



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
	La gestion de l'API par les CAF			
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 ^{er} 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
	Le financement de l'API			
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-DGGCP-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

I. UNE ALLOCATION MAITRISEE DANS L'ENSEMBLE PAR LES CAF, MAIS DIFFICILE A CONTROLER ET DONT LES BENEFICIAIRES SONT MAL CONNUS.....	13
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>
II. UNE ALLOCATION CONÇUE AVEC UN OBJECTIF ET DANS UN CONTEXTE AUJOURD'HUI DEPASSES.....	29
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>

III. LES MODALITES D'UNE REFORME DE L'API ORIENTEE VERS UNE DEMARCHE D'INSERTION	40
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>
IV. LE FINANCEMENT DE L'ALLOCATION PARENT ISOLE.....	48
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>
C ONCLUSION.....	65
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 finances¹ 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.

¹ 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)². 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.

² 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.

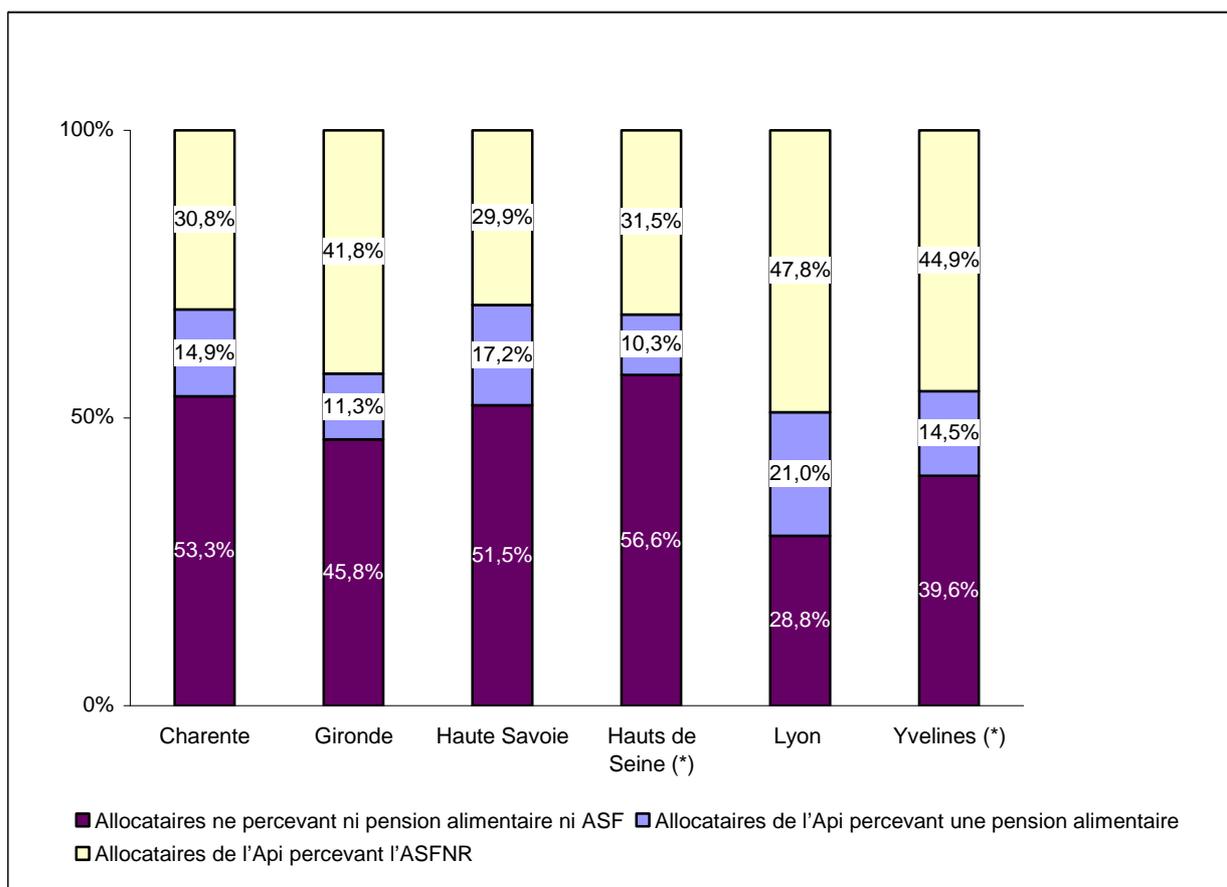
L'interprétation de cette règle et ses conséquences pratiques ne sont pas homogènes dans les CAF visitées par la mission.

