



Inspection générale  
des finances

n°2006-M-056-02

Inspection générale  
des affaires sociales

n°RM2006-154 P

## **Mission d'audit de modernisation**

# **Rapport**

**sur**

## **l'allocation parent isolé**

Établi par

**Laurent VACHEY**  
Inspecteur général des  
Finances

**Hélène DANTOINE**  
Inspectrice des Finances

**Laurent GRATIEUX**  
Inspecteur général des  
Affaires sociales

**Stéphanie DUPAYS**  
Inspectrice des Affaires  
sociales

# Synthèse

## L'ALLOCATION PARENT ISOLÉ (API)

Constats

Ministère de la santé et des solidarités

Audits de modernisation

### 1. Cadre de l'audit

- L'API, créée en 1976, est une prestation familiale et un minimum social servi sous condition de ressources, qui existe sous deux formes :
  - ✓ l'API dite « courte », versée pour une durée d'un an au parent séparé, veuf ou divorcé depuis moins d'un an et élevant seul un ou plusieurs enfants, quel que soit l'âge de ces derniers ;
  - ✓ l'API « longue », perçue par le parent isolé élevant un ou plusieurs enfants âgés de moins de trois ans.
  - ✓ L'API est servie à environ 200 000 personnes par les caisses d'allocations familiales (CAF) et les caisses de mutualité sociale agricole pour une dépense d'un milliard d'euros, à la charge de l'Etat depuis 1999.

### 2. Dysfonctionnements constatés

- Une allocation maîtrisée dans l'ensemble par les CAF, mais difficile à contrôler et dont les bénéficiaires sont mal connus.
  - ✓ Il n'est pas possible de connaître le nombre de contrôles ayant porté sur l'API en tant que prestation
  - ✓ Le coût de la gestion de l'API ne fait pas l'objet d'un suivi spécifique
- Les objectifs initiaux de l'allocation paraissent désormais dépassés : conçue initialement comme un salaire maternel, elle reste insuffisamment orientée vers l'insertion professionnelle des bénéficiaires.
- L'insuffisance des dotations de l'API a contribué à la constitution d'une dette de l'Etat vis-à-vis de la caisse nationale des allocations familiales (CNAF).

MINEFI - DGME - 2006

Inspection générale des finances – Inspection générale des affaires sociales

1

## L'ALLOCATION PARENT ISOLÉ (API)

Propositions

Ministère de la santé et des solidarités

Audits de modernisation

### 3. Recommandations

- La mise en place d'un dispositif d'accompagnement pour l'insertion, notamment professionnelle des bénéficiaires, comportant en particulier un bilan simplifié mais systématique de la situation professionnelle à l'entrée dans l'allocation et la proposition d'une démarche d'insertion à tous les bénéficiaires de l'API longue au terme de leur première année dans l'allocation.
- Des opérateurs d'insertion qui pourraient être des conseils généraux volontaires et, dans les départements où les conseils généraux ne voudraient pas s'engager, l'ANPE ou des structures locales passant convention avec la CAF.
- L'alignement du montant de base de l'API sur le revenu minimum d'insertion (RMI) au terme de la première année.
- La prise en charge intégrale des frais générés par les démarches d'insertion et d'accès à l'emploi, en particulier des frais de garde d'enfants et de transport
- La nécessité de veiller au calibrage des crédits relatifs à l'API et de mettre en place un plan d'apurement de la dette de l'Etat.

### 4. Impacts attendus et échéances

- L'alignement sur le montant du RMI au terme d'un an générerait une économie de 125M€ par an. 110 000 personnes seraient concernées par cette mesure.
- Le coût de l'accompagnement des allocataires vers l'insertion pourrait être de l'ordre de 39,5M€ pour 60.000 allocataires s'engageant effectivement dans une telle démarche.
- Le surcoût de la garde d'enfants imputable à la démarche d'insertion peut être estimé sous certaines hypothèses, de l'ordre de 34M€

MINEFI - DGME - 2006

Inspection générale des finances – Inspection générale des affaires sociales

2

## PRINCIPAUX ELEMENTS DE PERIMETRE DE L'AUDIT

### PERIMETRE PHYSIQUE

Eléments de périmètre de l'audit	Nombre	Commentaires
Nombre d'allocataires	206 000	Au 31/12/2005
Nombre de caisses d'allocations familiales servant l'API	123	

### PERIMETRE FINANCIER

Eléments de périmètre	Montant (en millions d'euros)	Commentaires
Crédits ouverts	895,5	Au 31/12/2005
Montant de l'API versé tous régimes par les CAF	971,7	Au 31/12/2005

### EFFECTIFS CONCERNES

Nombre d'agents (en ETP)	Service(s)	Commentaires
129	CAF	Evaluation par la CNAF (hors contrôle sur place, action sociale, gestion des créances et contentieux)

## PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

*NOTA : ce tableau récapitule les préconisations techniques de la mission relative à la gestion de l'API. L'application de ces préconisations peut s'envisager indépendamment des propositions de réforme de la prestation qui sont présentées dans le rapport et ne sont pas rappelées ici.*

Numéro	Recommandation	Pages du rapport	Responsable(s) de mise en œuvre (nom ou entité)	Echéance de mise en œuvre
	<b>La gestion de l'API par les CAF</b>			
01	Etudier l'extension de la notion de débiteur hors d'état au cas ou celui-ci réside à l'étranger		DGAS-DSS	2007
02	Dans le PLF 2007, préciser que l'octroi de la dispense visée dans le nouvel article L 524-4 entraîne l'attribution d'une ASF non recouvrable.		DGAS	octobre-novembre 2006
03	Préciser les règles de prise en compte des libéralités des parents dans la base ressources		DGAS-CNAF	2007
04	Aligner les règles de neutralisation des revenus sur celles applicables au RMI		DGAS-DSS	2007
05	Supprimer la limitation à 18 mois à compter du fait générateur du délai de demande d'API		DGAS	2007
06	Mettre en place un identifiant national de la branche famille, de préférence le NIR		DSS-CNAF	Dossier CNIL et DCE à déposer au 1 <sup>er</sup> trimestre 2007
07	Prévoir les dispositions permettant de donner aux agents de contrôle des CAF accès à des fichiers externes informatisés (fichiers des organismes bailleurs, CIRSO, FICOPA, ADONIS..)		DSS-CNAF	2007
08	Revoir les règles ou interprétations rendant le contrôle inopérant : possibilité d'élection de domicile, résidence en foyer exclusive de la vie maritale		DGAS-DSS	2007
09	Enrichir l'ENIAMS avec des données sur l'emploi pour améliorer la connaissance de l'insertion professionnelle des allocataires	annexe SI	DREES	2007
10	Reconduire tous les 3 à 5 ans l'enquête sur les bénéficiaires de minima sociaux	annexe SI	DREES	Renouvellement à prévoir pour 2009
11	Explorer la voie d'une substitution du critère d'isolement économique au critère d'absence de vie maritale		DGAS-DSS-CNAF	2007

Numéro	Recommandation	Pages du rapport	Responsable(s) de mise en œuvre (nom ou entité)	Echéance de mise en œuvre
	<b>Le financement de l'API</b>			
12	Mettre en place un plan d'apurement de la dette de l'Etat vis-à-vis de la CNAF		Direction du budget - DSS	
13	Identifier les indus, admissions en non-valeur et remises par exercice d'origine		CNAF	
14	Examiner la mise en place d'une compensation par l'Etat des montants admis en non valeur par la CNAF par impossibilité de recouvrer, sous réserve de validation par les TG		CNAF-DGCP-DSS	
15	Examiner la ventilation entre programmes de la mission « solidarité et intégration »		CIAP	

## RESUME

L'API, créée en 1976, est une prestation familiale et un minimum social servi sous condition de ressources, qui existe sous deux formes :

- l'API dite « courte », versée pour une durée d'un an au parent séparé, veuf ou divorcé depuis moins d'un an et élevant seul un ou plusieurs enfants, quel que soit l'âge de ces derniers ;
- l'API « longue », perçue par le parent isolé élevant un ou plusieurs enfants âgés de moins de trois ans.

L'API est servie à environ 200 000 personnes par les caisses d'allocations familiales et les caisses de mutualité sociale agricole pour une dépense d'un milliard d'euros, à la charge de l'Etat depuis 1999.

La mission sur la gestion de l'allocation parent isolé, conduite par l'inspection générale des finances et l'inspection générale des affaires sociales, du 1er juillet au 13 octobre 2006, a mis en lumière les éléments suivants :

### ***1. La gestion de l'API par les CAF est dans l'ensemble maîtrisée***

La gestion de l'API par les CAF est apparue dans l'ensemble bien maîtrisée.

Des améliorations pourraient toutefois être apportées au dispositif :

- la connaissance des publics concernés pourrait être améliorée (absence de recueil systématique des caractéristiques des allocataires vis-à-vis de l'emploi et impossibilité de recueillir la durée de perception de l'allocation). La mission appuie les démarches réalisées en vue de constituer un fichier national des allocataires ;
- des différences de pratiques entre caisses sur la recherche de l'ouverture d'un droit à l'allocation de soutien familial (ASF) ont été détectées. Ces différences de pratiques sont sans conséquences sur le niveau de ressources de l'allocataire ; néanmoins, elles témoignent d'un message brouillé sur la place que doit tenir la solidarité nationale par rapport aux obligations du débiteur d'aliments ; en outre, elles entraînent des transferts de charge entre les financeurs (Etat dans le cas de l'API, CNAF dans le cas de l'ASF). La mission est favorable à la subsidiarité de l'API par rapport à l'ASF ;
- les contrôles dont font l'objet les allocataires de l'API sont multiples, décidés nationalement et localement. L'efficacité de ces contrôles devrait être évaluée, tant pour juger des modalités de contrôle les plus pertinentes que pour jauger de la performance des différentes caisses ;
- le pilotage du recouvrement des indus pourrait être modernisé, par la mise en place d'une classification des motifs et origines d'indus et l'identification par exercice d'origine des créances, remises et admissions en non-valeur qui permettraient le calcul de taux de recouvrement par exercice.

Certaines dispositions régissant l'API pourraient être modifiées afin de simplifier la gestion de l'allocation : neutralisation des allocations chômage en fin de période de droits dans le calcul des ressources du demandeur, alignement du forfait logement sur celui du RMI, extension de la notion de « débiteur hors d'état ».

L'API a la réputation de donner lieu à des fraudes en raison des difficultés inhérentes au contrôle de la condition d'isolement. A cet égard :

- il est difficile de porter un jugement étayé sur l'évolution des fraudes, compte tenu des renforcements récents des contrôles et du mode de décompte des fraudes retenu par la CNAF. La mission a toutefois relevé que les CAF témoignent d'une retenue parfois excessive à qualifier de fraude une omission ou une déclaration erronée et à déposer une plainte ;
- de manière générale, la mission est favorable à la substitution d'un critère d'isolement économique à la définition actuelle de l'isolement, la notion de concubinage étant difficilement vérifiable telle qu'elle est actuellement définie. Serait définie comme isolée économiquement la personne qui ne met pas en commun ses ressources avec des tiers et dont les éventuelles aides qu'elle reçoit, financièrement ou en nature (hébergement gratuit), sont inférieures à un certain seuil.

## ***2. L'API a été conçue dans un objectif et un contexte qui sont aujourd'hui dépassés***

L'API constituait au moment de sa création une ébauche de salaire maternel et l'instrument de reconnaissance de la monoparentalité, dans un contexte marqué par les lois libéralisant le divorce et l'avortement.

Du fait de la création du RMI, il est devenu difficile de justifier les différences entre l'API et le RMI :

- en termes de public cible : près de la moitié des allocataires de l'API passent au RMI ; les familles monoparentales sont plus nombreuses à bénéficier du RMI que de l'API, l'âge des enfants déterminant l'allocation perçue ; enfin, pour les jeunes de moins de 25 ans ayant des enfants, l'API et le RMI jouent le même rôle de revenu minimal, l'orientation vers l'un ou l'autre des dispositifs s'effectuant selon la situation d'isolement ou de vie maritale.
- en termes de montant : le fait que le montant de l'API soit plus élevé que celui du RMI est souvent expliqué par les charges liées à des enfants trop jeunes pour être scolarisés. Cette explication n'est pas valide, selon la mission : d'une part, les bénéficiaires de l'API sont très peu nombreuses à faire garder leurs enfants par des tiers rémunérés et d'autre part, le coût moyen de l'enfant est plus important à partir de l'entrée au collège que durant les trois premières années de la vie.
- en termes d'objectifs poursuivis : contrairement au RMI, l'allocation est attribuée sans obligation d'insertion sociale ni professionnelle : de fait, l'API, en raison de son montant et de sa durée de versement, suscite un risque d'éloignement durable de l'emploi et d'installation dans l'inactivité, plus marqué que le RMI ; les CAF ne sont le plus souvent pas en mesure d'apporter une aide efficace aux allocataires dans une démarche d'insertion professionnelle ; pourtant, les allocataires en majorité très jeunes, devraient être incités et aidés à engager une telle démarche.

### **3. Les propositions de la mission**

La mission estime nécessaire de renforcer la démarche d'insertion professionnelle des bénéficiaires de l'API, en s'appuyant sur les dispositifs existants et sans attribuer aux CAF une mission nouvelle relative à l'insertion professionnelle de ce public.

Plusieurs préalables doivent être pris en compte :

- le transfert en gestion et en financement de l'API aux conseils généraux, qui est un objectif souhaitable à terme, n'est pas actuellement possible ;
- toute réforme de l'API doit contribuer à une meilleure cohérence d'ensemble des minima sociaux.

Les principales propositions de la mission sont les suivantes :

#### ***- Un bilan simplifié mais systématique de la situation professionnelle pour les allocataires de l'API à l'entrée dans l'allocation***

Ce bilan permettrait de cibler la démarche d'insertion sur les allocataires les plus à risque : allocataires pour lesquels l'API représente plus de 75% des ressources, et de manière plus générale, allocataires qui auront besoin d'un appui important.

Il aurait pour objet de recueillir les informations permettant d'évaluer le degré d'éloignement de l'emploi (niveau de formation, expérience professionnelle).

#### ***- Une démarche d'insertion ciblée sur deux catégories***

Les allocataires dont le bilan professionnel aura montré qu'ils auront besoin d'un appui important pourront bénéficier au plus tôt, à titre volontaire, des premières étapes du parcours d'insertion compatibles avec la priorité donnée à la vie familiale (bilan de compétences, dispositif d'insertion à dominante « sociale », formation légère).

Une démarche d'insertion serait également proposée, de façon systématique et obligatoire, à tous les bénéficiaires de l'API longue au terme de leur première année dans l'allocation.

#### ***- Des opérateurs qui pourraient être les conseils généraux volontaires et, dans les départements où les conseils généraux ne souhaitent pas s'engager, l'ANPE ou des structures locales***

Dans les départements où les conseils généraux souhaiteraient s'engager, la prise en charge de l'insertion des bénéficiaires pourrait être assurée par voie de convention entre l'Etat, les CAF concernées et les conseils généraux volontaires, avec un partage des coûts négociés au cas par cas. Les principes suivants pourraient régir le partage des coûts :

- financement par l'Etat des contrats aidés et autres outils de la politique de l'emploi mobilisés (ARAF, formations AFPA...), auquel pourrait s'ajouter une contribution négociée au financement de l'accompagnement ;
- financement par les départements de tout ou partie du coût de l'accompagnement (en fonction du recours ou non à des moyens supplémentaires), des dispositifs d'insertion collectifs (ex : chantiers d'insertion) et d'aides individuelles à l'insertion (participation aux frais de garde et de transport) ;
- financement par les prestations légales et l'action sociale de la branche famille des frais de garde d'enfants et de mobilité.

Dans les départements où les conseils généraux ne souhaiteraient pas s'engager, des conventions pourraient être passées entre les CAF et des opérateurs de l'insertion professionnelle, aux fins pour ces derniers de réaliser le bilan de la situation professionnelle du bénéficiaire et d'élaborer un parcours d'insertion personnalisé, utilisant les différentes mesures de la politique de l'emploi ouvertes à ce public, et à en mettre en place le suivi. Concernant le choix de l'opérateur, deux voies sont possibles :

- confier cette responsabilité à l'ANPE ;
- laisser aux CAF le choix de l'opérateur pour tenir compte de la diversité des situations locales et des partenariats pré-existants.

Le coût entraîné par la mise en œuvre de mesures d'insertion professionnelle a été évalué à 39,5 M€ pour 60 000 bénéficiaires.

En revanche, la mission ne préconise pas l'inscription systématique à l'ANPE de tous les allocataires de l'API. En effet, une telle mesure ne tiendrait pas compte des obstacles à l'insertion professionnelle que doivent surmonter préalablement une partie du public cible.

#### ***- L'alignement du montant de base de l'API sur le RMI au terme de la première année***

Cette dégressivité supprimerait l'écart devenu non justifié et aurait un effet incitatif à l'insertion. Appliquée à l'ensemble des allocataires sans palier ni mesure transitoire, elle dégagerait une économie maximale, dont le montant en année pleine, est évalué à 125 M€ pour 110 000 bénéficiaires concernés.

#### ***- La prise en charge des frais de garde d'enfants et de transports générés par les démarches d'insertion et d'accès à l'emploi***

Cette prise en charge couvrirait les frais réels, après prestations légales et crédit d'impôt, exposés par les seuls allocataires s'engageant dans une démarche d'insertion. Le coût d'une telle mesure varie selon le nombre de personnes s'engageant dans une démarche d'insertion, le nombre d'enfants gardés et la durée moyenne de la garde. Sous les hypothèses de 42.000 enfants gardés à temps plein, pour moitié en crèche et pour moitié chez une assistante maternelle, ce surcoût a été évalué à 34 M€. Les coûts de transport n'ont pas été évalués.

#### ***4. Le financement de l'API est insuffisant et a conduit à la constitution d'une dette auprès de la branche famille***

Les montants d'API versés par les CAF sont en forte augmentation : entre 1999 et 2005, ils ont augmenté de 5,5% en moyenne annuelle, pour s'établir à 971 M€ en 2005 et à 1 050 M€ (prévision) en 2006. Cette évolution est principalement imputable à l'augmentation du nombre d'allocataires.

Parallèlement, malgré une dynamique supérieure à celle des dépenses ordinaires du budget de l'Etat, les dotations budgétaires et les crédits ouverts ont été régulièrement sous-évalués. La dotation budgétaire pour 2006 était ainsi de 875 M€.

Ces sous-dotations ne se sont pas accompagnées de régularisations suffisantes vis-à-vis de la branche famille : en conséquence, l'Etat a progressivement accumulé une dette vis-à-vis de la CNAF, qui s'établit à 247,4 M€ au 31/12/2005, ainsi qu'une dette de 1,2 M€ au titre de l'API des non-salariés agricoles dont le financement transite par le FFIPSA. Si l'on ajoute à ces dettes une insuffisance prévisionnelle de 175 M€ en 2006, **la créance sur l'Etat au titre de l'API serait de 423,6 M€ au 31/12/2006.**

La mission souligne la nécessité de veiller au calibrage des crédits relatifs à l'API et de mettre en place un plan d'apurement de la dette de l'Etat.

## SOMMAIRE

<b>I. UNE ALLOCATION MAITRISEE DANS L'ENSEMBLE PAR LES CAF, MAIS DIFFICILE A CONTROLER ET DONT LES BENEFICIAIRES SONT MAL CONNUS.....</b>	<b>13</b>
A. LES DIFFICULTES DE GESTION DE L'API SONT DANS L'ENSEMBLE MAITRISEES.....	13
1. <i>La principale difficulté concerne l'articulation entre l'API et l'allocation de soutien familial.....</i>	<i>14</i>
2. <i>D'autres aspects plus secondaires de la gestion de l'API peuvent poser problème.....</i>	<i>16</i>
B. LE CONTROLE DE L'API CONNAIT LES MEMES LIMITES QUE CELUI DES AUTRES PRESTATIONS FAMILIALES, MAIS LA CONDITION D'ISOLEMENT Y AJOUTE DES DIFFICULTES PARTICULIERES.....	17
1. <i>Le plan national de maîtrise des risques.....</i>	<i>17</i>
2. <i>Les pratiques et les modalités du contrôle de la condition d'isolement peuvent être améliorées.....</i>	<i>20</i>
C. LE COUT DE GESTION DE L'API NE FAIT PAS L'OBJET D'UN SUIVI SPECIFIQUE.....	21
1. <i>La CNAF ne prélève pas de frais au titre de la gestion de l'API.....</i>	<i>22</i>
2. <i>La charge de gestion entraînée par l'API est plus lourde que celle des autres prestations.....</i>	<i>23</i>
D. LA POPULATION DES ALLOCATAIRES EST INSUFFISAMMENT CONNUE .....	24
1. <i>Une hausse des effectifs d'allocataires soutenue mais irrégulière, qui reste en partie inexpliquée.....</i>	<i>24</i>
2. <i>Une population présentant des spécificités par rapport aux bénéficiaires des autres minima sociaux.....</i>	<i>27</i>
3. <i>Les caractéristiques et les trajectoires socio-professionnelles des bénéficiaires sont mal connues mais il semble que les ex-allocataires de l'API tendent à basculer vers le RMI et à se retirer du marché du travail.....</i>	<i>28</i>
<b>II. UNE ALLOCATION CONÇUE AVEC UN OBJECTIF ET DANS UN CONTEXTE AUJOURD'HUI DEPASSES .....</b>	<b>29</b>
A. L'API RESTE MARQUEE PAR SA CONCEPTION INITIALE DE SALAIRE MATERNEL.....	29
1. <i>Une fonction de salaire maternel non remise en cause malgré les évolutions sociales.....</i>	<i>29</i>
2. <i>Cette conception limite les possibilités d'action pour l'insertion professionnelle des bénéficiaires.....</i>	<i>31</i>
3. <i>Des initiatives locales des CAF sont parvenues à engager des dynamiques d'insertion professionnelle, à une échelle toutefois réduite.....</i>	<i>33</i>
B. LE DEVENIR DES ALLOCATAIRES A LA SORTIE DE L'API JUSTIFIE DE REORIENTER L'ALLOCATION VERS UNE DEMARCHE D'INSERTION CIBLEE .....	34
1. <i>Le montant et la durée de versement de l'API suscitent un risque d'éloignement durable de l'emploi et d'installation dans l'inactivité.....</i>	<i>34</i>
2. <i>Les parcours des allocataires et leurs caractéristiques nécessitent une approche ciblée de l'insertion.....</i>	<i>35</i>
C. L'ORGANISATION DU DISPOSITIF D'INSERTION DES BENEFICIAIRES D'API NE PEUT ETRE SPECIFIQUE.....	37
1. <i>Eviter la multiplication de dispositifs voisins.....</i>	<i>37</i>
2. <i>L'attribution aux CAF d'une mission nouvelle relative à l'insertion professionnelle des allocataires de l'API n'apparaît pas souhaitable.....</i>	<i>39</i>

<b>III. LES MODALITES D'UNE REFORME DE L'API ORIENTEE VERS UNE DEMARCHE D'INSERTION .....</b>	<b>40</b>
A. PLUSIEURS PREALABLES CONDITIONNENT CETTE REFORME .....	40
B. PEUT-ON AMELIORER LA CONDITION D'ISOLEMENT ? .....	41
1. <i>Un rapprochement avec la définition fiscale de l'isolement ne résout pas la difficulté.....</i>	<i>41</i>
2. <i>Substituer un critère d'isolement économique à la définition actuelle pourrait constituer une piste à explorer .....</i>	<i>42</i>
C. UNE REFORME AXEE SUR L'INSERTION, EN PRESERVANT LA CIBLE FAMILIALE .....	44
D. CONFIER AUX CONSEILS GENERAUX, DANS LE CADRE DU VOLONTARIAT, LA PRISE EN CHARGE DE L'INSERTION DES BENEFICIAIRES .....	45
1. <i>Un choix envisageable dans un cadre volontaire, assorti d'un partage des coûts : .....</i>	<i>45</i>
2. <i>Un dispositif alternatif doit néanmoins être prévu, dans les départements où les conseils généraux ne souhaiteraient pas s'engager .....</i>	<i>46</i>
<b>IV. LE FINANCEMENT DE L'ALLOCATION PARENT ISOLE.....</b>	<b>48</b>
A. L'INSUFFISANCE DES DOTATIONS DE L'API A CONTRIBUE A LA CONSTITUTION D'UNE DETTE DE L'ETAT VIS-A-VIS DE LA CNAF .....	48
1. <i>Les dotations de l'API, bien qu'en augmentation, sont manifestement sous calibrées .....</i>	<i>49</i>
2. <i>Les régularisations effectuées par l'Etat sont insuffisantes .....</i>	<i>53</i>
3. <i>Le poids budgétaire de l'API limite les marges de manœuvre au sein du programme 106 « actions en faveur des familles vulnérables » .....</i>	<i>57</i>
B. LES MESURES D'ECONOMIE ENVISAGEES NE SONT PAS A LA MESURE DE L'AMPLEUR DES INSUFFISANCES.....	58
1. <i>La subsidiarité de l'API reviendrait à un transfert partiel de charges à une branche famille par ailleurs déficitaire .....</i>	<i>58</i>
2. <i>L'alignement du « forfait logement » des bénéficiaires de l'API induirait une économie de l'ordre de 10 M€.....</i>	<i>60</i>
3. <i>Les économies attendues des dispositions du projet de loi de finances ne couvrent pas l'insuffisances budgétaire prévisionnelle .....</i>	<i>60</i>
C. UNE API REFORMEE CONTRIBUERAIT A UN RETOUR A L'EQUILIBRE DE FINANCEMENT .....	61
1. <i>L'alignement sur le montant du RMI au terme d'un an génèrerait une économie de 125 M€ par an.....</i>	<i>61</i>
2. <i>Le coût de l'accompagnement des allocataires vers l'insertion sociale et professionnelle .....</i>	<i>62</i>
<b>C ONCLUSION.....</b>	<b>65</b>
Observations de la Direction Générale de l'Action Sociale.....	67
Observations de la Direction de la Sécurité Sociale.....	76
Observations de la Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques.....	79
Observations de la Direction du Budget.....	81
Observations de la Caisse Nationale des Allocations Familiales.....	84
REPONSE DE LA MISSION.....	94
ANNEXES.....	101

## INTRODUCTION

Après les audits relatifs à l'allocation spécifique de solidarité (ASS) et à l'allocation aux adultes handicapés (AAH), il a été demandé à l'Inspection générale des finances<sup>1</sup> et à l'Inspection générale des affaires sociales d'examiner, dans le cadre des audits de modernisation de l'Etat, les conditions d'attribution et de gestion de l'allocation parent isolé (API).

L'API, créée en 1976 dans le contexte des grandes lois sur l'interruption volontaire de grossesse et le divorce, concerne aujourd'hui environ 200 000 allocataires, pour une dépense d'un milliard d'euros, à la charge de l'Etat depuis 1999, après avoir été financée depuis sa création par la branche Famille de la sécurité sociale. Le nombre de bénéficiaires a crû de presque 5% en 2005, et la dépense de 8%, ce qui n'est pas sans poser de problèmes dans les relations financières de l'Etat avec la branche Famille.

La fiche de mission confiée aux inspections générales (cf. annexe 1) met l'accent sur trois problématiques :

- l'insertion professionnelle des bénéficiaires de l'API, dans le contexte de la mise en œuvre de la loi du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et devoirs des bénéficiaires de minima sociaux ;
- la définition juridique de l'isolement comme condition d'accès à l'allocation et sa portée pratique, notamment par rapport à la définition utilisée en droit fiscal pour majorer le quotient familial dans le calcul de l'impôt sur le revenu ;
- la gestion administrative de l'allocation par les caisses d'allocations familiales et les caisses de la mutualité sociale agricole.

Des contacts initiaux pris par la mission, il est apparu que, contrairement à la majorité des audits de modernisation de l'Etat qui sont focalisés sur les processus et les possibilités d'économies de gestion, l'audit de l'API relevait plus de l'évaluation d'une politique publique. En effet, les objectifs de départ de l'API -un salaire maternel destiné aux mères et futures mères isolées- s'inscrivent aujourd'hui dans un contexte très différent de celui de 1976 : augmentation du nombre de familles monoparentales, multiplication des minima sociaux, accent mis sur « l'activation » de ceux-ci, et donc sur l'insertion sociale et professionnelle de leurs bénéficiaires.

L'audit mené par les inspections générales (cf. lettre de cadrage en annexe 2) a conduit à s'interroger sur la pertinence des modalités actuelles de l'API, dans ce contexte profondément renouvelé.

---

<sup>1</sup> La mission a bénéficié du concours de MM. Vivien DUTHOIT et Sylvain POUTRAIN, assistants à l'inspection générale des finances.

Il a été conduit du 1er juillet au 13 octobre 2006. Outre les contacts avec les administrations concernées et la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), six visites de caisses d'allocations familiales ont été menées (Nanterre, Saint Quentin en Yvelines, Bordeaux, Lyon, Annecy et Angoulême)<sup>2</sup>. Les deux premières l'ont été à titre de test en juillet, les quatre autres de façon plus approfondie en septembre. Ces caisses ont été sélectionnées en fonction de leur taille (grande ou moyenne, les caisses avec un trop petit nombre d'allocataires de l'API ayant été exclues de l'échantillon), des différences d'évolution récente du nombre des allocataires de l'API, et des expériences d'insertion sociale et professionnelle connues au niveau national. Les départements visités ont aussi été l'occasion de contacts avec le Conseil général, l'ANPE et dans deux cas les caisses de Mutualité Sociale Agricole (cf. liste des personnes rencontrées en annexe 3). Malgré leur nombre important d'allocataires, aucun département d'outre-mer n'a été visité, la mission ayant estimé que le contexte des minima sociaux y était trop spécifique : les conclusions de la mission sont donc centrées sur la France métropolitaine.

La gestion de l'API est apparue comme une allocation aujourd'hui maîtrisée dans l'ensemble par les CAF, sous réserve des difficultés relevées dans le contrôle de la condition d'isolement et de l'insuffisante connaissance des bénéficiaires, notamment dans une perspective d'insertion (I). Mais les objectifs initiaux de l'allocation paraissent désormais dépassés : conçue comme un salaire maternel, elle n'implique aucune obligation d'insertion, alors même que le devenir de ses bénéficiaires, basculant trop souvent vers le RMI, justifierait de réorienter l'API vers l'insertion, en s'appuyant sur les dispositifs existant déjà pour d'autres minima sociaux (II). Réorienter l'API vers cet objectif est donc souhaitable, mais doit tenir compte de multiples paramètres : la sensibilité du sujet, le contexte de la décentralisation, le paysage d'ensemble des minima sociaux notamment. La refonte de l'API proposée par la mission s'efforce de tenir compte de ces multiples contraintes (III). Enfin, toute réforme devra intégrer le contexte de financement de l'API, aujourd'hui insuffisamment budgété, ce qui se traduit par une dette de l'Etat vis-à-vis de la branche Famille. La nouvelle structure proposée a été aussi conçue pour permettre ce retour à l'équilibre (IV).

## **I. UNE ALLOCATION MAITRISEE DANS L'ENSEMBLE PAR LES CAF, MAIS DIFFICILE A CONTROLER ET DONT LES BENEFICIAIRES SONT MAL CONNUS**

### **A. Les difficultés de gestion de l'API sont dans l'ensemble maîtrisées**

Pour les Caisses d'allocations familiales, les prestations différentielles et sous condition de ressources (API, RMI, AAH) impliquent des difficultés de gestion particulières, puisqu'il faut d'une part contrôler les ressources des demandeurs et d'autre part calculer l'allocation au vu des différents revenus directs ou de transfert.

L'API a été la première prestation légale de masse à impliquer ces difficultés, dans un contexte historique où les moyens informatiques de traitement étaient limités, et hétérogènes entre les différentes caisses. Ces difficultés de départ sont aujourd'hui surmontées, notamment depuis le déploiement récemment achevé de l'actuelle version de l'application « Cristal » dans l'ensemble des caisses. Par ailleurs, des efforts importants de formation des personnels, dans un contexte organisationnel où la polyvalence des techniciens instructeurs est privilégiée, ont été consentis (cf. annexe 4).

La mission a toutefois constaté quelques difficultés résiduelles et des différences de pratiques entre les CAF visitées.

---

<sup>2</sup> Cf. annexe 14 sur les résultats de ces visites.

## ***1. La principale difficulté concerne l'articulation entre l'API et l'allocation de soutien familial.***

L'allocation de soutien familial (ASF) est une prestation familiale, définie aux articles L. 523-1 à L. 523-3 du code de la sécurité sociale, et versée sans conditions de ressources aux parents isolés ayant au moins un enfant à charge, ainsi qu'aux parents isolés ou aux couples ayant recueilli un enfant.

Le droit est automatique si l'enfant est orphelin de père ou de mère, ou bien n'a pas été reconnu.

Si l'enfant est reconnu, l'ASF est versée i) si l'autre parent est hors d'état de faire face à son obligation d'entretien ii) si l'autre parent se soustrait à son obligation d'entretien ; dans cette hypothèse le bénéficiaire de l'ASF doit engager dans les quatre mois une action en justice pour faire fixer une pension alimentaire iii) si l'autre parent se soustrait au versement de la pension alimentaire fixée par jugement. Dans ce dernier cas, la CAF se substitue au bénéficiaire pour recouvrer la pension alimentaire, et l'ASF est versée à titre d'avance

L'ASF est de 82,36€ par mois pour l'enfant privé de l'aide d'un de ses deux parents, et de 109,81€ s'il est privé de l'aide de ses deux parents (enfant recueilli). L'ASF bénéficiait à 681 188 allocataires (CAF) au 31/12/2005, pour un montant de dépenses 2006 estimé à 1088,7 M€ par la commission des comptes de la sécurité sociale.

En théorie, la recherche de l'ouverture des droits à l'ASF devrait être systématique pour les bénéficiaires de l'API, et venir en déduction du montant de cette dernière lorsqu'elle est versée, qu'elle soit dite « recouvrable » (ASFR, lorsqu'un débiteur de pension alimentaire existe) ou « non recouvrable » (ASFNR, dans le cas contraire). Mais il n'existe pas d'obligation, ni de sanction lorsque l'allocataire de l'API refuse ou néglige de demander une ASF ou d'engager des actions en vue de la fixation d'une pension alimentaire. Dans ce dernier cas, l'ASF versée à titre provisoire est suspendue au bout de 4 mois mais cette suspension est compensée à due concurrence par le relèvement de l'API. Il a été rappelé aux CAF par circulaire du 21/08/2001 qu'en l'absence de demande d'ASF, ou d'action en fixation de pension alimentaire, elles ne sont pas fondées à suspendre l'API ou à déduire une « ASF fictive » de l'API, pratiques qui avaient existé.

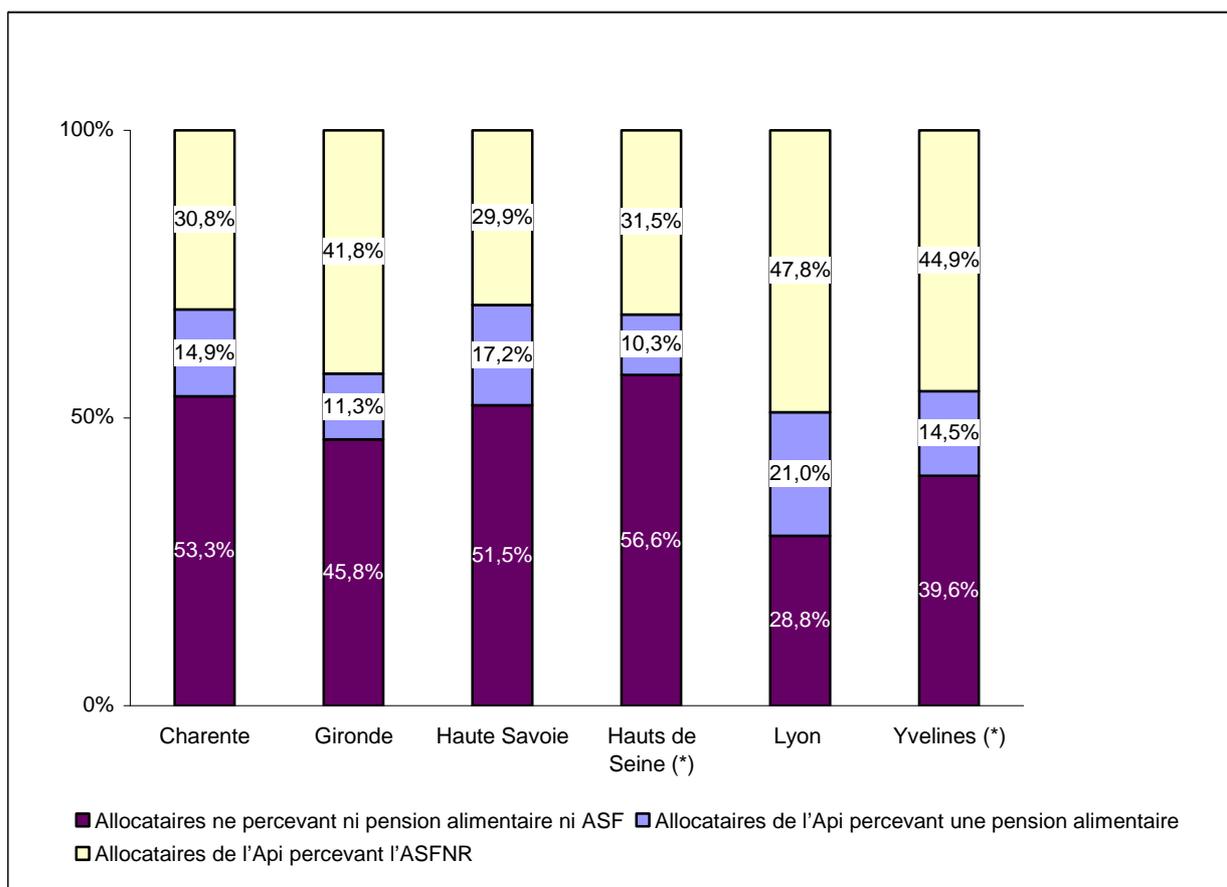
L'interprétation de cette règle et ses conséquences pratiques ne sont pas homogènes dans les CAF visitées par la mission.

- La CAF de Nanterre a maintenu une pratique de suspension de l'API à l'échéance de quatre mois (lorsque l'enfant est reconnu et que l'autre parent n'est pas hors d'état de verser une pension), avec un courrier de relance auprès de l'allocataire.
- Les autres CAF visitées sont plus ou moins actives dans leur incitation à demander l'ASF : la CAF de Charente se contente d'envoyer ou remettre une demande, lors que d'autres (Gironde, Haute Savoie) diligentent un contrôle sur place, ou s'efforcent de convaincre l'allocataire lors de l'ouverture du droit à l'API, via un entretien (Lyon) ou un travailleur social (Yvelines). La CAF la plus active à cet égard est celle de Saint-Quentin en Yvelines qui exerce des relances multiples, en recourant le cas échéant à la menace d'une mise en œuvre du recouvrement de l'API sur le débiteur.

Les différences dans la proportion d'allocataires de l'API bénéficiant soit de l'ASFNR ou de l'ASFR (cf. graphique ci-dessous), soit d'une pension alimentaire témoignent de ces différences de pratiques : cette part atteint par exemple en 2006 47% à Annecy, 69% à Lyon et 59% à Saint-Quentin en Yvelines<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Pour l'ensemble des CAF, en 2004, 41,2% des allocataires de l'API touchaient également l'ASF et 13,6% une pension alimentaire.

## Allocataires de l'API percevant l'ASFNR ou une pension alimentaire



(\*) : Estimation mission pour les allocataires ne percevant ni l'ASF ni une pension alimentaire : chiffres 2005 pour l'ASF et 2006 pour la pension alimentaire. Totaux non égaux à 100% compte tenu de situations particulières marginales.

Note : les bénéficiaires de l'API touchant une ASFNR sont peu nombreux (1%) et n'ont donc pas été pris en compte pour ce graphique. Pour des données plus précises, cf. l'annexe 14 sur les CAF visitées.

La mission estime sur ce point qu'il serait souhaitable de rendre obligatoire la demande d'ASF lorsque l'enfant est reconnu et que le débiteur d'aliments n'est pas « hors d'état ». En effet, le principe de recherche d'une obligation alimentaire vis-à-vis de l'autre parent paraît devoir primer sur l'aide à la charge de la collectivité, et manifester l'importance du lien parental.

La notion de débiteur « hors d'état » pourrait en outre être étendue non seulement aux cas d'incapacité financière et au cas où l'ex-conjoint est susceptible de mettre en danger la mère ou l'enfant, ce qui se pratique déjà, mais aussi au cas où il réside à l'étranger sans espoir de faire exécuter un jugement.

Cette obligation de demande d'ASF devrait induire la déduction d'une ASF fictive du montant de l'API en cas de refus non justifié d'en demander le bénéfice. L'introduction de cette obligation est prévue par le PLF 2007 qui prévoit cependant une possibilité de dispense de mise en jeu de l'obligation alimentaire, sans toutefois explicitement préciser si une ASF non recouvrable est alors attribuée (cf. IV.B).

## **2. D'autres aspects plus secondaires de la gestion de l'API peuvent poser problème**

### *a) Certaines difficultés sont inhérentes au caractère différentiel de la prestation*

- La gestion de la prestation génère mécaniquement des indus, lorsqu'un autre droit (par exemple une allocation logement) est ouvert postérieurement à l'API.
- Du fait de son caractère différentiel, le montant de l'API peut varier fréquemment. Comme les allocataires du RMI, les allocataires de l'API doivent fournir une déclaration trimestrielle de ressources. C'est cette déclaration sur l'honneur qui permet une éventuelle modification ou annulation du droit à l'API : chaque allocataire est donc à l'origine au minimum de quatre faits générateurs et révisions de situation par an. Outre les mesures de revalorisation, la reprise d'un emploi pendant quelques jours, l'impact des mesures d'intéressement, une reprise de cohabitation vite interrompue, des modifications dans les autres prestations dont bénéficie l'allocataire, un changement dans la composition de la famille (départ d'un enfant...), un changement du forfait logement, un déménagement dans le ressort d'une autre CAF conduisent à des modifications du dossier de l'allocataire.

Les fluctuations du montant de l'API entraînent des difficultés pour les allocataires (imprévisibilité du budget familial) ainsi qu'une charge de gestion et de contrôle pour les CAF.

### *b) D'autres aspects de la prestation mériteraient d'être mieux encadrés*

- la prise en compte ou non de libéralités des parents dans les ressources des allocataires de l'API n'est pas homogène selon les CAF, et devrait être harmonisée ;
- contrairement au RMI, il n'y a pas de neutralisation de certains revenus déclarés au trimestre précédent si ceux-ci se sont interrompus depuis (allocations chômage par exemple). De ce fait, l'API peut être supprimée, remplacée par le RMI, puis rétablie au trimestre suivant, ce qui est inutilement compliqué ;
- le fait générateur de la demande d'API (séparation, abandon, veuvage etc.) doit avoir eu lieu dans les 18 mois. Or une personne peut se séparer, travailler ou bénéficier de revenus pendant 18 mois sans avoir besoin de solliciter l'API, puis se retrouver sans ressources mais ne plus être éligible à l'API ;
- la recherche de débiteurs d'aliments est parfois menée alors même que l'espoir de récupération, notamment en cas de résidence à l'étranger du père, est inexistant. Ceci génère pour l'allocataire, les tribunaux et les CAF un ensemble de démarches inutiles, et une extension de la notion de débiteur « hors d'état » à ces situations devrait être envisagée ;
- les règles de calcul et le montant du forfait logement (déduit lorsque l'allocataire de l'API est hébergée) ne sont pas homogènes avec celles du RMI, mais cette incohérence devrait être résolue par une disposition du PLF 2007.

**B. Le contrôle de l'API connaît les mêmes limites que celui des autres prestations familiales, mais la condition d'isolement y ajoute des difficultés particulières**

*1. Le plan national de maîtrise des risques*

Le contrôle des prestations familiales est en général difficile, s'agissant d'un système de masse, avec de nombreuses prestations aux conditionnalités diverses qui interagissent entre elles. Du fait du nombre des bénéficiaires, et de l'objet même de ce volet de la politique familiale, les obligations de justificatifs à charge des allocataires sont, inévitablement, réduites. Dans l'ensemble, il s'agit d'un **système déclaratif**, et le contrôle doit prouver le caractère erroné, voire frauduleux, des déclarations des allocataires.

*a) Le mode de décompte des contrôles ne permet pas une vision d'ensemble des contrôles portant sur les allocataires au titre de l'API*

Le plan de maîtrise des risques (PMR) n'est devenu national et homogène que très récemment, l'option initiale d'organisation de la branche, avec des CAF nombreuses (123 aujourd'hui), personnes morales autonomes dans leur gestion, ayant ralenti une harmonisation pourtant indispensable pour limiter les dérives et harmoniser les pratiques. Ce n'est qu'en 2005 que l'actuel plan national de maîtrise des risques a été déployé, et il est encore en phase de rodage. Les données nationales fournies à la mission manquent donc de recul et doivent être considérées avec prudence, faute de certitude sur la fiabilité des données et de capacité d'interprétation des divergences.

Schématiquement, ce système, qui dans la précédente convention d'objectifs et de gestion (COG) était basé sur les dossiers d'allocataires (25% de contrôles par an) est désormais bâti autour des faits générateurs (toute information entrante de nature à modifier la situation d'un allocataire : une demande, mais aussi un déménagement, une naissance, une déclaration de ressources, la plupart des faits étant génériques et non spécifiques à une allocation) auxquels ont été attribués un niveau de risque, et par conséquent une cible en termes de taux de contrôle, avec une certaine capacité locale à moduler ces taux.

**La stratégie de contrôle portant sur des situations et non des prestations, il n'est pas possible de connaître le nombre de contrôles ayant porté sur l'API en tant que prestation.**

Les contrôles sont de plusieurs natures : au niveau de l'ordonnateur, c'est un contrôle sur les données entrantes, qui peut induire un appel de pièces, ou un contrôle sur place. S'y ajoutent les contrôles de l'agence comptable, qui peuvent porter aussi bien sur les données entrantes que sur le travail des techniciens (contrôle métier) ou sur les processus. Un des mérites du PMR est qu'il a été conçu globalement, en associant les fonctions de l'ordonnateur et du comptable, ce dernier pouvant intervenir aussi bien au titre de sa fonction propre que par délégation de l'ordonnateur.

Dans la nouvelle COG 2005-2008, 30% des faits générateurs doivent faire l'objet d'un contrôle, le poids de chaque type de contrôle étant pondéré en termes de faits contrôlés en fonction de son champ (de un pour les échanges automatisés à treize pour un contrôle sur place). Les cibles de contrôle doivent, à 70%, couvrir des données entrantes et à 30% les risques « métier » et respecter une répartition en fonction du type de risque (65% de risque fort, 30% de risque moyen, 5% de risque faible). Les échanges automatisés de données, principalement avec la direction générale des impôts et les Assedic, sont identiques dans toutes les CAF. Pour les autres types de contrôle, et dans le cadre des objectifs quantitatifs nationaux, les CAF ont la latitude de retenir une cible particulière, et le taux de contrôle effectué sur chaque cible. **De ce fait, les allocataires de l'API sont susceptibles de faire l'objet d'un nombre de contrôles variable d'une CAF à une autre.**

L'API elle-même n'est directement concernée que par trois cibles, indirectement par deux cibles relatives à la situation familiale<sup>4</sup>, mais, dans la logique du PMR, peut aussi être contrôlée à l'occasion d'un ciblage sans lien direct (par exemple la naissance d'un enfant).

*b) L'API fait l'objet d'un empilement de contrôles, sans vision réelle de leur efficacité*

Au total, les résultats du PMR sont significatifs en termes quantitatifs : 39% des faits générateurs ont ainsi fait l'objet d'un contrôle en 2005, 1 million de contrôles sur pièces ont été effectués, ainsi que 360 000 contrôles à domicile. Mais il est encore difficile d'en tirer des enseignements en termes d'efficacité : **les statistiques disponibles ne permettent pas d'imputer un résultat (indus ou révision de droits) à un type de contrôle et donc d'en évaluer l'efficacité**. Cet écueil est d'autant plus important que l'applicatif de gestion de la CNAF (CRISTAL) ne permet pas de distinguer les indus qui proviennent de la simple mécanique de gestion de l'allocation (par exemple indu d'API à l'occasion d'une déclaration trimestrielle de ressources de l'allocataire, faisant apparaître une fin d'isolement avec effet rétroactif), et ceux qui résultent d'un contrôle. Il ressort des données recueillies par la mission dans une CAF que le premier cas expliquerait la moitié des indus, ce qui améliore mécaniquement le taux de recouvrement sur indus.

Dans les CAF visitées par la mission, l'impression à ce stade est souvent **d'un empilement de contrôles générés par les objectifs du PMR et sa déclinaison locale, sans vision réelle de leur efficacité** : à Lyon et Bordeaux, où ces chiffres ont pu être calculés, respectivement 22% et 23% des dossiers d'API ont fait l'objet de deux contrôles ou plus entre janvier et juin 2006, et respectivement 5,6% et 1% de cinq contrôles ou plus. La CNAF reconnaît d'ailleurs que le système est encore trop récent pour permettre de juger des performances de chacune des caisses, en analysant les signaux issus du PMR et en les exploitant avec les directeurs de Caisses, ce qui est bien sûr l'objectif à atteindre. Les travaux en cours de ciblage des contrôles (par analyse des fraudes détectées, et ciblage des dossiers d'allocataires « hors normes ») participent de cette nécessaire orientation qualitative.

*c) L'API représente 13,2% des actes frauduleux détectés en nombre et 17,2% des fraudes en montant*

En termes de fraude, la CNAF a fait état dans son bilan 2005 d'une forte augmentation des actes frauduleux détectés, qui restent toutefois peu nombreux en termes absolus : 583 cas d'actes frauduleux en matière d'API ont été détectés par les CAF (+69,5% depuis 2003). L'API est considérée comme une prestation sensible, bien qu'elle le soit moins que le RMI. Elle représente 13,2% des actes frauduleux détectés par les CAF en nombre et 17,2% en montant.

---

<sup>4</sup> Les 3 cibles API sont la cible 31 (contrôle API versée, isolement de plus de six mois, par agent assermenté), 70 (contrôle de la situation de chômage par échange avec les Assedic) et 90 (contrôle API par agent assermenté à la demande d'un technicien conseil) ; les 2 cibles de contrôle de la situation familiale sont la 32 (prestations liées à l'isolement versées depuis plus de six mois, allocataire de moins de 60 ans) et 91 (contrôle de la situation familiale par agent assermenté à la demande du technicien conseil).

Il est difficile d'interpréter l'augmentation des actes frauduleux détectés, qui peut être liée à une meilleure détection ou qualification de la fraude comme à son augmentation. En outre, la CNAF comptabilise les fraudes par acte ; un dossier peut contenir plusieurs actes frauduleux. Cette présentation est donc optiquement un majorant de la fraude. Enfin, ces données chiffrées dépendent de la définition des fraudes : **en pratique, les CAF ne retiennent la notion de fraude qu'en cas de dépôt de plainte, qui lui-même est manié avec retenue.** Ainsi, la découverte du concubinage non déclaré d'un allocataire, selon ce que la mission a constaté dans les CAF visitées, ne donnera lieu qu'exceptionnellement à plainte. De même, la découverte d'une pension alimentaire non déclarée, alors que l'omission est manifestement volontaire, peut se limiter à un indu, sans usage à ce stade des pénalités prévues depuis la loi du 23 mars 2006 par l'article L.524-7 du code de la sécurité sociale<sup>5</sup>. Cette marge d'interprétation large explique la très grande variabilité du nombre de fraudes détectées selon les CAF : sur les 583 actes frauduleux relevés en 2005 par la CNAF, plus de la moitié ont été détectés par 8 CAF, 44 caisses ne signalant en revanche aucune fraude et 36, une à deux fraudes.

#### Nombre d'actes frauduleux détectés par les CAF

Nombre d'actes frauduleux détectés par les CAF	2003	2004	2005	Evolution 2005/2003
Toutes prestations :	2830	3706	4404	55,6%
- omission ou fausse déclaration	1533	2011	2642	72,3%
- vie maritale non déclarée	864	974	1301	50,6%
- autres cas	433	721	461	6,5%
API :	344	471	583	69,5%
- omission ou fausse déclaration	114	172	252	121,1%
- vie maritale non déclarée	215	233	281	30,7%
- Autres cas	15	66	50	233,3%

Source : CNAF.

#### Part des actes frauduleux à l'API (en nombre) sur les actes frauduleux toutes prestations confondues

	2003	2004	2005
Actes frauduleux l'API / actes frauduleux toutes prestations, dont :	12,2%	12,7%	13,2%
- omission ou fausse déclaration	7,4%	8,6%	9,5%
- vie maritale non déclarée	24,9%	23,9%	21,6%
- autres cas	3,5%	9,2%	10,8%

Source : CNAF.

#### Montant des fraudes à l'API en montant détectées par les CAF

	2005
Montant des fraudes toutes prestations détectées par les CAF	21 416 719
Montant des fraudes à l'API	3 679 751
Montant des fraudes à l'API / Montant des fraudes toutes prestations	17,2%

Source : CNAF.

<sup>5</sup> L'article L.524-7 prévoit que « sans préjudice des actions en récupération des allocations indûment versées et des poursuites pénales, l'inexactitude ou le caractère incomplet, lorsqu'ils sont délibérés, des déclarations faites... ainsi que l'absence de déclaration d'un changement de la situation justifiant ce bénéfice, ayant abouti à des versements indus, peuvent être sanctionnés par une pénalité prononcée par le directeur de la caisse concernée... Le montant de cette pénalité ne peut excéder 3000 euros. » Le décret d'application est en attente.

Par ailleurs, la mission souligne **l'obstacle à l'efficacité que représente l'absence de numéro d'identification national, qui permettrait de détecter les fraudes générées par des demandes multiples** (perception de l'API dans plusieurs CAF ; cumul de l'API et d'autres minima sociaux). C'est un vieux sujet, qui n'a encore trouvé que des réponses partielles : certains croisements peuvent être faits au niveau des centres interrégionaux de traitement, et le numéro NIR est désormais présent, sous forme certifiée, pour environ 90% des allocataires. Mais il apparaît indispensable de passer dans les meilleurs délais à un identifiant national, préférentiellement le NIR<sup>6</sup>, comme la CNAF s'y est engagée.

## ***2. Les pratiques et les modalités du contrôle de la condition d'isolement peuvent être améliorées***

La condition d'isolement de l'API génère des difficultés particulières de contrôle. Cette difficulté n'est pas spécifique à l'API, d'autres prestations (cf. annexe 5) sont également réservées aux personnes isolées (l'allocation de soutien familial), ou bien impliquent pour les personnes isolées des majorations de plafond (prestation d'accueil du jeune enfant, complément familial), un aménagement des conditions d'ouverture du droit (complément de libre choix du mode de garde de la PAJE, assurance vieillesse des parents au foyer), ou des majorations de montant (allocation journalière de présence parentale, allocation d'éducation de l'enfant handicapé).

La jurisprudence a peu à peu précisé la notion d'isolement, telle qu'elle résulte de l'article L.524-2 du code de la sécurité sociale<sup>7</sup>. Schématiquement, les tribunaux exigent deux éléments principaux pour prouver une vie maritale : une adresse commune, et une communauté d'intérêts, se traduisant par une participation financière et/ou matérielle aux charges du ménage. La permanence des relations distingue la vie maritale du simple concubinage qui peut être occasionnel, et la notoriété peut constituer un mode de preuve. Mais les principes généraux du droit civil<sup>8</sup> font qu'il appartient aux CAF de prouver que la déclaration d'isolement de l'allocataire est fautive.

### *a) L'harmonisation des pratiques de contrôle des caisses est perfectible*

La CNAF s'est efforcée, au vu de la jurisprudence, d'harmoniser les pratiques des caisses. En particulier, une notice explicative est systématiquement jointe à la demande d'API pour expliquer la définition de l'isolement, et les obligations déclaratives en cas de reprise d'une vie commune.

Comme pour l'ensemble des prestations et conditions, le contrôle de la condition d'isolement se fait par un ensemble de méthodes : par recoupement avec d'autres fichiers (Assedics, impôts...), par appel de pièces, et par contrôle sur place. La mission a examiné, dans quatre des CAF visitées, les méthodes du contrôle sur place (cf. annexe 6). Ces caisses disposent en moyenne d'un contrôleur pour 20 000 allocataires<sup>9</sup>. Si la Charte nationale de contrôle prévoit une information préalable de l'allocataire du passage du contrôleur, les modalités pratiques diffèrent, une des caisses (Bordeaux) continuant à pratiquer des contrôles inopinés. De même, les conséquences tirées des contrôles varient : Annecy suspend ainsi l'API après deux avis de passage infructueux ; la prise en compte d'éventuelles libéralités versées par le père n'est pas identique ; et la CAF de Lyon négocie une reconnaissance écrite de vie maritale contre une absence d'effet rétroactif sur l'API.