- 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 Yvelines³.

³ 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 familiale⁴, 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.

⁴ 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 sociale⁵. 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.

⁵ 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 NIR⁶, 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 sociale⁷. 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 civil⁸ 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 allocataires⁹. 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.

⁶ 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.

⁷ 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.

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

⁹ 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 ligne¹⁰ au fichier CIRSO de l'URSSAF, qui recense les déclarations d'embauche et permettrait de mieux contrôler les périodes de travail¹¹. 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 libertés¹².

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 faite¹³. 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).

¹⁰ Il est aujourd'hui accessible aux contrôleurs uniquement en se déplaçant.

¹¹ 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.

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

¹³ 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'Etat¹⁴. 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.

¹⁴ 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 allocataire¹⁵. 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%
API seule/autres PF	3,64	3,78	4,23	16,2%
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.

¹⁵ 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 connue¹⁶

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

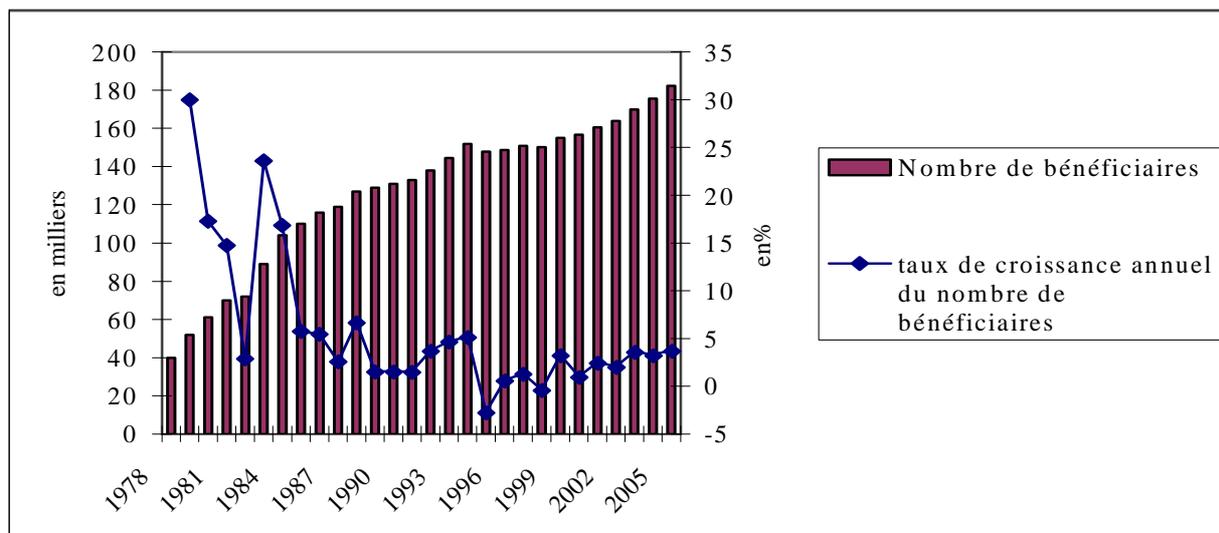
L'API, créée en 1976, est une prestation familiale et un revenu minimum servi sous condition de ressources, qui existe sous deux formes :

- 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.

¹⁶ 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.

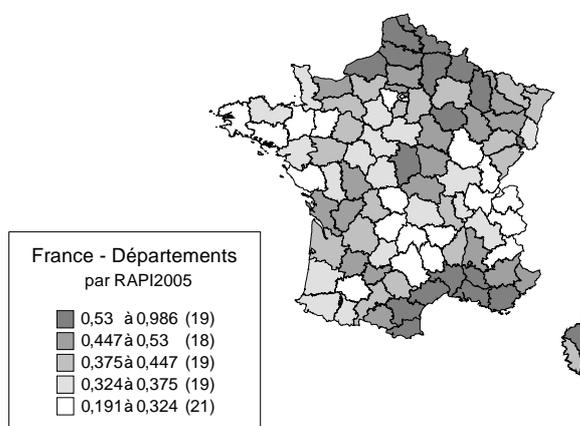
b) La répartition géographique des allocataires de l'API n'est pas homogène sur le territoire.

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'allocataires¹⁷ 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%.

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

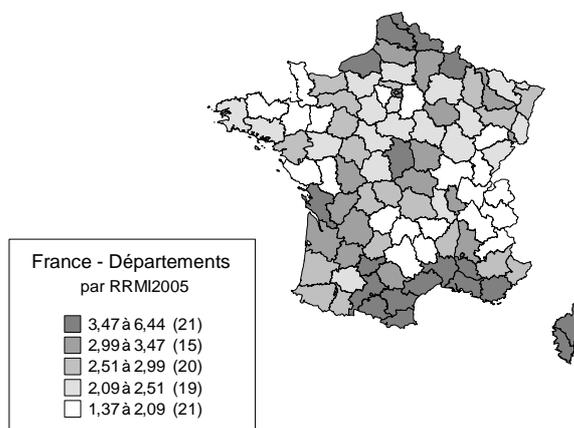
API, RMI et taux de chômage

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

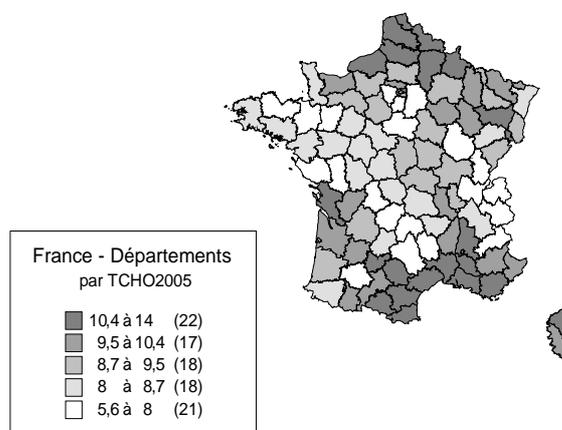


Source : Brou Adje et Emmanuelle Nauze-Fichet, La répartition géographique des allocataires de minima sociaux, Etudes et résultats n°528, oct.2006, DREES, à paraître

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



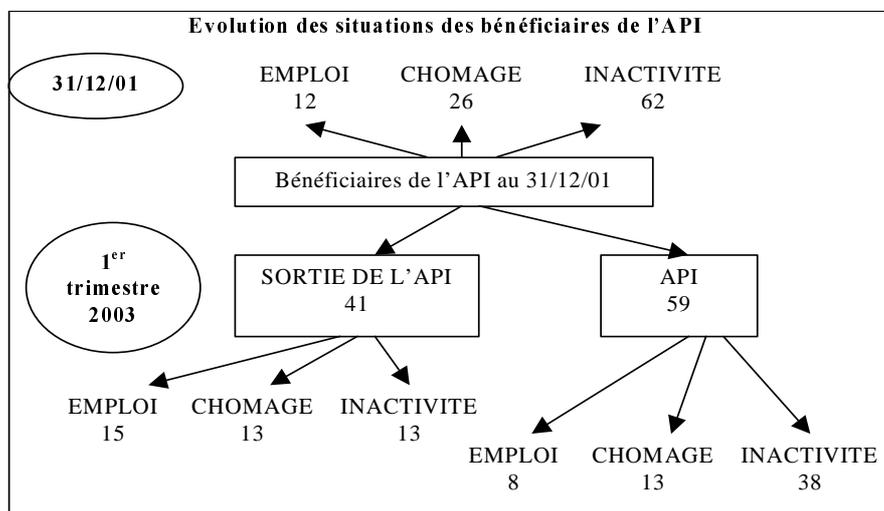
2. Une population présentant des spécificités par rapport aux bénéficiaires des autres minima sociaux

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 1976¹⁸ 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 net¹⁹, 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 monoparentalité²⁰ 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 enfant²¹.