---

<sup>6</sup> Les objections relatives aux contraintes de la loi « Informatique et Libertés » devraient pouvoir être surmontées, la MSA, qui gère l'ensemble des risques pour ses allocataires, utilisant par exemple le NIR comme identifiant commun donc aussi pour les prestations familiales.

<sup>7</sup> Cf. l'article de M. Philippe STECK « prestations familiales : définir l'isolement » et l'article de M. Daniel BUCHET « concubinage, vie maritale, vie commune : étude de jurisprudence en matière de prestations familiales ». *Droit Social* n°3, Mars 1997.

<sup>8</sup> Article 9 du NCPC : « il incombe à chaque partie de prouver conformément à la loi les faits nécessaires au succès de sa prétention ».

<sup>9</sup> Au total les CAF disposent de 560 contrôleurs pour 10,771 millions de bénéficiaires des prestations légales, soit un contrôleur pour 19 234 allocataires.

*b) Les conditions de contrôle pourraient être améliorées*

Le contrôle lui-même souffre de la difficulté à apporter la preuve d'une vie maritale telle que définie par la jurisprudence.

Il serait possible, et souhaitable, de faciliter les conditions de ce contrôle en prévoyant un accès de droit des CAF aux fichiers des principaux bailleurs publics et privés, de La Poste, d'EDF et des exploitants de réseaux de télécommunication : ceux-ci ne sont pas ou plus des administrations au sens de l'article L.583-3 du code de la sécurité sociale, et les refus d'accès aux données dont ils disposent sont de plus en plus fréquents.

En outre, il faudrait régler certaines situations pratiques qui rendent aujourd'hui le contrôle inopérant : le caractère exclusif de la vie maritale d'une résidence en foyer SONACOTRA (en théorie attribuée aux seules personnes isolées) ; la possibilité d'une élection de domicile indépendante du logement, par exemple en CCAS ; et la présomption de non vie en communauté pour les gens du voyage, manifestement contraire à la réalité.

Pour ce qui est des accès aux fichiers fiscaux et sociaux non accessibles directement aujourd'hui, la mission estime que le plus utile serait l'accès en ligne<sup>10</sup> au fichier CIRSO de l'URSSAF, qui recense les déclarations d'embauche et permettrait de mieux contrôler les périodes de travail<sup>11</sup>. L'accès aux fichiers de la DGI FICOBA (qui recense les ouvertures et fermetures de comptes bancaires) et ADONIS (base nominative des dossiers fiscaux des particuliers, regroupant l'ensemble des impositions directes) pourrait être également utile, la mise en place de dispositifs d'accès sécurisé assurant le contrôle des habilitations et la traçabilité des transactions devant permettre de respecter les contraintes juridiques de la loi informatique et libertés<sup>12</sup>.

### **C. Le coût de gestion de l'API ne fait pas l'objet d'un suivi spécifique**

Les CAF n'ont pas de système de suivi de la qualité ou de comptabilité analytique qui permette de cibler une prestation en particulier. Ceci s'explique par le fait qu'un même allocataire bénéficie souvent de plusieurs prestations, et que beaucoup des actes de gestion (le traitement d'une déclaration annuelle de ressources, un contrôle sur place...) concernent la situation globale d'un allocataire, et non une prestation en particulier (cf. annexe 6).

Le principal indicateur de qualité de l'API, commun pour l'ensemble des minima sociaux, concerne les délais de traitement : s'agissant souvent de situations d'urgence, ces allocations sont prioritaires et apparaissent comme telles dans la corbeille électronique des techniciens, une fois la saisie électronique des documents faite<sup>13</sup>. La convention d'objectifs et de gestion pour 2005-2008 prévoit un objectif de 85% de dossiers de minima sociaux traités en moins de 10 jours. Les six CAF visitées par la mission affichent pour certaines des objectifs plus ambitieux (le lendemain de la demande à Lyon, 7 jours à la CAF d'Angoulême) et dans l'ensemble un niveau de performance supérieur à 95%, pour ce qui est du délai de la COG nationale (cf. tableau ci-dessous).

---

<sup>10</sup> Il est aujourd'hui accessible aux contrôleurs uniquement en se déplaçant.

<sup>11</sup> Ce fichier n'est toutefois pas exhaustif, notamment pour les déclarations uniques d'embauche des intérimaires qui ne sont pas toujours transmises sous forme dématérialisée par les entreprises d'intérim ni saisies rapidement par les URSSAF.

<sup>12</sup> FICOBA est déjà accessible aux services contentieux des CAF pour les débiteurs d'aliment.

<sup>13</sup> Dans le système Cristal actuel, chaque technicien voit apparaître dans sa corbeille électronique les pièces qu'il a à traiter, réparties entre les postes de travail selon les flux entrants. Les pièces papier qui arrivent aux CAF sont immédiatement scannerisées, le plus souvent en interne, le technicien ne travaille donc que sur l'image électronique.

### Délais de traitement des faits générateurs des minima sociaux dans les CAF visitées

	2003	2004	2005	2006
Charente	81,6%	96,7%	97,0%	99,6%
Gironde	96,3%	98,1%	98,3%	97,7%
Haute-Savoie	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Hauts-de-Seine	97,9%	98,2%	95,9%	98,3%
Lyon	93,8%	98,0%	99,1%	99,8%
Yvelines	95,5%	99,3%	98,8%	98,8%

*Source* : mission

*Note* : Les délais de traitement de l'ensemble des FG des minima sociaux sont similaires à ceux d'une demande initiale d'API. En revanche, le délai de traitement de la DTR est inférieur à ceux de l'ensemble des FG des minima sociaux mais les chiffres fournis pour deux CAF uniquement ne permettent pas de comparaison. Dans toutes les CAF, l'engagement du traitement en moins de 10 jours est bien respecté.

#### 1. La CNAF ne prélève pas de frais au titre de la gestion de l'API.

Lors du transfert du budget de l'API de la branche famille vers l'Etat en 1999, le coût de gestion de la prestation n'a pas été individualisé dans la perspective d'un remboursement par l'Etat, à l'inverse par exemple de l'allocation spécifique de solidarité (ASS) gérée par les Assedic pour le compte de l'Etat<sup>14</sup>. La motivation en était que ce coût de gestion était déjà intégré dans les moyens de la branche Famille, s'agissant d'une prestation familiale depuis 1976 : un remboursement par l'Etat aurait donc créé un simple effet d'aubaine pour les CAF.

Néanmoins, le rapport d'enquête de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des affaires sociales sur les frais de gestion induits par les prestations croisées entre l'Etat et la sécurité sociale (février 2003) a fourni une évaluation des coûts réels de gestion de la prestation pour l'année 2001, qui apparaissent élevés, et très supérieurs aux coûts moyens de gestion des prestations familiales (3,2% selon le rapport 2004 de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de financement de la sécurité sociale) :

	Montant versé en 2001	Coûts complets supportés par la CNAF (estimation de la mission)	Coûts partiels supportés par la CNAF (estimation de la mission)
API	748,9 M€	67,8 M€ (9,1%)	48,9 M€ (6,5%)

*Note* : les coûts partiels sont constitués des dépenses opérationnelles de personnel pouvant directement et sans ambiguïté être affectés à la prestation. La gestion des opérations de refinancement de la trésorerie liée au décalage ou à l'insuffisance des remboursements de l'Etat entraîne des frais qui ont été pris en compte dans l'estimation et sont distincts d'une évaluation des frais financiers.

<sup>14</sup> Cf. rapport d'audit sur la gestion de l'ASS n°2006-M-035-02, établi par MM Sylvestre FREZAL et Henri HAVARD, inspecteurs des finances ; et MM Pierre RICORDEAU, inspecteur général des affaires sociales et Thomas WANECQ, inspecteur des affaires sociales. Juin 2006.

## 2. La charge de gestion entraînée par l'API est plus lourde que celle des autres prestations

Si la CNAF ne dispose pas, pour sa part, d'une comptabilité analytique qui permettrait de disposer d'informations directes sur les frais de gestion entraînés par l'API ; en revanche, depuis 1990, elle procède tous les cinq ans à une analyse des charges de gestion des caisses. Cette analyse s'appuie sur un échantillon de caisses et d'allocataires pour lesquels sont mesurés le temps consacré à six fonctions (accueil, téléphone, liquidation, vérification, créances, contentieux) et à quatre opérations (affiliation, radiation, modification, changement d'adresse). Les temps recueillis ont été associés à des combinaisons de prestations dont est susceptible de bénéficier un allocataire<sup>15</sup>. Cette analyse permet notamment de répartir les moyens entre CAF, en pondérant leur population d'allocataires selon la combinaison des prestations servies.

**Il ressort de l'analyse menée par la CNAF que le poids moyen de base de la combinaison « API seule ou + prestations » est le plus lourd de toutes les combinaisons analysées par ce dispositif (4,23).** Lorsque s'y rajoutent les travaux de masse (le traitement des ressources, notamment), le poids de la combinaison « API seule/prestations » est de 4,33.

Sur la période 1991-2000 (cf. tableau ci-dessous), le poids de base de la combinaison « API seule ou + prestations » a augmenté de 16,2%, passant de 3,64 à 4,23. Comparée à l'évolution d'autres minima sociaux servis par la CNAF, la charge de gestion liée à l'API a crû davantage que celle de l'AAH (+6,2%) ; alors que la charge de gestion du RMI diminuait sur la même période de 32,7%.

**Evolution 1991-2000 des charges pondérées de gestion des prestations**

	Poids de base 1991	Poids de base 1995	Poids de base 2000	Evolution 1991-2000
AF	0,30	0,27	0,38	26,7%
AF + CF	0,48	0,54	0,58	20,8%
AF + AL	0,68	0,88	0,91	33,8%
AF + APJE	0,73	0,98	1,17	60,3%
AL	0,78	0,95	1,17	50,0%
AF + CF + AL	0,81	0,73	0,89	9,9%
APJE	1,13	1,11	1,29	14,2%
AF + APJE + AL	1,04	1,36	1,33	27,9%
AL + APJE	1,60	1,65	1,75	9,4%
ALS hors étudiant	-	0,82	0,79	-
ALS/APL étudiant	-	0,53	0,60	-
RMI seul	2,28	1,87	1,82	-20,2%
RMI + autres PF	3,27	2,64	2,20	-32,7%
<b>API seule/autres PF</b>	<b>3,64</b>	<b>3,78</b>	<b>4,23</b>	<b>16,2%</b>
AAH seule/autres PF	1,13	0,93	1,20	6,2%
ASF seule/autres PF	1,81	1,36	1,43	-21,0%
ARS seule	-	-	0,31	-

Source : CNAF, observatoire national des charges de gestion, « Actualisation étude « poids de l'allocataire », décembre 2000.

Selon l'observatoire national des charges de gestion de la CNAF, « l'augmentation régulière du poids de l'API est probablement due à l'impact de l'ASF et de l'APJE ». D'après ces mêmes travaux, **le temps consacré pour l'API à l'accueil et la vérification est relativement plus élevé que pour la moyenne des autres prestations.** En revanche, moins de temps serait consacré à la liquidation, aux créances et au contentieux.

<sup>15</sup> Les combinaisons de prestations sont affectées d'un coefficient, calculé comme suit : Poids de base de la combinaison = (temps mesuré pour la combinaison / nombre allocataires ayant cette combinaison dans l'échantillon) / (temps total mesuré / nombre total allocataires de l'échantillon).

### Poids relatif des fonctions dans la gestion de l'API

2000	Pré-accueil	Accueil	Téléphone	Liquidation	Vérification	Créances	Contentieux	Total
API seule (+ prestations)	5,3%	11,1%	11,3%	62,8%	7,6%	1,7%	0,2%	100
Total des combinaisons de prestation	3,8%	7,5%	11,8%	68,8%	5,8%	2,0%	0,3%	100

Source : CNAF, observatoire national des charges de gestion, « Actualisation étude « poids de l'allocataire », décembre 2000.

Selon la direction de l'animation du réseau de la CNAF, 129 ETP ont été consacrés à la gestion de l'API en 2005 (+4,9% par rapport à 2003). 51,9% de ces ressources sont consacrées au traitement des déclarations trimestrielles de ressources. Cette évaluation est fondée sur l'affectation d'un temps de travail à certaines transactions relatives à l'API sur le système d'information CRISTAL.

### Evaluation par la CNAF du nombre d'ETP consacrés à la gestion de l'API

	2003	2004	2005	Répartition 2005	Evolution 2003-2005
Caractéristiques API	6	6	6	4,7%	0,0%
Demande d'API	38	39	38	29,5%	0,0%
Ressources trimestrielles API	64	66	67	51,9%	+4,7%
Révision API	15	18	18	14,0%	+20,0%
Total : nombre d'ETP consacrés à l'API	123	129	129	100,0%	+4,9%

Source : CNAF.

Le rapprochement de ces différentes données illustre la grande hétérogénéité des concepts et des méthodes de calculs des frais de gestion selon l'objectif poursuivi. Pour la mission IGAS / IGF l'objectif était de mesurer un coût global de gestion par type de prestation en répartissant entre celles-ci l'ensemble des coûts de gestion de la branche famille, y compris les charges d'administration générale et de structure. Pour la CNAF, il s'agit de mesurer les charges de travail respectives des caisses pour allouer des moyens en conséquence et non d'identifier précisément le coût de gestion d'une prestation : « l'effectif consacré à la gestion de l'API » ne recouvre en réalité qu'une partie de la gestion de la prestation (hors contrôle sur place, action sociale, gestion des créances et contentieux) et ne prend pas en compte une quote-part des effectifs affectés aux fonctions transversales. Les deux données ne sont donc pas comparables.

## D. La population des allocataires est insuffisamment connue<sup>16</sup>

### 1. Une hausse des effectifs d'allocataires soutenue mais irrégulière, qui reste en partie inexpliquée

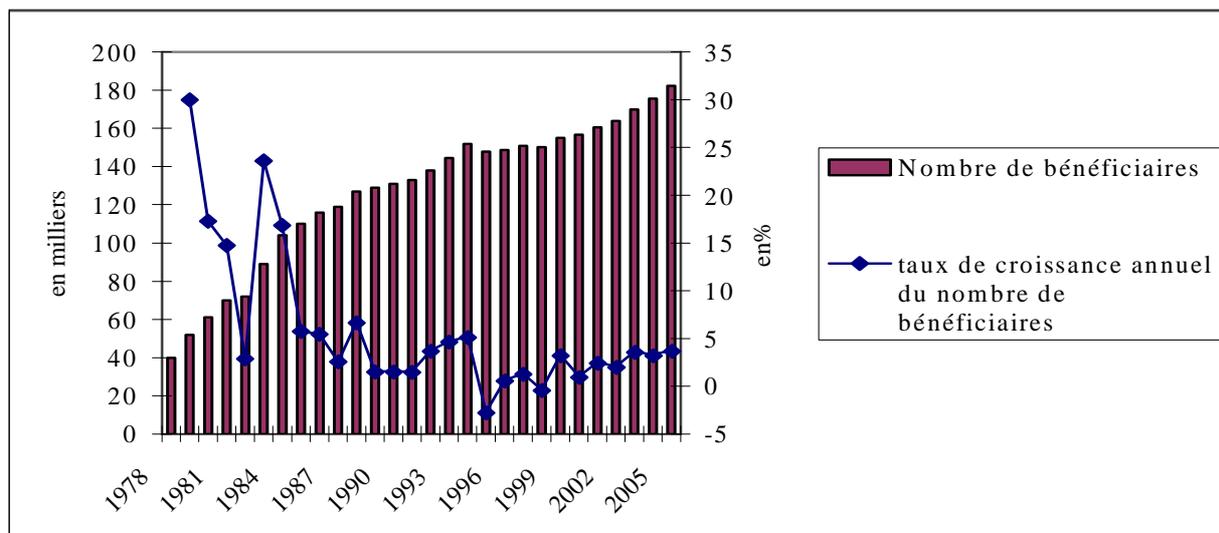
L'API, créée en 1976, est une prestation familiale et un revenu minimum servi sous condition de ressources, qui existe sous deux formes :

- l'API dite « courte », versée pour une durée d'un an au parent séparé, veuf ou divorcé depuis moins d'un an et élevant seul un ou plusieurs enfants, quel que soit l'âge de ces derniers ;
- l'API « longue », perçue par le parent isolé élevant un ou plusieurs enfants âgés de moins de trois ans.

<sup>16</sup> Plus de détails dans les annexes 12 et 13.

On dénombrait fin décembre 2005 un peu plus de 206 000 allocataires de l'API en France (France métropolitaine + DOM). En métropole, 182 330 personnes étaient allocataires de l'API. La croissance du nombre de bénéficiaires de l'API est assez irrégulière avec un triplement entre 1978 et 1988 suivi d'un ralentissement, la croissance restant soutenue (de l'ordre de 3,5% par an depuis 2000). Elle est plus marquée pour les bénéficiaires de l'API longue, qui progressent de plus de 40% entre 1991 et 2004 alors que le nombre de bénéficiaires de l'API courte est stable.

### Nombre de bénéficiaires de l'API tous régimes en métropole 1978-2005 et taux d'évolution annuel



Sources : CNAF, calculs mission. Champ : allocataires tous régimes, métropole.

#### a) Un modèle explicatif à compléter

Les rares études disponibles soulignent la multiplicité des facteurs explicatifs : taux de chômage, taux de famille monoparentales, barème de la prestation et mécanismes d'intéressement. Durant la première partie des années 1990, lorsque le nombre d'emplois diminue cela entraîne une augmentation du nombre de bénéficiaires de l'API et inversement. Sur la période 1997-2000, l'effet des créations d'emploi est contrebalancé par l'augmentation du nombre de familles monoparentales ayant un enfant de moins de 3 ans. La part non expliquée de l'évolution de la population des allocataires tend à s'accroître ces dernières années, probablement en fonction de la complexité des mécanismes d'intéressement difficile à prendre en compte.

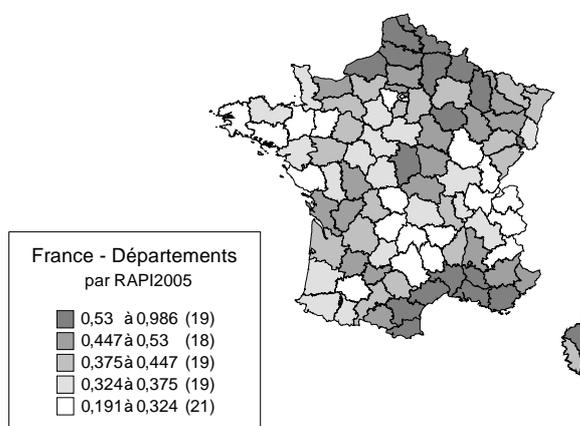
#### b) La répartition géographique des allocataires de l'API n'est pas homogène sur le territoire.

C'est dans le nord de la France et sur le pourtour méditerranéen que le taux d'allocataires de l'API est le plus important, ces disparités géographiques reflétant celles du taux de chômage et du RMI. Dans deux départements (les Pyrénées-Orientales et le Pas-de-Calais), le taux d'allocataires<sup>17</sup> atteint presque le double de la moyenne nationale (0,5) : le taux d'allocataires est également sensiblement supérieur à la moyenne au nord, dans le Nord et l'Aisne, au sud, dans le Gard, l'Hérault, les Bouches-du-Rhône, l'Aude et le Vaucluse, et en région parisienne, en Seine-Saint-Denis. Dans tous ces départements le taux d'allocataires de l'API varie entre 0,7% et 0,8%.

<sup>17</sup> Défini comme le rapport entre le nombre d'allocataires de l'API et la population âgée de 15 à 64 ans.

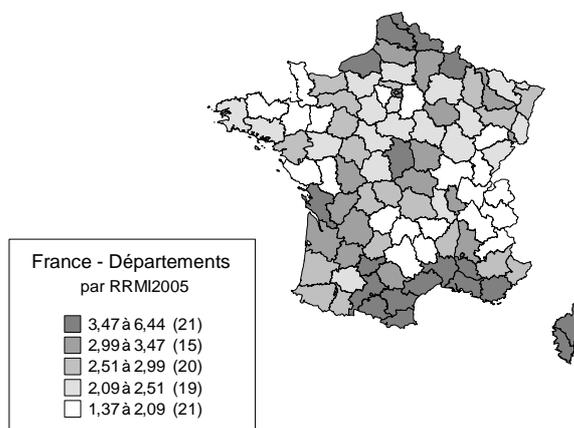
## API, RMI et taux de chômage

### Proportion d'APIstes dans la population âgée de 25 à 64 ans fin 2005

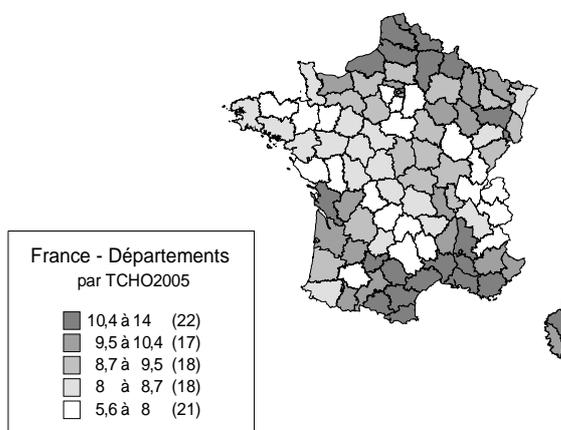


*Source* : Brou Adje et Emmanuelle Nauze-Fichet, La répartition géographique des allocataires de minima sociaux, Etudes et résultats n°528, oct.2006, DREES, à paraître

### Proportion d'allocataires du RMI dans la population âgée de 25 à 64 ans fin 2005



## Taux de chômage fin 2005 dans la population âgée de 25 à 64 ans fin 2005



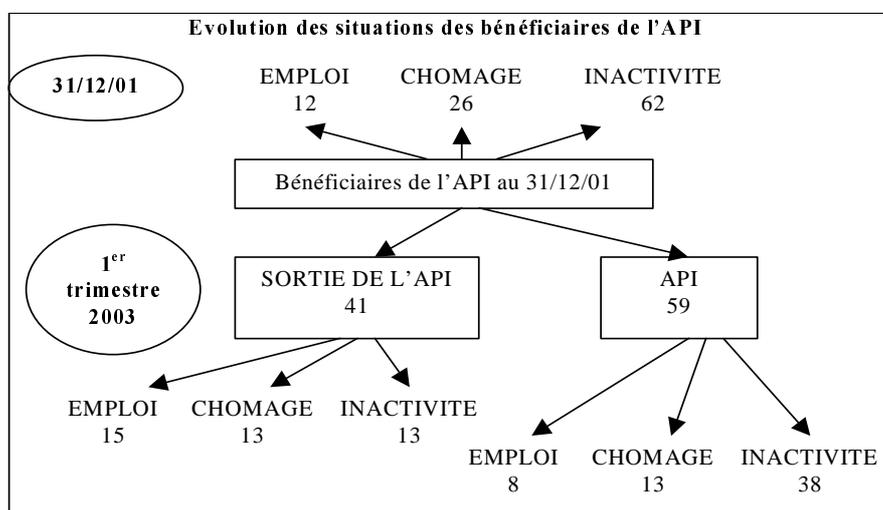
### *2. Une population présentant des spécificités par rapport aux bénéficiaires des autres minima sociaux*

Compte tenu des conditions d'attribution de la prestation, les allocataires de l'API sont majoritairement des jeunes femmes avec des enfants en bas âge :

- plus de 98% sont des femmes, plus de 60% ont moins de 30 ans.
- en 2004, les deux tiers des allocataires sont célibataires. Depuis 1991, la part des célibataires a augmenté au détriment des séparés : 25% en 2004 contre 40% en 1991 ; la part des veufs et des divorcés est assez stable.
- les allocataires ont majoritairement un enfant (c'est le cas de près de la moitié des allocataires en 2004) ou deux enfants (un quart des allocataires).
- la majorité des allocataires ont de très jeunes enfants à charge ou en attendent un : près de la moitié des enfants des allocataires de l'API ont moins de trois ans.
- la population des bénéficiaires est mouvante : si la durée de perception n'est pas une donnée récoltée par la CNAF, les données recueillies localement par la mission montrent que l'ancienneté moyenne dans l'allocation est faible (inférieure à 1 an pour 53% des allocataires à Lyon en 2005, pour 61% à Annecy, 51% à Bordeaux, 54% à Angoulême). Ces données parcellaires rejoignent celles d'études déjà anciennes soulignant que la majorité des bénéficiaires de l'API cesse de la percevoir avant la date limite. **L'idée reçue selon laquelle certaines allocataires feraient un autre enfant pour continuer à percevoir l'allocation n'est ainsi étayée par aucune statistique solide.** L'absence d'identifiant commun à toutes les CAF rend fragiles ces données : un allocataire de l'API changeant de CAF ouvre un nouveau dossier et, dans les statistiques, sa durée de perception de l'API est remise à zéro. De même, la raison de sortie anticipée de l'API n'est pas systématiquement renseignée. Lorsqu'un allocataire cesse de percevoir l'API on ne sait pas si c'est parce qu'il a trouvé un emploi ou qu'il a repris une vie maritale.

**3. Les caractéristiques et les trajectoires socio-professionnelles des bénéficiaires sont mal connues mais il semble que les ex-allocataires de l'API tendent à basculer vers le RMI et à se retirer du marché du travail**

- Il n'y a pas de recueil systématique des caractéristiques des allocataires vis-à-vis de l'emploi (formation, expérience professionnelle, inscription à l'ANPE) du fait de la vocation familiale de la prestation. Une seule enquête de la DREES menée en 2003 sur un échantillon de 1000 allocataires en 2001 comporte des informations sur le niveau d'études des allocataires de l'API. Cette étude montre que les allocataires de l'API sont moins qualifiés que la moyenne : 43% n'ont aucun diplôme, seuls 4,4% ont un diplôme du supérieur.
- Le RMI est la principale issue pour les anciens allocataires de l'API à la fin de la prestation : 45% des anciens bénéficiaires de l'API fin 2001 sont au RMI deux ans après.
- Rester allocataire de l'API ne favorise pas l'obtention d'un emploi. Selon la même enquête de la DREES, à fin 2001, 12% des allocataires de l'API déclarent avoir un emploi. Un an après, la situation en termes d'emploi s'est davantage améliorée pour les personnes sorties de l'API que pour celles qui perçoivent toujours l'API, sans que l'on puisse établir une causalité. Parmi ceux qui perçoivent encore l'API au premier trimestre 2003, 14% ont un emploi alors que 37% de ceux qui ne perçoivent plus l'API ont un emploi. Le maintien dans l'allocation est lié à l'inactivité : 64% des personnes toujours en API sont inactives alors que 32% de celles qui en sont sorties le sont. Le retrait du marché du travail concerne surtout les allocataires de l'API longue ; il est beaucoup plus marginal pour ceux touchant l'API courte. Pour les allocataires ou ex-allocataires de l'API longue qui sont toujours isolés, c'est l'indisponibilité pour raisons familiales qui explique leur retrait du marché du travail. En revanche, pour les ex-allocataires de l'API courte, ce motif est moins mis en avant, les raisons de santé sont le plus souvent citées.



*Source : Anne Pla, « Conditions de vie et accès à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux », DREES, Etudes et résultats, n°389, avril 2005.*

- Les caractéristiques des emplois retrouvés à la sortie de l'API contribuent sans doute à expliquer le retrait du marché du travail des parents isolés qui ont à leur charge de jeunes enfants, compte tenu des difficultés d'accès et du coût du mode de garde. En effet, ces emplois sont le plus souvent temporaires, à temps partiel ou aidés par l'Etat. 30% des emplois des bénéficiaires de l'API en 2003 sont des emplois aidés, en majorité des CES.

## II. UNE ALLOCATION CONÇUE AVEC UN OBJECTIF ET DANS UN CONTEXTE AUJOURD'HUI DEPASSÉS

### A. L'API reste marquée par sa conception initiale de salaire maternel

#### *1. Une fonction de salaire maternel non remise en cause malgré les évolutions sociales*

L'API a été conçue en 1976<sup>18</sup> pour garantir aux femmes isolées ayant des enfants à charge et de faibles ressources un revenu d'existence décent, fixé à un niveau équivalent au montant du SMIC net<sup>19</sup>, lui permettant de se consacrer à l'éducation de son ou ses enfant(s). L'allocation constituait ainsi à la fois l'ébauche d'un salaire maternel et un instrument de reconnaissance de la monoparentalité<sup>20</sup> et de protection de l'enfance, dans un contexte marqué par les lois libéralisant le divorce et l'avortement.

Cette conception est toujours présente dans la loi, l'article L.524-1 du code de la sécurité sociale disposant que « toute personne isolée résidant en France et assumant seule la charge d'un ou de plusieurs enfants, bénéficie d'un revenu familial dont le montant varie avec le nombre des enfants ». Toutefois, sous le double effet des revalorisations successives du SMIC et des contraintes de financement de la branche famille qui ont conduit à une moindre revalorisation de la base mensuelle des allocations familiales (BMAF), le niveau relatif de ce revenu familial a progressivement décliné depuis 1981 : il ne représente aujourd'hui que 75% du SMIC net, pour une personne seule avec un enfant<sup>21</sup>.

**Parallèlement, la montée en charge des autres minima sociaux, notamment du revenu minimum d'insertion (RMI) liant la garantie d'un revenu à l'engagement du bénéficiaire dans une démarche d'insertion accompagnée par la collectivité, n'a pas remis en cause cette conception initiale tout en modifiant profondément le contexte dans lequel la prestation est servie<sup>22</sup>. Or la porosité entre les différents minima sociaux, en particulier entre l'API et le RMI, est réelle :**

- les études menées par la DREES montrent que pour les familles monoparentales sans emploi, l'API est souvent une étape vers le RMI (cf. ID3) ;
- les familles monoparentales sont plus nombreuses à bénéficier du RMI que de l'API (25,5% des bénéficiaires du RMI en 2005 sont des familles monoparentales), l'âge des enfants déterminant l'allocation perçue ;
- pour les jeunes de moins de 25 ans ayant des enfants, l'API et le RMI jouent le même rôle de revenu minimal, l'orientation vers l'un ou l'autre des dispositifs s'effectuant selon la situation d'isolement ou de vie maritale ;
- la logique de filet de sécurité général du RMI peut occasionner des basculements de l'API vers le RMI avant la fin théorique des droits, par exemple en cas de reprise de la vie maritale.

---

<sup>18</sup> Loi n°76-17 du 9 juillet 1976 portant diverses mesures de protection sociale de la famille.

<sup>19</sup> Pour une personne seule avec un enfant à charge ; SMIC net pour un salarié à temps plein.

<sup>20</sup> C'est également l'objet de la loi du 3 janvier 1975 qui élargit l'ouverture du droit à l'allocation d'orphelin (qui deviendra en 1984 l'allocation de soutien familial) aux cas d'enfants sans filiation (s) établie (s) ou victimes « d'abandon manifeste » d'un des parents.

<sup>21</sup> Le revenu représente 85% du SMIC net majoré des allocations familiales (prises en compte dans le revenu garanti) pour les familles de deux enfants et 89% pour celles de 3 enfants enfant.

<sup>22</sup> Cf. notamment le rapport n° 334 (session 2004-2005) de Mme Valérie LETARD, Sénateur, sur les minima sociaux.

Il n'y a donc pas de frontière étanche entre les dispositifs et les différences de logiques qui les sous-tendent ne sont pas clairement perçues par les bénéficiaires. Dans ces conditions, l'écart de montant entre RMI et API, de l'ordre de 90€ mois pour une personne seule avec un enfant et de 155€ avec trois enfants (cf. tableau ci-dessous) apparaît difficile à justifier, pour deux personnes se trouvant dans la même situation d'isolement.

**Ecart entre le montant du revenu garanti par l'API et le RMI  
pour une personne seule au 1<sup>er</sup> juillet 2006 (€)**

Situation	Montant du revenu garanti par l'API	Montant net du forfait logement	Montant du RMI	Montant net du forfait logement	Ecart API-RMI	Ecart API-RMI net du forfait logement
Personne seule	551,81	501,49	433,06	381,09	118,75	120,40
Personne isolée + 1 enfant	735,75	634,94	649,59	545,66	86,16	89,28
Personne isolée + 2 enfants	919,69	795,17	779,51	650,89	140,18	144,28
Personne isolée + 3 enfants	1103,63	979,11	952,73	824,11	150,90	155,00

Les frais induits par le jeune âge des enfants pourraient justifier l'écart constaté. **Or le lien entre le niveau du revenu minimum et l'âge des enfants, n'apparaît pas non plus justifié** : les rares études disponibles sur ce sujet<sup>23</sup> montrent bien une légère baisse du coût moyen de l'enfant à partir de 4 ans, mais soulignent en même temps une forte augmentation à partir de l'entrée au collège<sup>24</sup>. En outre, ces études montrent que la part importante des frais de garde dans le coût des enfants de moins de 4 ans (plus d'un tiers) explique largement l'écart de coût moyen avec la tranche d'âge supérieure. Or ces frais ne sont généralement pas supportés par les allocataires de l'API qui sont très peu nombreuses à faire garder leurs enfants par des tiers rémunérés<sup>25</sup>.

**Au total, la différence de revenu avec le RMI, combinée à l'absence de lien entre le versement de la prestation et l'insertion du bénéficiaire, peut s'interpréter comme le soutien au choix des mères isolées de jeunes enfants de se consacrer à leur éducation pendant leurs trois premières années, en leur offrant un revenu intermédiaire entre un revenu d'insertion et un revenu salarial.**

<sup>23</sup> Cf. notamment Niveau de vie et taille du ménage : estimations d'une échelle d'équivalence, Jean-Michel Hourriez et Lucile Olier, Economie et statistiques, n°308, 1997. Selon ces travaux, en 1995, la dépense supplémentaire occasionnée à un ménage par la présence d'un enfant était de 12% pour un enfant de 0 à 4 ans, 11% pour un enfant de 5 à 9 ans, 18% pour un enfant de 10 à 14 ans et 28% pour un enfant de 15 à 19 ans.

<sup>24</sup> L'échelle d'équivalence de l'OCDE, qui pondère les membres d'une unité familiale pour comparer les niveaux de vie, attribue à un enfant de moins de 14 ans 0,3 unité de consommation, et à un enfant de plus de 14 ans 0,5 unité de consommation.

<sup>25</sup> Moins de 2% touchent une prestation de garde d'enfants, cumulable avec l'API.

## **2. Cette conception limite les possibilités d'action pour l'insertion professionnelle des bénéficiaires**

*a) L'objectif d'insertion professionnelle des bénéficiaires de l'API n'est cependant plus absent de la gestion du dispositif :*

- Les bénéficiaires de l'API figurent parmi les cibles prioritaires des contrats aidés du plan de cohésion sociale : les contrats d'avenir (CA), dans le secteur non-marchand, et le contrat d'insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA) dans le secteur marchand sont ainsi réservés aux titulaires de l'API, du RMI ou de l'ASS. En outre, les allocataires de l'API ont également accès en tant que tels au contrat initiative emploi (CIE) et au contrat d'accès à l'emploi (CAE) ;
- Des mesures d'intéressement à la reprise d'activité (cf. annexe 7) ont été prévues et viennent d'être renforcées par la loi du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux<sup>26</sup> et ses décrets d'application. Elles permettent notamment le cumul total de l'API avec des revenus d'activités pendant les trois premiers mois. A partir du 4<sup>e</sup> mois d'activité, l'allocataire cumule l'API, soit avec 50% de ses revenus d'activité si celle-ci compte moins de 78 heures par mois, soit avec une prime forfaitaire mensuelle de 225 € et avec la prime de retour à l'emploi de 1000€, pour une activité supérieure à 78 heures par mois<sup>27</sup>. L'avantage par rapport à la situation d'inactivité résultant de ces mesures se situe en moyenne à 300€ par mois pour un mi-temps et 700€ par mois pour un temps plein, avant déduction des surcoûts liés à l'activité (frais de garde, transports...).

*b) Toutes ces mesures n'ont toutefois qu'un impact limité sur les bénéficiaires de l'API*

Au 1<sup>er</sup> septembre 2006, 2018 allocataires de métropole, soit 1,11% d'entre eux, étaient en contrat d'avenir, alors que pour l'ensemble des allocataires de minima sociaux (RMI, ASS, AAH et API) ce pourcentage s'élevait à 2,66% ;

Au 31 décembre 2004, 10,9% des allocataires déclaraient un revenu d'activité et 6% bénéficiaient d'un dispositif d'intéressement (dans les modalités antérieures à la loi du 23 mars 2006), soit 6,4% pour les bénéficiaires d'API courte et 5,5% pour les bénéficiaires d'API longue (source CNAF).

La difficulté d'accéder à l'emploi pour des personnes seules ayant à assumer la garde d'un jeune enfant et n'ayant majoritairement ni qualification ni expérience professionnelles<sup>28</sup> constitue le premier facteur d'explication de cette situation. L'existence de surcoûts liés à la reprise d'activité insuffisamment pris en charge en l'absence d'aides spécifiques (cf. infra II B 2) atténuant l'impact positif des mécanismes d'intéressement en constitue un deuxième.

En outre, l'absence d'objectif explicite d'insertion professionnelle, dans le dispositif, qui détermine la vision qu'ont les bénéficiaires de l'aide qui leur est accordée, et la nature de l'accompagnement des allocataires, principalement orienté par les CAF sur l'accès aux droits aux prestations et sur le soutien à la fonction parentale, constitue un troisième facteur défavorable, en particulier par rapport aux autres minima sociaux à objectif d'insertion comme le RMI et l'ASS.

---

<sup>26</sup> La loi assouplit en outre les conditions d'accès à ces contrats, en supprimant notamment la condition de durée préalable de perception de l'allocation.

<sup>27</sup> Dans sa rédaction issue du décret 2006-1197 du 29 septembre 2006, le cumul de 50% des revenus d'activité et de la prime forfaitaire est possible. Cela résulte selon la DGAS d'une erreur matérielle qui devrait être prochainement rectifiée.

<sup>28</sup> Le système statistique actuel ne permet malheureusement pas d'être plus précis sur le profil des allocataires, cf. I.D.

L'accompagnement offert par les CAF aux allocataires (cf. annexe 4) ne prend en effet en compte l'objectif d'accès à l'emploi que secondairement, bien que l'article 11-3 de la convention d'objectifs et de gestion (COG) entre l'Etat et la CNAF pour la période 2005-2008 ait prévu le développement par les CAF de l'offre de services en direction des familles monoparentales, comportant un « socle minimal d'accompagnement social » et le recentrage des aides financières sur l'aide au projet.

Les premiers éléments d'information disponibles sur la mise en œuvre de cet objectif (engagée dans le courant de l'année 2005) soulignent que **l'accompagnement par les CAF des allocataires de l'API a été renforcé, mais est resté orienté prioritairement sur l'insertion sociale** (cf. annexe 4) :

- l'accompagnement des allocataires vise d'abord à améliorer leur information sur les droits et ensuite à aider à l'élaboration et la mise en œuvre d'un projet familial et social. Le suivi est assuré simultanément par des entretiens individuels ou collectifs avec les techniciens conseils pour identifier l'ensemble des droits susceptibles d'être ouverts du fait de la situation de l'allocataire et prévenir les difficultés de gestion de l'allocation (information sur les déclarations à fournir et sur la notion de vie maritale par exemple) et par les travailleurs sociaux, dans une perspective de détection des difficultés familiales et d'insertion sociale (soutien à la parentalité, groupes de parole, expression artistique, accès aux vacances...);
- la dimension professionnelle du projet n'est abordée le plus souvent qu'au cours du dernier entretien destiné à préparer la sortie de l'API et consiste principalement à informer l'allocataire de l'existence de dispositifs spécifiques et à l'orienter vers le SPE ;
- si la majorité des CAF évoquent l'existence de partenariats avec des acteurs de l'insertion professionnelle (ANPE, DDTEFP, ASSEDIC, conseil général, missions locales, structures d'insertion par l'économie, centres d'information et de documentation des femmes et des familles, organismes de formation), elles n'en précisent pas le contenu effectif et ne sont pas en mesure d'en fournir une évaluation.

Dans les départements visités, la mission a pu en particulier constater que le travail social des CAF implique des contacts avec les services sociaux du conseil général (PMI, ASE) pour le suivi des familles, cette coordination n'étant pas nécessairement formalisée dans une convention et de qualité hétérogène. En revanche, il n'existe pas de liens institutionnels systématiques avec le service public de l'emploi ou les services du conseil général chargés de l'insertion. **L'accès direct des structures du service de l'emploi (DDTEFP, ANPE) aux données des CAF, par exemple aux coordonnées des allocataires éligibles aux emplois aidés, n'est ainsi pas prévu alors qu'il est possible pour les services sociaux des partenaires et pour les services des conseils généraux pour le suivi des allocataires du RMI dans le cadre d'un service Internet sécurisé (CAFPRO).** Cette situation complique la promotion des outils de la politique de l'emploi auprès des allocataires de l'API, dont une faible proportion est inscrite à l'ANPE et donc connue de celle-ci. Cette coordination ne peut s'effectuer que par l'intermédiaire des CAF qui adressent au SPE les allocataires volontaires.

Sur ce dernier point, la situation devrait cependant s'améliorer avec la mise en service, en octobre 2006, au profit des collectivités locales et des ALE prescriptrices de contrats aidés, d'un système d'échanges automatisés d'informations -le système ELICA géré par le CNASEA- leur permettant d'accéder à la liste des allocataires de minima sociaux éligibles à ces contrats<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Le CNASEA consolidera mensuellement le fichier, à l'aide des données des CAF et des MSA (allocataires de l'API, de l'AAH et du RMI), centralisées par leurs caisses nationales, et des ASSEDIC (allocataires de l'ASS), centralisée par l'UNEDIC. Pour les ALE, les données seront accessibles à partir du 21 octobre 2006 via leur système d'information de gestion des demandeurs d'emploi (GIDE).

Ce constat souligne l'importance prioritaire accordée par les travailleurs sociaux des CAF à la construction ou reconstruction d'une cellule familiale sur une démarche d'insertion professionnelle, qu'ils n'ont tendance à envisager qu'une fois la famille stabilisée et socialement insérée et qu'ils ne maîtrisent pas.

### ***3. Des initiatives locales des CAF sont parvenues à engager des dynamiques d'insertion professionnelle, à une échelle toutefois réduite***

Plusieurs CAF dont certaines ont été visitées par la mission se sont cependant engagées dans des actions plus volontaristes en faveur de l'insertion sociale et professionnelle des allocataires de l'API, menées en partenariat avec des acteurs de l'insertion. Ces exemples sont présentés dans l'annexe 4. Les différents types d'actions menées sont rappelés ici, selon l'ordre croissant d'implication de la CAF dans l'insertion professionnelle des allocataires.

#### *a) L'attribution d'aides financières à la démarche d'insertion*

Le premier niveau d'intervention est constitué par l'attribution par les CAF, dans le cadre de leurs crédits d'action sociale, d'aides financières à la démarche d'insertion, pour prendre en charge différents frais occasionnés par la reprise d'une activité, tels que le reste à charge de la garde d'enfants après intervention des prestations légales, les frais de transports, etc. : « bourse stage insertion » de la CAF de Lyon consistant à allouer aux allocataires parents isolés suivant un stage de formation ou accédant à un emploi une aide de 130 ou 230€ par mois pendant 3 mois à 6 mois (300 bénéficiaires par an) ; « aide financière insertion parent isolé », de la CAF de Bordeaux d'un montant de 12€70 par jour et d'une durée maximale de quatre mois en cas de stage non rémunéré.

#### *b) Le soutien financier à des structures associatives*

Un deuxième niveau d'intervention correspond à l'attribution d'un soutien financier direct à des structures associatives réalisant des actions d'insertion à caractère social et/ou professionnel destinées aux familles monoparentales : c'est le cas par exemple de la CAF de Lyon qui subventionne 4 associations offrant des « stages tremplins », ouverts à quelques dizaines d'allocataires de l'API chaque année, de 120 à 560 heures comportant notamment des bilans socioprofessionnels, des ateliers de préparation à l'emploi (expression écrite et orale, techniques de recherche d'emploi) voire des stages en alternance.

#### *c) L'engagement direct des caisses dans le financement et le pilotage de dispositifs d'insertion*

Enfin, un troisième niveau est représenté par l'engagement direct des caisses dans le montage de dispositifs d'insertion sociale et professionnelle qu'elles financent et pilotent, parfois avec le concours de partenaires : la caisse la plus engagée à cet égard est sans doute celle de Bordeaux qui a créé en 1985 un centre de préparation à la vie active (CPVA) visant spécifiquement à l'insertion des allocataires de l'API<sup>30</sup> dans les dimensions de l'accès aux droits, de l'accompagnement à la fonction parentale et de l'aide à la recherche d'emploi et à la réinsertion sociale. Grâce à la présence dans son équipe de formateurs et de conseillers emploi-formation, le CPVA propose des bilans socioprofessionnels, des ateliers de préparation à l'emploi, des sessions d'élaboration de projet et un accompagnement à leur mise en oeuvre. Une évaluation faite six mois après la sortie et portant sur 32 bénéficiaires montre que 50% des bénéficiaires ont un emploi (dont 31% en CDI), 19% encore en formation, et 22% en recherche d'emploi, seules 9% restant inactives. D'autres caisses, comme Annecy et Lyon, financent des dispositifs du même type (cf. annexe 4) pour lesquels elle recourt ou devrait recourir cependant à un appui externe fourni par un organisme de formation (Annecy) ou d'insertion (Lyon).

---

<sup>30</sup> Son intervention s'est étendue depuis également aux autres allocataires de la CAF.

*d) Les conditions du succès d'une démarche d'insertion professionnelle conduite par les CAF*

Ces expériences mettent en évidence les conditions du succès d'une démarche d'insertion professionnelle conduite par les CAF :

- l'établissement d'un bilan socioprofessionnel, l'élaboration et la mise en oeuvre d'un parcours et un suivi personnalisé impliquent d'associer aux travailleurs sociaux des professionnels de l'insertion (formateurs, conseillers emploi-formation) : si les travailleurs sociaux des CAF peuvent prendre directement en charge la réalisation de certaines actions, ils ne disposent pas de la formation et de l'expertise nécessaire pour assurer en totalité ces fonctions ;
- les CAF peuvent contribuer efficacement par des interventions et des partenariats financiers et une politique de développement des structures de gardes à lever les freins à l'insertion (frais de garde d'enfants, aides à la mobilité, formation).

**B. Le devenir des allocataires à la sortie de l'API justifie de réorienter l'allocation vers une démarche d'insertion ciblée**

*1. Le montant et la durée de versement de l'API suscitent un risque d'éloignement durable de l'emploi et d'installation dans l'inactivité*

Les études menées à partir des données de la CNAF et sur l'échantillon national des bénéficiaires de minima sociaux soulignent le risque d'installation dans l'assistance pour la population restant dans le dispositif. En effet, si la durée de perception de l'allocation (qui ne peut être mesurée qu'à l'échelon local) est inférieure à la durée légale maximale pour la majorité des bénéficiaires, ceux qui restent dans le dispositif éprouvent des difficultés à retrouver une activité :

- pour une cohorte d'allocataires présents fin 2001, 43% des sortants de l'API courte et 45% de ceux de l'API longue ont basculé dans le RMI deux ans après ;
- par comparaison avec la situation initiale fin 2001 (12% d'emploi, 26% de chômage et 62% d'inactivité), le maintien dans l'API deux ans après correspond à une stagnation de la situation (14% d'emploi, 22% de chômage et 64% d'inactivité) alors que la sortie de l'API correspond à une amélioration nette (37% d'emploi, 31% de chômage et 32% d'inactivité) ;
- cette situation des allocataires de l'API s'observe alors qu'en moyenne le taux d'activité des mères de famille monoparentale est supérieur à celui des mères vivant en couple<sup>31</sup> ;
- à titre de comparaison, les bénéficiaires du RMI présents en 2001, qui sont dans une situation initiale de chômage et d'activité plus élevés (12% d'emploi, 62% de chômage et 26% d'inactivité) voient leur situation s'améliorer légèrement 2 ans après en restant dans le RMI (17% d'emploi, 54% de chômage et 28% d'inactivité) et fortement en en sortant (43% d'emploi, 30% de chômage et 26% d'inactivité).

---

<sup>31</sup> Respectivement 80% contre 74%. Mais le taux d'activité est inférieur pour les mères de familles monoparentales ayant un enfant de moins de 3 ans (resp. 56% contre 61%).

Ainsi, le fait de rester dans le dispositif de l'API pourrait entraîner, du fait de la perte du lien avec l'horizon professionnel, un éloignement des perspectives de reprise d'activité, plus marqué que pour les allocataires du RMI, alors qu'une sortie rapide permet de renouer avec l'activité sans qu'il soit possible, faute de connaissance du niveau de formation et de l'expérience professionnelle des allocataires, de vérifier si ces différences de parcours s'expliquent seulement par la durée de présence dans le dispositif ou par la disparité des publics.

Plusieurs études confirment néanmoins le lien entre la durée de retrait du marché du travail permise par un revenu garanti et les difficultés ultérieures d'insertion professionnelle :

- selon une étude à paraître<sup>32</sup> la diminution du taux d'emploi des mères isolées de jeunes enfants due à l'API est comprise entre 7 et 11 points en moyenne annuelle sur les 4 années qui ont suivi son introduction ;
- les études ayant évalué l'impact de l'extension, en 1994, de l'Allocation parentale d'éducation (APE) aux mères de deux enfants estiment de même autour de 15 points la diminution du taux d'activité de cette population<sup>33</sup> : la précarisation de l'emploi féminin, notamment le développement de l'emploi à temps partiel expliqueraient pour partie l'attractivité de l'allocation pour les femmes peu qualifiées. Une étude visant à identifier les déterminants du choix de l'APE<sup>34</sup> confirme cette analyse en montrant que les femmes ayant choisi l'APE sont à la fois plus jeunes, moins qualifiées, plus fréquemment frappées par le chômage et soumises à des conditions de travail pénibles (temps partiel, flexibilité des horaires) que celles n'ayant pas cessé de travailler. Solution attractive à court terme, l'APE a cependant infléchi défavorablement les trajectoires professionnelles des femmes l'ayant utilisé : leur taux de chômage s'est accru de 9 points ; parmi les femmes qui avaient un emploi stable, on dénombre 8% de trajectoires vers un emploi précaire, 17% de trajectoires vers le chômage, et 25% de trajectoires vers l'inactivité<sup>35</sup>.

En conclusion, il est probable **les femmes ayant les niveaux de qualification et d'expérience professionnelles les plus faibles et ne pouvant de ce fait prétendre qu'à des emplois à conditions de travail et de rémunération peu attractives restent le plus longtemps dans le dispositif, au risque de rendre plus difficile le retour ultérieur à l'emploi.**

## ***2. Les parcours des allocataires et leurs caractéristiques nécessitent une approche ciblée de l'insertion***

Compte tenu de leur âge (60% ont moins de 30 ans), la mission considère que l'objectif final d'une démarche d'insertion des allocataires de l'API devrait être l'accès à l'emploi : à l'échéance du droit, cela apparaîtra comme une nécessité, éventuellement différée par le passage au RMI qui devrait conduire néanmoins l'ancien bénéficiaire de l'API à s'engager dans une démarche d'insertion contractualisée. Dans cette perspective, attendre la fin du droit à l'API pour proposer aux bénéficiaires une démarche d'insertion risque de réduire les chances que celle-ci réussisse.

---

<sup>32</sup> « Offre de travail des mères isolées : retour sur l'introduction en 1976 de l'allocation de parent isolé », Yves de Curraize et Hélène Périvier, revue de l'OFCE. A paraître.

<sup>33</sup> Allain et Sedillot (1999).

<sup>34</sup> « Effet des incitations financières sur l'offre de travail des femmes : l'effet de l'APE », Céline Marc, dossier d'étude n°32 de la CNAF, novembre 2002.

<sup>35</sup> Enquête sur échantillon réalisée en 1998 par le CREDOC pour la CNAF.

*a) Le taux de rotation élevé des bénéficiaires suggère toutefois une approche différenciée de la démarche d'insertion :*

Pour une partie du public susceptible de quitter l'API avant la fin de droits, soit parce qu'elle ne connaît pas de difficultés sociales lourdes, soit parce que son éloignement de l'emploi est moindre, il s'agit surtout d'assurer le maintien du lien avec le réseau professionnel ou le SPE à l'entrée dans l'allocation, pour lui permettre de saisir les possibilités de retour à l'emploi ;

Pour d'autres allocataires, il est nécessaire d'engager une démarche d'insertion lourde reposant sur le triptyque évaluation de l'écart à l'emploi / définition d'un parcours / suivi personnalisé. Les études évoquées ci-dessus suggèrent que les chances de réussite d'une telle démarche sont d'autant plus élevées qu'elle est entreprise tôt.

La mission estime notamment nécessaire de rompre avec le principe communément admis par les services sociaux des CAF qu'une phase de réadaptation sociale et d'apprentissage de la fonction parentale doit *systématiquement* précéder l'évocation de l'insertion professionnelle : d'une part, tous les allocataires, mêmes s'ils sont isolés, n'ont pas besoin d'un accompagnement social lourd ; d'autre part, les deux démarches peuvent être entreprises et se conforter simultanément, la re-socialisation pouvant être facilitée par le contact avec un milieu de travail. En particulier, la réalisation précoce d'un bilan socioprofessionnel permettant de mesurer l'éloignement de l'emploi et d'identifier les étapes nécessaires -de type accompagnement social, formation ou préparation à l'emploi- avant la mise en situation de travail ne peut nuire à l'insertion sociale de l'allocataire.

*b) Une réponse appropriée doit être apportée à la contrainte que représente la garde d'enfants*

Une telle orientation suppose qu'une réponse appropriée soit apportée à la contrainte spécifique que représente la garde de jeunes enfants, pour permettre à l'allocataire de participer aux actions d'insertion qui lui seraient proposées. La garde des jeunes enfants soulève en effet deux obstacles très concrets qui expliquent sans doute pour partie la difficulté des CAF et de leurs partenaires à proposer des actions d'insertion professionnelle aux allocataires de l'API :

- D'une part, la répartition de l'offre de garde collective, financièrement la plus adaptée aux ménages à bas revenus<sup>36</sup> est mal adaptée aux besoins : l'offre est en effet plus faible dans les zones où se concentrent les allocataires de l'API. En outre la priorité d'accès en urgence aux allocataires de minima sociaux s'engageant dans une démarche d'insertion inscrite dans les conventions passées par les CAF et consacrée par la loi du 23 mars 2006 apparaît difficile à concrétiser et à contrôler, les gestionnaires ne souhaitant pas geler des places<sup>37</sup>. Enfin, peu de crèches offrent les souplesses horaires nécessaires à l'accueil d'enfants de parents travaillant en horaires atypiques, comme cela peut être le cas des femmes reprenant une activité, par exemple dans le commerce ou l'hôtellerie.

---

<sup>36</sup> Selon une note de CNAF de juin 2006, le reste à charge pour les parents à faible revenus se limite en moyenne à 70€ par mois pour une garde à temps complet (9H par jour et 178 jours par mois) après intervention des aides de la CAF (prestation de service unique) et du crédit d'impôt. L'augmentation de ce dernier dans le cadre de la loi de finances pour 2006 (passage du taux du crédit d'impôt de 25 à 50%) devrait réduire ce reste à charge à 48€. C'est le mode de garde le moins onéreux pour les parents et le plus coûteux pour la collectivité (1300€ par mois et par place en moyenne).

<sup>37</sup> La CNAF soutient plutôt une solution incitant les gestionnaires à utiliser la souplesse laissée par la réglementation qui autorise un taux d'occupation de 110% pour faire face à des situations d'urgence.

- d'autre part, le reste à charge pour l'autre mode de garde accessible, l'assistance maternelle, apparaît dans de nombreux cas non supportable malgré le complément mode de garde et le crédit d'impôt (cf. annexe 8). Au niveau d'aide le plus élevé du complément, il atteint 30 à 300€/mois, en prenant en compte le crédit d'impôt au taux de 50%, pour une garde à temps plein, selon le niveau de rémunération de l'assistante maternelle. Les aides supplémentaires, comme l'aide au retour à l'emploi des femmes versée par l'ANPE (cf. infra) ne le couvrent pas.

Pour les quelques expériences recensées par la mission, et donc des effectifs peu importants, ces obstacles liés à la garde ont généralement pu être surmontés, selon les services sociaux rencontrés. Mais une extension de l'objectif vers une offre d'insertion pour une large partie des allocataires nécessitera d'autres moyens plus organisés.

## **C. L'organisation du dispositif d'insertion des bénéficiaires d'API ne peut être spécifique**

### **1. Eviter la multiplication de dispositifs voisins**

Les politiques visant à l'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficulté mobilisent aujourd'hui plusieurs réseaux d'acteurs, principalement autour du service public de l'emploi et des conseils généraux.

A partir de l'expérience menée dans le cadre du plan en faveur des allocataires de l'ASS à l'automne 2005, l'ANPE met en place le parcours personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE), ouvert depuis janvier 2006 à l'ensemble des demandeurs d'emploi (y compris les allocataires de l'API s'ils sont inscrits comme tels). Ce dispositif, qui s'inscrit dans la mission de service public de l'Agence, financée par l'Etat sur le programme 102 « accès et retour à l'emploi » de la mission « travail – emploi), s'appuie sur :

- un diagnostic initial, établi par un conseiller de l'agence, de la distance à l'emploi de la personne, aboutissant à l'orienter vers un des 5 « parcours type » définis : recherche accélérée d'emploi, recherche active, recherche accompagnée, accompagnement social ou création d'entreprise ;
- un suivi mensuel personnalisé sous forme d'entretiens entre un conseiller-référent de l'agence et le demandeur d'emploi, destiné à réajuster le diagnostic et l'orientation et à faire le point après chaque étape du parcours ;
- le cas échéant, l'intervention de prestataires ou co-traitants, comme l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA, cf. infra), à qui sont confiés la réalisation de certaines actions du parcours (évaluation, formation, préparation à l'emploi, accompagnement à la recherche d'emploi, activités d'insertion).

Pour les personnes les plus éloignées de l'emploi, l'ANPE peut mobiliser dans le cadre de ces parcours des instruments de financement qui sont mis à sa disposition (cf. annexe 9) :

- l'aide à la reprise d'activité des femmes (ARAF) destinée à couvrir une partie du coût de la garde d'enfants, d'un montant de 460 € si un enfant n'est pas scolarisé, versée une fois sur une période de 12 mois (17.000 bénéficiaires en 2005) ;
- l'appui social individualisé (ASI) qui permet d'offrir aux publics en difficulté d'insertion professionnelle en raison d'un cumul de problèmes (familiaux, sociaux, santé, etc.) pendant une durée de 6 mois (renouvelable une fois) un accompagnement social (soutien psychologique, aide aux démarches administratives, aides à la résolution des problèmes financiers ou liés à la santé ou au logement) et professionnel, donnant lieu à un contrat entre le bénéficiaire et le prestataire chargé de l'ASI.

Les conseils généraux mettent en place des dispositifs de diagnostic, d'élaboration de parcours d'insertion et d'accompagnement du même type pour les allocataires du RMI et développent, en relation avec les autres collectivités locales, les entreprises et les structures d'insertion par l'économique une offre d'emplois d'insertion que certains ouvrent déjà aux allocataires de l'API. L'article L.263-18 du code de l'action sociale et des familles permet d'ailleurs en ce cas aux bénéficiaires de l'API de signer un contrat d'insertion. Parmi les départements visités par la mission, les Hauts-de-Seine et la Haute-Savoie font ainsi bénéficier ces derniers de places disponibles en chantiers ou structures d'insertion qu'ils ont déjà financées dans le cadre du plan départemental d'insertion, sans nécessairement leur faire signer un engagement contractuel<sup>38</sup>. En revanche la Haute-Savoie réserve son dispositif d'évaluation et de suivi (un bilan socioprofessionnel et une orientation réalisés conjointement par un travailleur social et un conseiller de l'ANPE) aux seuls allocataires du RMI.

La mission a réalisé par ailleurs une enquête téléphonique rapide sur quelques départements (cf. annexe 10) dont les résultats rejoignent les constats opérés au cours des déplacements en région : les conseils généraux, s'ils ne font pas de communication particulière et ne conçoivent pas de dispositifs spécifiques pour les allocataires de l'API, ouvrent fréquemment les dispositifs mis en place pour les allocataires du RMI à ce public.

Comme l'ANPE, avec laquelle ils passent d'ailleurs convention pour l'accompagnement des allocataires, les conseils généraux ont recours pour leurs dispositifs à des opérateurs externes auxquels ils confient tout ou partie de la réalisation du parcours d'insertion.

De multiples opérateurs proposent en effet des interventions couvrant certaines étapes d'un parcours d'insertion :

- les missions locales offrent aux 16-25 ans un service d'accueil, d'information, d'orientation et de suivi et les aident à résoudre de multiples difficultés dans les domaines de la formation, de l'emploi, de la santé ou du logement ;
- les structures créées pour animer les plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (PLIE) coordonnent et organisent sur un territoire les actions destinées à accompagner le retour à l'emploi des publics fragiles ;
- les organismes de formation proposent des actions destinées à ces publics. En particulier l'AFPA propose des parcours préparatoires à l'entrée en contrat aidé dans le cadre de son programme d'action subventionné par l'Etat sur le programme 102 ;
- l'ensemble des opérateurs de l'insertion (entreprises d'insertion, associations intermédiaires, ...) réalisent des actions constituant des étapes des parcours d'insertion.

La mission considère que le nombre relativement modeste des allocataires de l'API, comparé à celui des allocataires du RMI ou des autres catégories de personnes susceptibles de bénéficier d'actions d'insertion, ne justifie pas la construction d'un dispositif supplémentaire, d'autant plus que le passage par l'API n'est pour beaucoup de bénéficiaires qu'une étape. Il paraît préférable d'appuyer le dispositif à mettre en place sur l'organisation existante, afin d'éviter d'ajouter à la superposition des dispositifs, régulièrement dénoncée.

---

<sup>38</sup> Dans les Hauts de Seine, le CG le demande pour toutes les personnes prises en charge.

## ***2. L'attribution aux CAF d'une mission nouvelle relative à l'insertion professionnelle des allocataires de l'API n'apparaît pas souhaitable***

Par ailleurs, faire évoluer l'offre de services des CAF vers l'accompagnement de l'insertion professionnelle des allocataires de l'API n'apparaît pas opportun.

D'une part, les moyens humains disponibles ne permettraient pas aux caisses d'assurer cette nouvelle offre sans une augmentation et une diversification de leurs recrutements. Les effectifs disponibles pour réaliser un accompagnement personnalisé de l'ensemble des allocataires sont en effet aujourd'hui constitués par 2570 travailleurs sociaux<sup>39</sup> soit en moyenne un travailleur social pour 2089 familles monoparentales allocataires ou encore un travailleur social pour 73 allocataires de l'API. L'intervention de ces travailleurs sociaux, limitée principalement à l'accompagnement social, se concentre sur 12% des familles allocataires et en particulier sur les familles monoparentales ayant un enfant de moins de 3 ans dont 52% sont suivies et qui mobilisaient en 2003 un tiers des interventions sociales des CAF. Ces effectifs sont de surcroît inégalement répartis : 9 CAF n'ont pas de travailleurs sociaux, 12 n'ont pas de conseillères en économie sociale et familiale et 8 n'ont pas d'assistantes sociales. La CNAF estime ainsi que la généralisation du dispositif d'accompagnement *social* (comportant l'offre à chaque allocataire de l'API de deux entretiens collectifs et d'un ou deux entretiens individuels) exigerait la mobilisation de 316 travailleurs sociaux à temps plein impliquant 170 recrutements.

D'autre part, donner aux CAF la mission d'accompagner l'insertion professionnelle des allocataires de l'API exigerait des moyens supplémentaires et des compétences nouvelles. Là où des dispositifs « expérimentaux » fonctionnent, ceux-ci (cf. II.A.3) sont destinés à un public peu nombreux (65 allocataires sur plus de 900 dans la CAF de Haute-Savoie) et il apparaît impossible d'envisager un changement d'échelle sans recrutements. En outre, si cette mission devait être assurée directement par les CAF, cela supposerait soit une mutation du métier des travailleurs sociaux difficile à envisager, soit le recrutement de nouveaux profils de compétence de type conseiller emploi formation, comme l'a fait la CAF de Bordeaux au sein du CPVA. Une telle évolution qui éloignerait les CAF de leurs objectifs et méthodes d'intervention de la branche famille n'apparaît pas justifiée dès lors qu'il existe des opérateurs spécialisés dans l'insertion professionnelle. La mission estime préférable d'engager les CAF à « passer le relais » à de tels opérateurs en assurant un lien entre l'allocataire et ce réseau dès l'entrée dans le droit (cf. infra III. C.).

Cette position ne fait pas obstacle à ce que les CAF continuent à assurer leur mission d'accès aux droits et d'accompagnement social, dans les termes prévus par la COG. La mission estime cependant nécessaire de renforcer leur coordination dans ce domaine avec les services sociaux des Conseils généraux qui sont amenés à suivre le même public. L'intérêt d'un investissement fort des CAF, au-delà de l'accès au droit, dans l'accompagnement individuel des familles faisant déjà l'objet d'un suivi par les travailleurs sociaux du département au titre de l'ASE ou de la PMI n'apparaît pas clairement, compte tenu notamment de la disproportion des moyens entre les deux institutions, et ne pourrait que contribuer à la multiplication des intervenants sur une même situation sociale. En revanche, comme la mission l'a observé en Haute-Savoie ou en Charente, la coordination peut permettre de concentrer les moyens des CAF sur des actions collectives appelant des compétences spécialisées (CESF par exemple).

En outre, les CAF ont un rôle déterminant à jouer dans la levée des freins à l'emploi représentés par les difficultés de garde des jeunes enfants :

- pour organiser et développer l'accès en urgence à des modes de gardes, par exemple en engageant une action concertée avec les autres financeurs des crèches (collectivités locales) pour inciter les gestionnaires à utiliser au maximum les souplesses de fonctionnement permises par la réglementation (sur occupation temporaire de 10%) ou en développant les outils de connaissance des disponibilités de places en crèche ou chez les assistantes maternelles ;

---

<sup>39</sup> Au 31 décembre 2003.

- pour dégager les crédits d'action sociale<sup>40</sup> nécessaires au financement du reste à charge des familles à faibles revenus.

### III. LES MODALITES D'UNE REFORME DE L'API ORIENTEE VERS UNE DEMARCHE D'INSERTION

Dès lors qu'il est patent que l'API contribue à installer une partie de ses bénéficiaires dans les minima sociaux, il apparaît nécessaire et légitime d'« activer » cette allocation, c'est-à-dire de la réorienter vers l'insertion sociale et professionnelle. Des préalables importants doivent cependant être pris en compte pour concrétiser une telle réforme.

#### A. Plusieurs préalables conditionnent cette réforme

On a vu (cf. II.A) que rien ne justifiait, au regard des besoins économiques des bénéficiaires, l'écart entre API et RMI, notamment lorsqu'il s'agit de familles monoparentales bénéficiant de l'un ou l'autre minimum social. Mais la cible de l'API, notamment de l'API longue – de jeunes mères isolées avec des enfants à charge en bas âge- implique qu'**un simple alignement de l'API sur le RMI serait politiquement difficile** et socialement contestable. Si l'on part du postulat qu'à l'inverse un alignement du RMI sur l'API n'est pas souhaitable ou possible -tant pour des raisons budgétaires que de maintien de l'écart avec les revenus d'activité-, la démarche recommandée par la mission est de concevoir une « nouvelle API », plus incitative aux efforts d'insertion, mais qui conserve des spécificités liées à la situation familiale de ses bénéficiaires, principalement l'isolement et la charge d'un enfant non scolarisable. Le maintien d'une structure spécifique d'allocation doit aussi permettre de ne pas perdre de vue un des objectifs de départ qui reste d'actualité, à savoir éviter les placements à l'aide sociale à l'enfance pour des raisons économiques.

Le deuxième préalable à prendre en compte est **l'impossibilité actuelle d'un transfert pur et simple par voie législative de l'API aux conseils généraux**, en gestion et en financement. C'est un objectif souhaitable à terme, les départements étant devenus les acteurs de référence de l'action sociale individualisée, et la mission rejoint à ce sujet les conclusions du rapport des sénateurs Mercier et de Raincourt. Mais les difficultés d'absorption par les conseils généraux de la vague de décentralisation de 2002-2005<sup>41</sup>, tant fonctionnellement que budgétairement, le contentieux qui subsiste avec l'Etat quant au financement de ces transferts font qu'il serait illusoire, et sans doute contre-productif, de chercher à imposer aujourd'hui un nouveau transfert, même si les enjeux de l'API sont quantitativement plus limités que ceux du RMI ou de l'APA.

La troisième considération est la nécessité pour toute réforme de l'API de s'inscrire dans une **vision globale des minima sociaux**. Le rapport de Mme LETARD a bien montré la grande diversité du paysage actuel, et l'absence de cohérence et de lisibilité que cela implique. La réforme devra donc, dans son architecture d'ensemble comme dans les détails pratiques, s'efforcer au-delà de sa cible propre de contribuer à une meilleure cohérence des minima sociaux.

L'API, on l'a dit, n'a pas réellement intégré un objectif d'insertion, même s'il n'est pas totalement absent. Cela se traduit dans le faible nombre d'allocataires de l'API dans les différents dispositifs d'insertion, même lorsqu'ils leur sont accessibles, qu'il s'agisse des plans départementaux d'insertion, des mesures d'intéressement ou des aides au retour à l'emploi de l'ANPE. Augmenter significativement le nombre d'allocataires de l'API inscrits dans **une démarche d'insertion implique donc un surcoût**, même si l'on peut en espérer une diminution à terme des allocataires de l'API et du RMI.

---

<sup>40</sup> L'évolution contrainte des crédits d'action sociale des caisses ne devrait pas constituer à cet égard un obstacle dans la mesure où le scénario de réforme de l'API proposé par la mission permettra de dégager des marges de manœuvre pour financer l'insertion et l'accompagnement des allocataires (cf. IV C).

<sup>41</sup> Pour s'en tenir au domaine social, création de l'aide personnalisée à l'autonomie (APA) en 2002, transfert du financement du RMI en 2004, création des maisons départementales du handicap en 2005.

Enfin, et c'est le cinquième considérant de départ, il faudra se fixer des **objectifs raisonnables en matière d'insertion** au vu des caractéristiques des allocataires, qu'il s'agisse de leurs caractéristiques personnelles (âge, niveau de qualification) ou des obstacles intrinsèques liés à leur situation (mobilité et garde d'enfants). Imaginer d'intégrer tous les allocataires de l'API dans une démarche obligatoire d'insertion dès l'ouverture des droits est une illusion, sauf à se contenter d'une illusion d'insertion (mise à disposition des travailleurs sociaux de la CAF, séances collectives de sensibilisation à la parentalité ...), très éloignée en tous cas d'une insertion professionnelle. Par contre, augmenter par exemple de 10 points le nombre d'allocataires de l'API actifs, ou diminuer de 10 ou 20 points la bascule dans le RMI à la sortie de l'API sont des objectifs atteignables.

## **B. Peut-on améliorer la condition d'isolement ?**

Comme on l'a montré au I-B, la condition d'isolement est peu précise, soumise à controverse et peut, par conséquent, induire des comportements frauduleux dans la mesure où la réalité de l'isolement est difficile à apprécier et à contrôler. Le contrôle de l'isolement absorbe une partie importante des ressources de la CNAF et demeure, en dépit des tentatives d'harmonisation de la CNAF, assez aléatoire puisqu'il s'agit d'apprécier une situation de fait difficile à cerner. Il est en outre assez mal ressenti, tant par les contrôleurs des caisses qui préféreraient substituer les contrôles par échanges de fichiers plus objectifs aux contrôles sur place, que par les allocataires qui soulignent son caractère intrusif. C'est dans ce contexte que la mission a étudié deux pistes d'amélioration : l'alignement sur la définition fiscale et la mise en place d'une définition économique de l'isolement.

### ***1. Un rapprochement avec la définition fiscale de l'isolement ne résout pas la difficulté***

La fiche de mission (cf. annexe 1) demandait « d'analyser la définition juridique de l'isolement au sens de l'API ainsi que sa portée pratique, eu égard, notamment, à la définition utilisée par ailleurs en droit fiscal ».

#### ***a) La notion d'isolement utilisée en droit fiscal n'est pas moins ambiguë que celle utilisée pour l'API***

La notion d'isolement intervient en droit fiscal dans le calcul de l'impôt sur le revenu dans le cadre de deux dispositifs :

- la détermination du quotient familial des contribuables célibataires ou divorcés ayant des enfants à charge<sup>42</sup> qui, en cochant la case T de la déclaration de revenus, peuvent bénéficier d'une majoration de ce quotient ;
- la détermination du quotient familial des contribuables célibataires, divorcés ou veufs dont les enfants majeurs sont imposés séparément<sup>43</sup> et qui peuvent bénéficier d'un avantage à la condition de vivre seuls (case N de la déclaration de revenus).

---

<sup>42</sup> La majoration du quotient familial est définie au II de l'article 194 du code général des impôts.

<sup>43</sup> L'avantage de quotient familial au titre d'enfants majeurs imposés distinctement est décrit aux a, b et e de l'article 195 du code général des impôts. La condition d'isolement est définie dans l'article 2 de la loi des finances pour 2004.

Les définitions respectives de l'isolement dans le code de la sécurité sociale et dans le code des impôts sont peu éloignées: la principale différence de ces deux textes est que le code de la sécurité sociale parle de « d'assumer seul la charge effective et permanente d'un ou plusieurs enfants », là où le code des impôts parle de « vivre seul et supporter seul à titre exclusif ou principal la charge d'au moins un enfant<sup>44</sup> ». La définition du « vivre seul » en droit fiscal est conçue comme l'envers de la vie maritale qui repose sur la définition du concubinage du Code Civil (article 515-8). Sont réputées « vivre seules » les personnes qui cohabitent et qui, en raison de leurs liens familiaux, ne sont pas susceptibles de contracter mariage (articles 161 à 163 du code civil) ou autorisées à souscrire un pacte civil de solidarité (1<sup>o</sup> de l'article 515-2 du code civil). La notion d'isolement du droit fiscal est donc assez proche de la définition sociale. Comme en droit social, la simple cohabitation ne suffit pas à caractériser le concubinage. La définition fiscale pose les mêmes difficultés que celle utilisée pour l'API : il n'y a pas de critère matériel permettant de prouver l'isolement. L'isolement est déclaratif.

#### *b) Les services fiscaux éludent la question du contrôle*

La DGI ne mène pas de contrôles sur place ciblés sur l'isolement, car les enjeux ne sont pas suffisamment importants<sup>45</sup> pour l'administration fiscale. Néanmoins, en cas de soupçon de concubinage, l'administration fiscale peut demander des renseignements au contribuable. S'il atteste sur l'honneur vivre seul au sens des dispositions en cause, l'administration fait foi aux déclarations sur l'honneur des contribuables. Il n'y a donc pas de contentieux sur la question. Cet évitement ne fait que corroborer le caractère incontrôlable de la définition de l'isolement.

**La mission estime donc qu'il n'y a pas de gains pratiques à attendre d'un alignement des définitions des codes de la sécurité sociale et des impôts quant à l'isolement.**

#### ***2. Substituer un critère d'isolement économique à la définition actuelle pourrait constituer une piste à explorer***

L'impossibilité à formuler une définition efficiente de l'isolement et à prouver la vie maritale conduit à s'interroger sur la pertinence du critère d'isolement utilisé. En effet, fonder une prestation légale sur un critère aussi difficile à définir et à contrôler est parfois inéquitable et souvent inefficace. C'est pourquoi la mission propose d'étudier une définition de l'isolement comme un isolement économique (l'absence de mise en commun des ressources et d'aide financière) et d'abandonner la notion de vie maritale qui est difficilement vérifiable. Serait définie comme isolée économiquement une personne qui ne met pas en commun ses ressources avec un tiers et dont les éventuelles aides financières ou en nature (hébergement gratuit) reçues d'un tiers (quel qu'il soit, conjoint, parent ou autre) sont inférieures à un certain seuil. Les aides reçues seraient prises en compte dans la base des ressources de façon plus complète que dans la législation actuelle.

---

<sup>44</sup> Le code de la sécurité sociale (L. 524-2) dispose que « Sont considérées comme parents isolés pour l'application de l'article L.524-1, les personnes veuves, divorcées, séparées, abandonnées ou célibataires qui assument seules la charge effective et permanente d'un ou plusieurs enfants résidant en France, ainsi que les femmes seules en état de grossesse ayant effectué la déclaration de grossesse et les examens prénataux prévus par la loi ». Le code des impôts (article 194-2), prévoit que « pour l'imposition des contribuables célibataires ou divorcés qui vivent seuls, le nombre de parts prévu au I est augmenté de 0,5 lorsqu'ils supportent à titre exclusif ou principal la charge d'au moins un enfant. Lorsqu'ils entretiennent uniquement des enfants dont la charge est réputée également partagée avec l'autre parent, la majoration est de 0,25 pour un seul enfant et de 0,5 si les enfants sont au moins deux. Ces dispositions s'appliquent nonobstant la perception éventuelle d'une pension alimentaire versée en vertu d'une décision de justice pour l'entretien desdits enfants ».

<sup>45</sup> Le dispositif concernant les personnes seules ayant un ou plusieurs enfants à charge concerne 1,5 million de contribuables, pour un coût de 370 M€. Le dispositif ayant trait aux personnes seules ayant élevé un ou plusieurs enfants de plus de 25 ans qui n'est plus à leur charge est plafonné à 800€ et concerne 4,2 millions de contribuables pour un coût de 1,5 milliard d'euros).

Cette définition présente plusieurs avantages :

- Elle est plus équitable. Il est plus juste de réserver l'aide aux personnes qui ne bénéficient pas de transferts financiers de tiers quels qu'ils soient. Avec la définition actuelle de l'isolement, une allocataire logée et nourrie par ses parents conserve son allocation alors que la présence d'un conjoint, même sans ressources, peut conduire à la suppression de l'API<sup>46</sup>. Dans le second cas, les ressources pour élever l'enfant sont inférieures et pourtant l'API est supprimée et la personne perçoit le RMI.
- Alors que la définition actuelle est dichotomique (la vie maritale et l'apport de ressources de la part du conjoint, même minime, conduit à une exclusion pure et simple du droit), une définition économique de l'isolement permettrait de moduler l'allocation et donc de tenir compte du continuum de situations qui existent entre la vie maritale et l'isolement total : aide financière d'un tiers, hébergement, collocation...
- Une définition économique de l'isolement permet une prise en compte de toutes les ressources, comme le montre l'exemple des personnes hébergées : actuellement l'hébergement est pris en compte forfaitairement dans l'évaluation du montant des ressources pour le calcul du montant de l'allocation mais, en pratique, c'est le seul avantage en nature relatif au logement qui est pris en compte. Cela constitue une inégalité de traitement des allocataires : une allocataire logée et nourrie par ses parents a davantage de ressources qu'une personne totalement isolée sans que l'apport de ressources en nature soit pris en compte dans le calcul de l'allocation. On pourrait imaginer qu'un montant forfaitaire, sur le modèle du forfait logement, soit pris en compte dans le calcul des ressources de l'allocataire pour tenir compte des repas et de divers avantages fournis.
- Elle est en accord avec la jurisprudence : les tribunaux tendent à privilégier la composante économique de l'isolement et déclarent isolée une personne dont le conjoint ne participe pas financièrement à la vie du ménage.
- Elle rend le contrôle plus aisé et plus efficace : le contrôle de l'isolement économique n'est pas aussi intrusif que lorsqu'il s'agit de démontrer la vie maritale. Il peut se faire en grande partie grâce à la demande des relevés de compte de l'allocataire et grâce à un accès au fichier lié aux ouvertures et clôtures de comptes bancaires. D'après une jurisprudence de la Cour de cassation<sup>47</sup>, le relevé de compte ne relève pas de la vie privée et est accessible aux contrôleurs de la CAF.

L'annexe 11 illustre l'impact de cette évolution sur des cas-types fréquemment rencontrés par les CAF. Elle montre que le nouveau dispositif pourrait à la fois permettre plus de souplesse et d'équité dans le traitement de situations voisines et simplifier le contrôle qui se concentrerait sur les ressources. En ce cas toutefois, le développement de l'accès des contrôleurs à des systèmes d'information externes (CIRSO, FICOBA, ADONIS) permettant d'obtenir des données sur les ressources des personnes contrôlées apparaît nécessaire.

---

<sup>46</sup> Même si, de plus en plus, les tribunaux ne suppriment l'API que si la vie maritale s'accompagne d'une mise en commun des ressources.

<sup>47</sup> Arrêt de la 1<sup>ère</sup> chambre civile de la Cour de Cassation du 28 mai 1991

### C. Une réforme axée sur l'insertion, en préservant la cible familiale

A condition d'isolement inchangée, et compte tenu des préalables exposés ci-dessus (cf. III.A) l'intégration d'un objectif d'insertion sociale et professionnelle dans l'API pourrait se faire selon le schéma suivant :

- **D'abord en ciblant cet effort sur les allocataires les plus à risque d'installation dans l'API et les minima sociaux.** Pour procéder à ce ciblage, la mission propose de conjuguer deux méthodes :
  - la réalisation d'un bilan de la situation professionnelle à l'entrée dans l'API, systématique mais simplifié<sup>48</sup> visant à repérer les allocataires, relevant de l'API courte comme de l'API longue pour lesquels une démarche précoce d'insertion est souhaitable, compte tenu de leur éloignement de l'emploi. Ce repérage pourrait s'appuyer sur plusieurs critères objectifs (cf. I.D et II.B) tels que le faible niveau de qualification, la faible expérience professionnelle et une part de l'API dans les ressources supérieure à 75% ;
  - la prise en compte systématique des allocataires présents dans l'API longue depuis plus d'un an.

L'entrée dans le dispositif d'insertion serait ainsi proposée systématiquement aux allocataires de l'API longue présents depuis plus d'un an dans l'allocation et à ceux des allocataires de l'API courte et de l'API longue identifiés comme ayant le plus besoin d'un accompagnement lourd et donc les moins susceptibles de sortir de l'allocation avant un an. Pour ces derniers, les premières étapes du parcours d'insertion compatibles avec la priorité donnée à la vie familiale (bilan de compétences, dispositif d'accompagnement social, formation légère) pourraient ainsi être engagées dès la première année, les phases les plus lourdes (formation, stages en milieu professionnel) n'étant entreprises qu'ensuite.

Cette sélection permet d'éviter d'engager des actions pour une part sans suite vis-à-vis de bénéficiaires qui sortiront rapidement de l'API, et a pour conséquence de réduire le coût de cette démarche d'insertion. Sur la base des données disponibles, on peut estimer que 110 000 bénéficiaires de l'API seraient ainsi concernés. Dans cette « nouvelle API », la démarche d'insertion serait volontaire pour les allocataires auxquels elle serait proposée au cours de la première année, mais deviendrait une obligation de l'allocataire après un an, sous réserve de la capacité des administrations à proposer et organiser une démarche d'insertion adaptée à la situation de l'allocataire. A cet égard, l'instauration d'une sanction financière à l'absence d'engagement dans une démarche d'insertion n'apparaît pas souhaitable dans la phase de montée en charge du dispositif d'insertion.

Pour les bénéficiaires de l'API courte -qui ne verraient aucun changement dans le montant de leur allocation, puisque celle-ci ne leur est versée qu'un an-, la démarche d'insertion resterait dans tous les cas optionnelle. Faute d'une connaissance suffisante de cette population, il est difficile d'anticiper la proportion de celles qui souhaiteraient ou pourraient utilement en bénéficier ; mais les effectifs réduits de cette catégorie font que son absorption dans un dispositif d'insertion ne poserait pas de problèmes majeurs.

---

<sup>48</sup> Ce bilan professionnel systématique aurait pour objet de recueillir les informations permettant d'évaluer le degré d'éloignement de l'emploi (niveau de formation, expérience professionnelle) et de détecter rapidement les allocataires qui auront besoin d'un appui important.

- **En modulant à compter de la deuxième année la structure de l'API, avec un montant de base aligné sur le RMI.**

Cette décroissance rapide de l'API longue, annoncée dès l'entrée dans l'allocation, permettrait d'inverser l'image de l'allocation comme salaire maternel, au profit d'un revenu d'attente destiné à faire face d'abord à une situation particulière, couplé à l'exigence d'une démarche d'insertion afin de préparer la sortie de l'allocation.

- **En prenant en charge en complément de l'allocation les frais supplémentaires, notamment de garde d'enfants et de transports générés par les démarches d'insertion et d'accès à l'emploi.**

Ce complément ne serait versé qu'aux allocataires, relevant de l'API courte comme de l'API longue, s'engageant réellement dans une démarche d'insertion. Son montant serait déterminé au vu des frais réels exposés, de manière à couvrir intégralement, par exemple, le reste à charge des frais de garde. Ce choix implique une appréciation individuelle<sup>49</sup> des besoins par la structure responsable de l'organisation de la démarche d'insertion (cf. infra III.D.).

Les économies dégagées par cette baisse de l'API longue en deuxième année (-125 M€<sup>50</sup>, cf. calcul en IV.C) doivent permettre de financer d'une part la charge de l'insertion, d'autre part le retour à l'équilibre du programme 106 « action en faveur des familles vulnérables ».

#### **D. Confier aux conseils généraux, dans le cadre du volontariat, la prise en charge de l'insertion des bénéficiaires**

##### ***1. Un choix envisageable dans un cadre volontaire, assorti d'un partage des coûts :***

L'expérience acquise par les Conseils généraux dans l'organisation du dispositif d'insertion des allocataires du RMI justifierait de leur confier la responsabilité de celui des bénéficiaires de l'API, public qu'ils connaissent pour une large part au titre de leurs missions d'aide sociale. Certains leur ouvrent déjà l'accès à des dispositifs conçus pour les allocataires du RMI, sans exiger de contreparties financières. Ces choix locaux se fondent sur un intérêt économique à la fois immédiat (l'admission de quelques allocataires de l'API dans un dispositif déjà financé par ailleurs, un chantier d'insertion par exemple, permet d'optimiser la dépense) et de long terme (prévenir par une intervention précoce un basculement probable dans le RMI réduit la dépense future).

Toutefois, les Conseils généraux sont aujourd'hui très attachés à ce que cette intervention en faveur des allocataires de l'API reste à leur initiative. La position majoritaire au sein de l'Assemblée des départements de France (ADF) est en effet opposée à l'attribution à court terme d'une compétence légale générale aux départements en matière d'insertion des bénéficiaires de minima sociaux. Outre le désaccord persistant avec l'Etat sur la compensation de la charge résultant du transfert du financement du RMI, deux raisons principales expliquent cette position :

- le souci de laisser le temps aux administrations départementales d'acquérir l'expertise et le savoir-faire nécessaires à l'exercice des nouvelles compétences résultant de la phase deux de la décentralisation. L'ADF s'est ainsi prononcée pour cette raison pour une pause législative et réglementaire<sup>51</sup> ;

<sup>49</sup> Un « complément insertion » conçu sous forme de prestation légale dont le montant serait fixé sur le plan national ne répondrait pas à la grande variabilité des charges à couvrir selon les situations.

<sup>50</sup> Evaluée sur la base de 51,5% des allocataires de l'API présents depuis plus d'un an au 31/12/2005, soit 105 000.

<sup>51</sup> Elle a ainsi demandé que le projet de réforme de la protection juridique des majeurs soit différé.

- la réticence d'une partie des Conseils généraux à l'idée même d'un traitement des allocataires de minima sociaux dans un dispositif d'insertion unique, la dimension de politique familiale de l'API justifiant pour eux un traitement spécifique. En outre, l'intégration des allocataires de l'API dans le dispositif d'insertion du RMI pourrait impliquer une réorganisation des services, notamment des relations entre ceux chargés de l'insertion et ceux chargés de l'aide sociale à l'enfance, qui devrait être préparée à l'avance.

Pour ces raisons, donner aux Conseils généraux une compétence obligatoire en ce domaine susciterait leur opposition et imposerait en tout état de cause un transfert de ressources nouvelles. En revanche, une démarche volontaire, dans le cadre d'expérimentations locales, pourrait être envisagée à court terme. Quatre départements ont ainsi passé convention avec l'association « Agence nouvelle des solidarités actives » pour expérimenter sur un territoire, en liaison avec les autres collectivités territoriales, de nouvelles formes d'intervention en faveur des allocataires de minima sociaux : contrat unique de retour à l'emploi, globalisation des aides financières individuelles pour lever les effets désincitatifs d'une reprise d'activité.

Dans une même perspective, il paraît possible de lancer, par voie de convention entre l'Etat, les CAF concernées et les Conseils généraux volontaires, l'expérimentation de dispositifs d'insertion destinés aux allocataires de l'API, avec un partage des surcoûts négocié au cas par cas, par exemple selon les principes suivants :

- financement par l'Etat des contrats aidés et autres outils de la politique de l'emploi mobilisés (ARAF, formations AFPA, ...), auquel pourrait s'ajouter une contribution négociée au financement de l'accompagnement ;
- financement par les départements de tout ou partie du coût de l'accompagnement (en fonction du recours ou non à des moyens supplémentaires), des dispositifs d'insertion collectifs (ex : chantiers d'insertion) et d'aides individuelles à l'insertion (participation aux frais de garde et de transport) ;
- financement par les prestations légales et l'action sociale de la branche famille des frais de garde d'enfants et de mobilité.

Dans le cadre de ces expérimentations, le rôle des CAF dans l'accès aux droits et l'accompagnement social des bénéficiaires de l'API ne serait pas remis en cause. Néanmoins, cette intervention devrait s'effectuer en étroite coordination avec les services du Conseil général :

- orientation par les CAF des nouveaux entrants vers le service insertion du conseil général pour évaluation et élaboration du parcours d'insertion ;
- prise en charge par les CAF d'interventions à visée d'insertion sociale pour ce public.

## ***2. Un dispositif alternatif doit néanmoins être prévu, dans les départements où les conseils généraux ne souhaiteraient pas s'engager***

Le choix de l'expérimentation implique toutefois que de nombreux départements ne s'engageront pas à court terme dans la prise en charge de l'insertion professionnelle des bénéficiaires de l'API. Une organisation alternative devra donc être mise en place.

La CAF étant le « guichet d'entrée » des allocataires de l'API, la mission préconise de prévoir la passation de conventions entre celle-ci et des opérateurs de l'insertion professionnelle, auxquels serait confiés les missions suivantes :

- le bilan de la situation professionnelle des allocataires entrants destiné à repérer les allocataires les plus à risque d'installation dans l'inactivité (cf. III.C.) ;
- l'organisation du dispositif d'insertion proposé systématiquement aux allocataires de l'API longue présents depuis plus d'un an et facultativement aux allocataires de l'API courte ou de l'API longue présents depuis moins d'un an et repérés comme « à risque » grâce au bilan à l'entrée. Ce dispositif viserait notamment à élaborer un parcours d'insertion personnalisé, utilisant les différentes mesures de la politique de l'emploi ouverte à ce public, et à en mettre en place le suivi.

Le métier des CAF n'étant pas d'être des acteurs de l'insertion professionnelle, la mission préconise de modifier par avenant l'article 11.3 de la COG Etat-CNAF pour y poser le principe d'une délégation obligatoire de ces missions à un opérateur spécialisé.

Concernant le choix de l'opérateur, deux voies paraissent possibles :

- soit confier cette responsabilité à l'ANPE sur la base d'une décision nationale permettant l'intervention de l'Agence en direction de l'ensemble des allocataires (y compris non inscrits comme demandeurs d'emploi), les allocataires de l'API étant par exemple intégrés dans le dispositif du PPAE. L'Agence prescrirait dans le cadre de ce parcours les mesures à objectif d'insertion sociale ou professionnelle confiées aux différents prestataires qu'elle mobilise. Les conditions, notamment financières, de cette intervention seraient définies dans le cadre des relations entre l'Etat et l'Agence. A l'échelon local, la CAF et l'ANPE définiraient par convention l'organisation pratique du dispositif ;
- soit laisser aux CAF le choix du ou des l'opérateur(s), pour tenir compte de la diversité des situations locales et des partenariats existants. Il serait en ce cas souhaitable de préciser dans la COG le contenu des missions à confier à ces opérateurs, fixer les objectifs à atteindre et prévoir les moyens financiers nécessaires à la rémunération des opérateurs.

Quelle que soit l'option choisie, il est en outre nécessaire de prévoir les moyens supplémentaires à consacrer à l'insertion, en particulier par le fonds d'action sociale des CAF pour le financement du reste à charge des frais de garde d'enfants des personnes en insertion. Dans la perspective d'un accroissement rapide de l'effort d'insertion, il paraît indispensable de cadrer l'évolution de ces moyens dans un avenant à la COG.

La mission souligne la nécessité d'une cohérence entre l'application de la dégressivité de l'allocation qu'elle propose et la mise en place du dispositif d'insertion : il n'est pas envisageable de mettre en œuvre la dégressivité avant que la prise en charge de l'insertion des allocataires soit assurée sur l'ensemble du territoire ; en revanche, le délai préalable à l'application de la dégressivité pourrait être mis à profit pour expérimenter localement les différents modes d'organisation évoqués avant de les généraliser.

#### IV. LE FINANCEMENT DE L'ALLOCATION PARENT ISOLE

##### A. L'insuffisance des dotations de l'API a contribué à la constitution d'une dette de l'Etat vis-à-vis de la CNAF

Le financement de l'API s'appuyait initialement sur la sécurité sociale. Le financement de l'API a été réformé par la loi de finances pour 1999, afin d'alléger le coût du travail et les cotisations sociales du coût de cette prestation. Il est dorénavant à la charge de l'Etat. La liquidation de la prestation est assurée par les caisses d'allocations familiales et les caisses de la mutualité sociale agricole.

En ce qui concerne la CNAF, une convention financière du 7 mars 2006 entre l'Etat et l'ACOSS précise les dates et les montants des versements effectués par l'Etat au bénéfice du régime général de sécurité sociale, en remboursement de prestations servies par ce dernier, dont l'API.

##### Echéancier des versements de l'Etat à l'ACOSS en 2005 et 2006, hors régularisations au titre des exercices antérieurs

2005		2006	
Date versement	Montant (M€)	Date versement	Montant (M€)
5 janvier	71,90	5 janvier	69,27
7 février	71,90	3 février	69,27
7 mars	71,90	6 mars	69,27
5 avril	71,90	5 avril	69,27
6 mai	71,90	5 mai	69,27
6 juin	71,90	5 juin	69,27
5 juillet	71,90	5 juillet	69,27
5 août	71,90	4 août	69,27
5 septembre	71,90	5 septembre	69,27
5 octobre	71,90	5 octobre	69,27
7 novembre	71,90	6 novembre	69,27
5 décembre	71,87	5 décembre	69,27
Total	862,77	Total	831,25

Source : Conventions financières entre l'Etat et l'ACOSS.

En ce qui concerne la mutualité sociale agricole (MSA),

- pour les salariés agricoles, la CNAF verse hebdomadairement les sommes correspondant au financement de l'API à la MSA, selon les termes de la convention relative au financement du régime des salariés agricoles ;
- pour les non salariés agricoles, le financement étatique transite hebdomadairement par le fonds de financement des prestations sociales et des non salariés agricoles (FFIPSA).

**1. Les dotations de l'API, bien qu'en augmentation, sont manifestement sous calibrées**

a) Les crédits ouverts ont progressé de 38,8% entre 1999 et 2006

**Dotations en loi de finances de l'API**

Années d'exécution budgétaire	LFI	Evolution (%)	Reports	PLFR	Crédits ouverts	Evolution (%)	Dépense budgétaire au 31/12	Consommation en %
1999	645 316 690		0	0	645 316 690		645 316 690	100,00%
2000	663 458 123	2,8%	0	61 355 622	724 813 745	12,3%	724 813 745	100,00%
2001	713 918 748	7,6%	0	0	713 918 748	-1,5%	713 918 748	100,00%
2002	740 000 000	3,7%	0	65 000 000	805 000 000	12,8%	805 000 000	100,00%
2003	804 860 000	8,8%	0	1 914 645	806 774 645	0,2%	806 774 645	100,00%
2004	769 700 000	-4,4%	908 067	0	770 608 067	-4,5%	769 700 000	99,88%
2005	862 770 350	12,1%	908 067	31 820 000	895 498 417	16,2%	894 590 000	99,90%
2006	875 000 000	1,4%						

*Source : direction du budget.*

La dotation en loi de finances initiale pour 2006 s'établit à 875 M€. Les dotations initiales ont augmenté de 33,7% entre 1999 et 2005, passant de 645 M€ à 862 M€, soit une évolution moyenne annuelle de 4,96%.

Les crédits ouverts, après prise en compte des différents mouvements budgétaires en cours d'exécution, ont progressé de 38,8% entre 1999 et 2005, soit +5,61% par an en évolution moyenne.

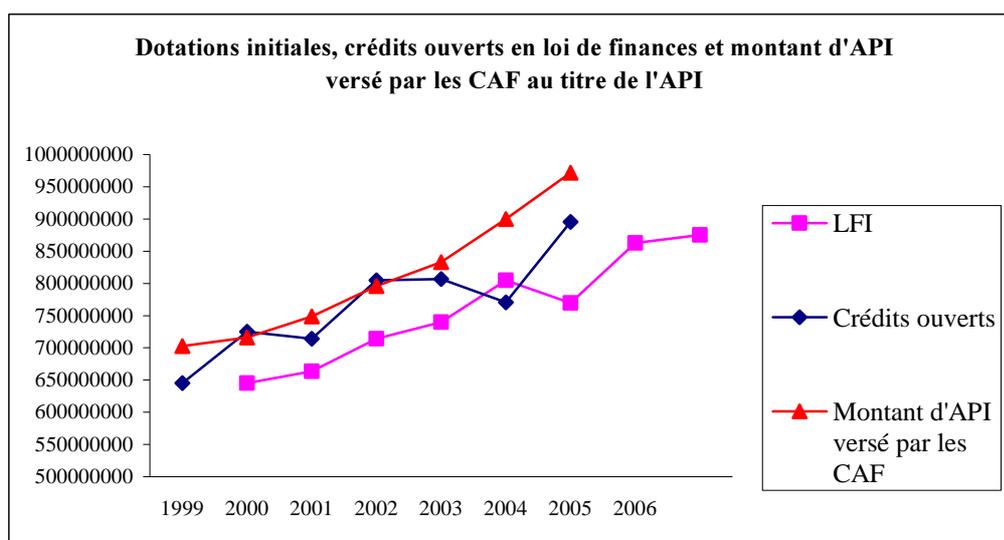
La dynamique de croissance des dotations initiales comme des crédits ouverts est donc bien supérieure à celle du budget général de l'Etat : les dépenses ordinaires, en exécution, ont en effet cru de 9,78% entre 1999 et 2005, soit 1,57% en moyenne annuelle.

b) Les crédits ouverts ne couvrent pas le montant des API versé par les régimes

Les volumes d'API versés ont progressé de 5,55% en moyenne annuelle sur la période 1999-2005. Bien que les crédits ouverts aient pour leur part augmenté de 5,61% en moyenne annuelle dans le même temps, ils n'ont couvert le montant de l'API versé qu'en 2000 et en 2002.

**Différence entre les crédits ouverts et le montant de l'API versé par tous les régimes**

Années	Crédits ouverts (source : direction du budget)	Evolution (%)	Montant de l'API versé tous régimes (source : CNAF)	Evolution (%)	Différence
1999	645 316 690		702 617 591,21		-57 300 901,21
2000	724 813 745	12,3%	716 297 648,87	1,9%	8 516 096,13
2001	713 918 748	-1,5%	748 857 747,81	4,5%	-34 938 999,81
2002	805 000 000	12,8%	795 789 471,14	6,3%	9 210 528,86
2003	806 774 645	0,2%	833 163 015,79	4,7%	-26 388 370,79
2004	770 608 067	-4,5%	899 713 423,27	8,0%	-129 105 356,27
2005	895 498 417	16,2%	971 727 612,30	8,0%	-76 229 195,30
Moyenne annuelle/Total		5,61%		5,55%	-306 236 198,39



c) Les sous-dotations constatées ne sont pas dues à une mauvaise appréciation par les services des déterminants de la dépense

– Le poids relatif des différents déterminants de la dépense

La croissance de la dépense d'API s'explique par une mesure nouvelle (l'alignement du montant de l'API dans les DOM sur les montants métropolitains), l'effet-prix (la revalorisation annuelle de l'API) et un effet-volume (l'augmentation du nombre d'allocataires).

L'impact de chacun de ces éléments sur la dépense a été évalué par la CNAF dans ses exercices de prévision, pour les CAF et pour tous les régimes :

	2004	2005	2006
<b>CAF</b>			
<b>Evolution de la dépense (euros constants) (a) dont</b>	<b>7,97%</b>	<b>8,05%</b>	<b>6,46%</b>
- augmentation de la dépense due à l'effet-prix (b)	1,59%	2,36%	1,88%
- augmentation de la dépense due aux mesures nouvelles (c)	1,35%	1,34%	1,41%
Déflateur (b)*(c)	2,96%	3,73%	3,32%
<b>- Effet volume à législation constante (a)/[(b)*(c)]</b>	<b>4,86%</b>	<b>4,16%</b>	<b>3,04%</b>
<b>TOUS REGIMES</b>			
<b>Evolution de la dépense (euros constants) dont</b>	<b>7,99%</b>	<b>8,00%</b>	<b>6,42%</b>
<b>Effet volume à législation constante</b>	<b>4,88%</b>	<b>4,12%</b>	<b>3,00%</b>

Source : CNAF

L'effet-volume est le principal facteur explicatif de l'augmentation de 6,42% de la dépense prévue en 2006 : 3% de l'accroissement de la dépense lui est du.

- Les modalités de la prise en compte, dans la prévision, des différents déterminants de la dépense
  - *L'alignement du montant de l'API dans les DOM sur les montants métropolitains*

La loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000 a prévu l'alignement progressif des montants du RMI et de l'API sur les montants métropolitains. En ce qui concerne l'API, chaque année, du 1<sup>er</sup> janvier 2001 au 1<sup>er</sup> janvier 2006, le montant a été majoré de 9,38% pour le parent isolé et de 3,12% par enfant à charge.

La revalorisation de l'API dans les DOM a également conduit à une augmentation du nombre de bénéficiaires, par l'effet mécanique de relèvement du seuil de ressources. La part des allocataires de l'API habitant les DOM passerait de 12,5% de l'ensemble des allocataires (26 400 personnes) en 2006, à 13,4% (29 600) en 2007, selon la DREES.

Selon la CNAF, « *l'impact de l'harmonisation progressive du montant de l'API dans les DOM par rapport à celui de la métropole majeure de plus d'un point l'évolution des dépenses France entière : +1,3 point en 2004 et en 2005, +1,4 point en 2006 et 2007* ».

- *La revalorisation de la base mensuelle de calcul des allocations familiales*

Le montant de l'API en France métropolitaine est fixé à 150% de la base mensuelle de calcul des allocations familiales (BMAF) pour le parent isolé et à 50% de la BMAF par enfant à charge (article R.524-5 du code de la sécurité sociale).

La BMAF est revalorisée par décret « *une ou plusieurs fois par an, conformément à l'évolution des prix à la consommation hors tabac prévue dans le rapport économique, social et financier annexé à la loi de finances pour l'année civile à venir* » ; si l'évolution des prix constatée diffère de la prévision, il est procédé à un ajustement pour l'année civile suivante (art. L.551-1 du code de la sécurité sociale). La revalorisation annuelle de la BMAF entraîne mécaniquement une augmentation de l'API.

La prévision budgétaire de l'effet prix sur la dépense d'API repose donc sur deux hypothèses :

- l'hypothèse d'inflation du projet de loi de finances pour l'année N, l'évolution de la BMAF n'étant connue qu'au 1er janvier de l'année N ;
- une hypothèse sur le montant moyen de l'API, qui s'appuie sur les dernières données connues (montant total de la dotation et nombre d'allocataires).

#### **Revalorisation de la base mensuelle de calcul des allocations familiales**

<b>Au 1er janvier</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Revalorisation de la base mensuelle de calcul des prestations familiales	+0,7 %	+0,5 %	+1,8 %	+2,1 %	+1,7 %	+1,7 %	+2,2 %	+1,8 %

- *Le nombre d'allocataires*

→ *La DREES effectue des prévisions d'effectifs dans l'ensemble « robustes »*

La prévision du nombre d'allocataires pour l'année en cours et l'année à venir est effectuée par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) en février. Elle est adressée à la DGAS.

La méthodologie utilisée par la DREES s'appuie sur :

- la prévision du nombre de bénéficiaires de l'API « longue », sur la base du bilan démographique de l'INSEE ;
- la prévision du nombre de bénéficiaires de l'API « courte », en fonction de l'évolution du nombre de familles monoparentales et de l'emploi salarié ;
- une hypothèse de répartition entre les deux catégories d'allocataires (API longue et API courte).

La CNAF effectue sa propre prévision en avril. Des échanges ont lieu entre les deux entités se livrant aux prévisions d'effectifs, sous l'égide de la DGAS.

La méthodologie utilisée s'est avérée fiable : le nombre d'allocataires de l'API anticipé par la DREES est proche des effectifs constatés.

<b>Bénéficiaires, France entière, en moyenne annuelle</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Effectifs prévus en février N-1 (y compris MSA)	180 000/182 000	191 000	200 600 / 200 300
Effectifs constatés au 31/12/N (CNAF seule)	183 682	191 539	200 157

*Source : DREES.*

*Note : les allocataires de l'API à la MSA sont environ 1 200.*

La DGAS s'est appuyée, dans ses demandes budgétaires initiales en LFI, comme dans ses demandes de réajustement budgétaire en LFR, sur les prévisions de la DREES.

→ *La justification des crédits demandés ne s'est pourtant pas appuyée sur les prévisions de la DREES mais a tablé sur une diminution du nombre de bénéficiaires.*

Le projet annuel de performance (PAP) d'un programme inclut, depuis le PLF 2006, une justification au premier euro permettant notamment d'informer le Parlement des raisons des montants des crédits qui sont demandés. La justification au premier euro concourt à l'appréciation de la sincérité des projets de loi de finances. Le PAP du programme 106 « actions en faveur des familles vulnérables » pour 2006 indiquait ainsi que s'agissant de l'estimation du nombre de bénéficiaires, « *la prévision 2005 s'établit à 195 000 titulaires de l'allocation. Pour 2006, la prévision prend en compte les effets d'activation de cette dépense dans le cadre d'une démarche volontariste d'accompagnement des bénéficiaires de l'API vers le retour à l'emploi* ».

L'estimation du projet annuel de performance faisait en effet fond sur deux évolutions susceptibles d'entraîner une baisse du nombre d'allocataires :

- d'une part, « l'ensemble des mesures contenues dans le plan de cohésion sociale et les ordonnances pour l'emploi devraient limiter les flux de l'API ». De même, l'amélioration du dispositif ARAF (cf. annexe 9), l'ouverture de la prestation de service « objectif projet » de l'ANPE aux femmes ayant durablement quitté le marché de l'emploi, la création d'un congé parental plus court et mieux rémunéré (le COLCA) ont été considérés comme des éléments devant limiter les flux d'API ;
- d'autre part, la mise en place d'une démarche d'insertion systématique pour les bénéficiaires de l'API, comprenant un volet « insertion sur le marché du travail » et un volet « aide à la garde d'enfant » est destinée à faciliter le retour à l'emploi. Il convient de souligner que si des mesures ont bien été prises pour ouvrir certains contrats aidés aux allocataires et renforcer les mécanismes d'intéressement, le dispositif visant à proposer systématiquement une démarche d'insertion n'a pas été mis en place et ne correspond pas à l'engagement d'offre de service de la CNAF inscrit dans la COG 2005-2008, qui est beaucoup plus en retrait sur l'objectif d'insertion professionnelle (cf. II). Rien n'a été fait pour traduire cette intention du

PAP en obligation pour la CNAF ou pour confier à un autre acteur cette démarche d'insertion systématique.

**Le projet annuel de performance prévoyait en conséquence que le nombre de bénéficiaires s'établirait à 181 000 en 2006 (-7,2%), alors que la prévision de la DREES s'échelonnait entre 207 400 et 208 300 allocataires.**

#### Déterminants de la dépense d'API figurant dans le projet annuel de performance pour 2006

Déterminants de dépenses	2003 (constaté)	2004 (constaté)	2005 (prévisions)	2006 (prévisions)
Nombre de bénéficiaires (moyenne annuelle)	186 900	191 500	195 000	181 000
Montant moyen mensuel de l'allocation	375 €	389 €	397 €	404 €
API courte	20% des allocataires		Mêmes hypothèses retenues en raison de leur stabilité depuis la création de l'allocation	
API longue	80% des allocataires			

*Source : projet annuel de performance pour 2006.*

L'hypothèse d'évolution du nombre d'allocataires retenue dans le projet de loi de finances pour 2006 a fait l'objet de deux critiques du Sénat :

- un avis du 24 novembre 2005, présenté par M. Paul BLANC au nom de la commission des affaires sociales du Sénat sur la loi de finances pour 2006 fait état des doutes de la commission sur l'hypothèse d'évolution du nombre de bénéficiaires et indique qu'« un dérapage des dépenses apparaît donc inévitable », après avoir souligné que « la sous-estimation de ces dépenses apparaît par ailleurs chronique ».
- M. Auguste CAZALET, rapporteur spécial sur les crédits de la mission « solidarité et intégration », s'est étonné devant la commission des finances du Sénat, dans une communication du 23 novembre 2005, de l'évolution prévue des bénéficiaires de l'allocation parent isolé et a condamné la tendance à sous-évaluer les besoins en loi de finances initiale.

#### **2. Les régularisations effectuées par l'Etat sont insuffisantes**

*a) Les flux financiers entre l'Etat et les régimes obligatoires de base sont en principe neutres pour la trésorerie des régimes obligatoires de base*

L'article L 139-2 du code de la sécurité sociale prévoit que les conventions financières garantissent la neutralité des flux financiers pour la trésorerie des régimes obligatoires de base.

La convention du 7 mars 2006 conclue entre l'Etat et l'ACOSS prévoit, en ce qui concerne l'API, des acomptes mensuels représentant 1/12<sup>ème</sup> du montant de la part de la dotation inscrite en loi de finances initiale. Il existe un décalage d'un mois entre le décaissement des allocations parent isolé par les CAF, et leur remboursement par l'acompte versé par l'Etat.

La convention financière entre l'Etat et l'ACOSS traite également des régularisations susceptibles d'intervenir en raison de l'insuffisance ou de l'excès des remboursements de l'Etat :

- une régularisation provisoire peut être effectuée à la fin de l'année en cours sur la base des derniers résultats connus et complétés de montants provisionnels ;

- la régularisation définitive de la différence entre les acomptes versés au titre d'une année et les montants dus par l'Etat doit intervenir l'année suivante.

*b) Pour autant, l'insuffisance des régularisations de l'Etat a entraîné la constitution d'une dette vis-à-vis de la CNAF*

- Depuis le transfert à l'Etat du financement de l'API (1999), les régularisations ne sont pas intervenues dans les termes prévus par les conventions financières

D'une part, la régularisation au titre de l'exercice 1999 a été tardive : elle n'est intervenue qu'en 2001, et non en 2000. D'autre part, à partir de 2001, les régularisations n'ont pas couvert l'ensemble de la dépense exposée par la CNAF. Les arriérés se sont donc cumulés.

#### Flux de trésorerie relatifs à l'API

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	TOTAL
Montant définitif des dépenses de l'exercice (1)	706 672 312,05	721 163 956,53	752 649 176,63	794 806 782,92	832 163 748,77	898 659 961,88	970 626 517,72	5 676 742 456,50
Trésorerie 1999 (2)	645 316 689,97							645 316 689,97
Trésorerie 2000 (2)		663 458 123,02						663 458 123,02
Trésorerie 2001 (2)	61 355 622,08	59 493 228,97	654 425 518,75					775 274 369,80
Trésorerie 2002 (2)			91 660 000,00	713 340 000,00				805 000 000,00
Trésorerie 2003 (2)				67 071 000,00	737 789 000,00			804 860 000,00
Trésorerie 2004 (2)			1 914 645,00		64 140 000,00	705 560 000,00		771 614 645,00
Trésorerie 2005 (2)						71 900 000,00	790 870 000,00	862 770 000,00
Trésorerie 2006 (2)							101 070 000,00	101 070 000,00
Solde de financement (3)=(1)-(2)	0,00	-1 787 395,46	4 649 012,88	14 395 782,92	30 234 748,77	121 199 961,88	78 686 517,72	247 378 628,71

*Source : CNAF*

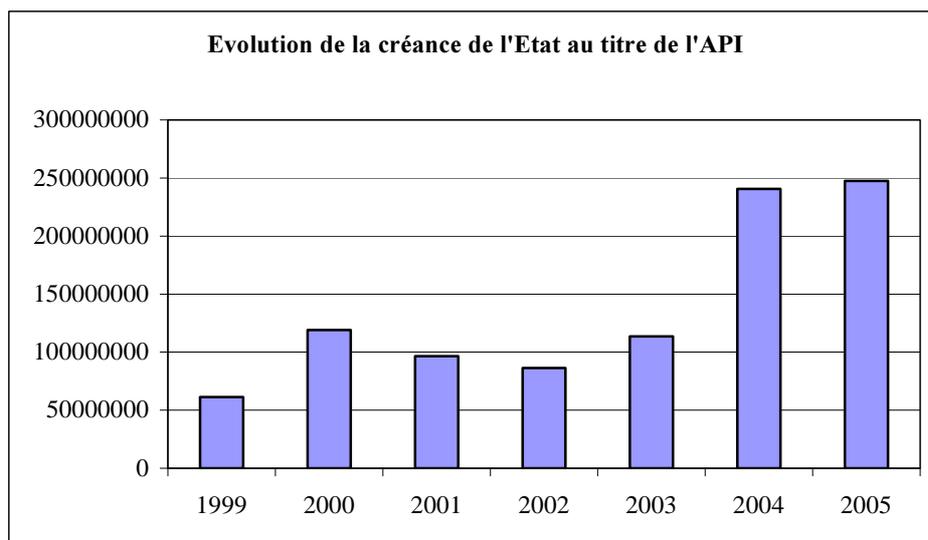
- La dette de l'Etat s'élève à 247,4 M€ dans la comptabilité de la branche famille

**Depuis 1999, la créance sur l'Etat au titre de l'API dans la comptabilité de la branche famille a augmenté de 303%, passant de 61 M€ en 1999 à 247 M€ en 2005, selon les données fournies par la CNAF.**

#### Evolution de la créance API dans la comptabilité de la branche famille au 31/12

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Montant restant dû au 31/12	61 355 622,09	119 061 455,60	96 436 262,42	86 243 045,34	113 546 794,11	240 592 110,99	247 378 628,71

*Source : CNAF.*



Au 31/12/2005, la dette de l'Etat vis-à-vis de la CNAF au titre de l'API s'établit à 247,37 M€. Elle se décompose comme suit :

- 78,68 M€ correspondent à la différence entre les acomptes versés par l'Etat et la dépense exposée par la CNAF au titre de l'API au titre de l'exercice 2005 ;
- 168,69 M€ correspondent aux arriérés de l'Etat sur les exercices précédent et antérieurs, les régularisations intervenues n'ayant pas couvert toute la dépense de la CNAF.
- A la dette vis-à-vis de la CNAF, s'ajoute une dette de 1,2 M€ envers le FFIPSA.