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 servie²². 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.

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

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

²⁰ 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.

²¹ 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.

²² 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^{er} 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 sujet²³ 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 collège²⁴. 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 rémunérés²⁵.

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.

²³ 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.

²⁴ 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.

²⁵ 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 sociaux²⁶ 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^e 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 mois²⁷. 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^{er} 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 professionnelles²⁸ 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.

²⁶ 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.

²⁷ 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.

²⁸ 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 contrats²⁹.

²⁹ 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'API³⁰ 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).

³⁰ 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 couple³¹ ;
- 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).

³¹ 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 paraître³² 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 population³³ : 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'APE³⁴ 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'inactivité³⁵.

En conclusion, il est probable que les femmes ayant les niveaux de qualification et d'expérience professionnels 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.

³² « 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.

³³ Allain et Sedillot (1999).

³⁴ « 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.

³⁵ 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 revenus³⁶ 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 places³⁷. 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.

³⁶ 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).

³⁷ 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'économie 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 contractuel³⁸. 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.

³⁸ 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 sociaux³⁹ 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 ;

³⁹ Au 31 décembre 2003.

- pour dégager les crédits d'action sociale⁴⁰ 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 2002-2005⁴¹, 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.

⁴⁰ 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).

⁴¹ 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 charge⁴² 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 séparément⁴³ et qui peuvent bénéficier d'un avantage à la condition de vivre seuls (case N de la déclaration de revenus).

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

⁴³ 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 enfant⁴⁴ ». 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^o 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 importants⁴⁵ 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.

⁴⁴ 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 ».

⁴⁵ 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'API⁴⁶. 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 cassation⁴⁷, 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.

⁴⁶ 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.

⁴⁷ Arrêt de la 1^{ère} 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 simplifié⁴⁸ 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.

⁴⁸ 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 individuelle⁴⁹ 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€⁵⁰, 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 réglementaire⁵¹ ;

⁴⁹ 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.

⁵⁰ 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.

⁵¹ 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.

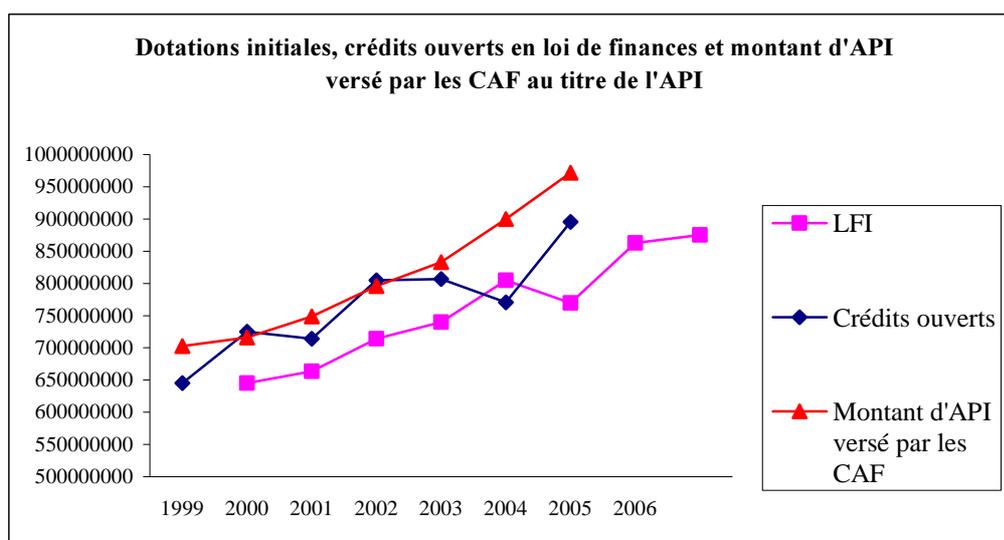
La dynamique de croissance des dotations initiales comme des crédits ouverts est donc bien supérieure à celle du budget général de l'Etat : les dépenses ordinaires, en exécution, ont en effet cru de 9,78% entre 1999 et 2005, soit 1,57% en moyenne annuelle.