En effet, le financement de l'API versée aux non-salariés agricoles suit un trajet complexe. L'Etat verse une dotation à la CNAF, qui verse une contribution au FFIPSA, en application de la convention relative aux relations financières entre la CNAF et le FFIPSA prenant effet au 1<sup>er</sup> janvier 2005. La MSA verse l'API aux non-salariés agricoles et obtient du FFIPSA le remboursement de cette prestation.

La CNAF n'a pas pris en compte, dans sa créance sur l'Etat au titre de l'API, les sommes dues au FFIPSA. Selon la CCMSA, les sommes en jeu s'établiraient à 1,2 M€ (1,166 M€ au 31/12/2005 et une reprise du BAPSA de 69 000 € pour 2004). La question est en cours de règlement dans le cadre des travaux sur le bilan d'ouverture de l'Etat.

- Une dette en partie « invisible » pour l'heure

Bien que la créance liée à l'API apparaisse dans la comptabilité de la branche famille, le rapport de la Cour des Comptes et l'état semestriel de la commission des comptes de la sécurité sociale, elle n'apparaît pas dans les comptes de l'Etat, tenus en comptabilité budgétaire jusqu'au 31 décembre 2005.

La mise en œuvre d'une comptabilité en droits constatés en application de la loi organique relative aux lois de finances conduira à ce que la dette de l'Etat vis-à-vis de la CNAF figure dans le compte général de l'Etat pour 2006.

Néanmoins, la dette de l'Etat ne fait pas l'objet d'un plan d'apurement à la connaissance de la mission. L'API s'ajoute ainsi aux autres dettes de l'Etat vis à vis de la Sécurité Sociale (FSV, FFIPSA ...) qui nuisent au respect des règles de neutralité des flux financiers entre l'Etat et la Sécurité Sociale.

c) Des pans entiers des relations financières entre l'Etat, la CNAF et la CCMSA sont réglés par la pratique dans le silence des textes

- La charge financière pesant sur la CNAF et imputable à la créance de l'Etat au titre de l'API n'est pas pour l'heure compensée par l'Etat

La CNAF indique que la charge financière imputable à sa créance sur l'Etat au titre de l'API équivaut à un manque à gagner sur les intérêts créditeurs de sa trésorerie. Selon la CNAF, la charge financière liée à la créance de l'Etat serait de l'ordre de 15,4 M€ depuis 1999. Il s'agit d'une approximation, s'appuyant sur un taux EONIA moyen annuel, appliqué au délai de remboursement de l'Etat.

Aucun texte ne prévoit le remboursement à la CNAF, par l'Etat, de la charge financière découlant de la dette au titre de l'API.

Le projet de loi de finances pour 2007 comprend néanmoins une disposition ayant trait à cette situation. L'article 23 prévoit l'affectation de 1,69% des droits de consommation sur les tabacs, soit environ 160 M€, à la CNAMTS, à la CNAVTS et à la CNAF « au prorata du montant des intérêts induits, pour chacune d'entre elles, par les sommes restant dues par l'Etat aux régimes obligatoires de base mentionnées à l'article LO 111-10-1 du code de la sécurité sociale, selon des modalités fixées par arrêté des ministres chargés du budget et de la sécurité sociale ».

- Le traitement des indus

En ce qui concerne la CNAF, les données disponibles relatives aux indus sont partielles :

- Les montants d'indus ne sont disponibles par prestation que depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005. Il n'existe donc pas de données permettant de juger de l'évolution du montant des indus sur plusieurs années. Les indus de l'exercice 2004 et antérieurs ont été reconstitués et s'établiraient, sous toutes réserves, à 46,5 M€. Les indus de l'année 2005 et antérieurs sont de 66,7 M€. Le taux d'indus en 2005 (rapport entre les indus créés dans l'année 2005 et l'API payé dans l'année 2005) s'établit à 6,46%.
- Les créances, les ANV et les remises ne sont pas identifiées par exercice d'origine, en raison de l'absence des fonctionnalités idoines dans les systèmes d'information de la CNAF.
- Il n'est donc pas possible de calculer des taux de recouvrement sur exercice courant, précédent et antérieur. Le taux de recouvrement (indus recouverts de l'année 2005 et antérieurs, ANV et remises de l'année 2005 seule quelque soit l'exercice auquel elles se rattachent, rapportés au montant des indus de l'année 2005 et antérieurs) s'établit à 64,21% en 2005.
- L'application « Cristal » utilisée par la CNAF ne permet pas de connaître les motifs et origines des indus, ce qui nuit à l'efficacité de l'analyse et au suivi des indus.

#### Indus au titre de l'API.

(€)	Paiements API (a)	Indus 2005 et antérieurs (b)	Recouvrements, ANV et remises 2005 (c)	ANV en 2005	Remises en 2005	Taux d'indus (b)/(a)	Taux de recouvrement (c)/(b)
2005	1 030 207 638,10	66 731 852,53	42 849 172,82	15 724,02	5 359 179,45	6,46%	64,21%

Source : CNAF.

FONDS	TX D'INDUS	TX RECOUVR.	TX EN SOLDE
FNPF	1,84	64,37	1,05
RMI ETAT+DEP.	5,41	71,94	2,17
FNH	4,73	65,50	2,50
FNAL	5,79	63,08	3,36
AAH	3,02	67,28	1,44
API	6,46	64,21	2,47
RMA-CAV	23,12	97,33	0,80
RSO	2,25	76,21	0,73
<b>TOTAL</b>	<b>3,15</b>	<b>66,15</b>	<b>1,61</b>

*Source : CNAF.*

**L'API conjugue un des plus forts taux d'indus, le plus faible taux de recouvrement et un des plus fort taux en solde (rapport entre le montant non recouvré et le montant de la prestation versée).**

Le montant des indus est déduit de la facture adressée à l'Etat au titre de l'API. De ce fait, la CNAF supporte le poids des indus qu'elle ne parvient pas à recouvrer.

Aucun texte ne précise en effet les modalités de prise en charge des sommes non recouvrées. La question reste donc régie par les circulaires générales concernant l'apurement des créances du FNPF, pour ce qui concerne les admissions en non-valeur et les remises.

Les sommes non recouvrées restent à la charge de la CNAF ; elles ne sont pas re-facturées à l'Etat et ne font pas l'objet d'un transfert périodique aux services de la comptabilité publique, en l'absence de textes le prévoyant. Cette situation diffère de celle du RMI, pour lequel la CNAF a prévu, en 2004, dans un modèle de convention diffusé aux organismes de base le transfert périodique des indus non recouvrés au payeur départemental et leur réimputation à la charge du département. D'autres modalités de traitement des indus non recouvrés sont envisageables, notamment la compensation à la CNAF, par l'Etat, des montants admis en non valeur, les remises restant à la charge de la CNAF.

En ce qui concerne la mutualité sociale agricole, les indus, ANV et remises relatives à l'API ne sont pas individualisés par les systèmes d'information. Il n'est donc pas possible de disposer de données sur les taux d'indus et de recouvrement. Les MSA, comme les CAF, déduisent des factures les montants d'indus relatifs à l'API. Les créances non recouvrées ne sont pas transférées.

### ***3. Le poids budgétaire de l'API limite les marges de manœuvre au sein du programme 106 « actions en faveur des familles vulnérables »***

L'API représentait en LFI 2006 79,76% des dotations du programme 106 « actions en faveur des familles vulnérables », placé sous la responsabilité de M. TREGOAT, directeur général de l'action sociale.

Les dépenses obligatoires (API, tutelle/curatelle) du programme représentent 97,8% des dotations en LFI 2006 et 97,2% des dotations du PLF 2007. Pour l'année 2007, l'augmentation des dotations consacrées au soutien à la parentalité correspond à un engagement pris lors de la conférence de la famille de développer les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents. Les dotations consacrées aux GIP Agence française de l'adoption et GIP enfance maltraitée sont également peu susceptibles de modifications. En conséquence, 99,26% des dépenses ne sont pas ou peu susceptibles de faire l'objet de redéploiements.

Le poids des dépenses obligatoires au sein du programme limite la marge de manœuvre sur les autres actions (qui comprennent la médiation familiale, le conseil conjugal et familial, les points « informations familles », les maisons des adolescents, l'accompagnement à la scolarité, les « chantiers jeunes bénévoles »).

#### Dotations du programme 106 « action en faveur des familles vulnérables »

	LFI 2006		PLF 2007	
	Montant (€)	Répartition	Montant (€)	Répartition
<b>API</b>	<b>875 000 000</b>	<b>79,76%</b>	<b>917 000 000</b>	<b>79,60%</b>
<b>Tutelle / Curatelle</b>	<b>197 900 000</b>	<b>18,04%</b>	<b>203 000 000</b>	<b>17,62%</b>
Soutien à la parentalité	8 800 000	0,80%	17 600 000	1,53%
Autres actions	15 339 918	1,40%	14 471 500	1,26%
<i>dont Agence française de l'adoption</i>	<i>4 000 000</i>	<i>0,36%</i>	<i>4 000 000</i>	<i>0,35%</i>
<i>dont GIP Enfance maltraitée</i>	<i>1 900 000</i>	<i>0,17%</i>	<i>1 900 000</i>	<i>0,16%</i>
Total	1 097 039 918	100,00%	1 152 071 500	100,00%

Source : DGAS.

Il serait sans doute utile que le CIAP examine la pertinence de la ventilation entre programmes de la mission « solidarité et intégration », l'existence de programmes dont le responsable n'a pas de capacités de réallocation des moyens étant contradictoire avec les principes d'architecture de la LOLF.

#### **B. Les mesures d'économie envisagées ne sont pas à la mesure de l'ampleur des insuffisances**

##### *1. La subsidiarité de l'API reviendrait à un transfert partiel de charges à une branche famille par ailleurs déficitaire*

- Les dispositions proposées

Le projet de loi de finances pour 2007 prévoit dans son article 56 la subsidiarité de l'API, en faisant obligation au demandeur de faire valoir ses droits :

- aux prestations sociales légales, réglementaires et conventionnelles (dont l'ASF),
- aux créances d'aliments et à la prestation compensatoire.

Une dispense de faire valoir ses droits aux créances d'aliments et à la prestation compensatoire pourrait toutefois être accordée par l'organisme débiteur des prestations familiales. Dans ce cas l'allocataire devrait seulement faire valoir ses droits aux prestations sociales.

A défaut, l'API serait réduit d'un montant au plus égal à celui de l'allocation de soutien familial due à un parent ayant un seul enfant.

Cette disposition modifierait l'article L.524-4 du code de la sécurité sociale.

Elle est issue du constat selon lequel 41,6% des allocataires de l'API ne touchent ni pension alimentaire, ni ASF en 2005. L'API étant une prestation différentielle, son montant serait réduit si les mécanismes de la pension alimentaire et de l'ASF jouaient à plein. Le nouvel article L.524-4 s'appliquerait aux droits ouverts à l'API antérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 2007, ce qui conduirait à réexaminer les dossiers des allocataires.

	1999	2000	2004	2005 (extrapolation DGAS)
<b>Proportion des bénéficiaires de l'API touchant l'ASF</b>	44,7 %	40,3 %	41,2 %	41,4%
- récupérable	2,4%	4,1%	2,9%	
- non récupérable	95,2 %	95,9 %	96,8 %	
<b>Proportion des bénéficiaires de l'API touchant une pension alimentaire</b>	nd	13,6 %	13,6 %	17,0%
Bénéficiaires de l'ASF ne touchant ni API ni pension alimentaire	nd	46,1 %	45,2 %	41,6%

Source : CNAF

– L'économie attendue

Si les 91 200 allocataires<sup>52</sup> ne touchant jusqu'alors ni ASF ni pension alimentaire percevaient l'ASF, compte tenu du nombre d'enfants moyen par allocataire (1,87) et du montant de l'ASF (84 € par mois pour un seul enfant, ou  $1,87 \times 84 = 157$  € par mois pour 1,87 enfant), le montant moyen de l'ASF versé en année pleine serait de 171,8 M€. Du fait du décalage de l'entrée en vigueur en 2007<sup>53</sup>, les versements d'ASF sont estimés à 130,8 M€.

L'ASF étant à la charge de la CNAF alors que l'API est à la charge de l'Etat, les nouvelles dispositions entraîneraient un transfert de charge au détriment de la branche famille, dont la commission des comptes de la sécurité sociale indiquait dans son rapport de juin 2006 que le déficit pourrait atteindre -1,5 Mds € en 2006.

Le montant de ce transfert peut cependant être minoré si une partie des allocataires ainsi incités à faire jouer l'obligation alimentaire obtient la fixation et le versement d'une pension de la part de l'autre parent<sup>54</sup>.

La mission note par ailleurs que le projet de disposition législative ne précise pas expressément si l'octroi d'une dispense de faire valoir ses droits aux créances d'aliments entraîne ou non l'attribution d'une ASF. En effet, l'article L.523-1, qui définit le régime de l'ASF, prévoit le versement de l'ASF à un demandeur n'ayant pas fait jouer l'obligation alimentaire si le débiteur est « hors d'état ». Bien que les deux cas de dispense évoqués par l'article L.523-1 (débiteur hors d'état) et le futur article L.524-4 (débiteur défaillant) soient proches, la mission estime souhaitable d'éviter toute ambiguïté, en précisant que l'octroi de la dispense visée au L.524-4 entraîne l'attribution d'une ASF non recouvrable. Dans le cas contraire en effet, l'absence d'ASFNR entraînerait le versement de l'API à taux plein, réduisant ainsi l'économie attendue pour l'Etat.

<sup>52</sup> Prévision 2007. Selon la mission, les économies à attendre de la subsidiarité de l'API pourraient toutefois être inférieures aux prévisions, 7% des allocataires de l'API (14 350 personnes) étant des femmes enceintes n'ayant pas de droits à l'ASF ni à une pension alimentaire. De ce fait, le nombre d'allocataires n'ayant ni ASF ni API en 2007 s'établirait à 75 803, et non à 91 200 en 2007, ce qui entraînerait une économie minorée de 29 M€.

<sup>53</sup> Le décalage pris en compte dans l'estimation est de trois mois en moyenne. Or traiter en moins de 3 mois la situation vis-à-vis de l'obligation alimentaire de l'ensemble des 91.000 ou 75.000 dossiers, notamment ceux en stock, en menant à terme l'ensemble des étapes (instructions des demandes d'ASF, instruction des demandes de dispenses) représente un objectif très ambitieux, même si certaines CAF se sont engagées sur cette voie sans attendre le PLF 2007. Il est donc probable que le décalage réel sera plus important, conduisant à une économie moindre en 2007.

<sup>54</sup> Cette proportion ne devrait toutefois pas dépasser celle observée aujourd'hui pour les allocataires ayant fait jouer l'obligation alimentaire, soit 25%.

**Conséquences financières pour l'Etat et la CNAF de la mise en œuvre de la subsidiarité par rapport aux dispositions actuelles**

Sur 91 200 allocataires percevant actuellement une API à taux plein	Conséquences financières de la mesure envisagée par rapport aux dispositions actuellement en vigueur	
	Pour l'Etat	Pour la CNAF
- une proportion d'allocataires touchera l'ASF	Economie (157€/mois/allocataire en moyenne)	Charge
- une proportion d'allocataires touchera une API réduite	Economie (84€/mois/allocataire en moyenne)	Situation inchangée
- une proportion d'allocataires bénéficiera d'une dispense et touchera l'ASF	Economie (157€/mois/allocataire en moyenne)	Charge
- une proportion d'allocataires touchera une pension alimentaire	Economie	Situation inchangée

**2. L'alignement du « forfait logement » des bénéficiaires de l'API induirait une économie de l'ordre de 10 M€**

Le « forfait logement » est un mode d'évaluation forfaitaire de l'avantage en nature que représente le fait de disposer d'un logement à titre gratuit ou d'une aide au logement. Il est déterminé sur le fondement de la BMAF et varie selon le nombre d'enfants à charge. Pris en compte dans l'évaluation des ressources du demandeur d'API, il conduit à une réduction du montant de l'API servie.

Il existe également un forfait logement dans la détermination du RMI : ce dernier est d'un montant forfaitaire, fixé par décret, exprimé en pourcentage du montant du RMI.

Le PLF pour 2007 prévoit, dans son article 55, l'alignement du forfait logement de l'API sur celui du RMI, ce qui engendrerait une économie de l'ordre de 10 M€, selon le projet annuel de performance.

**3. Les économies attendues des dispositions du projet de loi de finances ne couvrent pas l'insuffisance budgétaire prévisionnelle**

Les économies attendues des dispositions du PLF 2007 sont évaluées à 141 M€. L'affectation d'une partie des droits de consommation sur les tabacs à l'allègement de la charge financière pesant sur la CNAF constitue également un geste en direction de cette dernière.

Néanmoins, l'insuffisance prévisionnelle est évaluée à 175 M€ pour 2006 (la loi de finances initiale prévoyant une dotation de 875 M€ et l'exécution prévisionnelle s'établissent à 1 050 M€). Elle s'ajoute à la dette, soit 247,4 M€ vis-à-vis de la CNAF et 1,2 M€ vis-à-vis du FFIPSA. **En cumulé, l'insuffisance prévisionnelle fin 2006 serait donc de 423,6 M€**, hors éventuels abondements en loi de finances et en faisant fond sur le dégel de la réserve de précaution de 5% des dotations initiales.

## C. Une API réformée contribuerait à un retour à l'équilibre de financement

### 1. L'alignement sur le montant du RMI au terme d'un an générerait une économie de 125 M€ par an

Comme exposé en III-C, la « nouvelle API » verrait son montant aligné sur celui du RMI à compter de la deuxième année de présence dans l'allocation.

**110 000 personnes seraient concernées par cette mesure, qui générerait une économie de 125 M€ par an.**

Si la mesure était appliquée en année N à tous les allocataires, l'effet serait immédiat. S'il était choisi de l'appliquer directement aux seuls nouveaux allocataires, et d'en différer l'entrée en vigueur de douze mois pour les allocataires déjà présents, l'effet serait nul en année N puis plein en année N+1. S'il était choisi de ne l'appliquer qu'aux seuls nouveaux allocataires, l'effet serait progressif (nul en année N, intermédiaire en année N+1, et plein en année N+2).

Un élément pourrait minorer l'économie de 125 M€ attendue sur le montant de l'allocation : la baisse des ressources des allocataires dont l'API aurait été réduite pourrait leur ouvrir l'accès à certains droits (dont ils sont aujourd'hui exclus en raison de leur niveau de ressources).

Les pertes de ressources des allocataires qu'entraînerait le nouveau dispositif ont été évaluées comme suit :

- 8 000 allocataires ne percevraient plus d'allocation, le montant de leurs ressources propres se situant entre le montant du RMI et celui de l'API ;
- la perte mensuelle serait de 70€ pour les allocataires avec un seul enfant et de 120 avec deux enfants.

### Simulation d'une réduction de l'API au niveau du RMI pour tous les allocataires présents depuis plus de 12 mois

	Perte moyenne mensuelle (en €)	Perte moyenne annuelle (en €)	Personnes concernées (en milliers)	Economie annuelle (en €)
Bénéficiaires avec un enfant, présents depuis 12 mois et plus	70 €	840 €	54 253	45 572 567
Bénéficiaires avec 2 enfants, présents depuis 12 mois et plus	120 €	1 440 €	32 072	46 184 899
Bénéficiaires avec 3 enfants, présents depuis 12 mois et plus	127 €	1 524 €	14 569	22 204 188
Bénéficiaires avec 4 enfants, présents depuis 12 mois et plus	133 €	1 596 €	5 704	9 103 603
Bénéficiaires avec 5 enfants, présents depuis 12 mois et plus	141 €	1 692 €	2 118	3 584 727
Bénéficiaires avec 6 enfants, présents depuis 12 mois et plus	149 €	1 788 €	635	1 136 434
Total			109 353	127 786 421

Source : ENIAMS, calculs DGTPE.

Des variantes de ce scénario sont susceptibles de réduire l'économie réalisée :

- si les allocataires en intéressement étaient exclus de la mesure et qu'ils continuaient à percevoir le montant de l'API quelle que soit leur durée de présence dans l'allocation, le nombre de personnes concernées et le montant de l'économie seraient ainsi réduits d'environ 5% : 104 500 personnes seraient concernées et l'économie serait de 118,75 M€ ;
- si les allocataires ayant un nouvel enfant au cours des douze premiers mois de perception voyaient repoussée d'un an l'application de la dégressivité à leur allocation, l'économie annuelle serait de 87M€ et le nombre de personnes concernées de 75 000.

## ***2. Le coût de l'accompagnement des allocataires vers l'insertion sociale et professionnelle***

L'accompagnement des allocataires vers l'insertion sociale et professionnelle génère a contrario un coût, puisqu'il n'existe aujourd'hui que de façon marginale (cf. II.A).

*a) Le coût des mesures d'insertion professionnelle serait de l'ordre de 39,5 M€*

Le rapport « Plus de droits et plus de devoirs pour les bénéficiaires de minima sociaux d'insertion » présenté par MM. MERCIER et de RAINCOURT évaluait le coût de l'accompagnement à :

- 133,3 millions d'euros pour les 200.000 allocataires de l'API ;
- 107 millions d'euros pour les seuls bénéficiaires de l'API longue, ceci sur la base de la dépense directe moyenne d'insertion par bénéficiaire du RMI en 2004 (658 €).

Les hypothèses retenues par la mission conduisent toutefois à minorer ce chiffre :

- le ciblage sur les allocataires de l'API présents depuis plus d'un an, et celles dont l'API représente plus de 75% des ressources, limite la cible à environ 120 000 allocataires (cf. 3.2) ;
- il ne sera pas possible, même en l'inscrivant dans la loi comme une obligation, de faire bénéficier l'ensemble de cette cible d'actions d'insertion :
  - o il y aura des comportements d'évitement de la part des allocataires, face auxquels les moyens de contrainte sont limités (d'autant plus que l'impératif de prévention du placement à l'ASE demeure) ;
  - o les services publics ne seront pas à même de proposer partout des solutions adaptées (contraintes de garde ou de mobilité, adaptation des actions aux besoins de l'allocataire).

Une hypothèse de travail portant sur la moitié de la cible (60 000 allocataires) paraît raisonnable, au vu des résultats obtenus à ce jour pour le RMI. Sur la base unitaire de 658 € par allocataire, le coût de l'insertion serait ainsi de 39,5 M€ (59 M€ pour 75% des allocataires visés).

b) *Le surcoût net de la garde des enfants imputable à la démarche d'insertion peut être estimé, sous certaines hypothèses de l'ordre de 34 M€*

Compte tenu de la très faible proportion d'allocataires de l'API bénéficiant aujourd'hui de prestations de garde d'enfants (moins de 2% en 2004), on peut considérer que tout allocataire entrant dans une démarche d'insertion et qui ne peut avoir l'aide d'un tiers pour la garde (soit 70% d'entre eux en considérant que les personnes hébergées bénéficient de cette aide) entraînera une dépense supplémentaire pour la collectivité.

Sur la base de 60 000 personnes entrant dans une démarche d'insertion et en faisant l'hypothèse d'une répartition des enfants pour moitié en garde collective et pour moitié chez une assistante maternelle agréée et d'un financement du reste à charge par le fonds d'action sociale de la branche famille, la répartition de ces coûts supplémentaires pourrait être la suivante :

	<b>Coût annuel (sur 10 mois) pour 42 000 enfants (M€)<sup>55</sup></b>				
	<b>Coût total</b>	<b>Charge FNPF</b>	<b>Charge collectivités locales</b>	<b>Charge Etat (crédit d'impôt)</b>	<b>Charge FAS</b>
Garde collective	273	116	137	11	11
AMA	200	153	0	24	24
<b>Total</b>	<b>473</b>	<b>268</b>	<b>137</b>	<b>34</b>	<b>34</b>

La mission souligne toutefois la sensibilité du calcul aux hypothèses faites (nombre d'enfants à garder, durée moyenne de la garde notamment). Ces chiffres ont donc une valeur essentiellement indicative.

Ce calcul met en évidence des coûts qui devraient en tout état de cause être supportés par la collectivité si les allocataires de l'API étaient en activité. S'il s'agit bien de coûts supplémentaires à assumer par la collectivité (FNPF, collectivités locales et Etat), par rapport à la situation actuelle, on ne peut les imputer spécifiquement à la politique d'insertion des allocataires de l'API mais plus largement à la politique en faveur de l'accueil des jeunes enfants.

Les seuls surcoûts spécifiques imputables à cette politique d'insertion résultent du financement du reste à charge (34 M€ dans les hypothèses présentées). La mission note à ce propos qu'un re-profilage du complément mode de garde conçu de manière à neutraliser le reste à charge réel pour les titulaires de minima sociaux pourrait permettre à terme de financer ce surcoût.

Si l'on considère que les éventuels frais de déplacement sont négligeables, et peuvent relever d'aides facultatives existantes, le « surcoût insertion » s'établirait sous les hypothèses ci-dessus à 65,9 M€.

<sup>55</sup> Les coûts unitaires pris en compte sont les suivants pour un enfant gardé à temps plein (9 H par jour et 20J par mois) :

	<b>coût mensuel pour un enfant (garde temps plein 20J/mois)</b>				
	<b>coût total unitaire mensuel</b>	<b>CMG</b>	<b>coût collectivités locales</b>	<b>coût Etat (crédit d'impôt)</b>	<b>reste à charge famille</b>
Garde collective	1300	550	650	50	50
AMA	952	728		112	112

Cette simulation n'a qu'une valeur illustrative, mais elle montre qu'il est possible de réorienter l'API vers une démarche d'insertion des allocataires qui risqueraient de s'installer dans les minima sociaux en combinant incitation des bénéficiaires, par la modulation de l'API dans le temps, et aide à l'insertion, tout en contenant la dépense publique dans les limites des moyens disponibles.

L'effort d'insertion des bénéficiaires de l'API devrait contribuer à accélérer les sorties, donc générer une économie, directe pour l'Etat et indirecte pour les départements par non basculement dans le RMI. Celle-ci n'est pas prise en compte dans les chiffrages ci-dessus, faute de base robuste pour l'évaluer.

## CONCLUSION

Trente ans après sa création, la logique de salaire maternel qui sous-tend l'allocation de parent isolé apparaît obsolète. L'évolution des mœurs, avec l'augmentation du nombre des familles monoparentales, la diversification des modes de relations de couple, la création d'un ensemble de minima sociaux, et surtout le constat qu'une forte proportion des allocataires de l'API ont pour horizon le passage au RMI : tout plaide en faveur d'une profonde refonte de cette allocation.

La mission IGF/IGAS estime qu'un simple alignement sur le RMI n'est pas aujourd'hui la meilleure solution : outre la difficulté d'envisager actuellement un nouveau transfert aux conseils généraux, la composante familiale de l'API n'a pas perdu toute signification.

En revanche, il est indispensable de proposer aux bénéficiaires de l'API un autre horizon que le basculement vers le RMI, et donc une démarche organisée d'aide à l'insertion non seulement sociale, mais aussi professionnelle, l'âge moyen des bénéficiaires démontrant amplement que l'activité professionnelle est pour ces jeunes femmes la voie vers l'autonomie à privilégier.

Il est indispensable aussi que cette nouvelle API, tant qu'elle reste un minimum social à la charge de l'Etat, soit réellement financée, et que la dette de l'Etat vis-à-vis de la sécurité sociale sur ce chapitre soit résorbée. Les seules réformes prévues au PLFSS de 2007, qui se traduisent d'ailleurs très principalement par un transfert de l'Etat vers la branche famille, elle-même déficitaire, n'y suffiront pas.

C'est pourquoi la mission propose une refonte équilibrée de l'API selon un schéma qui veut à la fois responsabiliser les bénéficiaires de l'API en inscrivant l'objectif d'insertion dans la structure même de l'allocation, et différencier l'aide en fonction des parcours individuels d'insertion : après un an, durée qui correspond à un objectif de stabilisation de la situation familiale et qui prend en compte le taux important de sorties spontanées avant cette échéance, l'API serait alignée sur le RMI pour sa prestation de base, et complétée par une partie individualisée en fonction du parcours d'insertion, destinée à compenser les surcoûts liés à cette démarche, notamment les frais de garde des enfants. Cette nouvelle structure doit permettre, en modulant éventuellement ses paramètres, de retrouver l'équilibre budgétaire de financement de l'API ; la question de la dette de l'Etat au titre des années antérieures restant à régler en loi de finances rectificative.

Ce dispositif financièrement incitatif vis à vis des allocataires suppose que les pouvoirs publics soient en mesure de leur proposer une démarche d'insertion adaptée, ce qui n'existe qu'à titre anecdotique aujourd'hui. La démarche d'insertion sociale et professionnelle des allocataires de l'API ne peut se concevoir au sein des CAF indépendamment des dispositifs déjà existants, sauf à créer de nouvelles ruptures et incohérences dans la prise en charge des bénéficiaires de l'API, très souvent connus des services sociaux à un autre titre. Les conseils généraux apparaissent comme les mieux placés pour assurer cette mission comme le rapport MERCIER/ DE RAINCOURT l'avait déjà préconisé, à ce stade sur une base volontaire pour ne pas rouvrir la question des transferts de compétence. Il faudra alors choisir entre une expérimentation simple sur une partie seulement du territoire, et généraliser l'effort en proposant un dispositif relais là où les conseils généraux ne s'engageront pas.

Tout milite pour une réforme de l'API, et d'abord l'intérêt même de ses bénéficiaires. Ce qui ne veut pas dire qu'il s'agisse d'une réforme facile à conduire, compte tenu de la sensibilité politique du sujet et de la complexité des interactions entre les différents minima sociaux, dispositifs d'insertion et acteurs institutionnels.

Paris, le 16 octobre 2006

L'inspecteur général des Finances,



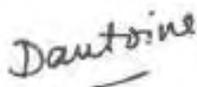
Laurent VACHEY

L'inspecteur général des Affaires sociales



Laurent GRATIEUX

L'inspectrice des Finances,



Hélène DANTOINE

L'inspectrice des Affaires sociales,



Stéphanie DUPAYS





Inspection générale  
des finances

n° 2006-M-056-02

Inspection générale  
des affaires sociales

n° RM2006-154 P

## **Mission d'audit de modernisation**

# **Rapport**

**sur**

## **l'allocation parent isolé**

Établi par

**Laurent VACHEY**  
Inspecteur général des  
Finances

**Hélène DANTOINE**  
Inspectrice des Finances

**Laurent GRATIEUX**  
Inspecteur général des  
Affaires sociales

**Stéphanie DUPAYS**  
Inspectrice des Affaires  
sociales

**OBSERVATIONS DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ACTION  
SOCIALE (DGAS)**



Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement  
Ministère de la santé et des solidarités

**Direction générale de l'action sociale**

Paris, le 7 novembre 2006

Sous-direction des politiques d'insertion  
et de lutte contre les exclusions  
Bureau des minima sociaux et de l'aide sociale (1C)

Stéphanie RICATTI / Laurent CYTERMANN  
Tél. : 01 40 56 82 50 Fax : 01 40.56 80 44  
Courriel : stephanie.ricatti@sante.gouv.fr

N/ réf : I:\DGAS\_PILE\_MAS\Allocation de parent isolé\audit de modernisation 2006\observations DGAS sur projet de rapport IGAS.doc  
N° mercure : 3110/D/06

**NOTE**

**à l'attention de Monsieur le Chef de l'Inspection Générale des Affaires sociales et  
de Monsieur le Chef de l'Inspection Générale des Finances**

-----

**Objet : Observations relatives au rapport d'audit sur l'allocation de parent isolé**

Vous avez transmis le 23 octobre à la direction générale de l'action sociale votre rapport d'audit de modernisation sur l'allocation de parent isolé. Vous trouverez ci après les observations de la direction.

**I. Réglementation, contrôle et gestion**

La DGAS partage le constat selon lequel la gestion de l'API est dans l'ensemble bien maîtrisée, des améliorations pouvant être apportées sur certains points.

**1. La réglementation de l'allocation**

Les points suivants appellent des précisions :

- La prise en compte des libéralités des parents dans les ressources des allocataires :

S'agissant du RMI, l'article R. 262-6 du code de l'action sociale et des familles prévoit que les aides et secours financiers dont le montant ou la périodicité n'ont pas de caractère régulier ne sont pas pris en compte dans les ressources servant au calcul de l'allocation. La circulaire DSS/DIRMI n° 93-05 du 26 mars 1993 exclut également de la base ressources les versements spontanés effectués par des personnes, amis, etc.. ("libéralités") auxquels ils peuvent mettre fin de façon unilatérale.

Une telle disposition ne figure pas en API. Par conséquent, toutes les libéralités perçues par le bénéficiaire de l'allocation sont prises en compte pour calculer le montant de l'API.

- La neutralisation des revenus déclarés au trimestre précédent lorsque leur interruption est certaine.

Cette mesure est désormais applicable à l'API. En effet, depuis le décret du 29 septembre 2006 portant application de la loi du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux, les revenus d'activité ou de stage professionnel, les allocations chômage ainsi que les prestations sociales à l'enfance perçus par les bénéficiaires de l'API ne sont pas pris en compte pour le calcul de l'allocation lorsqu'ils sont interrompus de manière certaine et que l'intéressé ne peut prétendre à un revenu de substitution (voir en ce sens l'article R. 524-9 du code de la sécurité sociale institué par le décret du 29 septembre 2006).

- L'extension de la notion de débiteur hors d'Etat :

Les parents étrangers, créanciers d'aliments, ne sont pas jugés hors d'état car une procédure de contrainte existe déjà à leur encontre (ceci a d'ailleurs été précisé dans une circulaire du ministère des affaires sociales et de la solidarité n° 65/G/85 du 15 juillet 1985 relative à l'ASF et à l'intervention des organismes débiteurs de prestations familiales pour le recouvrement des créances alimentaires impayées). Cette procédure, appelée procédure d'exequatur, donne force exécutoire au jugement français dans un pays autre que celui où il a été prononcé, et permet ainsi aux débiteurs d'aliments d'obtenir le recouvrement d'aliments à l'étranger. Toutefois, cette procédure suppose au préalable la signature d'une convention internationale d'exequatur entre la France et le pays où le créancier d'aliments réside.

Cette procédure s'applique ainsi aux Etats qui ont spécifiquement signé et ratifié une convention bilatérale à cet effet (Bénin, Congo, Egypte, Québec, Sénégal, Togo, Tchad...), mais également à tous les Etats parties à la convention de New York du 20 juin 1956.

Le recouvrement des créances alimentaires se fait par l'intermédiaire du ministère des affaires étrangères et, dans le cadre de la convention de New York, par le ministère de la justice.

Au sein de l'Union européenne, des règlements communautaires permettent le recouvrement des créances transfrontalières sans jugement d'exequatur.

A ce stade, la DGAS ne dispose pas de données suffisantes permettant de connaître avec précision l'efficacité de cette procédure selon les pays. Des progrès sont cependant probables au sein de l'Union européenne.

- La subsidiarité de l'API :

La mission souligne que la disposition du projet de loi de finances pour 2007 visant à mettre en place la subsidiarité de l'API (pages 15 et 59 du rapport) ne précise pas expressément si l'octroi d'une dispense de faire valoir ses droits aux créances d'aliments entraîne ou non le versement d'une ASF.

Les dispenses ne peuvent porter que sur les créances alimentaires mentionnées au deuxième alinéa de l'article, et non sur les prestations sociales comme l'ASF qui sont mentionnées au premier alinéa. Tous les allocataires de l'API ne disposant pas déjà de l'ASF et y ayant droit (autrement dit tous les allocataires de l'API sauf les femmes enceintes) devront la demander.

## **2. Le contrôle de l'API (hors isolement)**

La DGAS souscrit aux constats effectués par la mission :

- Il n'est actuellement pas possible de connaître le nombre de contrôles qui portent précisément sur l'API en tant que prestation. La CNAF prévoit cependant de fournir le nombre et la nature des contrôles effectués sur chaque prestation à partir de 2008.
- Les cibles de contrôle sont actuellement définies par la CNAF. La transparence sur les critères qui président à ce choix est aujourd'hui insuffisante. La DGAS souhaite que le dialogue soit développé sur cette question.
- La DGAS est favorable à la mise en place d'indicateurs de performance des contrôles.

S'agissant du dépôt de plainte par les CAF, il convient de rappeler la difficulté intrinsèque à établir l'élément intentionnel, constitutif de la fraude. De plus, la réticence d'une CAF à porter plainte peut être expliquée dans certains cas par le nombre important de classements sans suite auxquels a procédé dans le passé le parquet. La DGAS souhaite savoir si la mission dispose d'éléments sur ce point. Un dialogue avec le ministère de la justice sur les instructions données aux parquets, doublé d'un dialogue local entre la CAF et le procureur, paraît souhaitable.

### **3. La condition d'isolement et son contrôle**

#### - Sur les conditions actuelles de contrôle de l'isolement

La DGAS souscrit à la nécessité d'améliorer l'accès en ligne au fichier CIRSO. Une convention sur les échanges d'information va d'ailleurs être passée entre les organismes nationaux de sécurité sociale.

Les inspections générales indiquent dans l'annexe 6 que les contrôleurs des CAF interrogés par la mission estiment « que le contrôle est faisable et qu'ils ont les moyens de déterminer la situation familiale de l'allocataire » dans 75 % des cas. Ce constat de la mission conduit à nuancer fortement l'affirmation selon laquelle « la réalité de l'isolement est difficile à apprécier et à contrôler » (page 41 du corps du rapport). La DGAS souhaite en conséquence que ces observations mentionnées à l'annexe 6 figurent dans le corps du rapport.

La DGAS souhaite que la mission précise certains points :

- Une « présomption de non vie en communauté, manifestement contraire à la réalité » est évoquée concernant les gens du voyage. La mission fait-elle référence à une notion spécifique de « vie en communauté », ou à la notion de concubinage ? Dans ce dernier cas, il y en a effet une présomption de non vie en communauté, qui est applicable aux gens du voyage comme aux autres usagers, la charge de la preuve incombant à la CAF.
- Lorsqu'elle parle « du caractère exclusif de la vie maritale d'une résidence en foyer SONACOTRA », qui rendrait le contrôle de l'isolement inopérant, que veut dire la mission ?

La mission souligne dans l'annexe 6 que pour les personnes ayant fait élection de domicile, il est impossible de procéder à un contrôle sur place. Il convient de rappeler que l'élection de domicile ne peut se faire que dans un CCAS ou une association agréée par l'Etat. Ces organismes doivent s'assurer, sous le contrôle de l'Etat, que la personne demandant à élire domicile est bien sans résidence stable. Un groupe de travail sur la domiciliation, rassemblant les principales associations concernées, les collectivités locales et les administrations de l'Etat, constitué à la demande de Mme Vautrin, a remis ses conclusions en avril 2006. Il n'a pu établir l'existence de fraudes significatives liées à la domiciliation et a recommandé un

renforcement du pilotage des agréments par les services de l'Etat. Ces conclusions ont été approuvées par le comité interministériel de lutte contre les exclusions présidé par le Premier ministre le 12 mai 2006.

### - Sur la proposition d'isolement économique

L'annexe 11 montre bien que la proposition peut être comprise de deux manières :

- Dans une notion « stricte », toute personne percevant une aide financière d'un tiers (hébergement chez les parents, aide des parents à payer le loyer, versement d'une pension alimentaire) n'aurait plus droit à l'API.
- Dans une notion « souple », le droit à l'API est conservé mais ces aides sont prises en compte de manière intégrale ou forfaitaire.

Il paraît souhaitable que les deux options apparaissent clairement dans le corps du rapport.

Dans l'option souple, on peut se demander à la lecture des cas-types si une très grande part des allocataires du RMI avec enfants ne basculerait pas à l'API. Le seul cas de figure où un droit à l'API n'est pas ouvert est celui d'un couple mono-actif.

Le rapport ne précise pas l'articulation entre l'isolement économique et le fait d'assumer seul la charge d'un enfant (aujourd'hui la seconde condition pour obtenir l'API). Cette deuxième condition doit-elle être considérée comme maintenue ou bien devient-elle caduque ?

Votre mission souligne que la mise en œuvre de ce critère simplifiera fortement le contrôle du dispositif. Or, le contrôle ne sera effectif que si les organismes payeurs sont dans la capacité de vérifier les ressources de l'allocataire mais également de son conjoint ou du tiers, ce qui supposerait notamment d'avoir accès aux relevés des comptes bancaires. La mission semble dire que cette difficulté est levée puisque la Cour de cassation considère que le relevé de compte ne relève pas de la vie privée. Toutefois, il ne semble pas que dans la pratique les CAF puissent avoir aussi facilement accès à ces relevés, en effet, les services bancaires sont en droit de leur opposer le secret professionnel.

En outre, ce nouveau dispositif ne protégera pas contre certaines fraudes et notamment celles qui consistent à ne pas déclarer des aides financières qui ne peuvent être détectées (exemple des libéralités versées en liquide).

Une telle réforme aurait certainement un impact très important : de nombreux allocataires perdraient leur droit à l'API et d'autres personnes en acquerraient un. L'impact financier global est difficile à déterminer mais pourrait être très significatif dans un sens ou dans l'autre. Il sera difficile aux ministres de se prononcer sur une telle proposition sans ces éléments d'impact, or ceux-ci paraissent difficiles à déterminer ex ante.

L'annexe 5 rappelle bien que l'API n'est pas la seule prestation à être servie en tenant compte d'une situation d'isolement, d'autres prestations observent les mêmes règles : allocation de soutien familial, allocation de logement (base ressources plus élevée en cas d'isolement), couverture maladie universelle complémentaire (plafond fixé en fonction de la situation familiale), RMI, AAH, etc. Dès lors, la réforme envisagée posera nécessairement la question de l'harmonisation des règles pour l'ensemble des prestations concernées.

## **II. Insertion des allocataires**

### **1. Les difficultés d'insertion des allocataires**

La DGAS partage le constat de la mission selon lequel le taux d'inactivité des bénéficiaires de l'API est très élevé. Le risque d'éloignement durable de l'emploi est plus marqué que pour le RMI.

La mission considère que cette situation résulte d'un choix implicite des politiques publiques : « la différence de revenu avec le RMI, combinée à l'absence de lien entre le versement de la prestation et l'insertion du bénéficiaire, peut s'interpréter comme le soutien au choix des mères isolées de jeunes enfants de se consacrer à leur éducation pendant leurs trois premières années ».

Le constat selon lequel le montant de l'allocation est responsable de l'inactivité est discuté en III. Trois autres facteurs d'inactivité peuvent être identifiés :

- le faible niveau de qualification de nombreux allocataires ;
- l'absence d'obligation d'insertion des bénéficiaires de l'API ;
- surtout, l'absence d'une solution adaptée au mode d'accueil de leurs enfants qui est un des motifs principalement invoqués par les allocataires. Il ressort d'une enquête DREES sur les trajectoires professionnelles des bénéficiaires de minima sociaux que l'inactivité des allocataires s'explique pour 78 % par un manque de disponibilité pour des raisons familiales.

L'absence de solution de garde d'enfants constitue une « contrainte », selon les termes de la mission : pour une majorité d'allocataires, la question du choix entre le travail et l'inactivité ne se pose même pas. Pourtant, la mission ne consacre quelques lignes au traitement de ce problème (complément de frais de garde page 45), tandis que la proposition de baisser le montant de l'API fait l'objet de longs développements. Cette disproportion laisse penser que la mission considère le problème de la garde d'enfants comme secondaire par rapport à celui du montant de l'allocation. La DGAS ne partage pas cette position.

La mission souligne qu'un nombre très limité d'allocataires bénéficie d'un contrat aidé.

La DGAS partage ce constat et souligne les difficultés du pilotage de l'insertion des allocataires de l'API par le responsable de programme. Les indicateurs de performance de l'API ne sont pas déclinés dans des BOP territoriaux. Les indicateurs des services déconcentrés de l'emploi ne portent que sur le retour à l'emploi des allocataires du RMI et de l'ASS. Dans ce contexte, on peut s'interroger sur le pilotage par ces services de la prescription de contrats aidés par l'ANPE en faveur des allocataires de l'API.

Dans son rapport sur le programme « handicap et dépendance », le CIAP a suggéré qu'un protocole soit conclu entre la DGAS et la DGEFP afin de mettre le responsable de programme en mesure de piloter l'insertion des allocataires de l'AAH. Cette proposition pourrait être étendue à l'API.

Enfin, la mission fait état du bilan très positif, en termes de retour à l'emploi, du centre de préparation à la vie active de la CAF de Bordeaux. La DGAS serait intéressée par les éléments permettant d'expliquer les très bons taux de retour à l'emploi (50 % des bénéficiaires ont un emploi 6 mois après leur sortie du CPVA).

## **2. La démarche d'insertion proposée par la mission**

La DGAS partage tout à fait la position de la mission sur la nécessité de renforcer la démarche d'insertion professionnelle des bénéficiaires de l'API, toutefois certaines des propositions qui sont faites appellent les remarques suivantes :

- Sur le périmètre de la démarche d'insertion ciblée sur deux catégories :

Au regard de ce qui est écrit dans le rapport, la démarche d'insertion serait facultative la première année mais deviendrait obligatoire à partir de la deuxième année.

Cette proposition ne semble pas prendre en compte la problématique particulière de l'API courte : il peut paraître paradoxal de proposer une démarche d'insertion de façon optionnelle à l'encontre des bénéficiaires de l'API courte - qui restent au maximum un an dans le dispositif - alors qu'ils rencontrent moins de problèmes liés à la garde d'enfant.

En outre, l'instauration d'une démarche d'insertion obligatoire soulève un certain nombre d'interrogations. Les modalités de mise en œuvre de cette démarche d'insertion ne sont pas clairement énoncées : cela se traduira-t-il par la mise en place systématique d'un contrat d'insertion ou s'agit-il essentiellement pour les CAF de mettre systématiquement en place des mesures d'insertion ?

- Sur les rôles respectifs des services de l'Etat et des départements :

La mission ne précise pas quel serait le rôle des services déconcentrés dans le dispositif d'insertion des allocataires de l'API. Deux schémas paraissent envisageables :

- L'Etat est pilote unique de la démarche d'insertion. Le département, s'il est volontaire, est le prestataire privilégié des actions d'insertion. La CAF et d'autres opérateurs peuvent compléter le dispositif.
- L'Etat, et le département s'il est volontaire, sont copilotes de la démarche d'insertion, à l'exemple du RMI avant la décentralisation.

### **III. Le montant de l'API**

Sans méconnaître l'image de « salaire maternel » de l'API, la DGAS ne partage pas le constat selon lequel le dispositif découragerait par son montant la reprise d'activité :

- Le décrochage de l'API avec le SMIC (l'API représentait 92 % du SMIC en 1976 contre 75 % de nos jours) a déjà remis en cause la fonction de salaire maternel de l'allocation.
- L'intéressement, qui vient d'être renforcé par la loi du 23 mars 2006, garantit pendant douze mois que la reprise d'activité n'est pas moins intéressante pour un allocataire de l'API que pour un allocataire du RMI.

La comparaison avec l'allocation parentale d'éducation, dont une étude montre qu'elle a fait baisser le taux d'activité, a ses limites car les possibilités de cumuler l'APE et des revenus d'activité sont très restreintes. Quant à l'étude de l'OFCE sur l'API, elle se base sur une période où il n'existait pas d'intéressement. En conséquence, il semble impossible de tirer de ces études des conclusions quant à un effet désincitatif de l'API actuelle sur la reprise d'emploi.

Il aurait été intéressant que la mission compare les taux d'activité des allocataires de l'API à ceux d'allocataires du RMI ayant des difficultés de garde comparables : femmes isolées, femmes ayant des enfants de moins de 3 ans. En effet, des taux d'activité proches montreraient qu'un alignement de l'API sur le niveau du RMI au bout d'un an n'aurait pas d'effet incitatif au retour à l'emploi.

La mission souligne que le différentiel entre le RMI et l'API n'est pas justifié par un coût plus élevé des enfants de moins de trois ans. Mais ce différentiel a une autre justification : celui de

lutter contre la pauvreté des enfants de moins de trois ans, dont les conséquences pour la réussite de l'enfant sont déterminantes. Il existe aujourd'hui un consensus sur le caractère stratégique de cet âge. Par ailleurs, le centre d'analyse stratégique a été chargé d'une mission sur le service public de la petite enfance.

Les conséquences à long terme des conditions de vie au très jeune âge sont avérées. Dans un sens positif, il a été établi sur une très longue période que les programmes « Head Start »<sup>1</sup> destinés à la petite enfance aux Etats-Unis améliorent considérablement les chances d'insertion. Dans un sens négatif, une étude de l'INSEE d'octobre 2006 récemment publiée montre la forte prévalence d'enfants ayant été placés parmi les sans-abri. Or l'API a justement pour objet de prévenir le placement. Sa création a contribué fortement à réduire le nombre d'enfants placés, qui a été divisé par deux au cours des années 1980.

La DGAS regrette que la question posée par Mme Vautrin de la reproduction d'une génération à l'autre de la pauvreté des femmes n'ait pu être traitée par la mission.

Au sein de l'Union européenne, huit autres pays ont fait le choix d'avoir un minimum social spécifique pour les parents isolés. La revue par les pairs (*peer review*) organisée par la Grande-Bretagne à Londres en mai 2006 à laquelle la DGAS a participé a souligné l'intérêt de la politique française de soutien aux familles monoparentales via l'API et la ministre allemande de la famille a récemment annoncé la mise à l'étude d'un dispositif analogue outre-Rhin.

Il convient de souligner l'impact de la proposition de la mission sur le taux de pauvreté. Des estimations de la DREES montrent que le taux de pauvreté (seuil de 50 % du revenu médian) des enfants d'allocataires de l'API augmenterait de façon mécanique de 20 points en application de la dégressivité, soit 75 000 enfants pauvres de plus. Sachant que le rapport du CERC de 2004 évalue le nombre d'enfants pauvres à 1 million, la proposition de la mission aurait pour effet d'augmenter le taux de pauvreté national de 7,5 %. Le taux de pauvreté des enfants a été retenu comme indicateur clé par le comité interministériel de lutte contre l'exclusion de mai 2006.

L'augmentation de dix points du nombre d'allocataires en emploi que la mission donne comme objectif ne permettrait pas de compenser cet effet mécanique. En admettant que tous les allocataires de l'API en emploi sortent de la pauvreté, il y aurait toujours environ 37 500 enfants pauvres de plus que dans la situation actuelle.

**En conclusion sur ce point, la DGAS appelle l'attention sur les conséquences sociales très lourdes que ne manquerait pas d'avoir la diminution du montant de l'API préconisée par la mission, en particulier une augmentation mécanique du nombre d'enfants pauvres. Alors que l'API a déjà été ramenée de 92 % du SMIC en 1976 à 75 % aujourd'hui, la diminuer encore pour la ramener à 66 % semble contradictoire avec les objectifs de lutte contre la pauvreté poursuivis par ailleurs par le gouvernement (CILE du 12 mai 2006). A cet égard, nous regrettons que les coûts financiers induits par la proposition n'aient pas été évalués : par exemple le coût pour les conseils généraux d'une augmentation même légère du nombre des enfants en bas âge placés ou le coût de l'hébergement des allocataires ayant perdu leur logement.**

#### **IV. Les crédits inscrits en loi de finances**

---

<sup>1</sup> Créés en 1965, les programmes Head Start ont bénéficié depuis à 25 millions d'enfants. Ils sont centrés sur le soutien aux familles défavorisées et l'accompagnement périscolaire.

La DGAS partage le constat de l'insuffisance des crédits inscrits en loi de finances initiale pour l'API. Elle souligne qu'elle ne s'est jamais écarté dans ses propositions en réunion budgétaire des prévisions d'organismes scientifiques (DREES ou CNAF), dont la mission a démontré la fiabilité. C'est à l'issue des arbitrages que des hypothèses différentes ont été retenues. La DGAS demande aux inspections générales de préciser leur rapport sur ce point en le mentionnant expressément. Dans une optique de sincérité budgétaire, elle s'interroge sur la transmission au Parlement des prévisions de ces organismes.

La DGAS note enfin que jusqu'en 2003, les crédits ouverts en LFI étaient substantiellement complétés en cours d'année (cf. graphique page 50) afin de couvrir les dépenses des CAF et des CMSA.

Le Directeur général de l'action sociale

Jean-Jacques TREGOAT

**OBSERVATIONS DE LA DIRECTION DE LA SÉCURITÉ  
SOCIALE (DSS)**

DSS/SD2PR/JBD  
Pascale ROMENTEAU  
Jean-Benoît DUJOL  
+ : 01.40.56.69.96  
+ : 01.40.56.75.22  
N° D-7861-2006

Paris, le

**LE DIRECTEUR DE LA SÉCURITÉ SOCIALE**

**A**

**MESSIEURS LES CHEFS  
DE L'INSPECTION GENERALE DES FINANCES  
ET DE L'INSPECTION GENERALE  
DES AFFAIRES SOCIALES**

**OBJET : Mission d'audit de modernisation sur l'allocation de parent isolé.**

Je viens de prendre connaissance, avec grand intérêt, du rapport que la mission conjointe de vos deux inspections vient de remettre, dans le cadre de l'audit de modernisation sur l'allocation parent isolé (API).

En tout premier lieu, et principalement, je me réjouis que ce rapport objective la dette cumulée de l'Etat vis-à-vis de la sécurité sociale sur ce dispositif et qu'il mentionne, à plusieurs reprises, la nécessité d'un plan d'apurement. Cette situation, que l'on retrouve sur plusieurs postes de dépenses de l'Etat, pèse très fortement sur la trésorerie de la sécurité sociale et remet en cause la sincérité des comptes publics. Dès lors, la résorption de cette dette doit être prioritaire et, en tout état de cause, indépendante de toute réforme au fond de la prestation. Il faut sortir de l'alibi consistant à commanditer un rapport qui propose un projet de réforme qui n'est pas toujours mis en œuvre, le rapport ne servant alors qu'à justifier le report sur les générations futures des dépassements actuels. Je souhaite que le rapport préconise beaucoup plus précisément que dans sa rédaction actuelle le découplage entre la réforme recommandée et la réponse à la sous-budgétisation, qui doit être immédiate et non conditionnée.

Par ailleurs, je note les constats et recommandations de la mission quant à la gestion par les caisses d'allocations familiales. Je partage notamment le souhait d'une mise en œuvre rapide d'un fichier national unique et prends bonne note des propositions de la mission quant au partage d'informations, par échange de fichiers, avec d'autres institutions susceptibles de détenir des éléments sur les ressources des allocataires. En cette matière, j'ai souhaité perfectionner le plus important de ces échanges, aujourd'hui en place entre la caisse nationale des allocations familiales et la direction générale des impôts. Les travaux du groupe de travail chargé d'expertiser les voies de progrès pour cet échange formulera dans les prochaines semaines des propositions concrètes qui permettront de renforcer la pertinence et donc le rendement du rapprochement de données.

Les écrits de la mission sur la difficile appréhension de la notion d'isolement rejoignent largement ceux que tiennent les représentants des contrôleurs que j'ai rencontré encore récemment et qui montrent, le plus souvent, le caractère inopérant de ce critère. J'émetts néanmoins des doutes sur le critère alternatif proposé par la mission. Le nouveau critère d'isolement économique a certes le mérite de substituer une notion plus concrète et moins équivoque à celle d'absence de vie maritale qui prévalait jusqu'alors. Je crains cependant, d'un point de vue opérationnel, des difficultés identiques à celles posées par l'ancien critère lorsque les contrôleurs seront amenés à réunir des éléments matériels permettant d'établir cette absence d'isolement économique. Je suis cependant ouvert à l'idée d'expertiser plus avant cette nouvelle définition, celle utilisée aujourd'hui ayant montré toutes ses limites.

Bien que ce sujet n'entre pas directement dans les compétences de la DSS, je suis très favorable aux propositions de la mission quant à la meilleure connaissance du devenir des allocataires. Il s'agit là d'un élément essentiel à l'évaluation de cette politique.

Sur la proposition finale de la mission, je suis d'accord pour reconnaître que les caisses d'allocations familiales ont une action très limitée en matière d'insertion professionnelle. Je ne peux cependant adhérer aux recommandations des inspecteurs tendant à reporter totalement cette mission d'insertion sur d'autres opérateurs. Bien sûr, les départements et le service public de l'emploi disposent dans ce domaine d'une expertise qui fait aujourd'hui défaut aux caisses d'allocations familiales. On ne peut cependant faire l'impasse sur les initiatives prises par certaines CAF, en direction des bénéficiaires de l'API notamment, qui démontrent toute l'utilité d'un suivi social orienté vers la réinsertion. Les CAF ont une véritable expertise à faire valoir, en particulier dans le domaine de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle – les contraintes familiales constituant un frein important à la reprise d'activité. Il importe donc que la branche famille, comme l'y invite d'ailleurs la convention d'objectifs et de gestion, redéfinisse ses modalités d'intervention en matière de travail social pour intégrer systématiquement cette dimension de l'insertion professionnelle. Les CAF ne peuvent se substituer aux acteurs traditionnels du secteur ; elles ont cependant un rôle à assumer dans le cadre d'un accompagnement social coordonné des bénéficiaires de minima sociaux.

Au-delà de ces considérations, votre proposition, qui pose frontalement, à juste titre, la question de l'insertion professionnelle des bénéficiaires de l'allocation présente l'avantage d'articuler de façon pertinente et nouvelle la contrainte – à travers la dégressivité de la prestation – et l'accompagnement indispensable de ces publics – à travers la mobilisation des outils d'insertion de droit commun et l'aide au recours à un mode de garde. Pour ces raisons, et compte tenu de la sensibilité politique du sujet, une telle innovation pourrait utilement faire l'objet d'une expérimentation dans un ou plusieurs départements volontaires sur le modèle, par exemple, des projets conduits en ce moment même par l'agence nouvelle des solidarités actives de M. HIRSCH.

Je ne peux cependant que rappeler, comme évoqué plus haut, que la question de la dette de l'Etat vis-à-vis de la sécurité sociale doit être traitée préalablement à toute réforme au fond de la prestation.

Dominique LIBAULT.

**OBSERVATIONS DE LA DIRECTION DE LA RECHERCHE, DES  
ÉTUDES, DE L'ÉVALUATION ET DES STATISTIQUES (DREES)**



**Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement**  
**Ministère de la santé et des solidarités**

**Direction de la recherche, des études,  
de l'évaluation et des statistiques**

**Sous-direction 'observation de la  
solidarité'**

Dossier suivi par : Nicole Roth

Tel : +33 (0) 1 40 56 81 92

Fax: +33 (0) 1 40 56 81 10

Mél : [mailto: nicole.roth@sante.gouv.fr](mailto:nicole.roth@sante.gouv.fr)

Paris, le

DREES-OS N° 14-2006

**Objet : Remarques de la DREES concernant l'audit de modernisation API**

Le projet de rapport appelle de la DREES les remarques suivantes :

- p 7 : il est indiqué que « le coût moyen de l'enfant est plus important à partir de l'entrée au collège que durant les trois premières années de la vie ». Cette affirmation ne semble pas suffisamment étayée : si elle repose sur l'échelle d'équivalence de l'INSEE (dite échelle OCDE modifiée) , il convient de souligner le caractère normatif de cette échelle ; en particulier, le seuil de 14 ans, à partir duquel le poids des enfants passe de 0,3 à 0,5 est relativement conventionnel. Il semble donc difficile de se fonder sur cette approche pour juger de l'écart de montant entre API et RMI.
- p 25 : Attribuer la part non expliquée de l'évolution de la population des allocataires de l'API aux seuls mécanismes d'intéressement apparaît excessif.
- p 26 : L'ER cité est maintenant paru.
- pp 27 et 28 : L'ENIAMS permet de donner quelques chiffres sur la récurrence dans l'API (voir l'ER à paraître le 10 novembre sur le suivi d'entrants à l'API), même si cela ne signifie en aucune manière que ceci correspond à une « optimisation » de leur part. Par ailleurs, les résultats de cette étude, dont certains résultats préliminaires vous avaient été communiqués, pourraient étayer cette partie, notamment pour ce qui concerne les passages entre API et RMI. Enfin, s'agissant de l'enquête menée en 2003, il pourrait être rappelé qu'une nouvelle enquête du même type a eu lieu au premier semestre 2006 et qu'elle donnera lieu à publication des premiers résultats fin 2006-début 2007.
- p 53 : Le rapport cite les projections de la DREES pour l'API faites en mars 2005 (comprises 207 400 à 208 300 allocataires). La DREES réalise cet exercice de projection de façon glissante sur deux ans chaque année. Début 2006, la projection faite au titre de l'année 2006 était de l'ordre de 210 000 allocataires.

**La sous-directrice de l'Observation de la solidarité**

**Nicole ROTH**

**OBSERVATIONS DE LA DIRECTION DU BUDGET**



**ANNEXES 1 à 7**

## Liste des annexes

ANNEXE 1 : FICHE DE MISSION .....	103
ANNEXE 2 : LETTRE DE CADRAGE DE LA MISSION .....	105
ANNEXE 3 : LISTE DES ENTRETIENS ACCORDÉS À LA MISSION .....	108
ANNEXE 4 : L'OFFRE DE SERVICE DES CAF EN DIRECTION DES ALLOCATAIRES DE L'API.....	114
ANNEXE 5 : LES AVANTAGES ACCORDÉS EN MATIÈRE DE PRESTATIONS FAMILIALES AUX PERSONNES ISOLÉES .....	121
ANNEXE 6 : LES MÉTHODES ET PRATIQUES DU CONTRÔLE DE L'ISOLEMENT DANS LES CAF DE CHARENTE, DE GIRONDE, DE HAUTE SAVOIE ET DE LYON.....	126
ANNEXE 7 : LES DISPOSITIFS D'INTÉRESSEMENT À LA REPRISE D'ACTIVITÉ POUR LES BÉNÉFICIAIRES DE L'API.....	134

**ANNEXE 1 :**

**FICHE DE MISSION**

---

## LA GESTION DE L'ALLOCATION PARENT ISOLE

---

<b>Ministère concerné</b>	Santé et solidarités
<b>Programme concerné</b>	Action en faveur des familles vulnérables
<b>Contexte de l'audit</b>	<p>Le soutien aux familles monoparentales s'exerce notamment au travers de l'allocation de parent isolé (API), qui est à la charge de l'État depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1999. Instaurée en 1976, cette allocation vise à garantir temporairement un revenu minimum aux parents isolés – pendant 12 mois au plus ou jusqu'au troisième anniversaire du plus jeune enfant selon le cas. L'API est attribuée, sous condition de ressources, à près de 200.000 bénéficiaires par les caisses d'allocations familiales et les caisses de la mutualité sociale agricole, pour un montant de 875 M€ en PLF 2006.</p> <p>La situation des familles monoparentales est également prise en compte dans le barème des prestations familiales, avec des plafonds de ressources plus élevés que pour les couples, ainsi que par des mesures fiscales, comme le quotient familial de l'impôt sur le revenu.</p> <p>Cet audit intervient notamment dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux, qui instaure de nouveaux mécanismes incitatifs.</p>
<b>Objectifs de l'audit</b>	<p>L'audit <b>étudiera les moyens permettant de renforcer l'insertion professionnelle des bénéficiaires de l'API</b>. Dans ce cadre, il abordera la question des liens entre l'API, le revenu minimum d'insertion et le chômage.</p> <p>Il <b>analysera également la définition juridique de l'isolement au sens de l'API</b> ainsi que sa portée pratique, eu égard, notamment, à la définition utilisée par ailleurs en droit fiscal.</p> <p>Il formulera enfin toute <b>proposition permettant d'améliorer la gestion administrative de cette allocation</b>.</p>
<b>Composition de l'équipe d'audit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Inspection générale des affaires sociales</li> <li>➤ Inspection générale des finances</li> </ul>

**ANNEXE 2 :**

**LETTRE DE CADRAGE DE LA MISSION**



Inspection Générale  
des Finances  
2006-M-056-01

Inspection Générale  
des Affaires Sociales  
2006-114

Paris, le 13 juillet 2006

## NOTE

À l'attention de M. le Directeur Général de la Modernisation de l'Etat

**Objet** : cadrage de la mission d'audit relative à l'allocation parent isolé.

L'allocation de parent isolé (API) a été créée en 1976, à la suite des grandes lois sur le divorce et l'interruption volontaire de grossesse, dans l'optique de laisser le choix aux mères et futures mères isolées, ou qui l'étaient devenues, entre une activité professionnelle et se consacrer à l'éducation de leur(s) enfant(s). Secondairement, cette allocation, qui lors de sa création était proche du niveau du SMIC, devait procurer des revenus suffisants pour prévenir les éventuels avortements ou abandons d'enfants dus à une insuffisance de ressources. Elle bénéficie aujourd'hui à près de 200.000 allocataires, pour une dotation de 875 M€ en loi de finances 2006.

Le contexte de cette allocation, qui de prestation familiale est passée à la charge de l'Etat au 1<sup>er</sup> janvier 1999, s'est considérablement modifié depuis : la proportion de familles monoparentales avec au moins un enfant de moins de 25 ans est passée de moins de 10% en 1975 à 17,4% au recensement de 1999 (de 775.000 à 1.495.000) ; le revenu minimum d'insertion, créé en 1988, compte à fin mars 2006 1.104.000 bénéficiaires directs, dont 25% environ de familles monoparentales, dépassant donc pour cette catégorie le nombre des bénéficiaires de l'API. Neuf minima sociaux coexistent aujourd'hui, au bénéfice de 3,4 millions d'allocataires. Face à la montée du nombre d'allocataires de minima sociaux, les questions de rationalisation des différentes prestations, y compris leur avantages connexes, et de réinsertion professionnelle de leurs bénéficiaires ont pris aujourd'hui une importance accrue, comme en témoignent des travaux parlementaires récents (Rapports LETARD et MERCIER / de RAINCOURT) et la loi du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et devoirs des bénéficiaires de minima sociaux.

Le bilan de l'API que les inspections générales se proposent de conduire examinera donc la pertinence actuelle de l'API au regard de cette évolution d'ensemble :

- Quelle est aujourd'hui la **population des allocataires** de l'API ? Comment a-t-elle évolué quantitativement et structurellement ? Comment se répartit-t-elle sur le territoire ? Quel est le devenir des allocataires au sortir de l'API ? Le niveau de connaissance de la population des allocataires est-il suffisant pour assurer le pilotage de cette politique publique ?
- Y a-t-il des **facteurs explicatifs à la croissance** du nombre d'allocataires et aux différences observées entre les départements ?
- La **définition juridique de l'isolement** utilisée aujourd'hui pour l'API est-elle encore pertinente par rapport aux objectifs poursuivis ? Est-il souhaitable d'unifier la définition de l'isolement utilisée dans le champ social et dans le champ fiscal ? Comment les CAF contrôlent-elles aujourd'hui cette condition d'isolement ? Une définition juridique modifiée est-elle de nature à faciliter ce contrôle, ou une alternative à la notion d'isolement est-elle souhaitable ?

- Comment concrétiser l'**objectif d'insertion professionnelle** des bénéficiaires de l'API ? Les mesures incitatives déjà mises en place (intéressement, accès au CI-RMA, prime de reprise d'activité) ont-elles ou peuvent-elles avoir un effet significatif et mesurable ? L'accent mis sur l'insertion professionnelle doit-elle conduire à rapprocher l'API du RMI, et si oui selon quelles modalités financières et opérationnelles ? Faut-il privilégier l'insertion professionnelle ou l'insertion sociale, avec quelles conséquences sur les différents intervenants institutionnels ? L'accès aux modes de garde est-il encore un obstacle ?
- Les relations entre l'Etat et les caisses d'allocations familiales dans la **gestion de cette prestation** sont-elles satisfaisantes ? Quelle appréciation peut-on porter sur la qualité de l'instruction des dossiers, sur la maîtrise des risques et l'adéquation des contrôles opérés par les CAF ? L'Etat a-t-il les moyens de contrôler cette performance ? Les modalités d'ouverture de droit et de renouvellement doivent-elles être modifiées pour favoriser la maîtrise de l'évolution de cette dépense ?
- Le **cadre budgétaire** de gestion de l'API est-il adéquat ? Les modes de prévision (estimation du nombre futur d'allocataires, mesures structurelles) sont-ils satisfaisants ? La structure actuelle du programme « action en faveur des personnes vulnérables » est-elle pertinente ? Comment s'est constituée la dette actuelle de l'Etat vis à vis de la branche famille pour ce qui concerne l'API, comment en résorber le stock et éviter qu'elle ne perdure ?

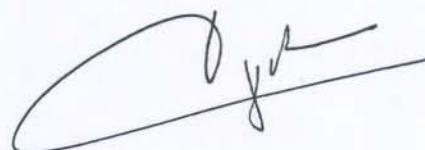
Pour répondre à ces questions, les inspections générales s'appuieront sur les nombreux travaux récents relatifs aux minima sociaux, sur les données financières et statistiques disponibles au plan national sur les allocataires, et sur les réflexions des différentes parties prenantes.

Les conditions de gestion de l'API seront examinées dans six CAF, deux à titre expérimental en juillet et quatre de façon approfondie en septembre, choisies en fonction du nombre d'allocataires, des taux de croissance récents, et du rapport entre le nombre de familles monoparentales et le nombre d'allocataires de l'API. Ces déplacements seront aussi l'occasion de rencontrer les autres services publics concernés par l'insertion sociale et professionnelle des allocataires de l'API, notamment les conseils généraux et les ANPE, ainsi que la MSA. Cet échantillon ne comprendra pas de DOM, malgré la croissance importante du nombre de bénéficiaires d'API due à l'alignement sur la métropole ; la mission estimant que la question des minima sociaux dans les DOM, du fait de leur importance et des difficultés particulières d'insertion professionnelle, devrait faire l'objet d'un examen spécifique et portant sur l'ensemble des minima sociaux, à l'occasion de la fin en 2007 de l'alignement des barèmes sur ceux de la métropole. La mission a aussi écarté, malgré son intérêt et du fait des contraintes de délais, un parangonnage avec des systèmes étrangers, sauf par exploitation de la littérature disponible.

S'agissant d'une mission d'évaluation de politique publique, et contrairement par exemple à la mission récente sur l'ASS qui était focalisée sur des aspects précis de gestion, le concours d'un cabinet de consultants n'apparaît pas nécessaire à la bonne fin de cet audit. Le rapport de la mission devrait être finalisé pour le 13 octobre 2006.



Laurent VACHEY  
Inspecteur Général des Finances



Laurent GRATIEUX  
Inspecteur Général des Affaires  
Sociales

**ANNEXE 3 :**

**LISTE DES ENTRETIENS ACCORDÉS À LA MISSION**

## **MINISTERE DE LA SANTE ET DES SOLIDARITES ET MINISTERE DE L'EMPLOI, DE LA COHESION SOCIALE ET DU LOGEMENT**

### *Cabinet du ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille*

- M. François-Xavier ROUXEL, directeur-adjoint de cabinet
- M. Frédéric MACE, conseiller technique

### *Cabinet du ministre délégué à la cohésion sociale et à la parité*

- M. Jean-Paul LE DIVENAH, directeur de cabinet

### *Direction générale de l'action sociale*

- M. Jean-Jacques TREGOAT, directeur général
- Mme Mireille GAUZERE, chef de service, adjointe au directeur général
- Mme Claire DESCREUX, sous directrice, 1<sup>ère</sup> sous-direction (politiques d'insertion et lutte contre les exclusions)
- M. Laurent CYTERMANN, chef du bureau des minima sociaux et de l'aide sociale.
- Mme Caroline BUSSIERE, adjointe au chef du bureau des minima sociaux et de l'aide sociale
- Mme Huguette BEAUX, adjointe au chef du bureau 5C, 5<sup>ème</sup> sous-direction

### *Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques*

- Mme Nicole ROTH, sous directrice « observation de la solidarité »
- Mme Hélène MICHAUDON, chef du bureau « démographie et famille »
- Mme Emmanuelle NAUZE-FICHET, chef du bureau « lutte contre l'exclusion »

### *Direction de la sécurité sociale*

- Mme Pascal ROMENTEAU, sous directrice, sous direction de l'accès aux soins, des prestations familiales et des accidents du travail
- M. Jean-Benoit DUJOL, chef du bureau 2B, prestations familiales et aides au logement, sous direction de l'accès aux soins, des prestations familiales et des accidents du travail
- Mme Marianne KERMOAL, chef du bureau 5 A, synthèse financière, sous direction du financement de la sécurité sociale

### *Délégation interministérielle à la famille*

- M. Dominique DE LEGGE, délégué interministériel

### *Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle*

- M. Patrick LAVERGNE, chef de la mission insertion professionnelle
- Mme Sophie NEGRE, mission insertion professionnelle

## **MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE**

### *Cabinet du ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, porte parole du gouvernement*

- M. Arnaud CARTRON, conseiller technique
- M. Julien SAMSON, conseiller technique

### *Direction du budget*

- M. François CARAYON, sous-directeur, 6<sup>ème</sup> sous-direction (politique de l'emploi, politique de la formation, retraite)
- M. Frédéric AMAR, bureau 6 BCS
- M. Alexandre GROSSE, bureau 6 BCS

*Direction générale du trésor et de la politique économique*

- Mme Selma MAHFOUZ, sous-directrice des politiques sociales et de l'emploi, service des politiques publiques, direction générale du trésor et de la politique économique
- Mme Layla RICROCH, adjointe au chef de bureau retraites et redistribution, sous-direction des politiques sociales et de l'emploi

*Direction générale des impôts*

- M. Frédéric IANNUCCI, sous-directeur, sous-direction C, direction de la législation fiscale

**ANPE**

- Mme Dominique VERNAUDON-PRAT, directrice des politiques de l'emploi et des partenariats
- Mme Catherine DINNEQUIN, direction des politiques de l'emploi et des partenariats

**CAISSE NATIONALE D'ALLOCATIONS FAMILIALES**

*Agence comptable*

- M. Dominique ALFONSI, agent comptable

*Direction des prestations familiales*

- M. Frédéric MARINACCE, directeur des prestations familiales
- M. Arnaud ROZAN, sous-directeur, responsable du département des politiques sociales et des prestations légales
- Mme Mariette DAVAL, responsable du pôle minima sociaux

*Direction des statistiques, des études et de la recherche*

- Mme Magda TOMASINI, Responsable du département des statistiques, des prévisions et des analyses

*Direction de l'action sociale*

- M. Tahar BELMOUNES, directeur de l'action sociale
- Mme Sylvie LE CHEVILLIER, sous-directeur, responsable du département vie familiale et cadre de vie
- Mme Christelle GUEGAN, pôle habitat et vie sociale

*Direction des ressources du réseau*

- M. Jean-Claude FAUVAUD, directeur
- Mme Michèle BALESTRA, responsable du département de la gestion budgétaire et immobilière
- Mme Francine ASTIE, responsable du département du contrôle interne
- M. Daniel BUCHET, responsable de la mission de prévention et de lutte contre la fraude

*Direction du développement et du contrôle de gestion*

- M. Daniel BEQUIGNON, adjoint au directeur, chargé du suivi des orientations stratégiques de la branche

**CAISSE CENTRALE DE LA MUTUALITE SOCIALE AGRICOLE**

- Mme Marie-Christine CHAMBE, directrice de la protection sociale
- Mme Christine MARQUAILLE, département famille-logement
- M. Laurent COLIN, agent comptable délégué

**FFIPSA**

- M. Jean-Paul HEULIN

## **ASSEMBLEE DES DEPARTEMENTS DE FRANCE**

- M. Jean-Michel RAPINAT, responsable des affaires sociales, éducatives et culturelles

### **Déplacement en Charente**

#### *Caisse d'allocations familiales d'Angoulême*

- M. ALLOUCH, directeur
- M. ARREGUI, directeur adjoint
- M. SAUGE, responsable du service prestations
- Mme BARIL, responsable du service d'action sociale
- M. PONS, agent comptable intérimaire
- Mme THURMEAU, cadre territorial
- Mme GOURINCHAS, travailleur social
- Mme Colette LE BRAS, agent de contrôle
- Mme Nathalie PRECIGOUT, technicien conseil au service prestations

#### *Conseil général de Charente*

- M. DEFORGE, directeur, adjoint à la directrice générale adjointe chargée de la direction de la solidarité
- M. REMOND, directeur de l'action sociale territoriale
- Mme PATIER, animatrice, commission locale d'insertion de l'Angoumois

#### *Mutualité sociale agricole de Charente*

- Mme Isabelle CARNEVILLIER, sous-directrice
- Mme Evelyne MASSARD, Directrice adjointe
- M. Gauthier de GUALY, responsable de la cellule fonctionnelle
- Mme Christine CLERGEAUD, cadre fonctionnel "prestations familles"

#### *ANPE d'Angoulême*

### **Déplacement en Gironde**

#### *Caisse d'allocations familiales de Bordeaux*

- M. Alain ZIMMERMANN, directeur général
- M. Fidenzio REBESCHINI, agent-comptable
- Mme Evelyne MENANTEAU, responsable gestion technique agence comptable
- Mme Françoise CONIL, sous-directrice prestations familiales
- Mme Dominique TOME, responsable de secteur prestations familiales
- Mme Josiane DESTOUESSE, responsable de secteur prestations familiales
- Mme Sylvie FERBOS, contrôleur prestations familiales
- Mme Marie-Christine FALLEUR, sous-directrice action sociale
- Mme Nicole MEYMAT, responsable département des politiques d'interventions action sociale
- Mme Catherine FREBAULT, coordinatrice formation action sociale
- Mme Evelyne ROUX-ROBERT, responsable du centre de préparation à la vie active
- M. Alain COUDERT, statisticien cellule de pilotage

#### *Conseil général de Gironde*

- M. Jean-Louis GRELIER, chargé de la solidarité et du logement
- Mme POISOT, directeur adjoint des actions de santé et des modes d'accueil et écoles maternelles
- M. GRUAS, directeur de l'enfance et de la famille
- M. HAMONIC, directeur des actions territorialisées et du développement social
- Mme CORTEZ, chargée de mission auprès du directeur des politiques de lutte contre les exclusions

*Mutualité sociale agricole de Gironde*

- M. François GIN, directeur
- M. Bernard BLOUIN, directeur-adjoint
- M. Christine CURE, responsable du département garanties

*Agence locale de l'ANPE de Cenon*

**Déplacement en Haute Savoie**

*Caisse d'allocations familiales d'Annecy*

- M. Jean-Jacques DELPLANQUE, directeur
- Mme Frédérique ROYON, directrice adjointe
- M. José TASSART, agent comptable.
- Mme Martine AVRILLON, agent de contrôle
- Mme Corinne BUGEAT, responsable de la réglementation
- M. Christophe CADEAU, secrétaire général
- Mlle Séverine CHAPON, chargée de mission
- Mme Chantal COSTA, fondé de pouvoir, responsable vérification
- Mme Geneviève FALCOZ, responsable du service d'interventions sociales
- M. Reynaldo FERRANDIZ, agent de contrôle
- M. Eric GUILHOT, sous-directeur des prestations
- Mme Catherine ROUX-LEVRAT, responsable du service d'économie sociale et familiale
- Mme Joëlle SONNERAT, responsable contentieux-contrôle

*Conseil Général de Haute Savoie*

- Mme Nelly PESENTI, directrice de la prévention et du développement social
- Mme Claudie MULLIER, responsable du service insertion

*Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle*

- M. Philippe DUMONT, directeur départemental
- Mme BROCHET, conseiller emploi formation

*Direction déléguée de l'ANPE*

- Mme Lucyane FAGE, directrice départementale déléguée

**Déplacement dans les Hauts-de-Seine**

*Caisse d'allocations familiales de Nanterre*

- M. PAUVERT, directeur des gestions techniques
- M. MACE, responsable d'agence
- M. LATOUR, directeur de l'action sociale
- Mme ALBAN, agent comptable
- Mme GIBOIN
- Mme PIAULT, technicien conseil vérificateur

*Conseil général des Hauts-de-Seine*

- Mme HESSE GERMAIN, directrice générale adjointe vie sociale

**Déplacement dans le Rhône**

*Caisse d'allocations familiales de Lyon*

- M. Philippe SIMONNOT, directeur général.
- M. Lucien JULLIAN, directeur général adjoint
- Mme Marie-Hélène ALDEGUER, responsable du département développement social
- Mme Josiane BERTIN, directeur financier

- Mme Liliane CHALIER, responsable du département prestations
- Mme Viviane CHAPPUY, responsable adjoint du département organisation et systèmes d'informations
- Mme Elizabeth FAURE, contrôleur, direction Prestations
- Mme Corinne JOUCLARD, directeur des prestations familiales
- M. Frédéric LEGLISE, direction générale, contrôleur de gestion
- Mme Martine QUERLIOZ, responsable du département contrôle contentieux
- M. Jean-Paul QUINTANILLA, contrôleur, direction Prestations
- Mme Michelle RIMET, responsable de l'unité de vérification comptable
- M. Jean-Michel SEROUART, directeur de l'action sociale
- Mme Léila ZRARI, chargée d'études statistiques
- Mme MAILLER, responsable d'unité contentieux
- Mme COURTINE, conseiller juridique
- Mme Muriel NOUAR, conseiller juridique
  
- M. Bruno ALLEMBRAND, président de l'union nationale des agents des corps extérieurs de représentants et de contrôle de la sécurité sociale (UNACERC)

#### *ANPE*

- Mme Marie-Chantal de ROMANET, direction déléguée Lyon-Centre

#### *PLIE-Uni-Est*

- Mme Meriem NEKAA, directrice

#### *Conseil Général du Rhône*

- Mme Martine MONTMASSON, directrice du service de l'insertion, pôle intégration sociale
- Mme Caroline LOPEZ, directeur du service protection de l'enfance, pôle enfance-famille-PMI

#### *Délégation aux droits des femmes*

- Mme Dominique DAURES, déléguée régionale
- Mme Marie-Pierre PANSARD, adjointe, chargée de l'égalité professionnelle

### **Déplacement dans les Yvelines**

#### *Caisse d'allocations familiales de Saint-Quentin-en-Yvelines*

- Mme Arlette CORON, directrice
- Mme Gaëlle CHOQUER-MARCHAND, directrice du service à l'allocataire
- M. Jean-Pierre MARQUET, direction du service à l'allocataire, responsable du site de Saint-Germain en Laye
- Mme DESCHAMPS, direction du service à l'allocataire, responsable du site de Mantes la Jolie
- M. BOYER, chargé d'études
- M. Dominique LE GOFF, agent comptable
- M. Dominique GARRIER, directeur des interventions sociales
- Mme MERDRIGNAC, direction des interventions sociales
- Mme Ghislaine SALA, équipe sociale du Mantois

#### *Direction déléguée de l'ANPE Yvelines Sud*

- Mme Marion BADENES, directrice déléguée

#### *Conseil général des Yvelines*

- Mme Ghislaine PELLETIER, sous-directeur des espaces territoriaux

**ANNEXE 4 :**

**L'OFFRE DE SERVICE DES CAF EN DIRECTION DES ALLOCATAIRES DE  
L'API**

## I. LE « SOCLE MINIMAL » D'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL MIS EN PLACE DANS LE CADRE DE LA COG 2005-2008

L'article 11.3 de la convention d'objectifs et de gestion (COG) portant sur la période 2005-2008, signée entre l'Etat et la CNAF prévoit le « *renforcement de l'accompagnement des familles vulnérables* ». L'article précise notamment que les CAF « *mettent en œuvre un socle minimal d'accompagnement social des bénéficiaires de l'API et de certains ménages isolés bénéficiaires de la PAJE* » et « *recentrent les aides financières individuelles vers des aides sur projet* ».

Le contenu de ce socle minimal doit faire l'objet d'une décision de la commission d'action sociale de la CNAF. Dans cette perspective, la direction de l'action sociale de la caisse nationale a réalisé à l'automne 2005 une enquête en vue de faire l'inventaire des actions menées par les CAF dans ce domaine et des évolutions intervenues depuis la signature de la COG. Les principaux résultats en sont synthétisés ici.

### A. Actions engagées

#### 1. Objectifs du dispositif d'accompagnement

Objectif poursuivi	Types d'actions proposées	Nombre de CAF concernées
Insertion sociale	accès aux droits (prestations légales et extra-légales) formations à l'exercice de la fonction parentale évaluation et traitement des difficultés sociales : soutien psychologique, aide à la vie quotidienne élaboration et mise en œuvre d'un projet familial ou social : relations avec l'autre parent, relations parent-enfant	57
Insertion sociale et insertion professionnelle	Idem + orientation vers partenaires compétents en matière d'insertion professionnelle bilan professionnel aide à l'élaboration d'un projet professionnel convention avec un partenaire pour l'insertion professionnelle traitement des freins à l'insertion	34
Dispositif en cours d'élaboration		12
<i>CAF ayant répondu</i>		<i>103</i>

#### 2. Modalités de mise en œuvre

L'enquête permet de distinguer plusieurs modes d'accompagnement. Le tableau ci-dessous les décrit en indiquant en regard le nombre de CAF y ayant recours, sachant qu'une caisse peut utiliser plusieurs modalités d'intervention :

Mode d'accompagnement mis en place	Description	Nombre de CAF concernées
Suivi individuel par un travailleur social	Entretien proposé systématiquement Suivi individuel Orientation sur dispositifs sociaux	60
Actions d'insertion sociale collectives	Réunion des allocataires : sensibilisation sur les règles de droit (isolement, obligation alimentaires) ; information ou actions de formation sur parentalité, formation à la vie quotidienne	32
élaboration et suivi d'un projet social	Identification des difficultés sociales et familiales, identification des actions à réaliser, appui à leur réalisation	3
Elaboration et suivi d'un projet professionnel	Elaboration par la CAF (éventuellement avec un prestataire) d'un projet professionnel	4
Orientation vers les acteurs de l'insertion professionnelle	Orientation vers des acteurs externes pour l'élaboration et le suivi du projet d'insertion. Sont cités notamment :	54
	Missions locales , PLIE, associations d'insertion	33
	Conseil général (services sociaux ou insertion)	31
	CIDF	30
	ANPE	19
	DDTEFP	11
	Communes et CCAS	9
	Délégation aux droits des femmes	5
	Organisme de formation	2
	Assedic	2
Entreprises	1	
Mode d'accompagnement mis en place	Description	Nombre de CAF concernées
Attribution d'aides financières sur projet	Attribution d'aides financières pour résoudre des difficultés sociales	8
	Attribution d'aides financières pour faciliter l'insertion professionnelle Subventions à des structures d'insertion	6
Mode d'accompagnement non défini		12

L'offre de service interne est assurée majoritairement par les travailleurs sociaux des CAF, avec le concours des techniciens-conseil pour l'information sur les conditions d'ouverture et de maintien des droits aux prestations. Aucune CAF ne mentionne dans la réponse au questionnaire d'enquête avoir recruté des agents supplémentaires à cet effet.

S'agissant de l'orientation vers des partenaires de l'insertion professionnelle, si 54 CAF indiquent adresser des allocataires de l'API aux acteurs cités, peu mentionnent l'existence de partenariats organisés et encore moins formalisés par une convention. Les actions des CAF et leur implication à ce titre peuvent donc être diverses : transmission à l'allocataire des coordonnées d'un référent professionnel, prise de rendez-vous avec celui-ci au nom de l'allocataire, organisation avec le partenaire d'une action au bénéfice des allocataires de l'API, financement ou co-financement de l'intervention d'un opérateur de l'insertion professionnelle.

Outre certaines des CAF visitées par la mission (cf. point 2), des caisses ayant répondu à l'enquête décrivent toutefois des modalités d'intervention spécifiques :

CAF	Dispositif mis en place visant à l'insertion professionnelle
Avignon	Convention avec la mission locale d'Avignon pour le suivi de 40 bénéficiaires API en vue de l'insertion sociale et professionnelle Aides financières individuelles attribuées sur demande argumentée d'un travailleur social du CG
Beauvais	Mise en place d'une prestation extra légale « insertion » pour les monoparents
Foix	Aides à la prise de contact des bénéficiaires avec des intervenants spécialisés dans l'insertion professionnelle Accompagnement financier pour lever les obstacle à l'insertion (prise en charge des dépenses périphériques)
Montpellier	Expérimentation depuis 2004 avec le Conseil Général sur le territoire d'une agence départementale d'une action d'insertion proposée à des femmes bénéficiaires de l'API comportant l'élaboration d'un projet professionnel. Cette action fait suite au travail réalisé par les services de la PMI (accompagnement de ces femmes dans l'accueil de l'enfant, la séparation).

Plusieurs CAF indiquent travailler à l'élaboration de tableaux de bord et indicateurs en vue d'évaluer les résultats obtenus par les services offerts aux allocataires. Les données existantes sont aujourd'hui en effet principalement quantitatives et centrées sur les moyens mis en place (nombre d'entretiens réalisés par les travailleurs sociaux, pourcentage des entrants dans l'API ayant eu un entretien, taux de respect des échéances). Les améliorations projetées visent à mesurer la satisfaction des personnes suivies, à l'image des quelques caisses qui les ont introduites : nombre de personnes ayant accédé à une formation, un stage ou un emploi aidé (Montpellier, Annecy pour l'action « itinéraires femmes ») ; mesure de la satisfaction des bénéficiaires et du taux de réalisation du projet personnel (Bordeaux), évaluation des résultats de la politique d'accès prioritaire des familles monoparentales aux crèches (Nîmes).

## II. LES ACTIONS SPÉCIFIQUES À VISÉE D'INSERTION PROFESSIONNELLE MENÉES DANS LES CAF VISITÉES PAR LA MISSION

Les actions entreprises dans ce domaine par les CAF visitées par la mission peuvent être classées en trois types, se distinguant par le mode d'intervention utilisé et le degré d'implication de la CAF dans l'insertion professionnelle des allocataires :

- en premier lieu, plusieurs CAF interviennent financièrement, dans le cadre de leurs crédits d'action sociale, pour soutenir financièrement une démarche d'insertion, en prenant en charge différents frais occasionnés par la reprise d'une activité, tels que le reste à charge de la garde d'enfants après intervention des prestations légales ou les frais de transport ;
- en deuxième lieu, certaines CAF apportent un soutien financier direct à des structures associatives réalisant des actions d'insertion à caractère social et/ou professionnel destinées aux familles monoparentales ;
- enfin, quelques caisses se sont engagées directement dans le montage de dispositifs d'insertion sociale et professionnelle qu'elles financent et pilotent, parfois avec le concours de partenaires.

Est présentée ici l'action de quatre des six caisses visitées par la mission qui illustre ces différents niveaux d'engagement dans l'insertion professionnelle des bénéficiaires de l'API et, plus largement, des familles monoparentales, sachant que les dispositifs construits ont été le plus souvent ouverts à l'ensemble des allocataires présentant des caractéristiques et des difficultés d'insertion voisines.

## **A. La CAF de Saint Quentin en Yvelines : accès aux droits et coordination des aides financières**

### ***1. L'action de la CAF est prioritairement engagée vers l'accès des allocataires aux droits.***

Une instruction générale cosignée de la directrice et de l'agent comptable détaille l'offre de services construite à cet effet qui repose sur une collaboration étroite entre les travailleurs sociaux et les techniciens conseils. Ce document insiste particulièrement sur l'obligation alimentaire que la CAF s'est fixée pour objectif de faire jouer de manière systématique (cf. synthèse sur le traitement de la prestation). Il énumère également l'ensemble des points à traiter par le travailleur social relatifs à son environnement social et professionnel, précise les démarches à effectuer en conséquence et mentionne les aides susceptibles d'être mobilisées.

L'intervention du travailleur social est la suivante :

- à l'ouverture de droit, l'allocataire reçoit une proposition systématique de rencontre en vue d'évaluer sa situation personnelle et familiale et d'y apporter des réponses (intervention d'une médiation familiale par exemple) ;
- en cours de droit, un suivi est proposé (souvent déclenché à partir des résultats d'un contrôle ou du signalement d'une évolution de la situation personnelle de l'allocataire. C'est à ce stade que l'allocataire peut être orienté vers l'ANPE, la mission locale ou une association de « remobilisation personnelle » prestataire de l'appui social individualisé. L'intégration dans un accompagnement social (ASI) ou professionnel (structure gestionnaire d'un PLIE) renforcé peut alors lui proposé ;
- en fin de droits une invitation systématique, par courrier, à prendre contact avec l'ANPE, est faite.

La CAF ne dispose pas de données sur les résultats de l'orientation vers les structures du service public de l'emploi.

Elle s'est impliquée de façon plus étroite dans la réalisation, pour le compte du Conseil général et dans le cadre du plan local d'insertion, d'une étude ayant pour objet de proposer des modes de garde adaptés aux familles monoparentales pour faciliter leur insertion, dans la ville nouvelle de Saint Quentin en Yvelines.

### ***2. Par ailleurs, la CAF coordonne son intervention avec celle des services du Conseil général selon deux modalités principales :***

- la complémentarité des interventions des travailleurs sociaux de la CAF et du Conseil général est organisée par un protocole de 1996, qui prévoit notamment la désignation d'un référent de la CAF par « espace territorial » (circonscription de base de l'action sociale départementale) et les procédures d'information et de transmission de dossiers entre les deux institutions ;

- la CAF des Yvelines assure le secrétariat de la coordination interinstitutionnelle des aides financières du département (CIIAF), dont le conseil général est un partenaire essentiel, à côté de l'Etat et de l'union des maires du département<sup>1</sup>. La CAF coordonne l'instruction des demandes d'aides et organise les réunions de 7 commissions de coordination décentralisées, chaque partenaire restant toutefois maître de ses propres aides.

La CAF a ainsi alloué en 2005 369 aides financières à des allocataires de l'API dont 298 aides sur critères et 71 aides sur projet (pouvant être mobilisées pour appuyer des démarches d'insertion) pour un montant moyen de respectivement 865 et 272€. Les allocataires de l'API, qui représentent 1,13% des allocataires de la CAF ont ainsi reçu 9,5% des aides distribuées en 2005.

## **B. La CAF d'Anney : aides financières et action d'insertion pilotée directement**

Le service des interventions sociales de CAF d'Anney réalise un suivi social de même type que dans les Yvelines. Parmi les aides financières qu'il accorde figurent notamment des aides destinées à favoriser une démarche d'insertion de parents isolés :

- allocation forfaitaire d'un maximum de 183€/mois ;
- aide complémentaire à la garde d'enfants de 9€.

Les parents isolés représentent 45% des bénéficiaires d'aides en 2005, tous types d'aides confondus.

La CAF propose par ailleurs des actions collectives destinées aux parents isolés : réunions des bénéficiaires sur le fonctionnement de la prestation, réunions d'information sur les dispositifs d'insertion existants, bilan personnel élaboré conjointement par une assistante sociale et une conseillère en économie sociale et familiale qui peut déboucher sur une orientation vers le SPE.

En particulier, la CAF d'Anney cofinance avec le Conseil général une action d'insertion destinée aux parents isolés (65 personnes par an), dénommée « Itinéraire femmes » et confiée à un organisme de formation, qui combine évaluation socioprofessionnelle, élaboration de projet professionnel, stage en entreprise, aide à la vie quotidienne et suivi social individualisé. Les conseillères en économie sociale et familiale de la CAF participent à l'action aux côtés de l'organisme de formation. La CAF et le Conseil général apportent en outre des aides financières individuelles pour la couverture des frais de garde et de transport. Le bilan de l'action réalisée en 2005 fait apparaître 38% de participants ayant accédé à un emploi (CDD, CDI, intérim, emploi aidé) 6 mois après la fin du stage et 45% de personnes poursuivant l'élaboration d'un projet professionnel (formation, action d'insertion ou recherche d'emploi).

## **C. La CAF de Lyon : une intervention multiforme**

La CAF de Lyon utilise les trois leviers d'action évoqués en introduction.

Depuis 1993, elle alloue, dans le cadre de la « bourse stage insertion » des aides individuelles (environ 300 par an aujourd'hui) à des allocataires parents isolés (dont un tiers de bénéficiaires de l'API et autant de bénéficiaires du RMI) suivant un stage de formation ou accédant à un emploi. L'aide (130 € ou 230 € par mois selon que l'action d'insertion est ou n'est pas rémunérée) est attribuée pour une durée de 3 mois à 6 mois et destinée à couvrir les frais de garde d'enfants, de cantine scolaire, de transport ou d'habillement.

<sup>1</sup> 20 partenaires au total sont présents dont EDF et les distributeurs d'eau potable.

La CAF de Lyon subventionne par ailleurs 4 associations offrant des « stages tremplins » de 120 à 560 heures comportant des actions de « redynamisation » et de développement personnel, des bilans socioprofessionnels, des ateliers de préparation à l'emploi (expression écrite et orale, techniques de recherche d'emploi) voire des stages en alternance. Ces stages sont ouverts à quelques dizaines d'allocataires de l'API chaque année.

Enfin, la CAF de Lyon a monté en 2005 avec de multiples partenaires une action dénommée « Etre et Agir » destinée à mettre directement en relation des allocataires de l'API volontaires et des organisations d'employeurs, sur la base d'une fiche-profil établie par un travailleur social de la CAF et mentionnant les souhaits et l'expérience professionnels de l'allocataire ainsi que les freins à l'emploi. Faute d'une évaluation professionnelle approfondie des candidats, la première tentative de mise en relation n'a pas abouti. La démarche devrait être relancée par l'intervention d'un opérateur d'insertion qui serait chargé du bilan socioprofessionnel et de la réalisation, si nécessaire, des étapes préalables à la mise en relation du candidat avec les employeurs potentiels.

#### **D. La CAF de Bordeaux : aides financières et gestion d'une structure dédiée à l'insertion**

Des six caisses visitées par la mission, la CAF de Bordeaux est sans doute celle qui s'est investie le plus fortement dans l'insertion des allocataires, allant jusqu'à créer et gérer elle-même une structure d'insertion.

Elle a en effet créé en 1985 un centre de préparation à la vie active (CPVA) visant spécifiquement à l'insertion des allocataires de l'API<sup>2</sup> dans les dimensions de l'accès aux droits, de l'accompagnement à la fonction parentale et de l'aide à la recherche d'emploi et à la réinsertion sociale.

Le centre dispose d'une équipe pluridisciplinaire (travailleurs sociaux, formateurs, conseillers emploi-formation, psychologue...) et bénéficie de cofinancements des collectivités locales, de l'ANPE et de l'Etat (au titre de la politique de la ville).

En matière d'insertion professionnelle, le CPVA propose des bilans socioprofessionnels, des ateliers de préparation à l'emploi, des sessions d'élaboration de projet et un accompagnement à leur mise en œuvre. L'accompagnement des stagiaires est assuré, y compris dans certains cas par des gardes d'enfant sur place lors des stages.

Une évaluation faite six mois après la sortie et portant sur 32 bénéficiaires montre que 50% des bénéficiaires ont un emploi (dont 31% en CDI), 19% sont encore en formation, et 22% en recherche d'emploi, seules 9% restant inactifs.

Par ailleurs, la CAF de Bordeaux a créé au titre de l'action sociale une « aide financière insertion parent isolé », d'un montant de 12€70 par jour et d'une durée maximale de quatre mois pour aider au financement des charges supplémentaires occasionnées par un stage non rémunéré. Les stagiaires du CPVA en bénéficient au même titre que les parents isolés s'engageant dans une autre démarche d'insertion.

---

<sup>2</sup> Son intervention s'est étendue depuis également aux autres allocataires de la CAF.

**ANNEXE 5 :**

**LES AVANTAGES ACCORDÉS EN MATIÈRE DE PRESTATIONS FAMILIALES  
AUX PERSONNES ISOLÉES**

(document réalisé pour la mission par la Direction de la sécurité sociale)

La réglementation relative aux prestations familiales prend en compte le facteur isolement selon plusieurs modalités :

- la mise en place de prestations réservées aux personnes isolées (I) ;
- la majoration des plafonds de ressources applicables à certaines prestations (II) ;
- l'aménagement des conditions d'ouverture du droit à certaines prestations (III) ;
- les majorations de montants (IV).

D'autres aménagements concernent les règles de cumul et les aides au logement (V).

## **I. PRESTATIONS SPÉCIFIQUES À LA PERSONNE ISOLÉE**

### **A. L'allocation de soutien familial (ASF)**

Instituée par la loi du 23 décembre 1970, modifiée par la loi du 22 décembre 1984, l'allocation de soutien familial (ASF) est une prestation versée dans les trois cas suivants pour les enfants :

- orphelins de père ou de mère (ou des deux) ;
- dont la filiation n'est légalement pas établie à l'égard de l'un ou des deux parents ;
- en tant qu'avance sur pension alimentaire impayée dès lors que la pension alimentaire n'a pas été versée durant deux mois et que le parent gardien des enfants est titulaire d'une décision de justice. Elle peut être non recouvrable auprès du parent débiteur d'aliments si celui-ci est hors d'état de faire face à ses obligations d'entretien de l'enfant (notamment si ses ressources sont équivalentes ou inférieures au RMI – montant minimal à laisser aux personnes en application de la loi sur les voies d'exécution ; parent incarcéré ; violence...).

Le service d'aide au recouvrement des pensions impayées est, en outre, ouvert au titre de l'ensemble des enfants mineurs même s'ils n'ouvrent pas droit à l'allocation de soutien familial ou aux prestations familiales. L'allocation est versée sans condition de ressources pour chaque enfant jusqu'à 20 ans aux personnes en assumant la charge effective et permanente.

Elle cesse d'être due si le père ou la mère, titulaire du droit à l'allocation, se marie, vit maritalement, ou conclut un pacte civil de solidarité. L'allocation versée pour un enfant privé de l'aide d'un de ses parents est de 82,36€ par mois.

### **B. L'allocation de parent isolé**

Créée en 1976, l'API (article L.524-1 du CSS) est attribuée à toute personne isolée résidant en France et assumant seule la charge d'un ou plusieurs enfants. Son montant varie en fonction du nombre d'enfants à charge.

L'API est conçue comme une prestation différentielle, de laquelle sont déduites les ressources de la personne (à l'exception de celles figurant à l'article R.524-3 du CSS<sup>1</sup>).

---

<sup>1</sup> AES et son complément, prime à la naissance ou à l'adoption, allocation de base servie jusqu'aux trois mois de l'enfant, complément de libre choix du mode de garde de la prestation d'accueil du jeune enfant, ARS, ALF, ALS, , prestations en nature de l'assurance maladie, maternité, invalidité, accident du travail,, capital décès versé par la sécurité sociale, revenu tiré d'une activité professionnelle dans la limite de 150 % de la BMAF.

Sont considérées comme isolées les personnes veuves, divorcées, séparées, abandonnées, célibataires, ainsi que les femmes seules en état de grossesse ayant effectué la déclaration de grossesse et les examens médicaux prévus par la loi.

L'API est versée trimestriellement sur la base des ressources du trimestre précédent.

L'API est versée :

- jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant (API longue) ;
- ou pendant une durée maximum d'un an, à la condition que la demande intervienne dans les 18 mois qui suivent la situation d'isolement (API courte).

Le tableau ci-après compare les montants de RMI et d'API.

	Isolée sans enfant (enceinte)	Isolé + 1 enfant	Isolé + 2 enfants	Enfant supplémentaire
API	551,81	735,75	919,69	183,94
RMI	433,06	649,59	779,51	173,22
	118,75	86,16	140,18	10,72

*Pour mémoire :*

	couple sans enfants	couple + 1 enfant	couple + 2 enfants	enfant supplémentaire
RMI	649,59	779,51	909,43	173,22

## II. LA MAJORATION DES PLAFONDS DE RESSOURCES APPLICABLES À CERTAINES PRESTATIONS FAMILIALES

Les personnes isolées bénéficient d'un avantage important pour l'attribution de certaines prestations attribuées sous condition de ressources. Les prestations familiales concernées sont :

- l'allocation pour jeune enfant (APJE) et l'allocation d'adoption (AAD) pour les enfants nés ou adoptés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2004 ;
- la prime à la naissance ou à l'adoption et l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) ;
- le complément familial (CF).

En effet, le plafond de ressources applicable à ces prestations est majoré de près de 40% lorsque la personne est en situation d'isolement. Cette mesure ne cible pas les familles les plus fragiles mais plutôt, par construction, les familles monoparentales ayant des revenus intermédiaires ou supérieurs.

Ainsi, pour déterminer le droit à l'allocation de base le plafond de ressources pour un couple avec un seul revenu et un enfant est de 25 430€ alors qu'il passe à 33 606€ pour une personne isolée avec un enfant à charge.

Enfin, il convient de souligner que cette majoration n'existe pas pour le plafond applicable à l'allocation de rentrée scolaire (ni dans les DOM en ce qui concerne l'ARS, le CF, l'APJE et l'AAD).

### **III. L'AMÉNAGEMENT DES CONDITIONS D'OUVERTURE DU DROIT À CERTAINES PRESTATIONS**

#### **A. Le complément de libre choix du mode de garde de la prestation d'accueil du jeune enfant**

L'une des conditions d'ouverture du droit pour bénéficier du complément de libre choix du mode de garde (CMG) de la PAJE est de disposer par mois d'un minimum de revenus tirés d'une activité professionnelle. Ce montant minimum est de deux fois la base mensuelle de calcul des allocations familiales (BMAF) pour un couple - soit 735,74 € - et d'une BMAF pour une personne isolée – soit 367,87 €.

Pour les bénéficiaires de l'API et du RMI inscrits dans une démarche d'insertion (contrat d'insertion, contrat de travail, inscription à l'ANPE ou en formation professionnelle), cette condition de revenu minimum n'est pas exigée. Ces aménagements contribuent à faciliter l'accès des personnes défavorisées et notamment des personnes isolées aux modes de garde.

#### **B. L'assurance vieillesse des parents au foyer**

L'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) a été créée en 1972 pour permettre aux parents - qui n'exercent pas d'activité professionnelle ou qui exercent une activité minime et qui perçoivent certaines prestations familiales – d'être affilié obligatoirement et gratuitement à l'assurance vieillesse du régime général.

Pour bénéficier de cette affiliation, les ressources du couple ou de la personne isolée doivent inférieures à certains plafonds.

Dans tous les cas, les personnes ne sont affiliées à l'AVPF que si les ressources du ménage sont inférieures à un plafond, différent selon la prestation versée par la caisse d'allocations familiales.

Pour les couples, s'ajoute à cette condition de ressources une condition de ressources supplémentaire applicable à la personne, ses revenus personnels de l'année ne devant pas être supérieurs à 12 fois la BMAF. Cette dernière condition n'existe pas pour les personnes isolées. Ainsi, celles-ci peuvent exercer une activité professionnelle minime et ouvrir droit à l'AVPF.

### **IV. LES MAJORATIONS DE MONTANTS**

#### **A. L'allocation journalière de présence parentale**

En application de l'article L. 544-6 du code de la sécurité sociale, l'allocation journalière de présence parentale est majorée pour la personne assumant seule la charge d'un enfant atteint d'une maladie, d'un handicap, ou victime d'un accident d'une particulière gravité.

L'allocation de base pour un couple de 38,91 € passe à 46,23€ pour un parent isolé.

#### **B. L'allocation d'éducation de l'enfant handicapé**

L'allocation de base est d'un montant de 117,72€ qui peut être complété en fonction

- du coût du handicap de l'enfant ;
- de la cessation ou la réduction d'activité professionnelle de l'un ou l'autre des deux parents ;
- de l'embauche d'une tierce personne.

Une majoration est versée au parent isolé bénéficiaire d'un complément d'AAEHS lorsqu'il cesse ou réduit son activité professionnelle ou lorsqu'il embauche une tierce personne rémunérée.

## V. LES AUTRES AMÉNAGEMENTS.

### A. Cumul entre l'API et d'autres prestations familiales

L'API est conçue comme une prestation différentielle, de laquelle sont déduites les ressources de la personne (à l'exception de celles figurant à l'article R.524-3 du CSS<sup>2</sup>).

Par exception, les personnes bénéficiaires de l'API peuvent cumuler la prestation avec la prime à la naissance ou à l'adoption, l'allocation de base versée jusqu'aux trois mois de l'enfant et le complément de libre choix du mode de garde de la PAJE.

Les personnes bénéficiaires du RMI (dont les isolés) peuvent également cumuler la prestation avec la prime à la naissance ou à l'adoption, l'allocation de base du seul mois de la naissance et le complément de libre choix du mode de garde de la PAJE.

Ces dispositions particulières résultent d'un maintien des avantages existants avec les anciennes APJE courte, AGED et AFEAMA.

### B. Le logement

Les aides au logement sont du même montant pour les personnes isolées et les couples ayant des enfants à charge, ce qui constitue un avantage important pour les personnes isolées (en terme de montant/unité de consommation).

En matière d'allocation de logement familiale, un abattement forfaitaire, variable selon la taille de la famille, est effectué (en accession et en foyer) sur le revenu net catégoriel de la personne seule assumant la charge d'au moins un enfant ou une autre personne, quels que soit la nature et le montant de ses revenus. Cet abattement est égal à 721€ pour une personne assumant seule la charge d'un ou de deux enfants et de 1 080€ lorsqu'elle assume la charge d'au moins trois enfants.

En outre, les bénéficiaires du RMI bénéficient d'une neutralisation de leurs ressources, ce qui leur permet de bénéficier d'une aide au logement maximale.

Par ailleurs, les personnes isolées bénéficient d'une neutralisation des ressources de leurs ex conjoints ou concubins (base ressources des prestations familiales et des aides au logement) en cas de décès, divorce ou séparation légale de droit ou de fait. Cette mesure prend effet le mois qui suit celui au cours duquel débute la situation d'isolement.

Enfin, les ressources des personnes cessant leur activité professionnelle pour se consacrer à un enfant de moins de trois ans ou à plusieurs enfants sont neutralisées. Cette disposition ne vise pas directement les personnes isolées mais permet à de nombreux bénéficiaires de l'API de bénéficier d'une aide au logement maximale.

---

<sup>2</sup> AES et son complément, prime à la naissance ou à l'adoption, allocation de base servie jusqu'aux trois mois de l'enfant, complément de libre choix du mode de garde de la prestation d'accueil du jeune enfant, ARS, ALF, ALS, prestations en nature de l'assurance maladie, maternité, invalidité, accident du travail,, capital décès versé par la sécurité sociale, revenu tiré d'une activité professionnelle dans la limite de 150 % de la BMAF.

**ANNEXE 6 :**

**LES MÉTHODES ET PRATIQUES DU CONTRÔLE DE L'ISOLEMENT DANS LES  
CAF DE CHARENTE, DE GIRONDE, DE HAUTE SAVOIE ET DE LYON**

## SOMMAIRE

<b>I. LES PRATIQUES VARIENT MALGRÉ L'EXISTENCE D'UNE CHARTE NATIONALE DU CONTRÔLE .....</b>	<b>3</b>
A. LE PLAN DE CONTRÔLE GLOBAL EST ENCADRÉ PAR DES DIRECTIVES NATIONALES.....	3
1. <i>Le plan national (représentant 60 à 70% de l'ensemble des contrôles réalisés par la CAF)</i>	3
2. <i>Les initiatives locales (représentant 30 à 40% de l'ensemble des contrôles réalisés par la CAF)</i> .....	4
3. <i>Les effectifs de contrôleurs sont variables selon les CAF</i> .....	4
B. LE DÉROULEMENT DES CONTRÔLES SUR PLACE MET EN ÉVIDENCE DES DIFFÉRENCES DE PRATIQUES IMPORTANTES .....	5
1. <i>Rapports avec l'allocataire : entre respect de la vie privée et nécessités de l'enquête.</i> .....	5
2. <i>Recherche sur place d'indices préliminaires : notoriété de la situation familiale</i> .....	5
3. <i>Renseignements demandés à l'allocataire : vérification du logement et communauté d'intérêts</i> .....	5
C. LES ENQUÊTES COMPLÉMENTAIRES ET LES RECOUPEMENTS DES DONNÉES .....	6
1. <i>Les sources publiques</i> .....	6
2. <i>Les sources privées</i> .....	6
D. DES DIFFÉRENCES DE SÉVÉRITÉ ENTRE LES CAF ET ENTRE LES CONTRÔLEURS.....	7
<b>II. LE CONTRÔLE DE L'ISOLEMENT EST COMPLEXE.....</b>	<b>7</b>
A. LA DÉFINITION DE LA CONDITION D'ISOLEMENT REPOSE SUR DES ÉLÉMENTS DE FAIT DIFFICILES À APPRÉHENDER .....	7
B. LA DIFFICULTÉ DE LA PREUVE.....	8
C. CERTAINES SITUATIONS RENDENT LE CONTRÔLE IMPOSSIBLE.....	8

*Cette annexe synthétise les observations faites lors de visites de la mission avec des contrôleurs des CAF de Charente, de Gironde, de Haute-Savoie et de Lyon au domicile d'allocataires de l'API, du 6 au 8 et du 12 au 15 septembre 2006.*

Selon le Code de la Sécurité Sociale, l'isolement se définit ainsi : « *Sont considérées comme parents isolés pour l'application de l'article L.524-1, les personnes veuves, divorcées, séparées, abandonnées ou célibataires qui assument seules la charge effective et permanente d'un ou plusieurs enfants résidant en France, ainsi que les femmes seules en état de grossesse ayant effectué la déclaration de grossesse et les examens prénataux prévus par la loi* ». En pratique, l'isolement est défini par opposition à la vie maritale. La charge de la preuve de la vie maritale repose donc sur la CAF. Quatre conditions cumulatives sont nécessaires :

- une adresse commune,
- des intérêts financiers et matériels communs et partagés,
- être considérés par des proches comme vivant maritalement (notoriété de la relation),
- la stabilité de la relation.