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
CAF			
Evolution de la dépense (euros constants) (a) dont	7,97%	8,05%	6,46%
- 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%
- Effet volume à législation constante (a)/[(b)*(c)]	4,86%	4,16%	3,04%
TOUS REGIMES			
Evolution de la dépense (euros constants) dont	7,99%	8,00%	6,42%
Effet volume à législation constante	4,88%	4,12%	3,00%

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^{er} janvier 2001 au 1^{er} 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

Au 1er janvier	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
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.

Bénéficiaires, France entière, en moyenne annuelle	2003	2004	2005
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^{ème} 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

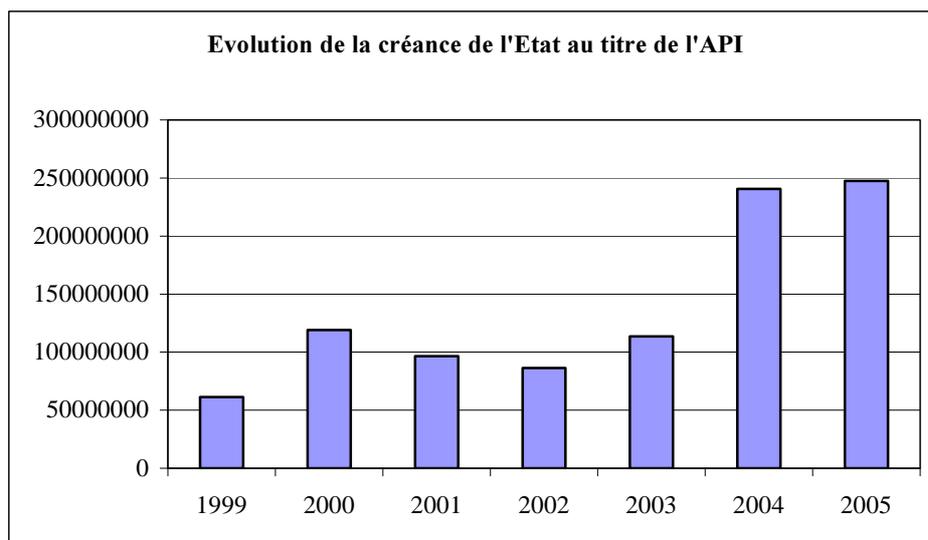
- La dette de l'Etat s'élève à 247,4 M€ dans la comptabilité de la branche famille

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^{er} 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^{er} 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
TOTAL	3,15	66,15	1,61

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
API	875 000 000	79,76%	917 000 000	79,60%
Tutelle / Curatelle	197 900 000	18,04%	203 000 000	17,62%
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^{er} janvier 2007, ce qui conduirait à réexaminer les dossiers des allocataires.

	1999	2000	2004	2005 (extrapolation DGAS)
Proportion des bénéficiaires de l'API touchant l'ASF	44,7 %	40,3 %	41,2 %	41,4%
- récupérable	2,4%	4,1%	2,9%	
- non récupérable	95,2 %	95,9 %	96,8 %	
Proportion des bénéficiaires de l'API touchant une pension alimentaire	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 allocataires⁵² 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 $1,87 \times 84 = 157 \text{€}$ 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 2007⁵³, 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 parent⁵⁴.

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.

⁵² 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€.

⁵³ 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.

⁵⁴ 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'établissant 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 :

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

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'agira 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€.

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

	coût mensuel pour un enfant (garde temps plein 20J/mois)				
	coût total unitaire mensuel	CMG	coût collectivités locales	coût Etat (crédit d'impôt)	reste à charge famille
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,



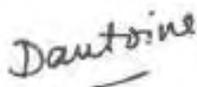
Laurent VACHEY

L'inspecteur général des Affaires sociales



Laurent GRATIEUX

L'inspectrice des Finances,



Hélène DANTOINE

L'inspectrice des Affaires sociales,



Stéphanie DUPAYS