Les modalités des contrôles sur place sont encadrées par la Charte de Contrôle de la CNAF, entrée en vigueur en 2001, notamment en matière de respect de la vie privée et de droit de communication.

## **I. LES PRATIQUES VARIENT MALGRÉ L'EXISTENCE D'UNE CHARTE NATIONALE DU CONTRÔLE**

### **A. Le plan de contrôle global est encadré par des directives nationales**

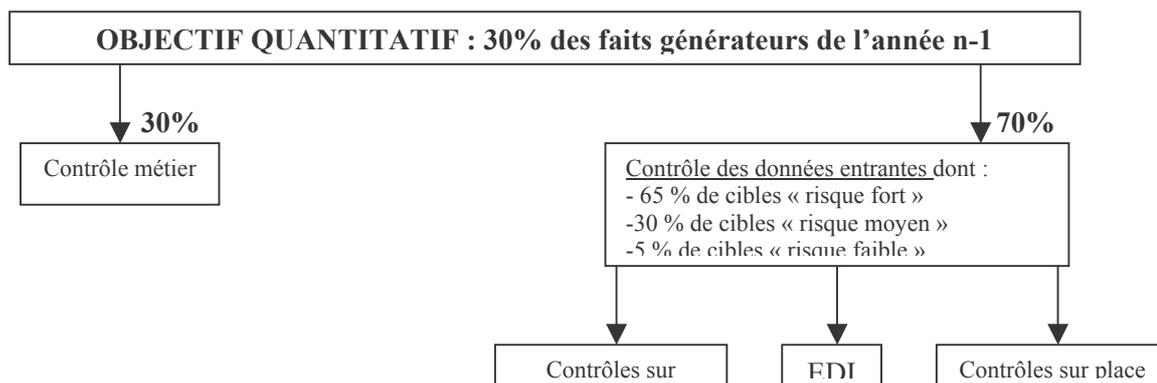
#### ***1. Le plan national (représentant 60 à 70% de l'ensemble des contrôles réalisés par la CAF)***

Le plan de contrôle global des allocataires est mis en place de façon similaire dans les différentes CAF visitées puisqu'il dépend largement d'instructions nationales. Le contrôle des bénéficiaires d'API est intégré à ce plan global, mis en œuvre par le Directeur et l'Agent Comptable, dans le cadre des instructions nationales.

La CNAF impose un objectif quantitatif de contrôle de 30% des faits générateurs saisis l'année précédente (cf. schéma ci-dessous). Un fait générateur est un événement intervenu dans la situation d'un allocataire qui provoque un réexamen de ses droits ou une évolution dans son dossier (grossesse, perte d'emploi...). Parmi ces 30% de faits générateurs contrôlés, 70% sont contrôlés au titre des « données entrantes » et 30% au titre des contrôles « métier », c'est-à-dire des vérifications *a posteriori* effectuées par le service comptable du bon traitement d'un dossier par les techniciens.

Ces contrôles sont effectués soit sur pièces, soit sur place, soit par échange de données informatiques (EDI) avec d'autres organismes. Ils doivent enfin respecter la répartition suivante :

- 65% de ces cibles doivent contenir un « risque fort ».
- 30% de cibles doivent contenir un « risque moyen ».
- les 5% restants contiennent un « risque faible ».



Le niveau de risque des cibles est défini par la CNAF. Les trois cibles directes API sont classées parmi les « risques moyens ». Toutefois, certaines autres cibles (ressources, filiation...) peuvent amener au contrôle d'un dossier API.

### ***2. Les initiatives locales (représentant 30 à 40% de l'ensemble des contrôles réalisés par la CAF)***

Les 30 à 40% de cibles restantes sont des contrôles d'opportunité, sur l'initiative des CAF. Il s'agit de contrôler les allocataires dont les dossiers ont été signalés par un technicien. Le technicien se base sur les principaux indices suivants pour diligenter le contrôle :

- loyer élevé par rapport aux ressources,
- déclaration de ressources différente pour les chaque prestation demandée,
- grossesse(s) déclarée(s) lors d'une période d'isolement.

La répartition du nombre total de contrôles entre cibles du plan global et contrôles d'opportunité varie selon les CAF puisque les objectifs quantitatifs des contrôles d'opportunité sont des objectifs locaux, alors que les contrôles intégrés au plan de contrôle global sont des objectifs nationaux.

Certaines CAF ont également pris des initiatives originales en matière de lutte contre la fraude. La CAF de Gironde a participé au projet DATAMINING, dont l'enjeu est de repérer les populations à risque et d'en déduire un profil type du fraudeur. Les résultats de cette nouvelle approche n'ont toutefois pas pu être comparés aux résultats des contrôles aléatoires ou des contrôles d'opportunité. Selon la CAF de Gironde, les contrôles d'opportunité seraient plus efficaces que les contrôles aléatoires.

### ***3. Les effectifs de contrôleurs sont variables selon les CAF***

Le recrutement des contrôleurs se faisant sur l'initiative des CAF, on constate des différences d'effectif d'une CAF à l'autre. Au 9 septembre 2006, le service contrôle de la CAF de la Gironde est composé de 11 personnes (dont une en cours de sélection), soit un contrôleur pour 22 210 allocataires. La CAF de la Charente ne dispose que de deux contrôleurs, soit un contrôleur pour 27 000 allocataires. Ce ratio est de 19 390 pour la CAF de Haute-Savoie et de 19 190 pour la CAF de Lyon.

## **B. Le déroulement des contrôles sur place met en évidence des différences de pratiques importantes**

Le déroulement du contrôle varie d'une CAF à une autre et d'un contrôleur à un autre. Les enquêtes sur place reposent sur la rencontre avec l'allocataire et sur les documents qui lui sont demandés par le contrôleur. Des indices peuvent aussi être recueillis sur place, même s'ils n'ont pas la même force probante.

### ***1. Rapports avec l'allocataire : entre respect de la vie privée et nécessités de l'enquête.***

La Charte nationale de Contrôle insiste sur le respect dû à l'allocataire et cherche à « dédramatiser » le contrôle en modifiant l'image des contrôleurs. Ceux-ci, en plus de leur rôle traditionnel de vérification, ont aussi un rôle de conseil auprès des bénéficiaires, ce qui modifie leurs relations avec eux. D'une manière générale, les échanges sont courtois et les violences verbales ou physiques exceptionnelles.

**Selon la Charte, l'allocataire doit toujours être prévenu du passage du contrôleur, mais cette règle est appréciée différemment selon les CAF.** A Annecy, une lettre est envoyée deux mois avant le contrôle pour en informer l'allocataire. A Lyon et à Angoulême, un rendez-vous est fixé avec l'allocataire. A l'inverse, la CAF de Gironde ne prévient pas ses allocataires de la visite d'un contrôleur. Sur cette question, les avis sont partagés parmi les contrôleurs. Pour certains, le contrôle inopiné est essentiel, pour d'autres, fixer un rendez-vous participe du respect de la vie privée et constitue en même temps un gage de productivité.

De fait, le maintien de contrôles inopinés est moins productif (les allocataires n'étant pas toujours chez eux). Par contre, ils peuvent être efficaces dans certains cas pour recueillir des indices (ex : la présence au domicile du père de l'enfant).

Le contrôleur ne dispose pas de pouvoir de contrainte. Les allocataires peuvent donc refuser l'entrée du domicile au contrôleur. Les pouvoirs de celui-ci sont étroitement encadrés, et ses investigations doivent être strictement nécessaires au contrôle.

Cependant, en matière de respect de la vie privée, la frontière est souvent ténue du fait de la nature même du contrôle de l'isolement. Certains contrôleurs posent des questions plus intimes et plus directes que d'autres, même si elles sont généralement justifiables.

### ***2. Recherche sur place d'indices préliminaires : notoriété de la situation familiale***

Les contrôleurs peuvent effectuer des enquêtes de voisinage. En effet, la notoriété des relations est un élément constitutif de l'isolement. Selon la charte de contrôle de la CNAF, cette enquête ne doit pas se faire sur le voisinage proche (ex : voisins de palier). Les gardiens d'immeuble sont souvent les sources principales de ces enquêtes. Le contrôleur doit veiller à ne pas divulguer d'informations personnelles sur l'allocataire lors de ces entretiens.

A Lyon, les enquêtes de voisinage sont effectuées avant la rencontre avec l'allocataire et sont quasi systématiques, alors qu'elles n'interviennent qu'en complément de l'enquête à Annecy.

Enfin, d'autres indices peuvent être recueillis sur place, mais leur valeur probante est relative (noms sur la boîte aux lettres, taille du logement, nombre de chambres...).

### ***3. Renseignements demandés à l'allocataire : vérification du logement et communauté d'intérêts***

La rencontre avec l'allocataire vise à vérifier les autres éléments caractérisant le concubinage ou la situation d'isolement, notamment l'adresse commune, la situation familiale, la communauté d'intérêts économiques et affectifs. Au cours de l'entretien, des documents peuvent être demandés à l'allocataire afin de justifier ses déclarations :

- le livret de famille,
- l'acte de naissance des enfants,

- l'acte de jugement de divorce ou de séparation à l'amiable, fixant éventuellement le montant d'une pension alimentaire,
- l'attestation de Sécurité Sociale pour l'allocataire et ses enfants,
- les certificats de scolarité des enfants,
- le contrat de location ou quittances de loyer,
- les déclarations d'impôt sur le revenu et de taxe d'habitation,
- les bulletins de salaires,
- des factures (EDF, téléphone),
- des relevés de compte (vérification du versement ou non d'une pension alimentaire),
- le passeport et le titre de séjour (dans le cas d'allocataires étrangers notamment).

Toutes les CAF visitées demandent les mêmes documents afin de vérifier la situation de l'allocataire. Il n'y a pas de différences notables d'une CAF à l'autre.

### **C. Les enquêtes complémentaires et les recoupements des données**

Le contrôle sur place est souvent insuffisant. Les contrôleurs doivent alors se procurer des informations supplémentaires auprès d'organismes publics et privés.

#### ***1. Les sources publiques***

Les principaux partenaires publics sont :

- les services fiscaux pour les vérifications des ressources et d'adresse,
- les organismes de Sécurité Sociale : URSSAF, CPAM, CRAM,
- les préfetures (vérification des titres de séjour),
- les mairies (surtout dans les zones rurales),
- les ASSEDIC (le fichier ASSEDIC est accessible depuis la CAF par le biais de l'application MAX 3),
- les ANPE,
- la police pour les questions d'immatriculation, ou d'incarcération...

Les agents de contrôle sont autorisés à demander des informations aux administrations publiques, aux organismes de Sécurité Sociale, de retraites et d'indemnisation du chômage, dans la limite des données strictement nécessaires à l'attribution des prestations. (article L.583-3 du Code de la SS). Les administrations publiques ont l'obligation de coopérer avec la CAF. Dans les faits, la collaboration est efficace et les échanges d'informations sont quotidiens dans les CAF visitées par la mission.

#### ***2. Les sources privées***

Les organismes et entreprises privés ou les particuliers consultés sont :

- les bailleurs des logements des allocataires,
- les employeurs des allocataires,
- EDF, GDF, Lyonnaise des Eaux...
- France Télécom,
- La Poste.

Les organismes privés ou les particuliers n'ont pas l'obligation de collaborer avec la CAF. Néanmoins, en matière d'ALS ou d'APL, divers textes imposent aux bailleurs la communication directe de renseignements à la CAF. Seuls les agents de contrôle des URSSAF et des CPAM disposent d'un droit de communication auprès des employeurs (articles L243-7 et R 216-3-1 du CSS), et non ceux des CAF.

La Poste, EDF et France Télécom opposent de plus en plus souvent aux contrôleurs le secret professionnel depuis que ces organismes sont devenus des exploitants autonomes et qu'ils ne sont plus juridiquement des administrations visées par l'article L.583-3. **C'est pourquoi certains contrôleurs souhaitent l'établissement d'un partenariat officiel avec ces entreprises.**

#### **D. Des différences de sévérité entre les CAF et entre les contrôleurs**

Les sanctions à l'égard des allocataires varient d'une CAF à l'autre, notamment en ce qui concerne les **cas de suspension du versement de l'API**. A Annecy, s'il n'y a pas de réponse après deux avis de passage du contrôleur, l'API est suspendue, ce qui n'est pas le cas dans les autres CAF visitées par la mission. De la même façon, à Annecy également, il y a une menace de suspension de l'API si les démarches de fixation de la pension alimentaire n'ont pas été entamées dans les quatre mois. Pour mémoire, le seul recours juridiquement possible pour les CAF est le mécanisme de subrogation et de recouvrement de l'API auprès du débiteur d'aliments, qui est inusité du fait de sa lourdeur. Ce mécanisme est d'ailleurs plutôt utilisé comme une menace, en particulier à Lyon, même s'il n'est jamais appliqué.

Par ailleurs, la **prise en compte du montant des aides financières versées par le père de l'enfant à la mère bénéficiaire de l'API** est laissée à la libre appréciation des contrôleurs, ce qui peut occasionner des inégalités de traitement. En effet, après estimation de la participation financière du père par l'allocataire, ce montant sera déduit du montant de l'API. De plus, la **prise en compte des aides versées par les parents d'allocataires à leurs enfants** dans les ressources de ces derniers dépend aussi de l'appréciation des contrôleurs.

Enfin, une pratique en vigueur à Lyon consiste à obtenir de l'allocataire la signature d'une **déclaration de vie maritale**. La date de début de vie commune sera fixée au mois M de cette déclaration. En contrepartie, la CAF ne réclame pas d'indus à l'allocataire.

Dans le but d'uniformiser les pratiques des contrôleurs et de renforcer l'efficacité des contrôles, l'organisation de séminaires inter-CAF entre contrôleurs permettrait un échange de bonnes pratiques.

## **II. LE CONTRÔLE DE L'ISOLEMENT EST COMPLEXE**

### **A. La définition de la condition d'isolement repose sur des éléments de fait difficiles à appréhender**

La définition de l'isolement du CSS repose sur des éléments de fait que le contrôleur est chargé d'évaluer au cas par cas.

L'essentiel du travail du contrôleur se concentre sur l'adresse commune qui est un élément relativement facile à vérifier. De même, la communauté d'intérêts financiers est souvent vérifiable, mais des éléments tels qu'une quittance de loyer aux deux noms ou un compte bancaire commun sont peu fréquents parmi les allocataires contrôlés. De plus, les éléments permettant de déterminer l'existence d'une communauté d'intérêts matériels et affectifs reposent pour une large part sur les déclarations de l'allocataire : le contrôleur ne dispose pas d'éléments matériels. Enfin, le critère de stabilité de la relation est difficile à évaluer.

Les contrôleurs interrogés estiment que le contrôle de l'isolement est faisable et qu'ils ont les moyens de déterminer la situation familiale de l'allocataire, dans environ 75% des cas.

Pour autant, vérifier la condition d'isolement demande un travail d'investigation lourd et coûteux. De plus, des doutes sérieux sur un dossier nécessitent assez souvent un deuxième contrôle dans les six mois.

## **B. La difficulté de la preuve**

En matière d'isolement, la charge de la preuve incombe à la CAF, qui doit donc réunir certains éléments tangibles prouvant la vie maritale. Cependant, la jurisprudence interprète strictement la condition d'isolement, et les contrôleurs ont souvent des difficultés à réunir suffisamment d'éléments probants, même si le contrôle initial a permis de vérifier avec certitude la situation matrimoniale.

Ainsi, les CAF renoncent bien souvent à porter plainte contre les fraudeurs ou à suspendre l'allocation car elles n'ont pas suffisamment d'éléments probants. A titre d'exemple :

- à partir du moment où deux personnes peuvent justifier d'une adresse administrative différente, ils ne seront pas considérés comme vivant maritalement. Il est donc possible « d'organiser » un isolement ;
- les enquêtes de voisinage et témoignages doivent être accompagnés d'une photocopie d'une pièce d'identité du témoin, parfois difficile à obtenir.

## **C. Certaines situations rendent le contrôle impossible**

Dans certains cas, le contrôle sur place, qui repose en grande partie sur la vérification de l'adresse commune, est quasiment impossible :

- depuis 2003, l'élection de domicile dans un CCAS, auprès d'un organisme agréée ou non, à une boîte postale ou une poste restante, ne fait pas obstacle à l'ouverture d'un droit à l'API mais rend de fait impossible le contrôle sur place, qui a pour but, entre autres, de vérifier l'adresse physique de l'allocataire ;
- la vie en communauté exclut l'ouverture de droit à l'API. Les gens du voyage ou les forains ne constituent pas en droit une communauté. Pour autant, les contrôleurs ont souligné la difficulté du contrôle des allocataires de l'API concernés.

**ANNEXE 7 :**

**LES DISPOSITIFS D'INTÉRESSEMENT À LA REPRISE D'ACTIVITÉ POUR LES  
BÉNÉFICIAIRES DE L'API**

L'intéressement consiste en la possibilité, pour un bénéficiaire de minimum social, de cumuler temporairement à la fois son revenu d'activité et l'allocation dont il bénéficie. Des dispositifs d'intéressement ont été mis en place dès la création du RMI en 1988 mais ce n'est qu'avec la loi Aubry de décembre 1998 que le régime des allocataires API a été aligné sur celui des allocataires du RMI.

Les dispositifs d'intéressement des bénéficiaires de minima sociaux (RMI, ASS et API) ont été modifiés par la loi n°2006-339 du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires des minima sociaux et ses textes d'applications. Ces dispositifs mis en place par l'Etat s'ajoutent à la prime pour l'emploi (PPE), de nature fiscale, et aux mesures mises en place localement dans les CAF.

## **I. LES DISPOSITIFS D'INTERESSEMENT DE L'API AVANT LA LOI DU 23 MARS 2006**

Dans le système antérieur à la loi du 23 mars 2006, les modalités de calcul des dispositifs d'intéressement diffèrent selon les minima sociaux. Pour l'API, le système s'appuyait sur un mécanisme d'abattement et se déroulait en trois phases :

- pendant le trimestre de reprise d'activité, le revenu d'activité était neutralisé pour le calcul de l'API. Il était donc possible de cumuler totalement le revenu d'activité et l'API.

→ pendant le trimestre de reprise : revenu d'activité + API

- après la première DTR, pour les trois mois suivants, il était possible de cumuler totalement le revenu d'activité et l'API, grâce à un abattement de 100% sur le revenu d'activité

→ trois mois suivants : revenu d'activité + API

- pour les neuf mois suivants, un abattement de 50% était appliqué aux revenus d'activité. On déduisait donc du montant de l'API perçue 50% du revenu d'activité.

→ neuf mois suivants : revenu d'activité + (API – 50% revenu d'activité)

La durée maximale d'intéressement était donc de 15 mois (selon la date de reprise d'activité). En cas de cessation de l'activité, l'allocataire devait attendre au moins trois mois pour pouvoir bénéficier à nouveau du système d'intéressement.

Ce dispositif n'a eu que des effets limités sur l'emploi, en particulier pour les allocataires de l'API : environ 6% bénéficiaient de mesures d'intéressement en janvier 2005<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *L'essentiel* (publication de la DSER de la CNAF), n°33 de janvier 2005.

## II. LA LOI DU 24 MARS 2006 MET EN PLACE UNE PRIME FORFAITAIRE MENSUELLE ET UNE PRIME DE RETOUR À L'EMPLOI

### A. Mise en place d'une prime forfaitaire mensuelle et d'une prime de retour à l'emploi

La loi du 24 mars 2006 et le décret n°2006-1197 du 29 septembre 2006 introduisent un mécanisme d'intéressement identique pour les bénéficiaires du RMI, de l'ASS et de l'API, qui se fonde sur une aide forfaitaire mensuelle, et non plus différentielle comme auparavant.

Le mode de calcul est donc simplifié :

- pendant les trois mois suivant la reprise d'activité, il est possible de cumuler intégralement l'allocation et le revenu d'activité ;
- du quatrième au douzième mois après la reprise d'activité, deux situations sont à distinguer :
  - pour les personnes exerçant une activité de plus de 78h par mois, ce qui correspond à un temps partiel, une prime mensuelle de 225 € est versée (150 € pour les personnes seules sans enfant à charge) de même que *la prime exceptionnelle de retour à l'emploi* (prime forfaitaire de 1000 €), instaurée par le décret du 29 août 2005 ou la nouvelle prime de retour à l'emploi (également de 1000 €) créée par le décret 2006-1197. Ces deux primes sont cumulables avec l'API<sup>2</sup> ;
  - pour les personnes occupant un emploi inférieur à 78h par mois, l'API est cumulable avec 50% des revenus tirés de l'activité.

La durée maximale du dispositif est donc de 12 mois, contre 15 précédemment. Contrairement à la situation précédente, il s'applique quelque soit le contrat de travail (sauf pour le CI-RMA et le Contrat d'avenir). Ce dispositif d'intéressement s'applique quel que soit le salaire perçu.

Par ailleurs, la prime forfaitaire de retour à l'emploi de 1000 € est versée le quatrième mois suivant l'embauche, selon les mêmes modalités que la prime forfaitaire mensuelle. Un délai de carence de 18 mois est nécessaire pour la toucher à nouveau. La PRE a pour but de financer les dépenses liées à la reprise d'un emploi.

### B. Gestion du dispositif et coût budgétaire pour l'Etat

La prime mensuelle et la PRE sont considérées comme des prestations familiales, tout comme l'API ; les CAF les versent et en assurent la gestion.

Cependant, *ces primes sont à la charge de l'Etat*, qui rembourse les montants correspondants aux CAF ou aux Conseils Généraux. Le coût pour l'Etat de la seule prime de retour à l'emploi (RMI, ASS et API confondus) est estimé à 240 millions d'euros.

Concernant l'API, le surcoût global (prime mensuelle + PRE) est de 5 M€, à la charge de l'Etat.

	RMI	API	ASS
<b>Nombre de personnes dans le dispositif</b>	182 000	13 000	50 500
<b>Surcoût prime forfaitaire mensuelle par rapport à l'intéressement actuel (en M€)</b>	-2	-8	-2
<b>Coût prime de 1000€ (en M€)</b>	177	13	48

Source : DGAS.

<sup>2</sup> La rédaction actuelle du texte issue du décret 2006-1197 permet le cumul de ces primes et de 50% des revenus d'activité avec l'API. Elle résulte d'une erreur matérielle (qui crée une différence de traitement par rapport aux allocataires des autres minima sociaux) qui devrait être prochainement rectifiée.

### Remarques

Le nombre de bénéficiaires est calculé en moyenne annuelle.

Le surcoût est calculé par différence entre le coût de l'intéressement actuel, y compris l'allocation différentielle versée lorsque les revenus d'activité sont inférieurs au barème de l'allocation, et le coût de la prime forfaitaire mensuelle. Pour le RMI, ce surcoût est à la charge des conseils généraux.

Le coût de la prime de 1000 € est le coût de la prime dans la loi. Cette prime bénéficie à l'ensemble des allocataires de minima sociaux reprenant un emploi d'au moins quatre mois, quel que soit le type d'employeur (public ou privé) ou de contrat (CI-RMA, contrat d'avenir ou contrat de droit commun).

## III. IMPACT DE LA REFORME DE L'INTERESSEMENT SUR DES CAS-TYPES

### 1. Allocation de parent isolé

<i>Isolé avec 1 enfant</i>	<i>Gain mensuel moyen / inactivité</i>	<i>Gain mensuel moyen / système actuel</i>	<i>Gain mensuel moyen lié à la réforme de la PPE</i>	<i>Total du gain mensuel / système actuel</i>
Mi-temps (17h30)	299 €	-30 €	29 €	-1 €
¾ temps (26h)	502 €	9 €	24 €	33 €
Plein temps	742 €	83 €	20 €	103 €

<i>Isolé avec 2 enfants</i>	<i>Gain mensuel moyen / inactivité</i>	<i>Gain mensuel moyen / système actuel</i>	<i>Gain mensuel moyen lié à la réforme de la PPE</i>	<i>Total du gain mensuel / système actuel</i>
Mi-temps (17h30)	299 €	-30 €	29 €	-1 €
¾ temps (26h)	471 €	-23 €	24 €	1 €
Plein temps	710 €	52 €	23 €	75 €

### 2. Revenu minimum d'insertion

<i>Isolé</i>	<i>Gain mensuel moyen / inactivité</i>	<i>Gain mensuel moyen / système actuel</i>	<i>Gain mensuel moyen lié à la réforme de la PPE</i>	<i>Total du gain mensuel / système actuel</i>
Mi-temps (17h30)	299 €	-30 €	29 €	-1 €
¾ temps (26h)	633 €	140 €	26 €	166 €
Plein temps	873 €	149 €	23 €	172 €

<i>Isolé avec 1 enfant</i>	<i>Gain mensuel moyen / inactivité</i>	<i>Gain mensuel moyen / système actuel</i>	<i>Gain mensuel moyen lié à la réforme de la PPE</i>	<i>Total du gain mensuel / système actuel</i>
Mi-temps (17h30)	299 €	-30 €	29 €	-1 €
¾ temps (26h)	568 €	75 €	24 €	99 €
Plein temps	808 €	149 €	20 €	169 €

<i>Couple avec 2 enfants</i>	<i>Gain mensuel moyen / inactivité</i>	<i>Gain mensuel moyen / système actuel</i>	<i>Gain mensuel moyen lié à la réforme de la PPE</i>	<i>Total du gain mensuel / système actuel</i>
Mi-temps (17h30)	299 €	-30 €	29 €	-1 €
¾ temps (26h)	482 €	-12 €	26 €	14 €
Plein temps	721 €	63 €	23 €	86 €

### 3. Allocation de solidarité spécifique

<i>Isolé</i>	<i>Gain mensuel moyen / inactivité</i>	<i>Gain mensuel moyen / système actuel</i>	<i>Gain mensuel moyen lié à la réforme de la PPE</i>	<i>Total du gain mensuel / système actuel</i>
Mi-temps (17h30)	347 €	0 €	29 €	29 €
<sup>3</sup> / <sub>4</sub> temps (26h)	588 €	103 €	26 €	129 €
Plein temps	834 €	197 €	23 €	220 €

<i>En couple ou avec enfant</i>	<i>Gain mensuel moyen / inactivité</i>	<i>Gain mensuel moyen / système actuel</i>	<i>Gain mensuel moyen lié à la réforme de la PPE</i>	<i>Total du gain mensuel / système actuel</i>
Mi-temps (17h30)	347 €	0 €	29 €	29 €
<sup>3</sup> / <sub>4</sub> temps (26h)	644 €	159 €	24 €	183 €
Plein temps	808 €	149 €	20 €	169 €

*Source* : DGAS

#### IV. D'AUTRES DISPOSITIFS D'INTÉRESSEMENT ONT ETE MIS EN PLACE.

Outre le dispositif mis en place par la loi du 24 mars 2006, il existe d'autres mesures d'intéressement :

- la prime pour l'emploi (PPE), créée en 2001. De nature fiscale, elle a été réformée dans la loi de finances pour 2006. La prime de base est doublée : elle passera de 538 euros en 2005 à 809 euros en 2007. La charge financière pour l'Etat représenterait près de 500 M€ en 2006 et environ 1 Md€ en 2007 ;
- les dispositifs d'intéressement mis en place par les CAF : de montants très variables, ils sont mis en place sur leurs fonds propres ;
- l'aide à la reprise d'activité des femmes (ARAF) : mise en place par l'ANPE, son montant est de 305 € ou 460 € selon les cas.





Inspection générale  
des finances

n° 2006-M-056-02

Inspection générale  
des affaires sociales

n° RM2006-154 P

## **Mission d'audit de modernisation**

# **Rapport**

**sur**

## **l'allocation parent isolé**

Établi par

**Laurent VACHEY**

**Inspecteur général des  
Finances**

**Hélène DANTOINE**

**Inspectrice des Finances**

**Laurent GRATIEUX**

**Inspecteur général des  
Affaires sociales**

**Stéphanie DUPAYS**

**Inspectrice des Affaires  
sociales**

**ANNEXES 8 à 17**

## Liste des annexes

ANNEXE 8 : CALCUL DU RESTE À CHARGE DES FRAIS DE GARDE D'ENFANT PAR UNE ASSISTANTE MATERNELLE AGRÉÉE (AMA) OU UNE ASSOCIATION EMPLOYANT DES AMA POUR LE PARENT ISOLÉ .....	139
ANNEXE 9 : LES DISPOSITIFS DE DROIT COMMUN DE SOUTIEN À L'INSERTION SOCIALE ET PROFESSIONNELLE.....	142
ANNEXE 10 : L'ACCÈS DES BÉNÉFICIAIRES DE L'API AUX DISPOSITIFS D'INSERTION DES CONSEILS GÉNÉRAUX .....	149
ANNEXE 11 : LES CHANGEMENTS INDUITS PAR LA DÉFINITION ÉCONOMIQUE DE L'ISOLEMENT .....	154
ANNEXE 12 : L'API ET SES BÉNÉFICIAIRES .....	157
ANNEXE 13 : LE SYSTÈME D'INFORMATION SUR L'API ET LES BÉNÉFICIAIRES DE L'API : DESCRIPTION ET SUGGESTIONS D'AMÉLIORATION.....	169
ANNEXE 14 : SYNTHÈSE DES INFORMATIONS RECUEILLIES DANS LES CAF VISITÉES PAR LA MISSION .....	173
ANNEXE 15 : DISPOSITIFS DE COMPTE-RENDU PRÉSENTANT LA DETTE DE L'ÉTAT EN MATIÈRE D'API .....	194
ANNEXE 16 : PRINCIPALES PRÉCONISATIONS DE LA MISSION DANS LA GESTION DE L'API.....	197
ANNEXE 17 : LISTE DES SIGLES UTILISÉS .....	199

**ANNEXE 8 :**

**CALCUL DU RESTE À CHARGE DES FRAIS DE GARDE D'ENFANT PAR UNE  
ASSISTANTE MATERNELLE AGRÉÉE (AMA) OU UNE ASSOCIATION  
EMPLOYANT DES AMA POUR LE PARENT ISOLÉ**

## I. LE COMPLÉMENT MODE DE GARDE (ARTICLE L.531-5 ET SUIVANTS DU CSS)

### A. Principes

- *AMA employée directement :*

- Lorsque le ménage ou la personne emploie une assistante maternelle agréée, le montant des cotisations et contributions sociales est pris en charge en totalité, pour chaque enfant, à la condition que la rémunération correspondante de l'assistante maternelle ne dépasse pas un montant fixé par décret.
- La rémunération de la personne qui assure la garde du ou des enfants est prise en charge, pour une part fixée par décret du salaire net servi et des indemnités d'entretien. Cette prise en charge ne peut excéder un plafond fixé en fonction des ressources de la personne ou du ménage.

- *AMA employée par l'intermédiaire d'une association ou entreprise habilitée :*

- Lorsque le ménage ou la personne recourt à une association ou à une entreprise habilitée pour assurer la garde d'un enfant, employant des AMA ou des gardes à domicile, et que sont remplies les conditions d'ouverture du droit au complément de libre choix du mode de garde de la prestation d'accueil du jeune enfant, ce complément est versé au ménage ou à la personne sous la forme d'une aide prenant en charge partiellement le coût de la garde. Le montant versé varie en fonction des revenus du ménage ou de la personne.
- Dans les deux cas, le complément de libre choix du mode de garde est également versé, à un montant réduit, pour la garde d'un enfant ayant un âge supérieur à 3 ans mais inférieur à 6 ans.

### B. Paramètres du calcul pour les personnes à faibles ressources

- *AMA employée directement :*

- Prise en charge de 100% des cotisations patronales et salariales à la condition que la rémunération servie à l'assistante maternelle, au titre de la garde de l'enfant, ne dépasse pas par jour et par enfant cinq fois la valeur horaire du SMIC brut, soit au 1<sup>er</sup> juillet 2006 :  $5 \times 8,27 = 41,35$  € brut ou 31,98 € net par jour de garde ;
- Prise en charge de 85%, du salaire net et des indemnités d'entretien dans la limite d'un plafond mensuel égal à 100,67% de la BMAF soit 370,33 € et 368,48 € après déduction de la CRDS.

- *AMA employée par l'intermédiaire d'une association ou entreprise habilitée :*

- Prise en charge de 85 de la dépense engagée par la personne dans la limite d'un plafond égal à 172,57% de la BMAF soit 634,83 et 631,66 € après CRDS.
- SMIC Horaire brut : 8,27€ au 1/7/2006 (pour 35H)
- SMIC horaire net : 6,39 €

## II. LE CRÉDIT D'IMPÔT

L'article 88 de la loi de finances pour 2005 a remplacé la réduction d'impôt afférente à la garde d'enfants de moins de 6 ans par un crédit d'impôt, mesure qui peut bénéficier aux personnes non imposables à l'impôt sur le revenu que sont les bénéficiaires de l'API.

Ce crédit d'impôt s'applique à une assiette correspondant au reste à charge après intervention du CMG (y est incluse l'indemnité d'entretien), dans la limite d'un plafond annuel de 2300€. Le taux est de 25% pour les dépenses de 2005 et a été porté à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006 (pour les dépenses de 2006) à 50%.

### III. CALCUL DU RESTE À CHARGE

**Pour un emploi direct**, le calcul effectué pour une garde à temps plein, 9H de garde journalière, 20 jours par mois, hors frais de repas. Le crédit d'impôt est pris en compte avec l'hypothèse d'une durée de garde limitée à 10 mois par an (pour le calcul de l'effet du plafonnement).

	AMA rémunérée au minimum	AMA rémunérée à	AMA rémunérée au plafond
	2,5 SMIC/J	3,5 SMIC/J	5 SMIC/j
Salaire horaire net	1,80	2,49	3,55
Salaire journalier (pour 9H de garde)	16,20	22,41	31,98
Indemnité de congés payés (10%)	1,62	2,24	3,20
Indemnité d'entretien journalière	2,69	5,00	5,00
Coût journalier total	20,51	29,65	40,18
Coût mensuel (20J)	410,20	593,02	803,56
CMG	348,67	368,48	368,48
Crédit d'impôt 50%	30,765	112,27	115
Reste à charge mensuel	30,77	112,27	320,08

Deux facteurs déterminent la variabilité du reste à charge :

- Les AMA sont libres de fixer le niveau de leur rémunération et de l'indemnité d'entretien, dans un marché de la garde où la demande est supérieure à l'offre, dès lors qu'elle respectent le plafond de 5 SMIC / jour, plafond au delà duquel les cotisations sociales ne sont plus prises en charge;
- Le plafonnement en valeur absolue du complément mode de garde conduit à un reste à charge croissant avec la rémunération et la durée de la garde : pour une garde à temps plein (9H /jour et 20 J / mois), le plafond est atteint dès que la rémunération journalière dépasse 2,9 SMIC (avec une indemnité d'entretien de 3€ par jour), niveau proche du minimum conventionnel (2,5 SMIC pour 9 H de garde journalière).

Pour l'emploi par l'intermédiaire d'une association, le tarif varie suivant les structures et le mode de garde. Ainsi, pour une garde à domicile de 9 H /jour, le coût journalier peut atteindre 65€ brut, soit 1300€ / mois ; le reste à charge s'établit à 669 €.

**ANNEXE 9 :**

**LES DISPOSITIFS DE DROIT COMMUN DE SOUTIEN À L'INSERTION SOCIALE  
ET PROFESSIONNELLE**

## SOMMAIRE

<b>I.</b>	<b>L'AIDE À LA REPRISE D'ACTIVITÉ DES FEMMES (ARAF)</b> .....	<b>3</b>
A.	CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES.....	3
1.	<i>Bénéficiaires</i> .....	3
2.	<i>Conditions d'attribution et gestion des demandes.</i> .....	3
3.	<i>Montant</i> .....	3
4.	<i>Possibilité de cumul avec l'API et l'intéressement</i> .....	4
5.	<i>Communication autour du dispositif</i> .....	4
B.	BUDGET .....	4
C.	LES BÉNÉFICIAIRES DE L'API NE REPRÉSENTENT QU'UNE FAIBLE PART DES BÉNÉFICIAIRES DE L'ARAF.....	4
<b>II.</b>	<b>L'APPUI SOCIAL INDIVIDUALISÉ (ASI)</b> .....	<b>5</b>
A.	PRÉSENTATION ET OBJECTIFS .....	5
B.	DURÉE ET CONTENU DE LA MESURE .....	5
C.	CONDITION D'ÉLIGIBILITÉ .....	5
D.	LA PLACE DES ALLOCATAIRES DE L'API DANS LE DISPOSITIF EST VRAISEMBLABLEMENT LIMITÉE.....	5
E.	BUDGET ET FINANCEMENT .....	6
F.	LES RÉSULTATS DU DISPOSITIF .....	7

## I. L'AIDE À LA REPRISE D'ACTIVITÉ DES FEMMES (ARAF)

Versée et gérée par l'ANPE, l'ARAF a été conçue comme une aide à la garde d'enfants pour les femmes en difficulté qui souhaitent reprendre une activité. Elle n'est donc pas une mesure d'intéressement au sens strict. Elle se substitue à l'ancien FIFFE (Fonds d'incitation des femmes à la formation et à l'emploi).

### A. Caractéristiques générales

#### 1. Bénéficiaires

L'ARAF est destinée aux femmes :

- inscrites comme demandeuses d'emploi à l'ANPE avec au moins un enfant de moins de six ans à charge dont elles ont assuré elles-mêmes la garde avant la reprise d'activité ;
- et non indemnisées par l'assurance chômage, ou bénéficiaires d'un minimum social : ASS, RMI, API, AI ou allocation veuvage.

Un accès dérogatoire à la mesure, dans la limite de 10% des bénéficiaires et sur appréciation des directeurs d'agence locale pour l'emploi (DALE), est possible pour répondre à des situations particulières de femmes qui ne remplissent pas ces conditions d'inscription et d'indemnisation. Les autres critères d'attribution (âge de l'enfant, scolarisation, durée de la reprise d'activité...) ne sont pas dérogatoires.

#### 2. Conditions d'attribution et gestion des demandes.

Pour bénéficier de l'ARAF, l'intéressée doit :

- soit reprendre un emploi : être titulaire d'un contrat de travail de plus de 2 mois, dont la rémunération mensuelle brute est inférieure ou égale à 1295,82 €,
- soit participer à une formation : conventionnée, subventionnée ou agréée par l'État, la Région ou le Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles (FAS), y compris les formations ouvertes et à distance (FOAD) d'une durée égale ou supérieure à 40 heures ;
- soit créer une entreprise, quelque soit sa forme juridique.

Au moment de la demande, l'intéressée doit déclarer sur l'honneur assurer elle-même la garde du ou des enfants avant la reprise d'activité et ne pas avoir déjà bénéficié de l'aide au cours des 12 derniers mois. Le dossier est complété par les pièces justificatives (livret de famille et contrat de travail) en agence locale ANPE puis transmis à la direction régionale ANPE qui procède au versement. Les feuillets ARAF sont conservés à des fins de contrôle.

#### 3. Montant

Le montant de l'ARAF diffère selon la situation scolaire du ou des enfants. Ce montant est de :

- 305 € si le ou les enfants sont scolarisés,
- 460 € si l'un des enfants au moins n'est pas scolarisé (même si les autres le sont).

L'ARAF est versée en une fois et ne peut être attribuée qu'une fois sur une période de 12 mois (mais elle est renouvelable après cette période). Lorsque l'activité est à temps partiel, le montant de l'aide est réduit proportionnellement.

#### 4. Possibilité de cumul avec l'API et l'intéressement

- L'ARAF est cumulable avec l'API et n'est pas prise en compte dans les ressources du bénéficiaire pour le calcul de l'API.
- L'ARAF est cumulable avec les dispositifs d'intéressement existant.

#### 5. Communication autour du dispositif

L'information sur l'ARAF est faite sous la forme d'une plaquette que le conseiller ANPE peut remettre à la personne susceptible d'en bénéficier. Elle a été éditée à 500 000 exemplaires en 2004 et à 400 000 en 2005. Cette plaquette est également distribuée aux prestataires extérieurs qui en font la demande : missions locales, organismes de formation. Enfin, une fiche est accessible sur plusieurs sites Internet.

L'étude qualitative menée sur l'ARAF de novembre 2003 à mai 2004 par la DGEFP, a permis de remarquer que « les femmes sont informées sur leur droit à l'ARAF par les prestataires extérieurs, par une diffusion de l'information par les intéressées elles-mêmes, et plus rarement par un travailleur social ». La communication autour du dispositif peut donc être améliorée : les bénéficiaires potentiels ne le connaissent pas forcément.

### B. Budget

	Au 31/12/2004	Au 31/12/2005	Au 30/06/2006
Nombre de bénéficiaires	17 225	16 960	9020
Crédits ouverts (€)	6 600 000	6 600 000	6 674 128
Dépenses (€)	6 510 066	5 798 726	nc

Source : ANPE

### C. Les bénéficiaires de l'API ne représentent qu'une faible part des bénéficiaires de l'ARAF.

Un suivi statistique des bénéficiaires de l'ARAF est effectué mensuellement par l'ANPE. Les allocataires de l'API ne sont pas individualisés. Ils entrent dans la catégorie regroupant les autres cas c'est à dire les bénéficiaires de l'API-AI-Allocation Veuvage.

ARAF Données cumulées à fin janvier 2005	National	%
Nombre d'aides enregistrées en janvier 2005	1271	
Cumul depuis le 01/01/05	1271	
<b>Motifs d'attribution</b>		
reprise d'emploi	446	35,09%
entrée en formation	786	61,84%
création d'activité	10	0,79%
non précisées	29	6,50%
<b>Situation des femmes</b>		
non indemnisées	644	50,67%
bénéficiaires du RMI	386	30,37%
bénéficiaires de l'ASS	55	4,33%
autres cas (API-AI-Alloc. Veuv.)	110	8,65%
quota dérogatoire	42	9,42%
non précisées	34	4,33%
<b>Aides réparties selon le montant (relatif à la situation des enfants)</b>		
enfants scolarisés	655	51,53%
enfants non scolarisés	499	39,26%
non précisées	117	9,21%

## II. L'APPUI SOCIAL INDIVIDUALISÉ (ASI)

### A. Présentation et objectifs

L'appui social individualisé (ASI) est régi par l'article L.322-4-17 du code du travail et par les circulaires du **30 mars 1992 (date de sa création)** et du 5 mai 1995, ainsi que par l'instruction conjointe DAS/DGtEFP/ANPE du 12 décembre 1998.

L'ASI est une **mesure d'accompagnement social personnalisé et global** destinée aux personnes rencontrant des difficultés (familiales, sociales, culturelles, de santé...) qui font obstacle à leur insertion professionnelle ou à leur maintien dans l'emploi. Il vise à la fois **l'insertion sociale et professionnelle**.

Les allocataires d'API en grande difficulté sont donc bienvenus dans ce dispositif mais n'en sont pas les principaux bénéficiaires (aucune statistique). Pour 2007 un recentrage du dispositif est prévu sur les publics ne bénéficiant d'aucun accompagnement (priorité sera donnée aux bénéficiaires de minima sociaux hors RMI) et les publics très marginalisés ou spécifiques (sans domicile fixe, sortants d'hôpitaux psychiatriques etc.).

### B. Durée et contenu de la mesure

La durée maximale de l'ASI est fixée à 6 mois (renouvelable une fois sur présentation d'un bilan et avec l'accord explicite de la Direction des Affaires Sanitaires et Sociales).

L'Appui Social Individualisé consiste, à la fois en interventions individuelles (accueil, écoute, orientation, soutien psychologique et moral, aide concrète aux démarches de recherche d'emploi) et en actions collectives (groupes de parole, ateliers d'expression, inscription dans des associations de loisirs ou culturelles...).

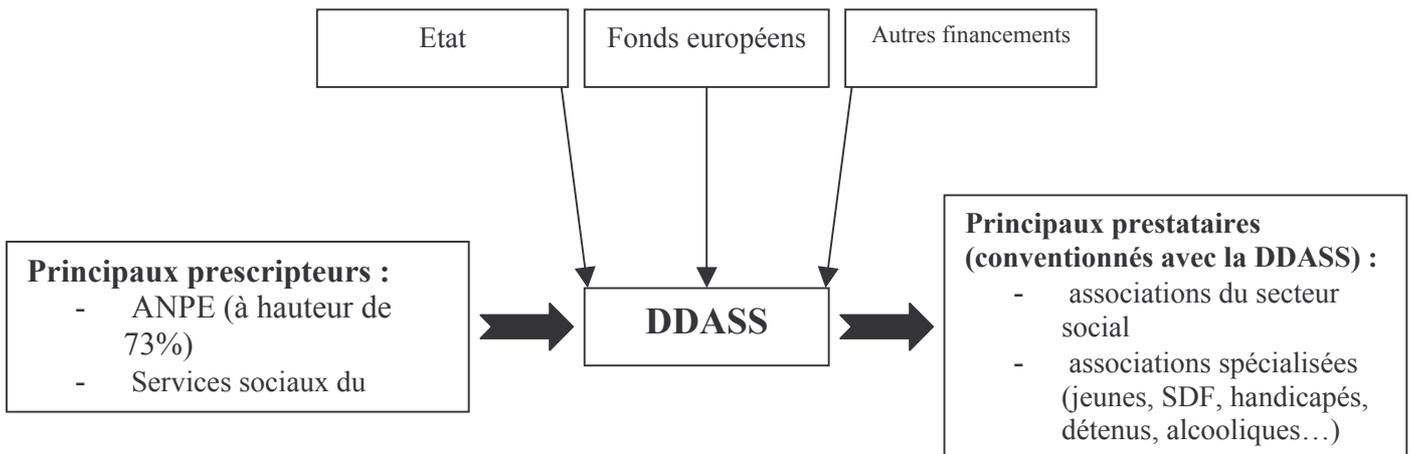
### C. Conditions d'éligibilité

La circulaire du 5 mai 1995 élargit le public concerné par l'ASI à **toutes les personnes en difficulté particulière, inscrites ou non à l'ANPE** et notamment :

- les chômeurs de très longue durée (plus de trois ans),
- les chômeurs de plus de 50 ans,
- les jeunes de moins de 26 ans suivis par les missions locales ou les PAIO (Permanence d'Accueil, d'Information et d'Orientation),
- les bénéficiaires du RMI dans le cadre d'un contrat d'insertion,
- les personnes handicapées nécessitant un suivi particulier pour accéder à l'emploi et s'y maintenir,
- les personnes en CES très isolées ou désocialisées.

### D. La place des allocataires de l'API dans le dispositif est vraisemblablement limitée.

L'ASI fait intervenir de nombreux organismes et mobilise des fonds européens (cf. schéma ci-dessous).



Un allocataire API ne pourra bénéficier de l'ASI que si l'un des organismes ci-dessus le prescrit, ce qui limite l'accès à l'ASI des allocataires de l'API.

Nombre de bénéficiaires de l'ASI			
	2002	2003	2004
Au total sur l'année	74 066	75 387	75 131
dont nouvelles entrées	52142	50715	51704

Source : DGAS

La situation d'origine des bénéficiaires est extrêmement variable d'un département à l'autre, selon que le Conseil Général est impliqué dans le dispositif ou non. Dans le premier cas, les RMistes seront relativement plus nombreux. En moyenne, les RMistes représentent 25% du total des bénéficiaires.

Les CAF n'étant pour le moment pas impliquées dans le dispositif, les allocataires d'API seraient peu nombreux ; la DGAS ne dispose pas de chiffres les concernant.

90% des bénéficiaires d'A.S.I. sont chômeurs.

## E. Budget et financement

En moyenne, le coût de l'ASI par bénéficiaires est de 731,76 euros par bénéficiaire pour six mois.

**Le dispositif est principalement financé par l'Etat.** Ces dépenses sont essentiellement imputées sur le budget des affaires sociales mais les cofinancements sont encouragés. La mesure ASI bénéficie d'un **soutien Fonds social européen** dans le cadre de la programmation 2003-2006 de l'axe 2 « égalité des chances, intégration sociale » - mesure 2 « favoriser l'accompagnement social à l'insertion professionnelle et à l'emploi » de l'objectif 3.

D'autres sources de financements, dont l'importance varie selon les départements, existent :

- les Conseils Généraux,
- AGEFIPH (Association de gestion des fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées).

FINANCEMENT							
<i>En M€</i>	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Etat (LFI)</b>	35,52	45,35	45,35	44	43,5	40	40
<b>FSE</b>	13,08	10,76	12,33	5,51	-3,21	6,16	<i>n.d.</i>
<b>Total (hors CG)</b>	48,6	56,11	57,68	49,51	40,29	46,16	<i>n.d.</i>

Source : *DGAS*

A partir de 2004, la Commission Européenne a demandé le remboursement d'une partie des fonds versés les années précédentes car ils n'étaient pas entièrement utilisés. C'est pourquoi la participation effective du FSE diminue à partir de cette date. Elle est même négative en 2005.

## F. Les résultats du dispositif

LES SORTIES DE L'A.S.I.			
	2002	2003	2004
<b>Nombre</b>	49 543	50 552	48 746
<b>Insertion professionnelle :</b>	38,27%	36,91%	36,75%
• <b>dont CDD / CDI</b>	39,57%	44,50%	40,91%
• <b>dont CES / CEC</b>	21,02%	17,03%	16,35%
• <b>dont stages FP</b>	18,48%	18,46%	18,22%
<b>Insertion sociale</b>	26,70%	34,55%	36,59%
<b>ANPE</b>	13,03%	17,68%	18,37%
<b>Abandon</b>	13,04%	13,20%	13,70%

Source : *DGAS*

**ANNEXE 10 :**

**L'ACCÈS DES BÉNÉFICIAIRES DE L'API AUX DISPOSITIFS D'INSERTION DES  
CONSEILS GÉNÉRAUX**

## I. LE CADRE JURIDIQUE

L'Article L. 263-18 du Code de l'Action Sociale et des Familles dispose que « *les personnes bénéficiant du droit à l'allocation de parent isolé dans les conditions prévues à l'article L. 524-1 du code de la sécurité sociale peuvent souscrire l'engagement de participer aux activités d'insertion sociale et professionnelle mentionnées à l'article L. 262-1 et tenant compte de leur situation particulière* ».

Les bénéficiaires de l'API peuvent donc demander aux Conseil Généraux d'être pris en charge dans leur dispositifs d'insertion sociale et professionnelle. Ceux-ci peuvent dans ce cas leur autoriser l'accès aux dispositifs d'insertion mis en place. Ils n'ont cependant aucune obligation de publicité ou d'action spécifique en direction des allocataires de l'API.

La mission a réalisé un sondage par téléphone auprès des services de quelques conseils généraux pour connaître les conditions pratiques dans lesquelles cette disposition était appliquée. Le résultat de ce sondage est retracé ici. Il donne un aperçu de la façon dont l'insertion des allocataires de l'API peut être prise en compte par les Conseils généraux.

## II. SONDAGE RÉALISÉ AUPRÈS DES CONSEILS GÉNÉRAUX PAR LA MISSION

### 1. Côte d'Or

#### a) Situation actuelle :

Le Conseil Général de la Côte d'Or autorise les bénéficiaires de l'API à signer un contrat d'insertion et à participer aux actions d'insertion sociale et professionnelle mises en place par le Conseil Général.

Cette démarche reste néanmoins volontaire de la part du bénéficiaire de l'API, et le Conseil Général ne fait pas de communication particulière auprès de ce public, qu'il ne connaît pas. Il n'y a pas de coordination particulière avec la CAF. L'accès des bénéficiaires de l'API au plan départemental d'insertion (PDI) se fait en pratique par l'intermédiaire des travailleurs sociaux.

Le Conseil Général accueille ainsi régulièrement des bénéficiaires de l'API dans ses dispositifs d'insertion RMI mais n'est pas en mesure de fournir de statistiques à leur sujet.

Une convention avec l'Agence Nouvelle des Solidarités Actives est en cours de signature. Le dispositif prévu sera destiné à tous les publics. Les bénéficiaires de l'API sont concernés puisque cette convention prévoit notamment de faciliter la conciliation vie familiale/vie professionnelle (avec notamment garde d'enfants).

#### b) Projets :

Le Conseil Général souhaite travailler en collaboration avec la CAF sur les allocataires de l'API. L'expérience se ferait sur une zone géographique restreinte. Il s'agirait, conjointement avec la CAF, de :

- repérer les allocataires de l'API peu visités par les travailleurs sociaux du département,
- repérer leurs besoins (garde d'enfants, problème de mobilité...),
- établir des diagnostics sociaux et professionnels après un entretien personnalisé avec ces allocataires.

## **2. Dordogne**

Le Conseil Général de Dordogne accueille les bénéficiaires de l'API dans ses dispositifs d'insertion RMI, même si le fonds départemental d'insertion est réservé aux bénéficiaires du RMI. Aucune action particulière de communication n'est faite auprès du public API. Pour des raisons budgétaires, la priorité est donnée aux allocataires du RMI.

## **3. Hérault**

Les dispositifs d'insertion RMI sont ouverts aux allocataires de l'API. Le Conseil Général ne fait aucune communication particulière à destination de ce public mais une convention, signée avec la CAF et la MSA, prévoit l'orientation par la CAF (ou la MSA) des allocataires de l'API vers les dispositifs d'insertion adaptés du Conseil Général. Les travailleurs sociaux orientent également les allocataires de l'API vers le Conseil Général. Dans tous les cas, la participation d'un bénéficiaire de l'API reste volontaire ; les aides financières à la mobilité et à la garde d'enfants attribuées par les CLI seraient une incitation pour les bénéficiaires de l'API à participer au dispositif.

## **4. Indre**

Les bénéficiaires de l'API ont accès aux dispositifs d'insertion du RMI. Le Conseil Général ne dispose pas de statistiques les concernant, mais ce public serait peu nombreux selon les services du département. En effet, aucune communication particulière et ciblée n'est effectuée auprès de cette population car le Conseil Général ne les connaît pas. Les bénéficiaires de l'API qui bénéficient des dispositifs d'insertion du Conseil Général en ont connaissance par les travailleurs sociaux exclusivement. De plus, ce public est représenté uniquement dans les dispositifs d'insertion sociale (santé, soutien psychologique, éducation des enfants...) et non dans les dispositifs d'insertion professionnelle.

Jusqu'en 2004, le Conseil Général, en collaboration avec la CAF, menait des campagnes annuelles pour sensibiliser les allocataires d'API en fin de droit à la nécessité d'une insertion professionnelle et leur présenter les dispositifs qu'il avait mis en place. Les allocataires d'API en fin de droit étaient invités à des réunions d'information à propos de leur avenir professionnel. Cette pratique a été abandonnée, compte tenu du faible nombre de participants.

Concernant les modes de garde, des campagnes d'information sont menées mais aucun dispositif spécifique n'a été mis en place.

## **5. Loire Atlantique**

Les bénéficiaires de l'API qui signent un contrat d'insertion peuvent avoir accès aux dispositifs d'insertion RMI et bénéficié de l'accompagnement aux travailleurs sociaux du Conseil Général. La seule exception concerne le contrat d'avenir, dont les bénéficiaires de l'API sont exclus. Néanmoins, il n'existe pas de communication particulière en direction de ce public ; la participation repose sur une démarche volontaire. Le nombre de bénéficiaires de l'API pris en charge serait donc marginal.

Aucune coordination n'a été mise en place avec la CAF pour les bénéficiaires de l'API. En revanche, une expérience de garde d'enfant à domicile a été lancée le 1<sup>er</sup> septembre 2006 pour les femmes seules bénéficiaires du RMI et de l'API travaillant à des horaires atypiques.

## **6. Ariège**

Les bénéficiaires de l'API n'ont pas accès aux dispositifs d'insertion du Conseil général, comme par exemple le suivi par un référent personnalisé. Ils ne peuvent pas non plus signer de contrat d'insertion. De même, le PDI prévoit que les prises en charge budgétaires des gardes d'enfants sont réservées aux bénéficiaires du RMI.

Néanmoins, les bénéficiaires de l'API peuvent avoir accès aux structures intermédiaires financées en grande partie par le Conseil Général (chantiers et entreprises d'insertion, associations intermédiaires...) mais qui sont en gestion autonome. Le Conseil Général ne leur impose qu'un quota minimal de bénéficiaires du RMI : ces structures sont donc libres de prendre en charge des bénéficiaires de l'API si elles le souhaitent, ce qui serait parfois le cas.

Le Conseil Général a créé un centre d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDF), en collaboration avec la CAF. Destiné aux bénéficiaires de l'API, il vise à mettre en place des parcours d'insertion. Projet expérimental créé en 2005, il ne concerne que dix ou vingt femmes.

## **7. Isère**

L'application du Plan Départemental d'Insertion est en Isère fortement décentralisée : 50% du budget insertion est déconcentré dans les CLI. Chaque CLI décide ensuite des actions qu'elle mène, y compris pour les bénéficiaires de l'API. En raison de cette organisation, au niveau départemental, il n'existe pas d'action spécifiquement conçue pour les bénéficiaires de l'API, même s'il peut en exister au niveau local.

Néanmoins, ceux-ci, s'ils en font la demande, sont suivis comme des bénéficiaires du RMI, que ce soit par les assistantes sociales ou les accompagnateurs locaux d'insertion (partie insertion professionnelle). De l'avis de la responsable du département insertion, les bénéficiaires de l'API sont fréquemment pris en charge par le Conseil Général : cela est tout à fait commun (au contraire des bénéficiaires de l'ASS par exemple). Il existe ainsi une bonne coordination avec les CAF, qui renvoient souvent les bénéficiaires de l'API désirant reprendre un emploi vers les dispositifs d'insertion du Conseil Général. Le principe de la polyvalence a ainsi été maintenu en Isère, ce qui explique cette bonne coordination.

De plus, les bénéficiaires de l'API ont accès aux aides à la garde d'enfants mises en place par le Conseil Général (sous forme de bourse d'insertion). Les décisions d'attribution sont cependant prises au cas par cas lorsque le demandeur est bénéficiaire de l'API.

Ainsi, sans action ou communication spécifique à l'égard des bénéficiaires de l'API, ceux-ci seraient malgré tout fréquemment pris en charge par le Conseil Général, du fait d'une bonne coordination avec les autres partenaires.

## **8. Gard**

Les bénéficiaires de l'API n'ont pas accès aux dispositifs d'insertion du Conseil Général. Ils ne peuvent signer de contrat d'insertion ni être suivis par un référent personnalisé. La seule exception concerne les bénéficiaires de l'API ayant été bénéficiaires du RMI auparavant, dont le nombre serait très faible.

Par ailleurs, les bénéficiaires de l'API peuvent avoir accès aux associations et organismes financés par le Conseil Général mais en gestion autonome. Ceux-ci ont un quota de bénéficiaires du RMI à prendre en charge mais ils sont libres d'accepter ensuite d'autres publics, dont les bénéficiaires de l'API

Il n'existe pas de dispositif ni de communication spécifiques à l'égard des bénéficiaires de l'API. Ils n'ont pas accès aux aides à la garde d'enfants existant pour les bénéficiaires du RMI.

Un tel élargissement de l'accueil a été envisagé il y a 10 ans, mais face à l'augmentation importante du nombre de bénéficiaires du RMI dans le Gard et aux charges budgétaires que cela implique, cette piste a été abandonnée.

## 9. Yonne

Les allocataires de l'API n'ont pas accès aux dispositifs d'insertion du Conseil Général. Notamment, ils ne signent pas de contrat d'insertion. Le Conseil Général de l'Yonne a mis en place de nombreuses aides financières (sous conditions de ressources), dont peuvent bénéficier les allocataires de l'API : aide à la mobilité, aide au retour à l'emploi, aide à la garde d'enfant. Ces aides s'inscrivent dans le cadre général du plan d'aides financières du département. Sans être réservées aux allocataires de l'API, elles sont particulièrement pertinentes pour ce public.

### SYNTHESE

	<b>Possibilité pour les allocataires de l'API d'accéder à certaines actions d'insertion du Conseil général</b>	<b>Dispositifs spéciaux mis en place pour les allocataires d'API</b>
Ariège	NON	OUI
Côte d'Or	OUI	En projet
Dordogne	OUI	NON
Gard	NON	NON
Hérault	OUI	NON
Indre	OUI	NON
Isère	OUI (fréquent)	NON
Loire Atlantique	OUI	NON
Yonne	NON	NON

**ANNEXE 11 :**

**LES CHANGEMENTS INDUITS PAR LA DÉFINITION ÉCONOMIQUE DE  
L'ISOLEMENT**

Cas-type	Dans l'état actuel de la législation	Application stricte du critère d'isolement économique	Application souple du critère d'isolement économique
Allocataire hébergé chez ses parents	Un forfait logement est pris en compte dans la base ressources.	Suppression de l'API car pas d'isolement économique →RMI	Un forfait logement et un forfait « aides diverses » sont pris en compte dans la base ressources.
Allocataire dont les parents paient le loyer	Un forfait logement est pris en compte dans la base ressources.	Suppression de l'API car pas d'isolement économique →RMI	Le montant du loyer ou un forfait logement est pris en compte dans la base ressources.
Allocataire en collocation	API mais le doute sur la vie maritale entraîne des contrôles de la CAF.	Suppression de l'API si le colocataire a des ressources car pas d'isolement économique →RMI	Dès lors que le colocataire a des ressources : prise en compte d'un forfait dans la base ressources car il n'y a plus isolement économique.
Allocataire qui héberge une personne sans ressources. Vie maritale	Pas d'API en raison de la vie maritale.	API car la personne hébergée n'améliore pas la situation d'isolement économique →RMI	API car la personne hébergée n'améliore pas la situation d'isolement économique.
Allocataire qui héberge une personne sans ressources. Pas de vie maritale.	API mais le doute sur la vie maritale peut entraîner des contrôles de la CAF.		
Allocataire qui héberge une personne avec des ressources. Vie maritale.	Pas d'API	Suppression de l'API car pas d'isolement économique →RMI	Prise en compte dans la base ressources de l'allocataire d'un forfait « participation d'un tiers aux frais » égal à 10% des revenus du tiers car si la personne hébergée a des ressources, elle rompt nécessairement l'isolement économique de l'allocataire → l'allocataire perçoit l'API si elle satisfait aux conditions de ressources en tenant compte de ce nouveau forfait.
Allocataire qui héberge une personne avec des ressources. Pas de vie maritale.	API mais le doute sur la vie maritale peut entraîner des contrôles de la CAF.		
Allocataire qui vit avec quelqu'un ayant des ressources. Vie maritale.	Pas d'API	Pas d'API car pas d'isolement économique	Prise en compte dans la base ressources de l'allocataire d'un forfait « participation d'un tiers aux frais » égal à 10% des revenus du tiers

Allocataire qui vit avec quelqu'un ayant des ressources. Pas de vie maritale.	API	Pas d'API car pas d'isolement économique	Prise en compte dans la base ressources de l'allocataire d'un forfait « participation d'un tiers aux frais » égal à 10% des revenus du tiers
Allocataire qui vit avec quelqu'un sans ressources. Vie maritale.	Pas d'API	API car isolement économique	API car isolement économique
Allocataire qui vit avec quelqu'un sans ressources. Pas de vie maritale.	API	API car isolement économique	API car isolement économique
Couple monoactif	Pas d'API	Pas d'API car pas d'isolement économique	Pas d'API car pas d'isolement économique

**ANNEXE 12 :**  
**L'API ET SES BÉNÉFICIAIRES**

## I. UNE HAUSSE IRRÉGULIÈRE DES EFFECTIFS D'ALLOCATAIRES QUI RESTE EN PARTIE INEXPLIQUÉE

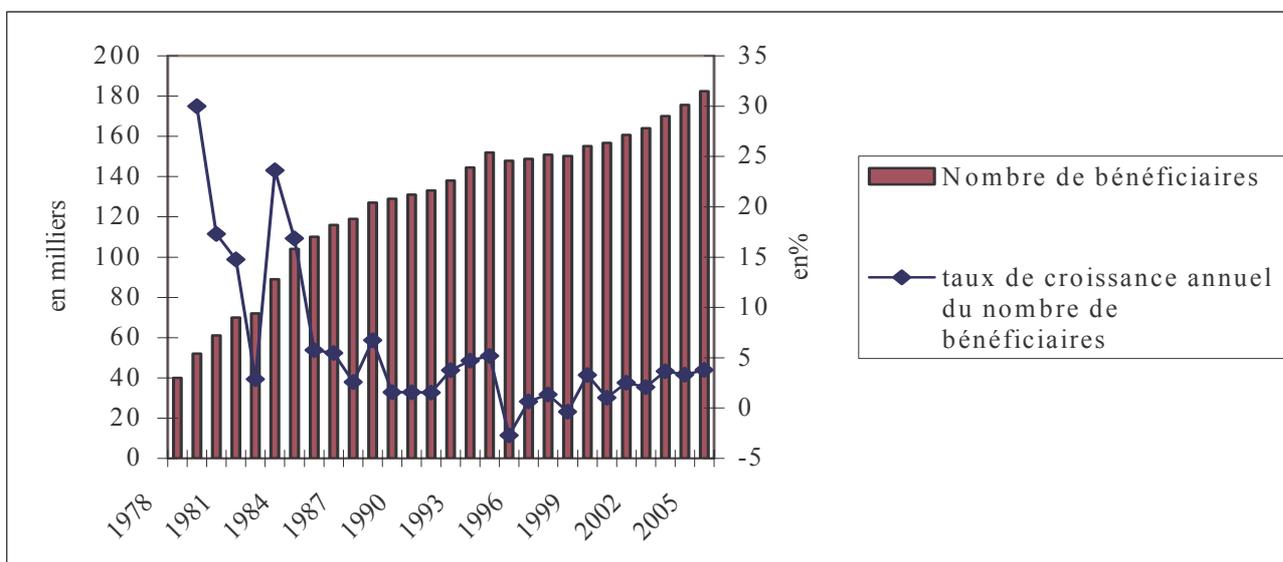
On dénombrait fin décembre 2005 un peu plus de 206 000 allocataires de l'API en France (France métropolitaine + DOM). En métropole, 182 330 personnes étaient allocataires de l'API. La très grosse majorité des allocataires relèvent du régime général et sont gérés par la CNAF (181 060). Une petite partie (un peu plus d'un millier soit près de 0,7%) relève de la Mutualité sociale agricole. Ce nombre d'allocataires a augmenté de 3,8% par rapport à 2004, après une augmentation de 3,6% et 3,3% les deux années précédentes. Sur les 181 060 allocataires de la CNAF, 20% (35 353) ont bénéficié de l'API courte et 80% (145 707) de l'API longue.

Notons que si l'API bénéficie aux familles monoparentales, toutes les familles monoparentales ne la perçoivent pas. Le nombre de familles monoparentales bénéficiant du RMI est d'ailleurs plus élevé que le nombre d'allocataires de l'API puisqu'il atteint les 300 000 personnes dans toute la France (contre environ 200 000 pour l'API).

### A. Un nombre de bénéficiaires en forte augmentation depuis les débuts de l'allocation

La croissance du nombre de bénéficiaires de l'API est assez irrégulière. Dans les premières années, le nombre de bénéficiaires de l'API augmente fortement chaque année : entre 1978 et 1988, le nombre de bénéficiaires triple. Dans les années 1990, la croissance se poursuit même si au milieu des années 1990, les effectifs baissent momentanément alors que la natalité est faible et que le nombre d'enfants âgés de moins de trois ans est réduit. Depuis 1999, le nombre d'allocataires poursuit sa croissance, à un rythme soutenu ces dernières années : 3,6% entre 2002 et 2003, 3,3% entre 2003 et 2004, 3,8% entre 2004 et 2005.

Nombre de bénéficiaires de l'API tous régimes en métropole 1978-2005 et taux d'évolution annuel



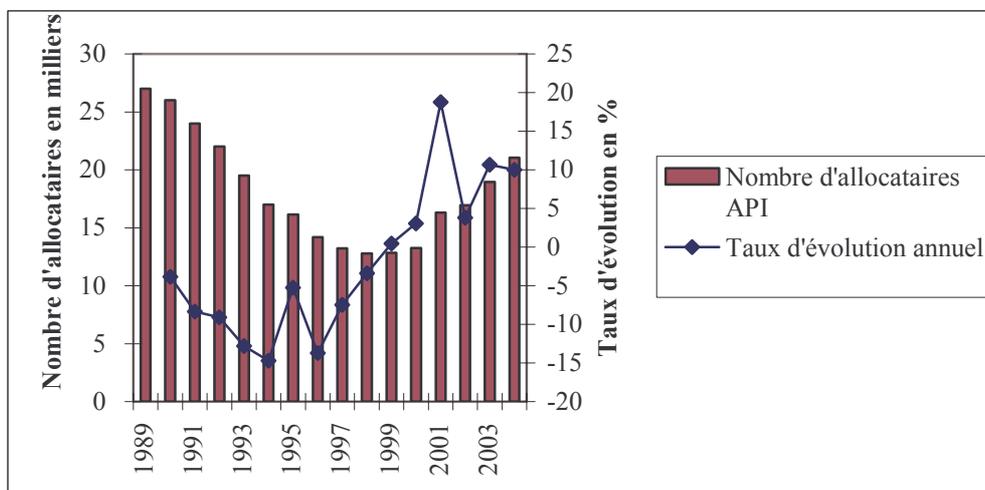
Sources : CNAF, calculs mission. *Champ* : allocataires tous régimes, métropole.

L'évolution est un peu différente dans les DOM, en raison de la législation particulière.

## Nombre de bénéficiaires de l'API tous régimes dans les DOM 1989-2005 et taux d'évolution annuel

Source : CNAF

Calculs : mission



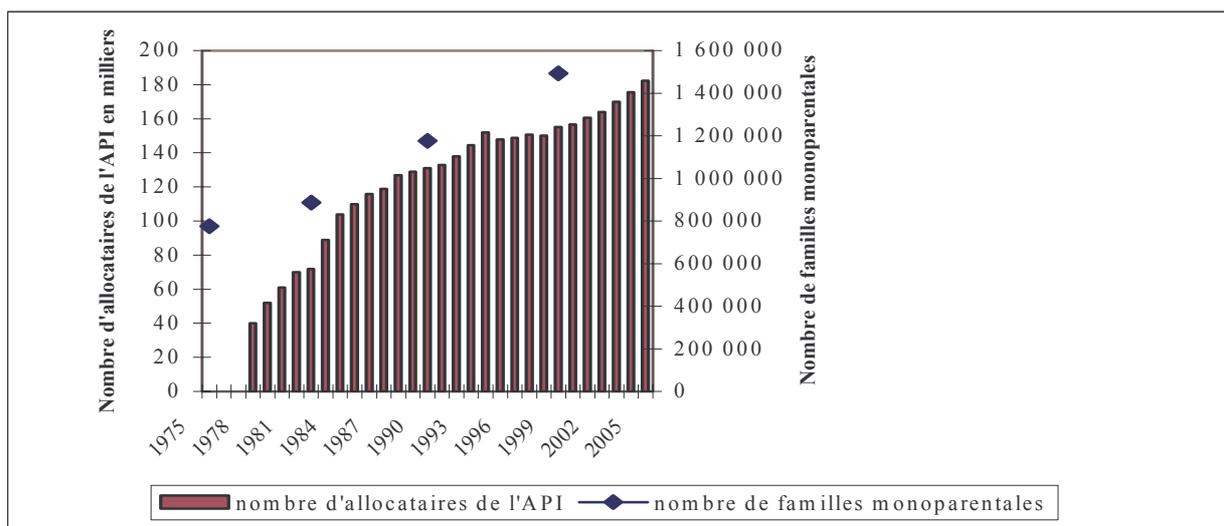
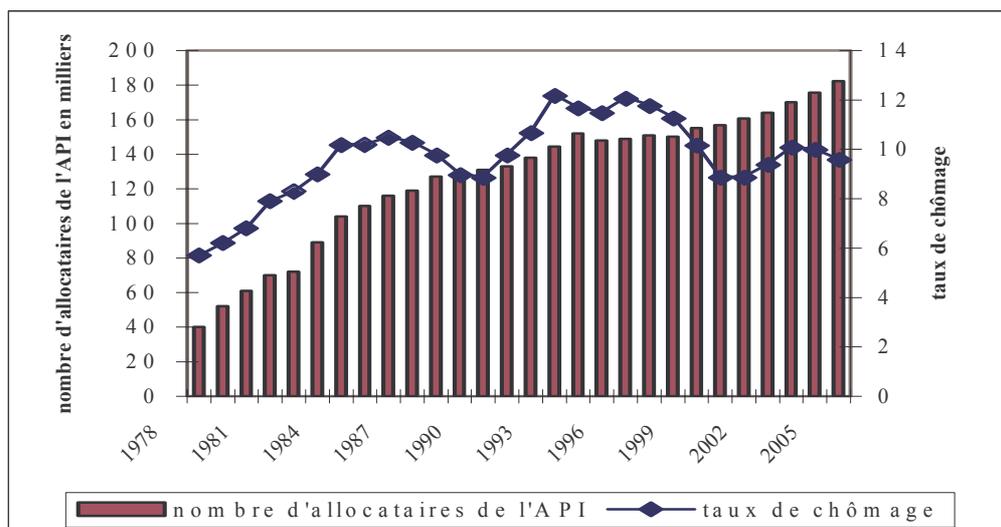
### B. Une croissance mal expliquée

L'évolution du nombre de bénéficiaires n'a pas fait l'objet de beaucoup d'investigations de la part des chercheurs. Une étude<sup>1</sup> sur la période 1991-1998 a confirmé l'impact de l'état du marché du travail sur la hausse du nombre de bénéficiaires jusqu'en 1995. Elle a aussi mis en évidence le rôle de trois facteurs : l'emploi salarié, le barème appliqué dans le calcul de l'allocation et le nombre de familles monoparentales comportant au moins un enfant de moins de trois ans. Durant la première partie des années 1990, l'impact du marché du travail est conforme à l'intuition : lorsque le nombre d'emplois diminue cela entraîne une augmentation du nombre de bénéficiaires de l'API et inversement.

En revanche, sur la période 1997-2000, les créations d'emploi auraient ainsi dû entraîner une baisse d'environ 25 000 bénéficiaires, ce qui n'est pas le cas. Le nombre d'allocataires de l'API continue de croître car l'effet marché du travail est contrebalancé par l'augmentation du nombre de familles monoparentales ayant un enfant de moins de 3 ans. A partir de 1999, la part de l'évolution inexpliquée augmente. Cette incertitude croissante est concomitante à l'introduction de l'intéressement qui a certainement joué un rôle sur la hausse inattendue. La vérification du lien de causalité entre intéressement et nombre d'allocataires de l'API est difficile.

<sup>1</sup> Elisabeth Algava et Marie Avenel, « Les bénéficiaires de l'allocation parent isolé (API) », Etudes et Résultats DREES n°12, avril 2001.

**Nombre d'allocataires de l'API, taux de chômage et nombre de familles monoparentales.**



*Champ* : Allocataires tous régimes, France métropolitaine. Le nombre de familles monoparentales est le nombre de familles monoparentales au sens Insee, avec au moins un enfant de moins de 25 ans. Le taux de chômage est le taux de chômage BIT CVS au 31 décembre de l'année considérée.

*Sources* : CNAF, Insee. Calculs mission.

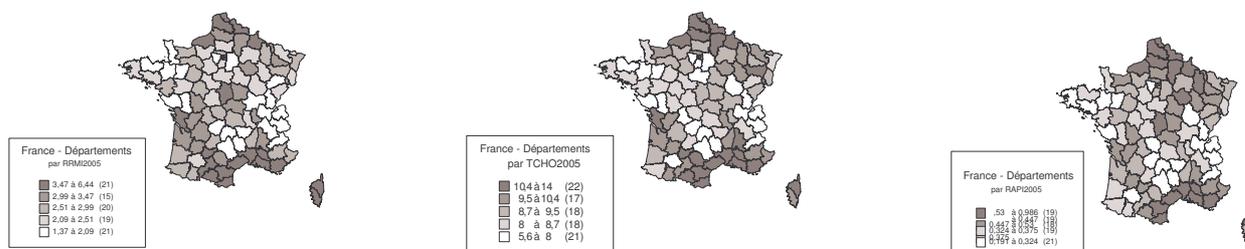
## II. DE FORTES DISPARITÉS GÉOGRAPHIQUES EN RAPPORT AVEC LA SITUATION ÉCONOMIQUE

La répartition géographique des allocataires de l'API n'est pas homogène sur le territoire. C'est dans le nord de la France et sur le pourtour méditerranéen que le taux d'allocataires de l'API (défini comme le rapport entre le nombre d'allocataires de l'API et le nombre de personnes âgées de 15 à 64 ans) est le plus important. Dans deux départements (les Pyrénées-Orientales et le Pas-de-Calais), le taux d'allocataires atteint presque le double de la moyenne nationale (0,5) : le taux d'allocataires est également sensiblement supérieur à la moyenne au nord, dans le Nord et l'Aisne, au sud, dans le Gard, l'Hérault, les Bouches-du-Rhône, l'Aude et le Vaucluse, et en région parisienne, en Seine-Saint-Denis. Dans tous ces départements le taux d'allocataires de l'API varie entre 0,7% et 0,8%.

Ces disparités géographiques semblent être en rapport avec la situation économique du département. En effet, la répartition géographique des allocataires de l'API est très proche de celle du chômage<sup>2</sup>. En revanche, elle présente peu de similitudes avec la répartition des familles monoparentales<sup>3</sup>.

La répartition géographique des allocataires du RMI étant aussi proche de celle du chômage, on s'attend à ce que les forts taux d'allocataires de l'API et les forts taux de bénéficiaires du RMI soient localisés dans les mêmes départements. C'est globalement le cas sauf dans un certain nombre de départements du nord et de l'est qui présentent une part relative de bénéficiaires de l'API plus importante que de bénéficiaires du RMI. Alors qu'en moyenne on compte sept fois plus d'allocataires du RMI que de l'API, dans l'Aisne, l'Oise, le Pas-de-Calais, le Calvados au nord et la Haute-Marne, la Haute-Saône, la Meuse, les Vosges à l'est, le rapport RMI/API tombe à 5 voire à 4. Ces situations ne sont pas expliquées.

### API, RMI et taux de chômage



*Source* : Brou Adje et Emmanuelle Nauze-Fichet, La répartition géographique des allocataires de minima sociaux, Etudes et résultats n°528, oct.2006, DREES, à paraître.

<sup>2</sup> Le coefficient de corrélation entre la proportion de bénéficiaires de l'API et le taux de chômage est égal à 0,9. E. Nauze-Fichet, « La répartition géographique des allocataires de minima sociaux », à paraître.

<sup>3</sup> Muriel Nicolas (2005), *Pauvreté infantile et disparités territoriales*, *recherches et prévisions*, CNAF, n°79 et Elisabeth Algava et Marie Avenel (2001), les bénéficiaires de l'Allocation parent isolé (API), Etudes et résultats, DREES n°112, avril 2001.

### III. LA DURÉE DE PERCEPTION DE L'API EST BRÈVE MAIS EST ASSEZ MAL CONNUE.

La durée de perception de l'API n'est pas une donnée que la CNAF calcule de manière systématique. Les seules données dont on dispose sont issues de travaux de chercheurs qui ont reconstitué les itinéraires de perception de l'API. Selon une étude un peu ancienne<sup>4</sup>, la durée de perception varie sensiblement d'une femme à une autre mais un trait dominant demeure : la majorité des bénéficiaires de l'API cesse de la percevoir avant la date limite. Plus de 40% des bénéficiaires de l'API entre 1991 et 1995 y passaient moins de 4 trimestres. L'auteur estimait que les deux tiers des femmes ont cessé de percevoir la prestation avant d'avoir épuisé leur période de droit.

De même que la durée de perception n'est pas une donnée présente dans les fichiers CNAF, la raison de sortie anticipée de l'API n'est pas non plus renseignée. De plus, si l'allocataire ne perçoit plus aucune prestation de la CAF il sort des fichiers.

Ces résultats sont confirmés par ceux d'une autre étude, sur des données locales, un panel d'allocataires entre 1991 et 1996 de Meurthe et Moselle. Pour près d'une femme sur trois, la durée effective de perception n'a pas excédé 6 mois<sup>5</sup>.

### IV. LA POPULATION DES ALLOCATAIRES SE DISTINGUE DE CELLE DES AUTRES MINIMA SOCIAUX : UNE POPULATION JEUNE ET FÉMININE AVEC DES ENFANTS EN BAS ÂGE

Compte tenu des conditions d'attribution de la prestation, les allocataires de l'API sont majoritairement des jeunes femmes avec des enfants en bas âge. Plus de 98% sont des femmes, plus de la moitié des allocataires de l'API ont moins de 30 ans. La jeunesse des allocataires est encore accrue dans les DOM. Les bénéficiaires de l'API longue sont plus jeunes que ceux de l'API courte. En 2004, les deux tiers des allocataires sont célibataires. Depuis 1991, la part des célibataires a augmenté au détriment des séparés. En revanche, la taille de la famille a peu évolué : les allocataires ont majoritairement un enfant (c'est le cas de près de la moitié des allocataires en 2004) ou deux enfants (un quart des allocataires). La majorité des allocataires ont de très jeunes enfants à charge ou en attendent un : près de la moitié des enfants des allocataires de l'API ont moins de trois ans.

**Description des bénéficiaires de l'API**

	1991	2000	2004
<b>Sexe des bénéficiaires de l'API</b>			
Féminin	98,8%	98,7%	98,3%
Masculin	1,2%	1,3%	1,7%
<b>Age des bénéficiaires de l'API</b>			
moins de 20 ans	10,9%	9,9%	8,9%
[20;25[	31,6%	26,4%	29,2%
[25;30[	26,6%	24,3%	21,9%
[30;35[	15,7%	19,5%	18,1%
[35;40[	9,0%	11,3%	12,3%
40 ans et plus	6,2%	8,6%	9,6%
<b>Situation familiale des bénéficiaires de l'API</b>			
Célibataire	50,5%	64,0%	67,0%
Veuf	1,5%	1,1%	1,4%
Divorcé	5,7%	4,5%	4,8%
Séparé	(* ) 40,3%	28,6%	25,1%

<sup>4</sup> « L'allocation de parent isolé : une prestation sous influences. Une analyse de la durée de perception », Cédric Afsa, Economie et prévision n°137, 1999.

<sup>5</sup> « Les trajectoires individuelles des bénéficiaires de l'allocation de parent isolé », Sabine Chaupain-Guillot et Olivier Guillot, Dossier d'études de la CNAF, octobre 2000.

Autre	2,0%	1,8%	1,7%
Proportion de bénéficiaires de l'API en api longue	72,4%	77,6%	78,6%
en api courte	27,6%	22,4%	21,4%
Taille de la famille des bénéficiaires de l'API api longue			
0 enfant (à naître)	n.d.	8,7%	7,0%
1 enfant	55,0%	47,2%	49,5%
2 enfants	25,6%	23,7%	24,6%
3 enfants et plus	19,4%	20,4%	18,9%
api courte			
1 enfant	42,3%	40,8%	39,3%
2 enfants	29,9%	36,4%	34,5%
3 enfants et plus	27,8%	22,8%	26,2%
Répartition des enfants des bénéficiaires de l'API par tranches d'âges			
moins de 3 ans	50,3%	47,0%	47,8%
[3;6[	16,8%	16,6%	17,1%
[6;15[	26,8%	28,8%	27,6%
15 ans et plus	6,1%	7,6%	7,5%

*Source* : CNAF, échantillon national des allocataires.

*Champ* : France métropolitaine.

*Note de lecture* : Les bénéficiaires de l'API n'ayant pas d'enfant sont les femmes enceintes.

## V. UNE POPULATION QUI RESTE EN GRANDE PARTIE MÉCONNUE

Les seules données disponibles sur le niveau de diplôme des allocataires proviennent d'une enquête ponctuelle<sup>6</sup> de la DREES menée en 2003 auprès des bénéficiaires de minima sociaux. Il ressort de cette enquête que les allocataires de l'API sont moins qualifiés que la moyenne. Par rapport aux bénéficiaires du RMI, les allocataires de l'API sont moins nombreux à ne pas avoir de diplôme (43% contre 50%) mais aussi beaucoup moins nombreux à avoir un diplôme du supérieur (4,4% contre 9,7%)<sup>7</sup>. La population des allocataires de l'API est plus homogène que celle du RMI.

<sup>6</sup> Anne Belleville-Pla, « Les trajectoires professionnelles des bénéficiaires de minima sociaux », *Etudes et résultats* n°320, juin 2004. L'échantillon de l'enquête a été tiré dans un stock de bénéficiaires à une date donnée : une personne restant longtemps allocataires plus de chance de se retrouver dans l'échantillon qu'une personne ayant perçu l'API pendant seulement quelque mois. Donc cet échantillon sur-représente les personnes percevant longtemps l'API.

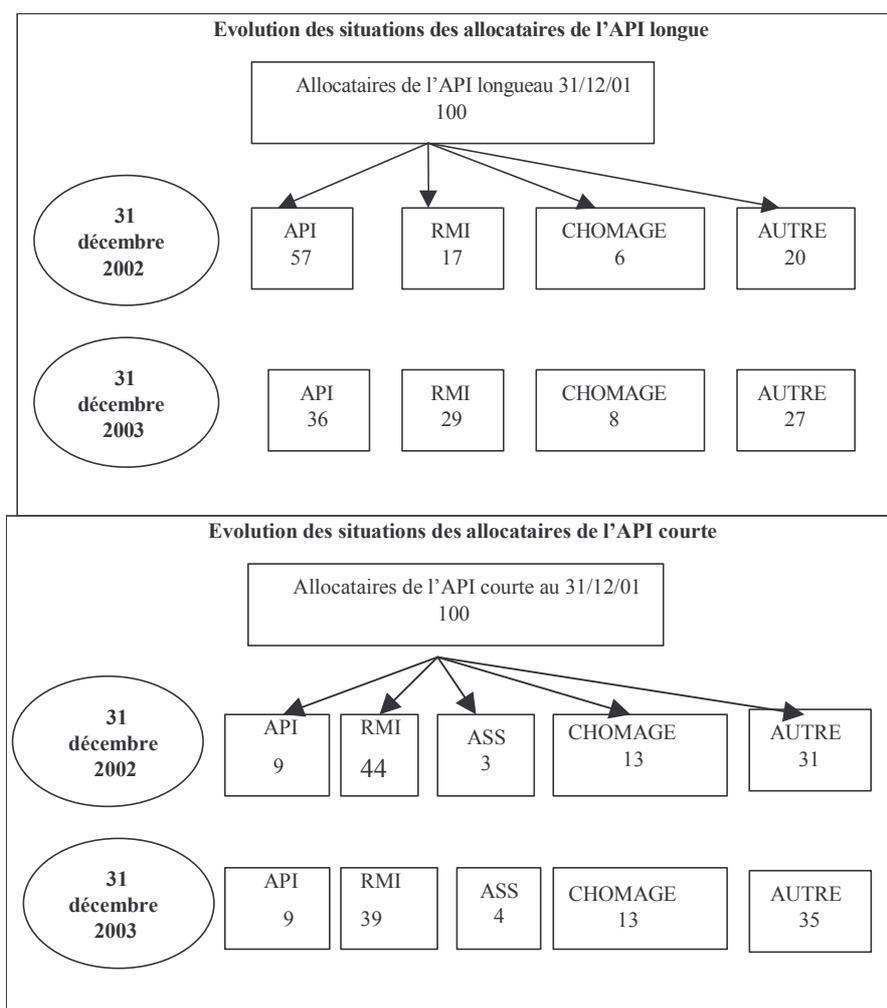
<sup>7</sup> Une part de ces différences s'explique par un effet de structure : les bénéficiaires de l'API ne ressemblent pas ceux du RMI; il s'agit d'une population plus jeune et plus féminine.

## VI. TRAJECTOIRES DES BENEFICIAIRES DE L'API<sup>8</sup> : LA SITUATION SOCIALE ET PROFESSIONNELLE DES BÉNÉFICIAIRES DE L'API

### A. Sortie de l'API et minima sociaux

Pratiquement les deux tiers des bénéficiaires de l'API longue au 31 décembre 2001 sont sortis du dispositif deux ans plus tard. C'est le cas de 91% des bénéficiaires de l'API courte. La durée limitée de la prestation (3 ans pour l'API longue, 1 an pour l'API courte) explique ce fort taux de sortie. Le RMI est la principale issue pour les anciens allocataires de l'API à la fin de la prestation : sans ressources, ceux qui n'ont pas trouvé d'emploi basculent au RMI. 45% des anciens bénéficiaires de l'API au 31 décembre 2001 sont au RMI deux ans après<sup>9</sup>.

Evolution des situations des allocataires de l'API longue et de l'API courte



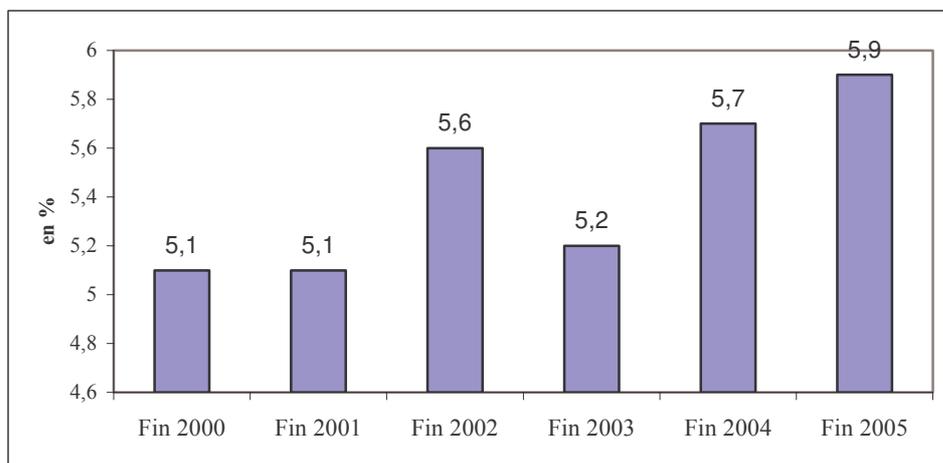
<sup>8</sup> Les résultats de ce paragraphe sont issus de Anne Pla, « L'échantillon national inter régimes d'allocataires de minima sociaux (ENIAMS) », in Solidarité et santé n°2, décembre 2005. Les mobilités observées sont établies à partir d'un stock d'allocataires à une date donnée (la première vague de l'ENIAMS : allocataires au 31 décembre 2001). Ce stock n'est pas représentatif de l'ensemble des allocataires de l'API. En effet, travailler à partir d'un stock à une date donnée donne une importance plus forte aux individus qui restent longtemps dans le dispositif. Ce biais de sélection est impossible à évaluer et à rectifier.

<sup>9</sup> Anne Pla, « L'échantillon national inter régimes d'allocataires de minima sociaux (ENIAMS) », in Solidarité et santé n°2, décembre 2005.

## B. API et Emploi

Percevoir l'API n'exclut pas d'avoir un emploi. Fin 2004, 10,9% des allocataires de l'API perçoivent des revenus d'activités<sup>10</sup>. Cette situation est pour une part le fait des mesures d'intéressement, mais pas seulement car l'intéressement ne s'applique pas à tous les allocataires ayant un emploi mais seulement à ceux qui reprennent un emploi. Le pourcentage d'allocataires en intéressement c'est-à-dire cumulant allocation et revenus d'activité est de 5,9% fin 2005. Cette proportion est en légère augmentation depuis 2000.

Figure 7 : Proportion de bénéficiaires de l'API en intéressement lors d'une reprise d'activité, cumulant un revenu d'activité et l'API



Source : DREES<sup>11</sup> et CNAF.

## C. Après l'API, le retour à l'emploi ?

Fin 2001, 12% des allocataires de l'API<sup>12</sup> déclarent avoir un emploi. Un an après, la situation en termes d'emploi s'est davantage améliorée pour les personnes sorties de l'API que pour celles qui perçoivent toujours l'API. Parmi ceux qui perçoivent encore l'API au premier trimestre 2003, 14% ont un emploi alors que 37% de ceux qui ne perçoivent plus l'API ont un emploi.

<sup>10</sup> CNAF.

<sup>11</sup> Marie Avenel, « les allocataires de minima sociaux en 2004 », Etudes et résultats, n°447, novembre 2005.

<sup>12</sup> Anne Pla, « Conditions de vie et accès à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux », Etudes et résultats, n°389 avril 2005.

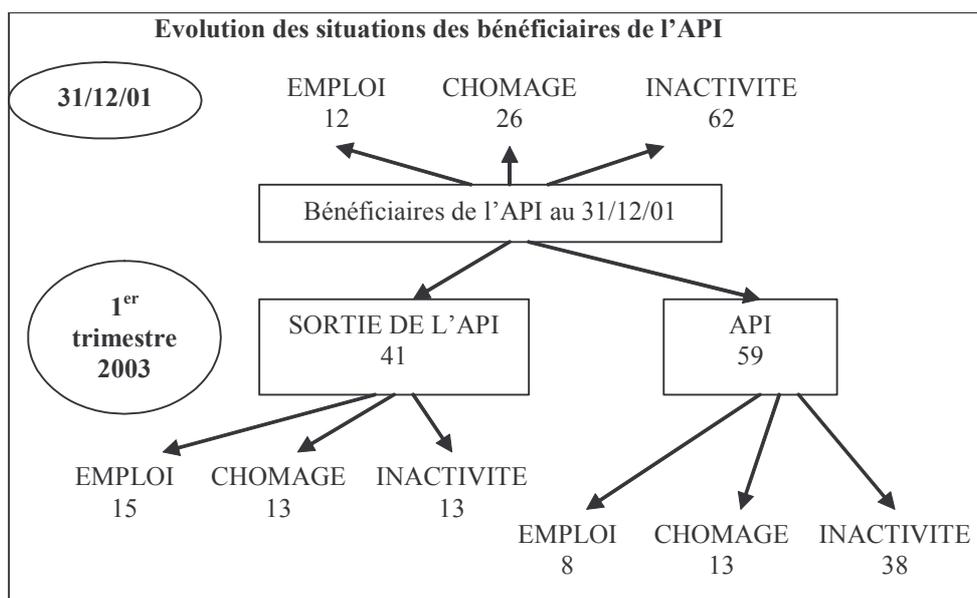
Le retrait du marché du travail est important : 64% des personnes toujours en API sont inactives alors que 32% de celles qui en sont sorties le sont. Le retrait du marché du travail concerne surtout les allocataires de l'API longue ; il est beaucoup plus marginal pour ceux touchant l'API courte<sup>13</sup>. Pour les allocataires ou ex-allocataires de l'API longue qui sont toujours isolés, c'est l'indisponibilité pour raisons familiales qui explique leur retrait du marché du travail. En revanche, pour les ex-allocataires de l'API courte, ce motif est moins mis en avant, les raisons de santé sont le plus souvent citées<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> « Les familles monoparentales et leurs conditions de vie », Etudes et résultats n°389, avril 2005.

<sup>14</sup> « Les familles monoparentales et leurs conditions de vie », Etudes et résultats n°389, avril 2005.

## Evolution de la situation des bénéficiaires de l'API



*Source* : Anne Pla, « Conditions de vie et accès à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux », Etudes et résultats, n°389 avril 2005.

Si la sortie de l'API est corrélée au retour à l'emploi, ces emplois sont le plus souvent temporaires, à temps partiel ou aidés par l'Etat. 30% des emplois des bénéficiaires de l'API sont des emplois aidés en majorité des CES. En cela, les emplois occupés par les allocataires de l'API ou ex-allocataires de l'API ne sont pas très différents de ceux occupés par l'ensemble des allocataires de minima sociaux. En revanche, le taux de temps partiel est plus important que pour l'ensemble des allocataires de minima sociaux. La majorité des emplois sont à temps partiel, le plus souvent contraint (83% des ou allocataires de l'API ou ex-allocataires de l'API déclarent vouloir travailler plus).

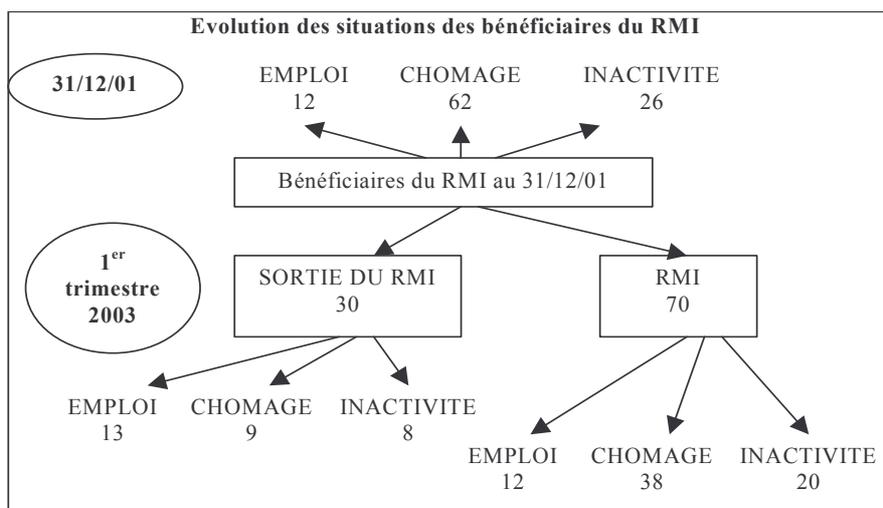
Les caractéristiques des emplois retrouvés à la sortie de l'API contribuent sans doute à expliquer le retrait du marché du travail des parents isolés qui ont à leur charge de jeunes enfants, compte tenu des difficultés d'accès et du coût du mode de garde.

### **D. A titre de comparaison : API et RMI**

Les bénéficiaires de l'API sont en moyenne plus jeunes que les allocataires du RMI. La situation familiale des bénéficiaires du RMI diffère sensiblement de celle des allocataires de l'API : la moitié des Rmistes n'ont pas d'enfant à charge, seuls six Rmistes sur dix vivent seuls.

En dépit de différences socio-démographiques très marquées, les allocataires du RMI et de l'API connaissent des situations assez semblables par rapport à l'emploi. Les bénéficiaires du RMI sont aussi nombreux que les allocataires de l'API à avoir un emploi. En effet, pour le RMI comme pour l'API, fin 2001, 12% des allocataires du RMI ont un emploi. Les caractéristiques de ces emplois sont les mêmes : emplois le plus souvent temporaires, aidés par l'Etat et à temps partiel, le plus souvent contraint.

### Evolution des situations des bénéficiaires du RMI



*Source* : Anne Pla, « Conditions de vie et accès à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux », Etudes et résultats.

**ANNEXE 13 :**

**LE SYSTÈME D'INFORMATION SUR L'API ET LES BÉNÉFICIAIRES DE  
L'API : DESCRIPTION ET SUGGESTIONS D'AMÉLIORATION**

La CNAF et la DREES sont chargées du suivi statistique des bénéficiaires de minima sociaux et donc de l'API. Si l'API est beaucoup moins documentée que le RMI, le système d'information sur l'API est en cours de développement.

Source et service producteur	Description	Limites	Préconisations
<p><b>Les fichiers exhaustifs d'allocataires</b></p> <p><b>CNAF</b></p>	<p>La CNAF exploite les données de gestion des CAF à travers trois remontées d'information exhaustive : mensuelle, trimestrielle et annuelle, qui permettent de construire trois fichiers. Ces fichiers décrivent les caractéristiques des individus percevant au moins une prestation directe de la part d'une caisse d'allocation familiale à un instant donné. Le champ de ces fichiers couvre les bénéficiaires relevant du régime général mais aussi les bénéficiaires des régimes « marins du commerce », « pêches », « navigation intérieure », « mines de l'ouest », « régimes miniers », ainsi que certains assurés des régimes agricoles et spéciaux.</p> <p>- Le fichier annuel FILEAS (fichier des prestations légales et de l'action sociale) est l'outil essentiel du suivi statistique des bénéficiaires. Produit 5 semaines après la fin du dernier trimestre, il comporte plus de renseignements sur les bénéficiaires de prestations légales que les fichiers mensuels et trimestriels et des données individuelles relatives aux bénéficiaires d'action sociale. Il ne permet pas cependant de recalculer les droits des allocataires.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>L'absence d'identifiant national</b> Alors que la CNAF dispose d'un identifiant national pour le RMI, ce n'est pas le cas pour l'API. Cette lacune empêche de suivre les trajectoires des allocataires changeant de région et passant d'un minimum social à un autre. Cela permettrait aussi, dans un objectif de contrôle, de repérer les allocataires bénéficiant de la même prestation dans deux départements différents.</li> <li>● <b>L'absence de certaines données essentielles à l'analyse</b> Les bases de données des CAF contiennent essentiellement des informations nécessaires au calcul des droits et au paiement des prestations. Il manque certaines variables cruciales pour un diagnostic précis de l'éloignement de l'emploi des allocataires : le niveau de formation des bénéficiaires en est un exemple. La durée de perception de l'allocation n'est pas calculée. Par ailleurs, on ignore le devenir d'un bon nombre d'allocataires une fois qu'elles ne touchent plus l'API. Si l'allocataire a un seul enfant, elle peut ne plus recevoir de prestation de la CAF. Elle est alors radiée des fichiers. Si l'ancien allocataire de l'API reste allocataire de sa CAF, on ne connaît</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>1-Mener à bien le projet de constitution d'un identifiant national</b> Dans la convention d'objectifs et de gestion 2005-2008, il est prévu de mettre en place un identifiant national et un répertoire national des allocataires afin de « faciliter l'accès aux informations en tout point du territoire » et de permettre « l'enrichissement des données concernant le profil des allocataires... ». La CNAF est en train de constituer un dossier CNIL à ce sujet. La mission ne peut que souligner l'apport que constituerait un identifiant national dans la connaissance des allocataires de minima sociaux.</li> <li>● <b>2-Enrichir la connaissance des allocataires de l'API</b> La mise en place d'un identifiant national devrait faciliter la constitution de variables cruciales comme la durée de perception de l'allocation. En revanche, le recueil de données sur la situation vis-à-vis de l'emploi, le niveau de formation, la qualification ne semble pas du ressort de la CNAF mais requiert plutôt la mise en place d'enquêtes spécifiques (cf. préconisations suivantes).</li> </ul>

<p><b>L'Echantillon national des allocataires (ENA) CNAF</b></p>	<p>La CNAF exploite les données de gestion des CAF à travers une remontée d'information non exhaustive (échantillon au 1/26ème) mais plus riche en informations que les trois fichiers exhaustifs ci-dessus. Ce fichier annuel est moins riche en nombre d'allocataires, mais il comporte plus d'informations, notamment 18 mois d'historique. Il comporte également les éléments permettant de recalculer les droits de l'ensemble des allocataires des CAF. Il est utilisé pour le calcul d'élasticité, le chiffrage des relèvements des plafonds, des réformes des aides au logement, des études ou encore l'évaluation de mesures nouvelles. L'ENA est disponible en décembre de l'année N+1 alors que les données trimestrielles ou annuelles du pôle statistiques sont disponibles en M+3.</p>	<p>pas précisément sa situation. Dans le cas où elle a trouvé un emploi, on ne sait pas s'il s'agit d'un temps plein ou d'un temps partiel, on ignore le salaire mensuel... Il est donc impossible d'étudier la réinsertion professionnelle à l'issue de l'API au moyen de ces seules données administratives.</p>	
<p><b>Le panel d'allocataires CNAF</b></p>	<p>Un panel d'allocataires (PANAME) est en cours de constitution à partir de l'ENA. Il permet de suivre un allocataire au cours du temps. Ce panel a été élaboré en utilisant des données non anonymisées – NIR, Nom, Prénom, date de naissance, code postal... – pour créer un numéro crypté. Ce projet a été déclaré par la CNAF à la CNIL qui lui a donné son accord. Ce fichier est actuellement en phase de test. Une étude est actuellement en cours à partir de PANAME portant sur les bénéficiaires du RMI et de l'API pour les années 2001 et 2002.</p>		<p><b>3-Diffuser largement le panel, une fois qu'il sera au point</b></p>
<p><b>L'échantillon national inter régimes des bénéficiaires de minima sociaux (ENIAMS) DREES</b></p>	<p>L'ENIAMS est un échantillon au 1/26ème d'allocataires des 4 principaux minima sociaux d'âge actif : RMI, AAH, API et ASS. L'ENIAMS permet de relier entre elles des caractéristiques socio-démographiques, professionnelles, socioéconomiques avec des données administratives provenant des organismes gestionnaires de ces minima sociaux : CNAF, UNEDIC, CCMSA. L'ENIAMS est un échantillon suivi dans le temps. Chaque année, pour un même échantillon de bénéficiaires de minima sociaux, les fichiers administratifs au 31 décembre gérés par la</p>	<p>• <b>L'ENIAMS ne permet pas de qualifier toutes les sorties d'API.</b> Si l'allocataire en fin d'API passe au chômage, on le retrouve dans les fichiers de l'UNEDIC, s'il bénéficie d'un autre minimum social, on le retrouve dans les fichiers de la CNAV ; mais s'il retrouve un emploi ou se met en couple, il quitte le fichier.</p>	<p><b>4-Enrichir l'ENIAMS avec des données sur l'emploi pour améliorer la connaissance de l'insertion professionnelle des APIStes</b> Mener à bien l'appariement avec des données sur l'emploi, les DADS, permettrait de qualifier les sorties vers l'emploi des allocataires de minima sociaux. La faisabilité de cet appariement est en cours de réflexion à la Drees mais son intérêt dépend en particulier de l'extension des DADS à l'ensemble des emplois salariés.</p>

<p><b>L'enquête auprès des bénéficiaires de minima sociaux DREES</b></p>	<p>CNAF, la MSA et l'UNEDIC sont appariés. L'ENIAMS permet donc de suivre dans le temps les situations des bénéficiaires de minima sociaux, dans les minima sociaux mais aussi par rapport au chômage. Il permet de suivre les personnes inscrites à l'ANPE et/ou qui perçoivent une allocation chômage. En revanche, si le bénéficiaire a un emploi et quitte les minima sociaux, il sort du dispositif.</p> <p>La première vague de l'ENIAMS est constituée à partir des allocataires au 31 décembre 2001. La deuxième vague comprend deux populations : les allocataires au 31 décembre 2002 dont certains pouvaient être présents dans la première vague et les ex-bénéficiaires de minima sociaux au 31 décembre 2001 inscrits à l'ANPE. L'ENIAMS est constitué chaque année.</p> <p>Au premier trimestre 2003, la DREES a mené une enquête sur l'insertion sociale des allocataires de minima sociaux. L'enquête a été réalisée en face à face et aborde les thèmes suivants : relations avec les organismes sociaux, l'histoire familiale, la vie sociale, la formation, les ressources financières, la situation professionnelle, le logement et la santé. L'échantillon comprend 2000 bénéficiaires du RMI et 1000 allocataires de chaque autre prestation. L'échantillon a été tiré dans l'ENIAMS première vague (allocataires présents au 31 décembre 2001). C'est la seule source qui permette d'avoir des informations sur la situation professionnelle des allocataires. Cette enquête a été reconduite en 2006. La mission pense qu'une reconduction périodique (tous les 3, 4 ou 5 ans) serait nécessaire pour parfaire la connaissance des allocataires.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Les limites de l'ENIAMS sont celles du NIR</b> : les données sont appariées grâce à un identifiant commun, le numéro d'inscription au répertoire (NIR). La qualité de cette variable pose un certain nombre de problèmes : pour les étrangers âgés, le NIR est plus mal renseigné que pour d'autres catégories de la population. Dans les fichiers de gestion de la CNAF, la MSA, ou l'UNEDIC, le NIR est parfois mal codifié. Comme les problèmes semblent se concentrer sur les gens âgés, l'échantillon d'APIstes y échappe.</li> </ul>	
		<p>Cette méthodologie comporte deux biais inévitables. Premièrement, l'échantillon ayant été tiré dans un stock de bénéficiaires à une date donnée, il sur-représente les personnes percevant une allocation depuis longtemps. Ce biais peut cependant faire l'objet de corrections statistiques. Deuxièmement, les allocataires toujours présents dans les minima sociaux au premier trimestre 2003 ne sont pas représentatifs de l'ensemble des allocataires du premier semestre 2003 mais de l'ensemble des allocataires au 31 décembre 2001, qu'ils perçoivent toujours l'un des minima sociaux au premier semestre 2003 ou non. Il est donc possible à partir de ces enquêtes d'étudier les sorties de l'API, vers l'emploi ou par recomposition familiale.</p>	<p><b>5-Reconduire l'enquête de façon régulière (tous les 3 à 5 ans)</b></p>

**ANNEXE 14 :**

**SYNTHÈSE DES INFORMATIONS RECUEILLIES DANS LES CAF VISITÉES  
PAR LA MISSION**

Cette synthèse est le résultat des visites effectuées par la mission aux CAF de Saint-Quentin en Yvelines et de Nanterre en juillet 2006 et aux CAF d'Angoulême, de Bordeaux, d'Annecy et de Lyon en septembre 2006. Ces chiffres ont pour but de donner certaines indications sur les CAF visitées et ne prétendent pas à l'exhaustivité.

## **I. LA GESTION DE L'API**

### **A. L'information sur le droit à l'API**

Les allocataires potentiels d'API sont principalement informés par l'intermédiaire des travailleurs sociaux de la CAF, du Conseil Général et d'autres organismes. C'est pourquoi les CAF (Yvelines et Hauts-de-Seine notamment) communiquent régulièrement auprès de leurs partenaires pour qu'ils orientent vers l'API les potentiels bénéficiaires. Le dispositif est maintenant bien connu des travailleurs sociaux.

Dans toutes les CAF, les faits générateurs d'API (grossesse, séparation, décès...) sont détectés. La politique de chaque CAF diffère ensuite : certaines transmettent systématiquement à l'allocataire repéré un dossier de demande d'API (Yvelines, Charente) ; d'autres se contentent de les informer de leurs droits, à travers les conseillers ou les travailleurs sociaux.

Enfin, tous les allocataires sont régulièrement informés de l'ensemble des prestations des CAF à travers la revue Vie de Famille, des brochures thématiques, le site Internet, les serveurs vocaux, le guide des prestations (annuel)...

### **B. Le traitement de la demande d'API**

A la réception d'une demande d'API, le courrier est ouvert et numérisé et les pièces sont dirigées dans la « corbeille électronique » du technicien avec un code indiquant le caractère prioritaire du dossier. La COG impose un délai maximal de 10 jours. Certaines CAF s'imposent des délais plus courts. L'engagement de service de la CAF de Lyon fixe comme objectif le traitement des minima sociaux au lendemain de la réception de la demande. A la CAF de Charente, l'objectif est de 7 jours.

La majorité des dossiers de minima sociaux est traitée en moins de 10 jours. Les CAF n'ont pas pu isoler les délais de traitement des dossiers API (cf. partie II).

Le technicien qui liquide le dossier prend lui-même la décision d'ouverture du droit. Il peut éventuellement contacter le demandeur ou certains partenaires pour approfondir sa connaissance du dossier. Le dossier peut faire l'objet d'un contrôle « métier ». Le cas échéant, le contrôle se fait systématiquement le lendemain et la prestation n'est versée qu'après ce contrôle.

Les CAF de Lyon et des Yvelines procèdent systématiquement à un entretien individuel préalablement à l'ouverture du droit. Cet entretien est réalisé par un agent d'accueil si la personne se présente directement au guichet ou par convocation de l'allocataire. Lors de cet entretien, il est rappelé au demandeur ses droits et obligations, et une demande d'ASF est remplie. A Lyon, en cas de refus de l'entretien, le droit est ouvert mais un travailleur social est envoyé ou un contrôle diligenté.

### C. Les pratiques des CAF en matière d'ASF et d'obligation alimentaire

	Prévention lors de la demande d'API	Non-retour de la demande d'ASF ou refus d'entamer la démarche	Allocataires API sans PA ni ASF
Charente	Envoi d'une demande d'ASF.	Aucune action entreprise.	53,3%
Gironde	Envoi d'une demande d'ASF.	Au bout de 3 ou 4 mois : relance écrite. Au bout de 6 mois : contrôle sur place diligenté. Si refus catégorique de l'allocataire, abandon.	45,8%
Haute-Savoie	Envoi d'une demande d'ASF et d'une lettre incitant à faire fixer une pension alimentaire judiciairement.	Contrôle sur place diligenté. Menace de subrogation.	51,5%
Hauts-de-Seine	Envoi d'une demande d'ASF.	Suspension du versement de l'API	56,6%
Lyon	La demande d'ASF est systématiquement remplie par les allocataires reçus lors de l'ouverture du droit.	Relance. Menace de subrogation.	28,8%
Yvelines	Envoi d'une demande d'ASF et entretien à l'ouverture du droit (28 % des allocataires)	Prise en charge par un travailleur social. Etude du dossier par la Cellule de Médiation.	39,6%

### D. Pratiques en cas de non-retour de la déclaration trimestrielle de revenu

CAF	Conséquence du non-retour de la DTR
Charente	Relance mais pas de suspension du droit.
Gironde	Suspension du droit + notification
Haute-Savoie	Suspension du droit + notification
Hauts-de-Seine	Suspension du droit + notification
Lyon	Suspension du droit + notification
Yvelines	Suspension du droit + notification : « <i>Votre allocation de parent isolée, à compter du xx/xx/xxxx ne pourra être calculée qu'à réception de votre déclaration trimestrielle de ressources pour les mois de xxxxxx</i> »

### E. La fin de droit

Le système d'information des CAF détecte automatiquement les fins de droit 3 mois à l'avance. Une notification est alors envoyée à l'allocataire, l'incitant à s'orienter vers le RMI, l'ANPE ou d'autres organismes.

### F. Les voies de recours des allocataires

L'application CORALI gère les demandes de recours amiable depuis janvier 2002.

Les recours à la commission de recours amiable (CRA) et au TASS sont rares. Ils sont généralement défavorables à l'allocataire (cf. statistiques).

Les motifs les plus fréquents de contestation sont (par fréquence décroissante) :

- la vie maritale ou les conditions de l'isolement,
- date d'effet de la demande (refus de droit suite à des demandes formulées plus de 18 mois après le fait générateur),
- les ressources prises en compte (notamment suite à une ouverture du droit à l'ASF qui diminue le montant de l'API).

Certaines CAF procèdent à un examen des dossiers en interne avant l'envoi en CRA, ce qui explique les différences entre CAF quant à l'issue.

## II. DONNÉES STATISTIQUES

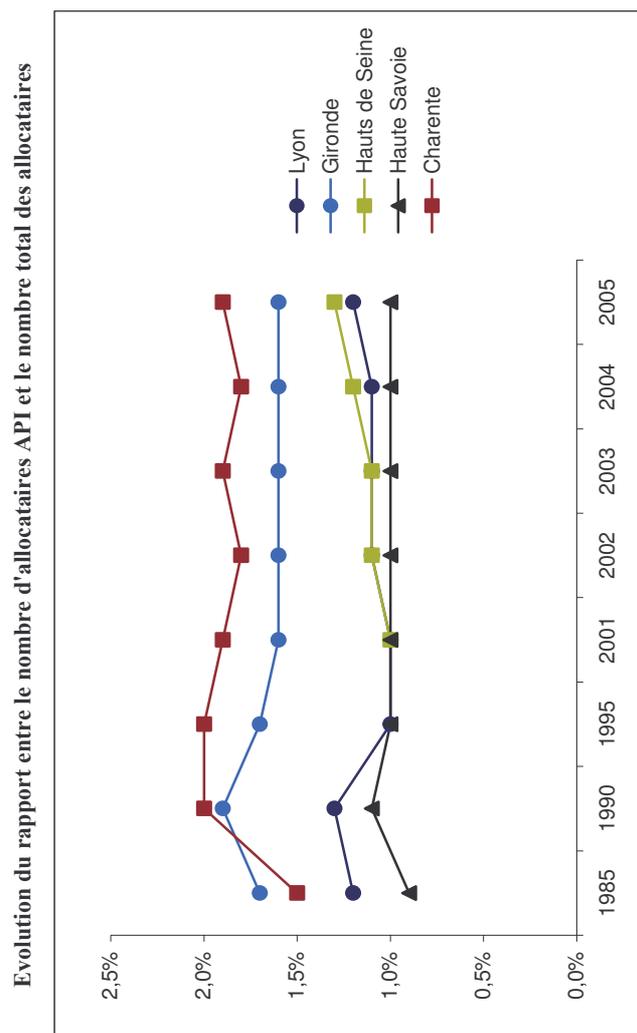
### A. Caractéristiques des allocataires de l'API dans le ressort des CAF

#### 1. Nombre et stock d'allocataires ; taux de refus ; montant de l'API

(\*) : en 2004

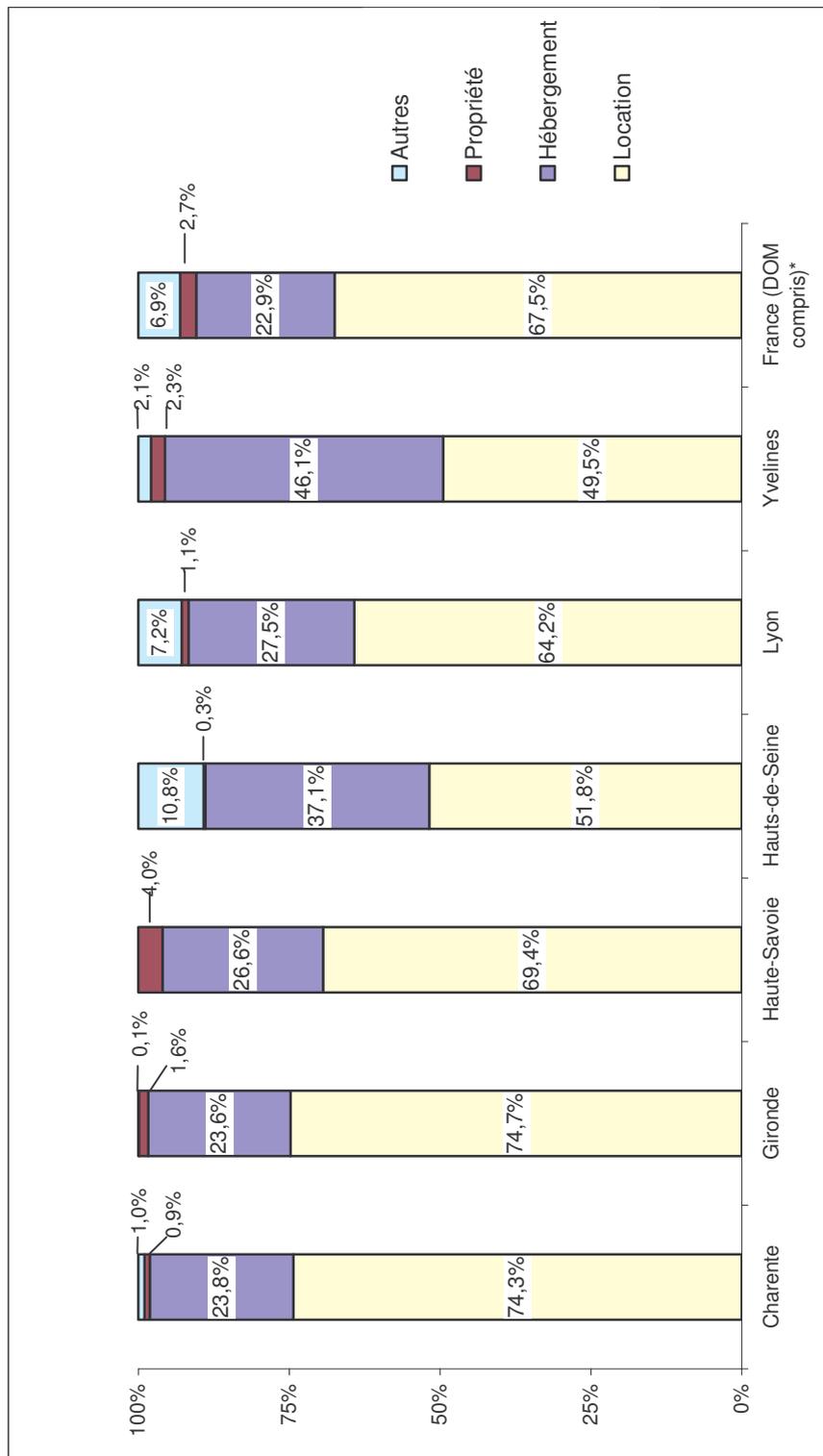
<i>au 31/12/2005</i>	Charente	Gironde	Hauts de Seine	Haute Savoie	Lyon	Yvelines	Total / Moyenne	Chiffres Nationaux (hors DOM)
Nombre d'allocataires dans la CAF	53 872	249 069	240 756	96 955	287 338	199 134	1 073 252	10 324 249
Nombre de familles monoparentales allocataires (toutes prestations confondues)	7 954	35 421	114 047	14 225	36 967	16 329	216 989	5 090 308
Nombre d'allocataires RMI	6 392	25 852	25 080	5 689	27 198	13 152	96 971	1 111 374
Nombre d'allocataires Api	1 042	3 951	3 044	974	3 417	2 255	13 641	181 060
- pourcentage API / total allocataires	1,9%	1,6%	1,3%	1,0%	1,2%	1,1%	1,3%	1,8%
- Nombre d'allocataires Api longue	789	3 046	2 651	707	2 656	1 897	10 957	145 707
- pourcentage API longue / total API	76%	77%	87%	73%	78%	84%	80%	80%
- Nombre d'allocataires Api courte	253	905	393	267	761	358	2 684	35 353
- pourcentage API courte / total API	24%	23%	13%	27%	22%	16%	20%	20%
Montant moyen de l'Api	425	417	422	387	392	406	337	401,69 (*)

## 2. Evolution du pourcentage d'allocataires de l'API par rapport au total des allocataires



### 3. Le logement des allocataires de l'API

Bénéficiaires de l'API et logement (30/06/2006)

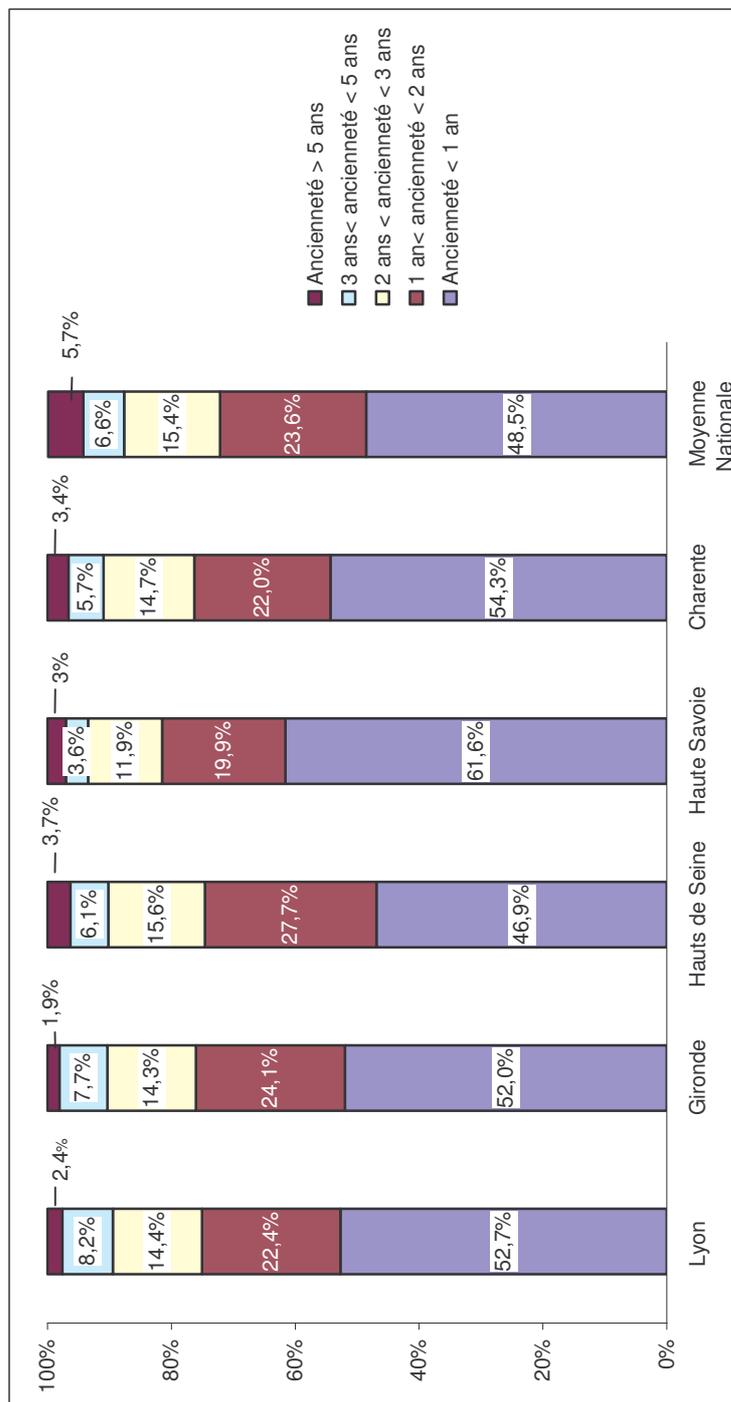


#### 4. Ancienneté des allocataires dans le dispositif API

2005	Lyon	Gironde	Hauts de Seine	Haute Savoie	Charente	Total	Moyenne Nationale
Ancienneté < 1 an	1 800	2 053	1 427	600	566	6 446	99 465
1 an < ancienneté < 2 ans	764	952	843	194	229	2 982	48 369
2 ans < ancienneté < 3 ans	492	565	475	116	153	1 801	31 649
3 ans < ancienneté < 5 ans	280	305	187	35	59	866	13 548 (*)
Ancienneté > 5 ans	81	76	112	29	35	333	11 842 (**)
Total	3 417	3 951	3 044	974	1 042	12 428	204 873

Notes : \* ancienneté entre 3 et 4 ans ; \*\* : ancienneté > 4 ans.

Ancienneté des allocataires dans le dispositif API (2005)

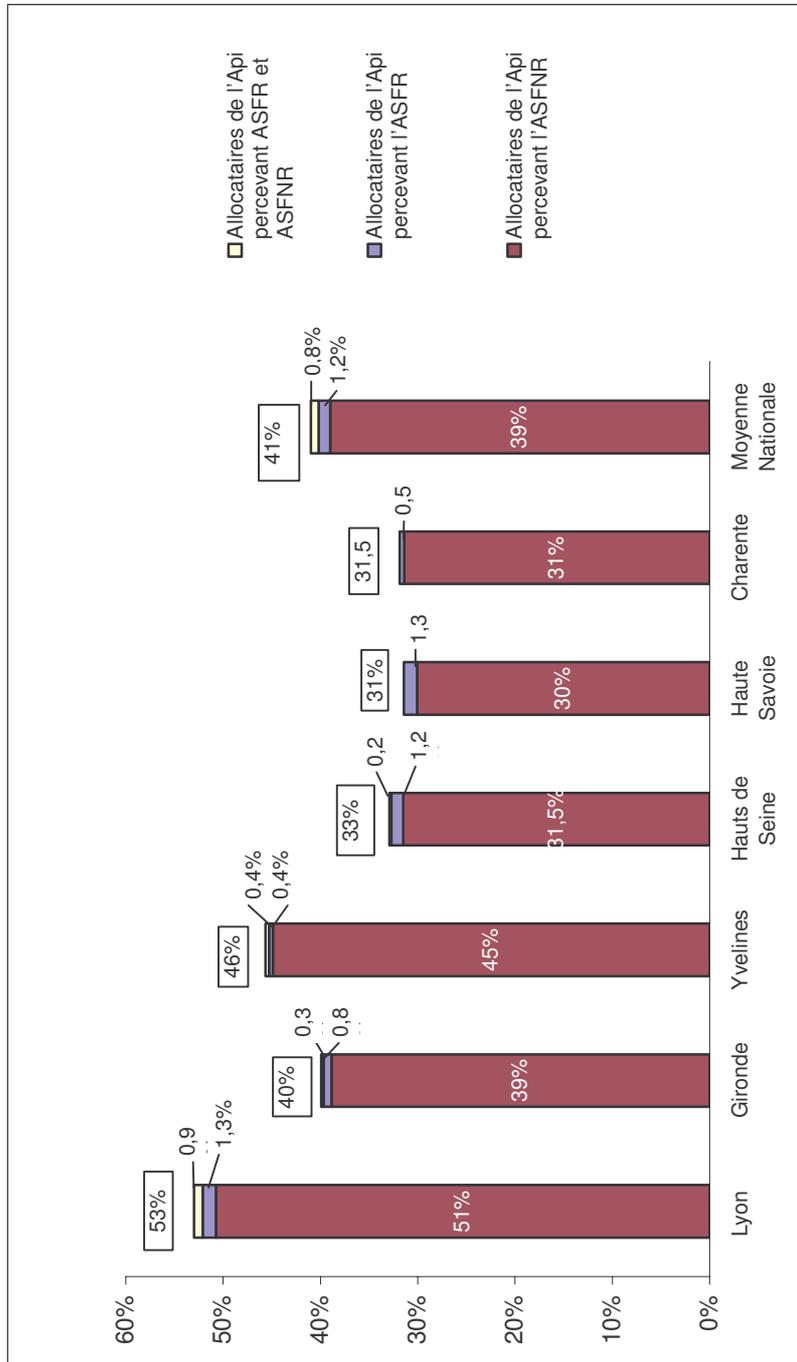


48,5% des allocataires API sont entrés récemment dans le dispositif. Les cas d'installation durable dans le dispositif (> 5 ans) représentent 5,7% des bénéficiaires de l'API. L'effort d'insertion devrait donc se porter en priorité sur les allocataires entrés depuis plus d'un an dans le dispositif. L'effort d'insertion supplémentaire à fournir pour les allocataires de l'API ne porterait donc que sur la moitié de ceux-ci.

#### 5. API, ASF et pension alimentaire

2005	Lyon	Gironde	Yvelines	Hauts de Seine	Haute Savoie	Charente
Allocataires de l'Api percevant l'ASFR	46	31	9	36	13	5
Allocataires de l'Api percevant l'ASFNR	1734	1536	1012	958	293	327
Allocataires de l'Api percevant ASFR et ASFNR	31	11	8	7	nc	nc
Total allocataires de l'API percevant une ASF	1811	1578	1029	1001	306	332
Total allocataires API	3417	3951	2255	3044	974	1042

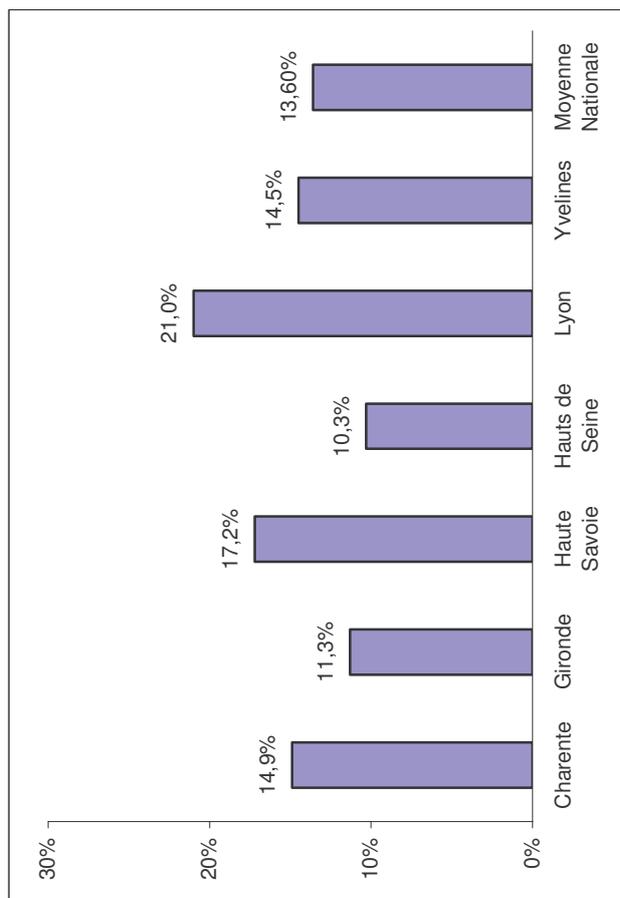
API ET ASF (2005)



<i>Au 30/06/2006</i>		Charente	Gironde	Haute Savoie	Hauts de Seine	Lyon	Yvelines	Moyenne Nationale
<b>Allocataires de l'Api percevant une pension alimentaire</b>		149 14,9%	460 11,3%	167 17,2%	320 (*) 10,3%	852 21%	334 14,5%	nc 13,6%
<b>Total allocataires API</b>		999	3515	972	3098	4055	2308	13948

(\*) Estimation sur des chiffres 2005 et 2006 à partir des données fournies par la CAF.

**Allocataires de l'API percevant une pension alimentaire**



## B. Statistiques sur la gestion de l'API

### 1. Recours et contestations

2005	Charente	Gironde	Haute Savoie	Hauts de Seine	Lyon	Yvelines
<b>Nombre de recours CRA</b>	0	8	13	10	49	3
- ayant reçu une suite favorable		0	0	0	7	0
	0%	0%	0%	0%	14%	
- ayant reçu une suite défavorable		8	13	10	42	3
	100%	100%	100%	100%	86%	100%
<b>Nombre de recours contentieux TASS</b>	0	0	0	0	6	0
- ayant reçu une suite favorable					2	
					33%	
- ayant reçu une suite défavorable					4	
					67%	

### 2. Le contrôle des bénéficiaires de l'API

#### a) Proportion de dossiers API ayant fait l'objet d'un contrôle sur place (2005)

Ensemble des dossiers (demande initiale + renouvellement)	Lyon	Gironde	Hauts de Seine	Yvelines	Haute Savoie	Charente
Nombre de contrôles sur place réalisés	579	529	nc	892	112	32
Nombre de contrôles / nombre de bénéficiaires au 31/12	16,9% (1)	13,4%	nc	39,5%	11,5%	2,9% (5)
-nombre des indus détectés	200 (2)	nc	nc	112 (3)	18	3
-montant des indus détectés	167 507	nc	nc	266 580	19 659	3 223
-nombre de rappels effectués	222	nc	nc	94	16	nc
-montant des rappels effectués	230 766	nc	nc	76 691	21 189	nc
-nombre de fraudes ou fausses déclarations détectées	7	7	0	6 (4)	2	0
-nombre de fraudes ayant donné lieu à dépôt de plaintes	2	7	0	0	0	0
-Montant du préjudice pour la CAF	48 855	nc	nc	nc	18 729	nc

*Note : on entend ici par "contrôle" les contrôles sur place, déclenchés par cible nationale et par le TC.*

(1) : du nombre de bénéficiaires de l'API pendant au moins 1 mois sur l'année, alors que les autres CAF calculent ce pourcentage par rapport aux nombres d'allocataires au 31/12.

(2) : les données indus et rappels concernent les résultats des tous les contrôles ordonnateurs (sur place, sur pièce et échanges de fichiers).

(3) : les données indus et rappels ne concernent que 706 dossiers sur les 892 (soit la cible 31).

(4) : entre 2003 et 2006.

(5) : contre 10,3% en 2004 et 19,7% en 2003. Cette chute du taux tient à un changement de priorités dans le ciblage des allocations. De plus, les dossiers contrôlés n'incluent pas ceux déclenchés par les TC.

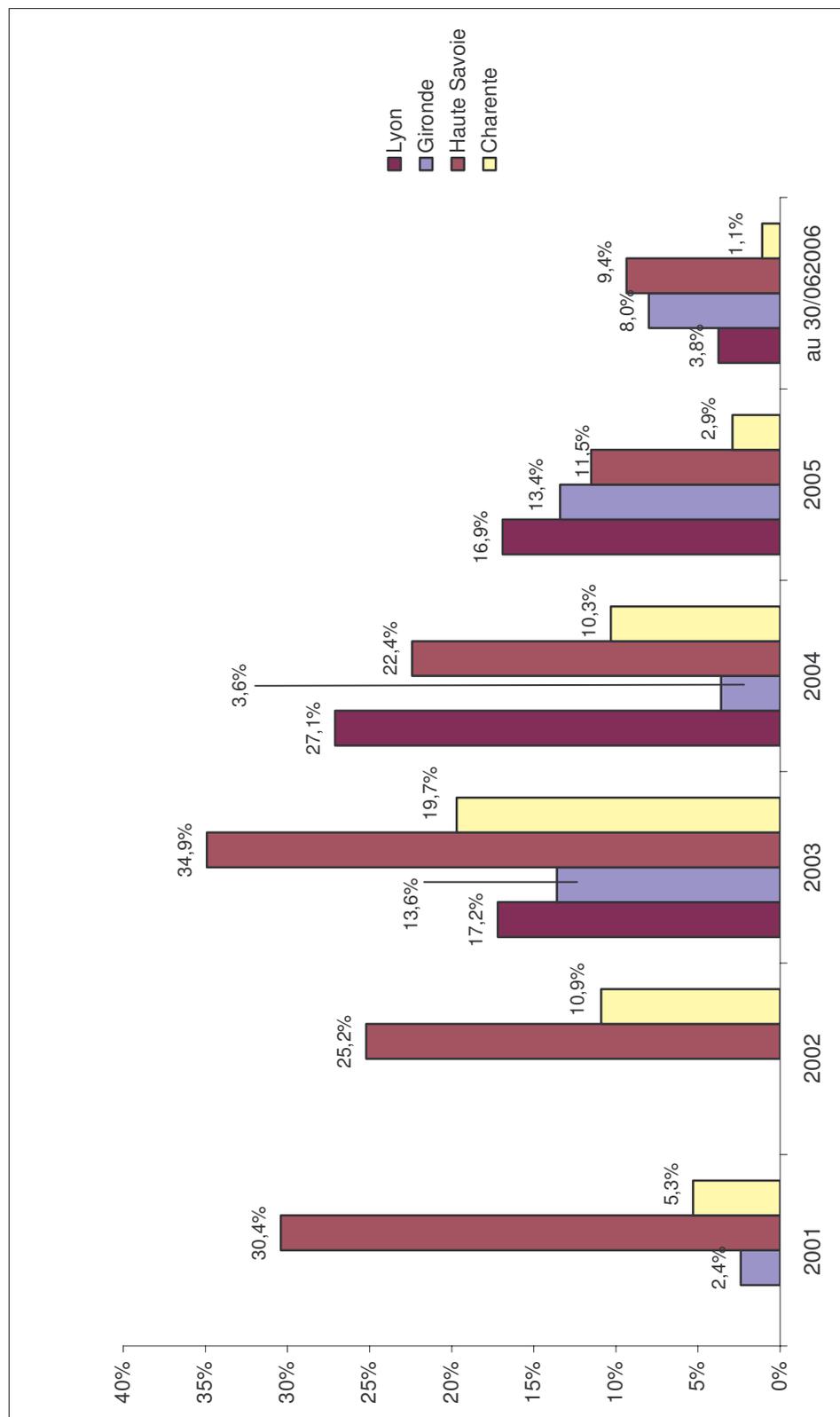
Le nombre de dossiers API contrôlés figurant dans le tableau ne prend en compte que les cibles 90 (demande contrôle API TC) et 31 (cible API seule), qui sont les seules cibles nationales spécifiques à l'API.

Pour autant, les allocataires API peuvent être contrôlés à d'autres reprises, dont le décompte n'est pas disponible :

- il existe d'autres "portes d'entrées" que les cibles 90 et 31 pour les contrôles sur place des allocataires API. Le contrôle effectué par les agents assermentés étant global (revenus, situation familiale, logement, ressources...), un contrôle déclenché pour un autre motif que l'API permettra néanmoins de vérifier aussi que les bénéficiaires de l'API remplissent effectivement les conditions d'attribution de cette prestation ;
- il est impossible de ventiler par prestation les contrôles sur pièce et par échange de fichiers ;
- les dossiers font également l'objet de contrôles de l'agence comptable.

*b) Variations dans les proportions d'allocataires de l'API contrôlés*

Evolution du nombre d'allocataires API contrôlés/nombre total des allocataires API



c) *Montant des indus détectés par les cibles API 31, 70 et 90*

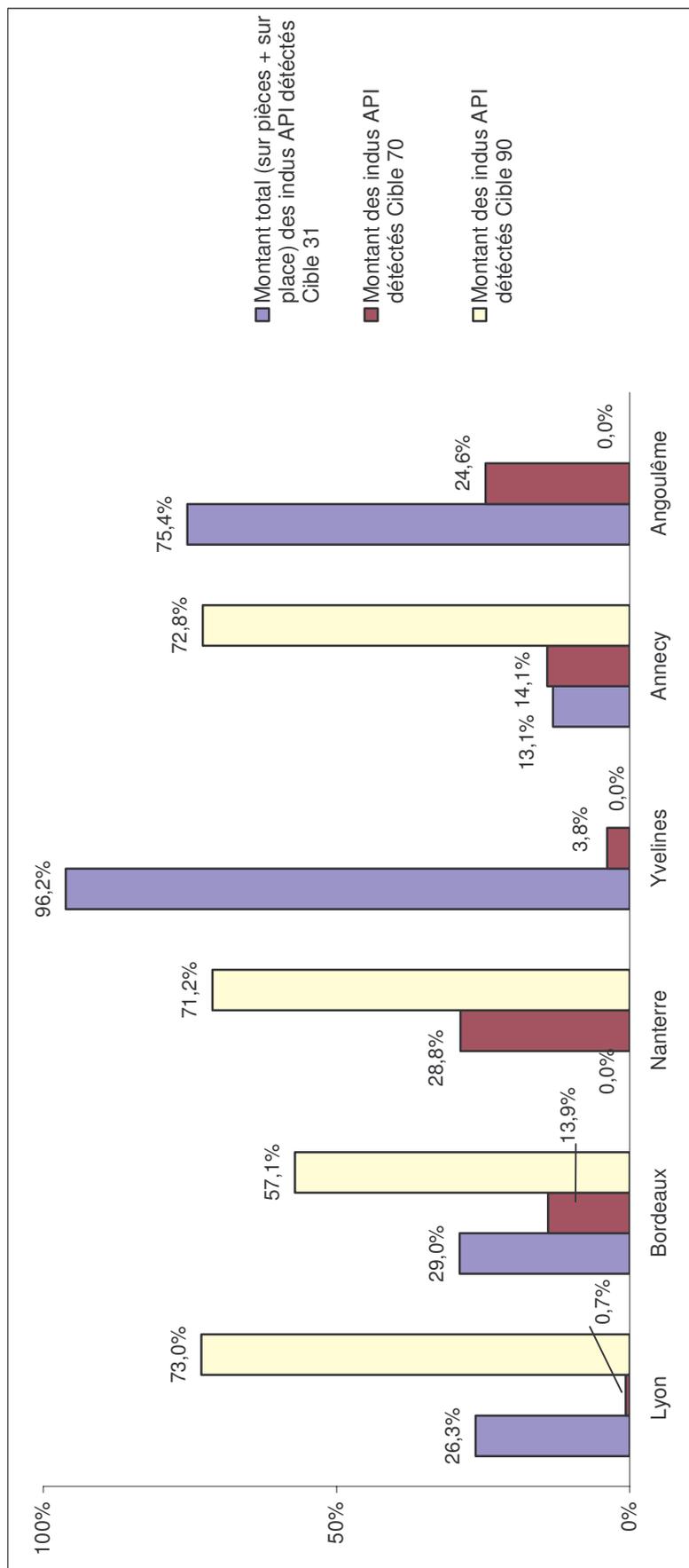
– Montant des indus API détectés

	2005						
	Lyon	Bordeaux	Nanterre	Yvelines	Annecey	Angoulême	
Montant des indus API détectés Cible 31							
-sur place	73 954,64	29 342,55	0,00	247 866,77	2 997,13	3 223,93	
-sur pièces	5 406,85	0,00	0,00	18 712,76	0,00	0,00	
Montant total (sur pièces + sur place) des indus API détectés Cible 31	79 361,49	29 342,55	0,00	266 579,53	2 997,13	3 223,93	
	26,3%	29,0%	0,0%	96,2%	13,1%	75,4%	
Montant des indus API détectés Cible 70	2 094,76	14 072,83	12 534,32	10 608,22	3 221,71	1 049,55	
	0,7%	13,9%	28,8%	3,8%	14,1%	24,6%	
Montant des indus API détectés Cible 90	220 562,86	57 753,54	30 919,76	0,00	16 662,58	0,00	
	73,0%	57,1%	71,2%	0,0%	72,8%	0,0%	
Total indus	302 019,11	101 168,92	43 454,08	277 187,75	22 881,42	4 273,48	

– Nombre d'indus détectés

	2005						
	Lyon	Bordeaux	Nanterre	Yvelines	Annecey	Angoulême	
Nombre d' indus API détectés Cible 31							
-sur place	55,00	14,00	0,00	104,00	6,00	3,00	
-sur pièces	2,00	0,00	0,00	8,00	0,00	0,00	
Nombre total (sur pièces + sur place) d'indus API détectés Cible 31	57,00	14,00	0,00	112,00	6,00	3,00	
	29,7%	13,0%	0,0%	85,5%	20,7%	37,5%	
Montant d'indus API détectés Cible 70	12,00	38,00	32,00	19,00	11,00	5,00	
	6,3%	35,2%	66,7%	14,5%	37,9%	62,5%	
Montant d'indus API détectés Cible 90	123,00	56,00	16,00	0,00	12,00	0,00	
	64,1%	51,9%	33,3%	0,0%	41,4%	0,0%	
Total indus	192,00	108,00	48,00	131,00	29,00	8,00	

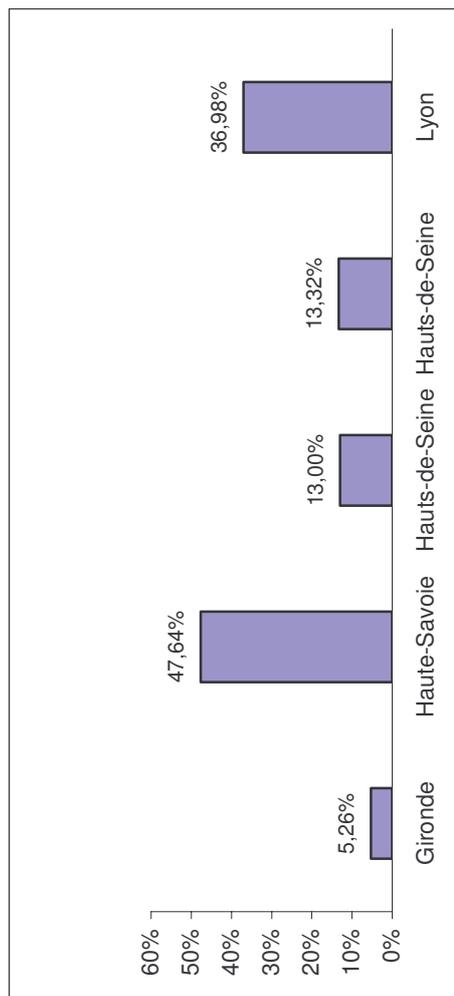
### Proportion des indus détectés par les cibles 31, 70 et 90



### 3. Allocataires API ayant rencontré un travailleur social en 2005

2005	En cours de droit
<b>Gironde</b>	208*
	5,26%
<b>Haute-Savoie</b>	464
	47,64%
<b>Hauts-de-Seine</b>	396
	13,00%
<b>Lyon</b>	455
	13,32%
<b>Yvelines</b>	834
	36,98%

\* dont 61 dans le cadre du CPVA.

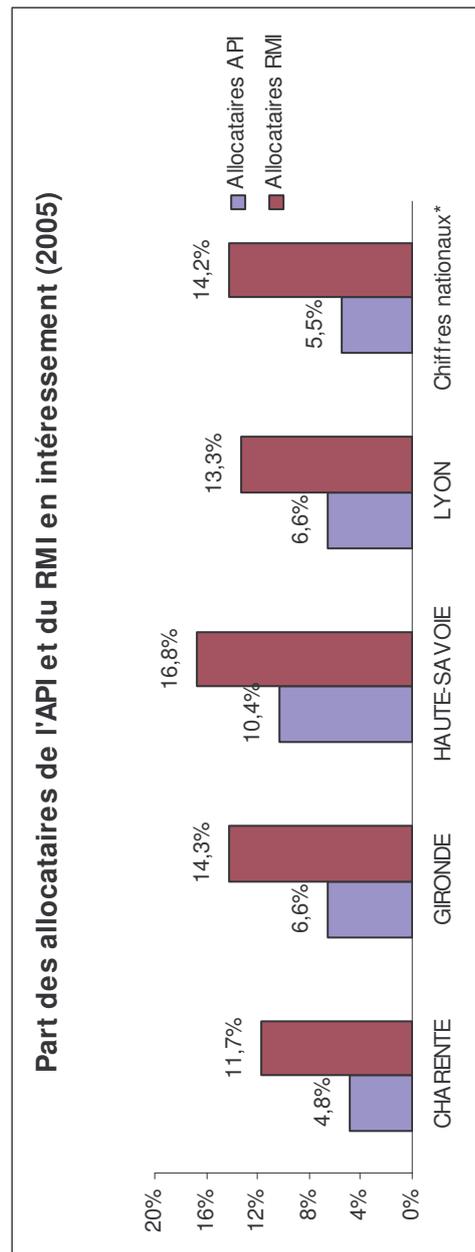


## C. L'insertion professionnelle des allocataires de l'API

### 1. API et intéressement

2005	Charente	Gironde	Haute-Savoie	Lyon	Chiffres nationaux*
Nombre d'allocataires API en intéressement	50	259	101	224	11330
	4,8%	6,6%	10,4%	6,6%	5,5%
Nombre d'allocataires RMI en intéressement	751	3688	955	3617	nc
	11,7%	14,3%	16,8%	13,3%	14,2%
Nombre d'allocataires API en contrat avenir, CI-RMA	5	0	1	1	100
	0,5%	0,0%	0,1%	0,03%	0,05%
Nombre d'allocataires RMI en contrat avenir, CI-RMA	57	17	118	32	nc
	0,9%	0,07%	2,1%	0,12%	nc

\* : DOM inclus, données CNAF.

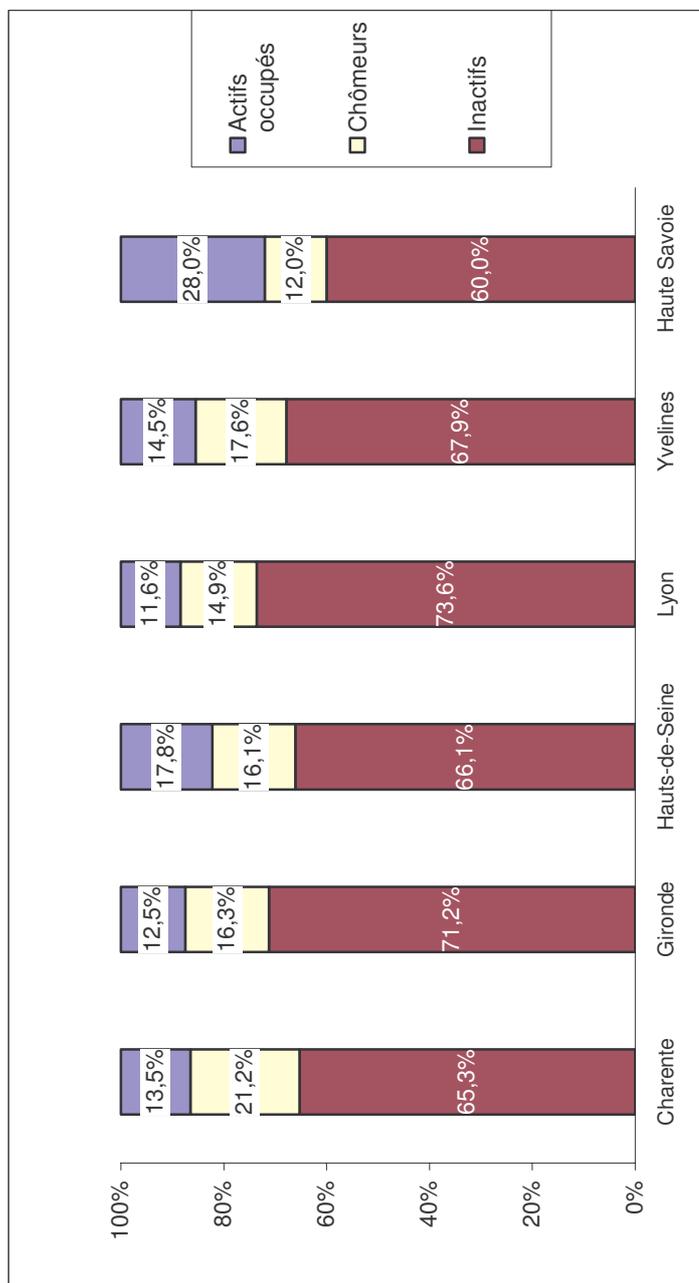


Au 01/09/2006				
Nombre d'allocataires API en contrat d'avenir	Charente	Gironde	Haute-Savoie	Lyon
	13 1,3%	10 0,25%	31 3,2%	10 0,29%

## 2. L'insertion professionnelle des allocataires d'API

Situation professionnelle (2005)	Actifs occupés	Chômeurs	Inactifs
<b>Charente</b>	141	221	680
	13,5%	21,2%	65,3%
<b>Gironde</b>	494	645	2812
	12,5%	16,3%	71,2%
<b>Haute Savoie</b>	273	117	584
	28,0%	12,0%	60,0%
<b>Hauts-de-Seine</b>	542	490	2012
	17,8%	16,1%	66,1%
<b>Lyon</b>	395	508	2514
	11,6%	14,9%	73,6%
<b>Yvelines</b>	328	397	1530
	14,5%	17,6%	67,9%

### L'insertion professionnelle des allocataires de l'API



### 3. Devenir des allocataires sortants

	Lyon (1)	Hauts de Seine (2)	Gironde (3)	Haute Savoie (4)	Charente (5)	Yvelines (6)	Moyenne Nationale (7)
Total Sortants	5 976	1 572	8 770	nc	2 784	1 313	nc
RMI	1 972	578	3 400	nc	430	365	nc
	33%	37%	39%	23%	15%	28%	42%

(1) : sur 2000 – 2004.

(2) : sur la période juin 2005 - Juin 2006.

(3) : sur la période 2002 – 2005.

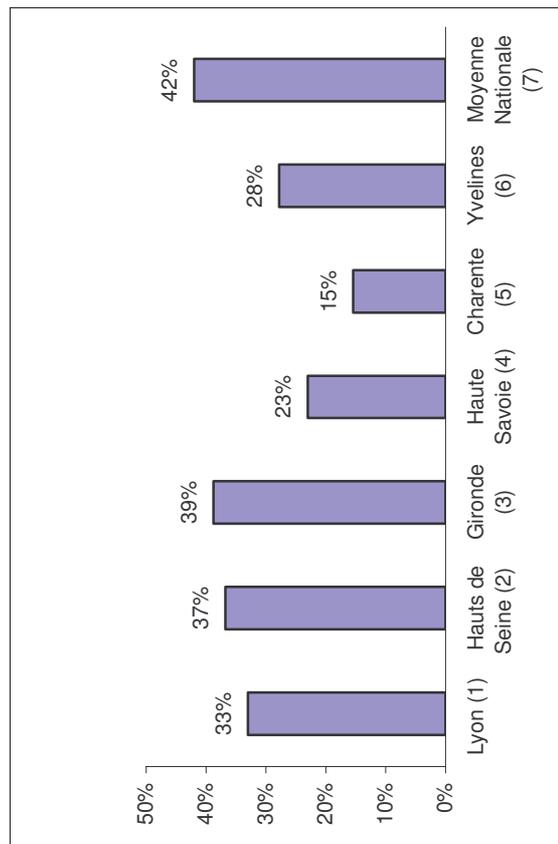
(4) : estimation, un mois après la sortie de l'API: ce chiffre peut donc être majoré.

(5) : sur la période 2004- Juin 2006.

(6) : sur 2005.

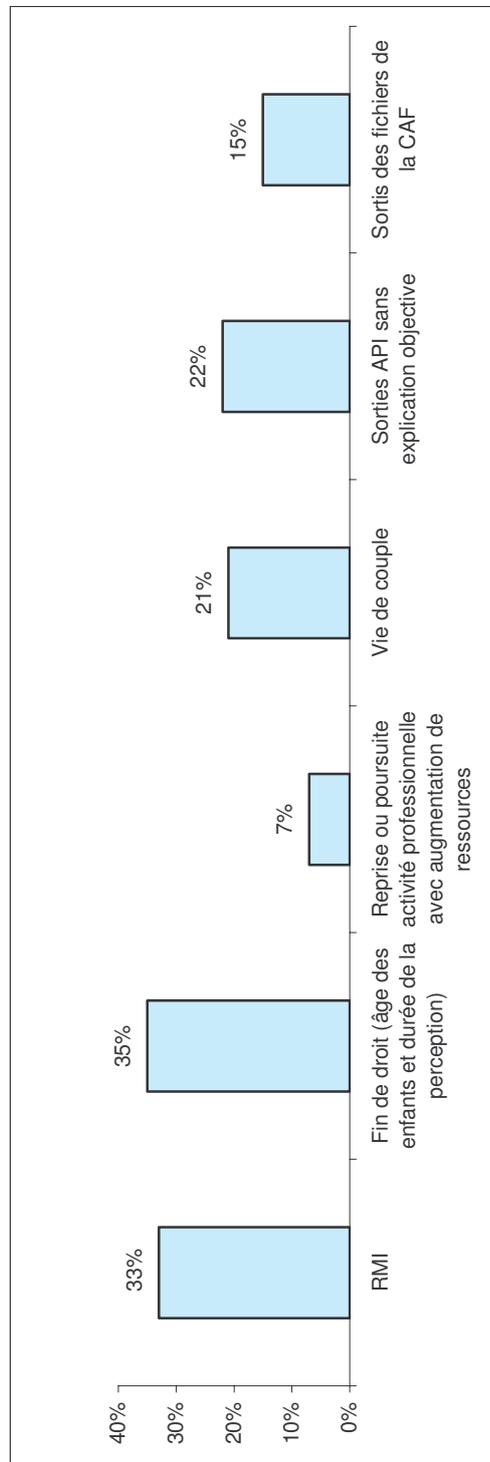
(7) : sur les sortants en 2002, dont DOM (source: DREES).

Part des Allocataires API sortants qui basculent vers le RMI



– Parcours des allocataires API sortant du dispositif (CAF de Lyon, 2000 - 2004)

<b>Total Sortants</b>	5976
RMI	1972
	33%
Fin de droit (âge des enfants et durée de la perception)	2102
	35%
	409
	7%
Reprise ou poursuite activité professionnelle avec augmentation de ressources	1240
	21%
Vie de couple	1321
	22%
Sorties API sans explication objective	893
	15%
Sortis des fichiers de la CAF	



**ANNEXE 15 :**

**DISPOSITIFS DE COMPTE-RENDU PRÉSENTANT LA DETTE DE L'ÉTAT EN  
MATIÈRE D'API**

Les dispositifs de compte-rendu actuellement en usage s'appuient sur des conventions différentes pour présenter la dette de l'Etat liée à l'API.

### ***1. La créance de l'Etat dans la comptabilité de la branche famille***

Depuis 1999, la créance sur l'Etat au titre de l'API dans la comptabilité de la branche famille a augmenté de 303%, passant de 61 M€ en 1999 à 247 M€ en 2005, selon les données fournies par la CNAF.

#### **Evolution de la créance API dans la comptabilité de la branche famille au 31/12**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Montant restant dû au 31/12	61 355 622,09	119 061 455,60	96 436 262,42	86 243 045,34	113 546 794,11	240 592 110,99	247 378 628,71

*Source : CNAF.*

Au 31/12/2005, la dette de l'Etat vis-à-vis de la CNAF au titre de l'API s'établit à 247,37 M€. Elle se décompose comme suit :

- 78,68 M€ correspondent à la différence entre les acomptes versés par l'Etat et la dépense exposée par la CNAF au titre de l'API au titre de l'exercice 2005 ;
- 168,69 M€ correspondent aux arriérés de l'Etat sur les exercices précédent et antérieurs, les régularisations intervenues n'ayant pas couvert toute la dépense de la CNAF.

### ***2. La dette de l'Etat relative à l'API dans le rapport de la Cour des Comptes sur la sécurité sociale***

Le rapport de la cour des comptes sur la sécurité sociale (septembre 2006) arrête la situation à 348,44 M€, et non 247,37 M€, au 31/12/2005. En effet, s'y ajoutent 101,07 M€ versés le 5 janvier 2006 correspondant à l'acompte de 69,25 M€ au titre de décembre 2005 et à une révision de 31,82 M€ des acomptes 2005, prévue dans la loi de finances rectificative.

### ***3. La dette de l'Etat relative à l'API dans l'état semestriel établi par la commission des comptes de la sécurité sociale***

En application de l'article 17 de la loi organique n°2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, le gouvernement a obligation de communiquer au parlement la situation trimestrielle des sommes restant dues par l'Etat aux régimes de base de sécurité sociale (situation arrêtée au 31 décembre et au 30 juin de chaque année).

L'état semestriel arrêté au 31 décembre 2005 fait apparaître une situation nette de 231,51 M€ au titre de l'allocation parent isolé.

**Montant figurant à l'état semestriel transmis au Parlement établissant le bilan en trésorerie des relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale**

	Situation au 31/12/2005 sur année 2004 et antérieurs (a)	Situation au 31/12/2005 sur année 2005 (b)	Situation au 31/12/2005 sur année 2005 et antérieurs (c) = (a)+(b)	Versements janvier 2006 à rattacher à 2005 et antérieurs (d)	Situation nette au 31/12/2005 (e) = (c)-(d)
API (M€)	162,31	101,02	263,33	31,82	231,51

*Source : rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, juin 2006.*

Le tableau figurant dans l'état semestriel retrace les sommes dues par l'Etat au 31/12/2005 au titre des prestations versées pour le compte de l'Etat à cette date (263,33 M€). Il ne prend pas en compte l'API versée en janvier 2006 au titre de décembre 2005. Il intègre en revanche le montant de la révision des acomptes d'API (31,82 M€).

L'accord avec les données comptables de la CNAF se fait par la prise en compte des droits constatés en 2005 non encaissés et non décaissés au 31 décembre :

- droits API de décembre 2005 décaissables en janvier 2006, à exclure de la créance sur l'Etat : -85,11 M€ ;
- acompte correspondant encaissable en janvier 2006, à réintégrer dans la créance sur l'Etat : + 101,07 M€.

## **ANNEXE 16**

### **PRINCIPALES PRÉCONISATIONS DE LA MISSION DANS LA GESTION DE L'API**

NOTA : ce tableau récapitule les préconisations techniques de la mission relative à la gestion de l'API. L'application de ces préconisations peut s'envisager indépendamment des propositions de réforme de la prestation qui sont présentées dans le rapport et ne sont pas rappelées ici.

Préconisation	Responsable de la mise en œuvre	Calendrier d'exécution
<b>La gestion de l'API par les CAF</b>		
Etudier l'extension de la notion de débiteur hors d'état au cas où celui-ci réside à l'étranger	DGAS-DSS	2007
Dans le PLF 2007, préciser que l'octroi de la dispense visée dans le nouvel article L.524-4 entraîne l'attribution d'une ASF non recouvrable.	DGAS	octobre-novembre 2006
Préciser les règles de prise en compte des libéralités des parents dans la base ressources	DGAS-CNAF	2007
Aligner les règles de neutralisation des revenus sur celles applicables au RMI	DGAS-DSS	2007
Supprimer la limitation à 18 mois à compter du fait générateur du délai de demande d'API	DGAS	2007
Mettre en place un identifiant national de la branche famille, de préférence le NIR	DSS-CNAF	dossier CNIL et DCE à déposer au 1 <sup>er</sup> trimestre 2007
Prévoir les dispositions permettant de donner aux agents de contrôle des CAF accès à des fichiers externes informatisés (fichiers des organismes bailleurs, CIRSO, FICOBA, ADONIS).	DSS-CNAF	2007
Revoir les règles ou interprétations rendant le contrôle inopérant : possibilité d'élection de domicile, résidence en foyer exclusive de la vie maritale	DGAS-DSS	2007
Enrichir l'ENIAMS avec des données sur l'emploi pour améliorer la connaissance de l'insertion professionnelle des allocataires	DREES	2007
Reconduire tous les 3 à 5 ans l'enquête sur les bénéficiaires de minima sociaux	DREES	renouvellement à prévoir pour 2009
Explorer la voie d'une substitution du critère d'isolement économique au critère d'absence de vie maritale	DGAS-DSS-CNAF	2007
<b>Le financement de l'API</b>		
Mettre en place un plan d'apurement de la dette de l'Etat vis-à-vis de la CNAF	Direction du budget - DSS	
Identifier les indus, admissions en non-valeur et remises par exercice d'origine	CNAF	
Examiner la mise en place d'une compensation par l'Etat des montants admis en non valeur par la CNAF par impossibilité de recouvrer, sous réserve de validation par les TG	CNAF-DGCP-DSS	
Examiner la ventilation entre programmes de la mission « solidarité et intégration »	CIAP	

**ANNEXE 17 :**  
**Liste des sigles utilisés**

AAH : allocation aux adultes handicapés  
ACOSS : agence centrale des organismes de sécurité sociale  
ADF : assemblée des départements de France  
ADONIS : accès au dossier fiscal des particuliers  
AFPA : association pour la formation professionnelle des adultes  
AGED : allocation de garde d'enfant à domicile  
AI : allocation d'insertion  
AL : aide au logement  
ALE : agence local pour l'emploi  
ALS : allocation de logement à caractère social  
AMA : assistance maternelle agréée  
ANPE : agence nationale pour l'emploi  
ANV : admission en non valeur  
APA : allocation personnalisée d'autonomie  
APE : allocation parentale d'éducation  
API : allocation parent isolé  
APJE : allocation pour jeune enfant  
APL : aide personnalisée au logement  
ARAF : aide à la reprise d'activité des femmes  
ARS : allocation de rentrée scolaire  
ASE : aide sociale à l'enfance  
ASF : allocation de soutien familial  
ASFNR : allocation de soutien familial non recouvrable  
ASFR : allocation de soutien familial recouvrable  
ASI : appui social individualisé  
ASS : allocation spécifique de solidarité  
Assedic : Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce  
BAPSA : budget annexe des prestations sociales agricoles  
BMAF : base mensuelle de calcul des allocations familiales  
CA : contrat d'avenir  
CAE : contrat d'accès à l'emploi  
CAF : caisse d'allocations familiales  
CCAS : centre communal d'action sociale  
CCMSA : caisses centrales de mutualité sociale agricole  
CDD : contrat à durée déterminée  
CDI : contrat à durée indéterminée  
CEC : contrat emploi consolidé  
CES : contrat emploi – solidarité  
CESF : conseiller en économie sociale et familiale  
CG : conseil général  
CIDF : centre d'information sur les droits des femmes  
CIE : contrat initiative emploi  
CI-RMA : contrat d'insertion – revenu minimum d'activité  
CIRSO : centre informatique de recouvrement du sud-ouest  
CNAF : caisse nationale d'allocations familiales  
CNAMTS : caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés  
CNAVTS : caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés  
CNIL : commission nationale de l'informatique et des libertés  
COG : convention d'objectifs et de gestion  
COLCA : complément optionnel de libre choix d'activité  
CPAM : caisse primaire d'assurance maladie  
CPVA : centre de préparation à la vie active  
CRA : commission de recours amiable  
CRAM : caisse régionale d'assurance maladie  
CSS : code de la sécurité sociale  
DDASS : direction départementale des affaires sanitaires et sociales

DDTEFP : direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle  
 DGAS : direction générale des affaires sociales  
 DGEFP : délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle  
 DGI : direction générale des impôts  
 DOM : département d'outre mer  
 DREES : direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques  
 DTR : déclaration trimestrielle de ressources  
 EDI : échange de données informatiques  
 EONIA : Euro OverNight Index Average  
 ETP : équivalent temps plein  
 FAS : fonds d'action sociale  
 FFIPSA : fonds de financement des prestations sociales agricoles  
 FG : fait générateur  
 FICOBA : fichier des comptes bancaires et assimilés  
 FNAL : fonds national d'aide au logement  
 FNH : fonds national de l'habitat  
 FNPF : fonds national des prestations familiales  
 FOAD : formations ouvertes et à distance  
 FSE : fonds social européen  
 FSV : fonds de solidarité vieillesse  
 GIP : groupement d'intérêt public  
 INSEE : institut national de la statistique et des études économiques  
 LFI : loi de finances initiale  
 MSA : mutualité sociale agricole  
 NCPC : nouveau code de procédure civile  
 NIR : numéro d'inscription au répertoire  
 OCDE : organisation de coopération et développement économique  
 PACS : pacte civil de solidarité  
 PAIO : permanence d'accueil, d'information et d'orientation)  
 PAJE : prestation d'accueil du jeune enfant  
 PAP : projet annuel de performance  
 PDI : plan départemental d'insertion  
 PLF : projet de loi de finances  
 PLFR : projet de loi de finances rectificative  
 PLFSS : projet de loi de financement de la sécurité sociale  
 PLIE : plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi  
 PMI : protection maternelle et infantile  
 PMR : plan de maîtrise des risques  
 PPAE : parcours personnalisé d'accès à l'emploi  
 PPE : prime pour l'emploi  
 PRE : prime de retour à l'emploi  
 QF : quotient familial  
 RMI : revenu minimum d'insertion  
 SMIC : salaire minimum interprofessionnel de croissance  
 SONACOTRA : société nationale de construction pour les travailleurs  
 SPE : service public de l'emploi  
 TASS : tribunal des affaires de sécurité sociale  
 TC : technicien conseil  
 URSSAF : union du recouvrement de la sécurité sociale et des allocations familiales

