

DOSSIERS D'ETUDES N° 119

Août 2009



Pauline Domingo

Les aides financières individuelles : Quelles configurations locales, Pour quels effets ?

CNAF
Direction des Statistiques, des Etudes et de la Recherche (DSER)

TABLE DES MATIERES

AVANT- PROPOS	5
INTRODUCTION	6
Enjeux pour l'institution et enjeux pour les allocataires.....	6
Comment rendre compte et expliquer la diversité des configurations locales des AFI ?	6
Qui sont les bénéficiaires des AFI ? Comment les AFI contribuent-elles aux processus de solvabilisation et d'insertion ?	7
Les sources d'informations mobilisées et leurs apports	7
Organisation du rapport.....	9
PARTIE 1 - CONFIGURATIONS DES AFI : CADRE COMMUN ET DISPARITES	
LOCALES	14
1 - Panorama des AFI	14
1.1 - Les finalités des AFI	14
1.1.1 - <i>Un objectif large et consensuel : "améliorer la vie quotidienne des familles et les accompagner en cas de difficultés</i>	14
1.1.2 - <i>...plus complexes qu'il n'y paraît dans les faits</i>	15
1.1.3 - <i>Des objectifs qui varient selon le type d'aide et les domaines d'intervention</i>	16
1.2 - Ciblage, domaines d'intervention, types d'aides, et montants versés	17
1.2.1 - <i>Des aides pour faire face aux modifications de la cellule familiale</i>	17
1.2.2 - <i>Positionnement des caisses dans les domaines du temps libre, du logement mais aussi de l'insertion</i>	18
1.2.3 - <i>Plus d'un tiers du montant total des AFI est versé sous forme de prêt</i>	20
1.2.4 - <i>La moitié des bénéficiaires d'Afi a perçu moins de 184 euros, mais les montants sont très variables selon les domaines d'intervention</i>	22
2 - Arbitrages financiers : Evolutions et adaptations	23
2.1 - Répartition des dépenses d'action sociale et des fonds propres : tendance à l'homogénéisation entre les caisses (1996-2006)	23
2.1.1 - <i>Evolution de la répartition des dépenses d'action sociale</i>	23
2.1.2 - <i>Evolution de la répartition des fonds propres</i>	24
2.2 - Evolution de la répartition des AFI par type et domaines d'intervention	25
2.2.1 - <i>Les AFI par domaine d'intervention : forte hétérogénéité entre les caisses</i>	25
2.2.2 - <i>Les AFI par type : les prêts concentrés sur l'aide au logement</i>	27
2.3 - Les déterminants des arbitrages financiers	28
2.3.1 - <i>Hypothèse 1 : les caractéristiques sociodémographiques des allocataires</i>	29
2.3.2 - <i>Hypothèse 2 : les caractéristiques du partenariat et de la politique d'action sociale au niveau local</i>	32
2.3.3 - <i>Hypothèse 3 : La politique d'action sociale de la Caf</i>	34
2.4 - Freins et vecteurs d'adaptations de la politique des AFI	36
2.4.1 - <i>90% des caisses déclarent qu'elles ont procédé à des adaptations importantes de leurs AFI depuis 2001</i>	36
2.4.2 - <i>Freins et vecteurs d'évolution de la politique des AFI</i>	38

3 - Coordination et modalités d'attribution des AFI	40
3.1 - Une coordination des aides avec les partenaires plus ou moins formalisée	40
3.1.1 - <i>Connaissance et prise en compte des critères des autres partenaires en matière d'aides individuelles.....</i>	<i>40</i>
3.1.2 - <i>Coordination des aides peu formalisée en amont de l'attribution des aides.....</i>	<i>41</i>
3.2 - La majorité des caisses ont à la fois des aides sans passage en commission et des aides qui nécessitent obligatoirement une enquête sociale.....	42
3.3 - Les commissions d'action sociale : critères de décisions, avantages et inconvénients	44
3.3.1. <i>Des critères de décisions variables d'une caisse à l'autre et plus ou moins explicites...</i>	<i>44</i>
3.3.2 - <i>Inconvénients des attributions par une commission.....</i>	<i>45</i>
3.3.3 - <i>La plus-value des commissions.....</i>	<i>45</i>
 FOCUS - LES AIDES SUR PROJET	46
91 caisses déclarent avoir mis en place des aides sur projet.....	46
Qu'est-ce qu'une aide sur projet ?	46
La mise en œuvre et le suivi des aides sur projet.....	47
Les exemples des CAF B et A.....	47
Premiers éléments d'évaluation des aides sur projet.....	48
 PARTIE 2 - LES AFI : QUELS BENEFICIAIRES ? QUELS EFFETS ?	50
1 - Quels sont les allocataires qui ont un accès privilégié aux AFI ?	50
1.1 - Un ciblage sur les plus fragiles.....	51
1.1.1 - <i>Les bénéficiaires d'AFI sont plus souvent des familles monoparentales et nombreuses.....</i>	<i>51</i>
1.1.2 - <i>... sans emploi et aux ressources faibles.....</i>	<i>52</i>
1.2 - Profils des bénéficiaires selon les domaines d'intervention.....	55
1.2.1 - <i>« Aides au temps libre »</i>	<i>55</i>
1.2.2 - <i>« Accompagnement social ».....</i>	<i>55</i>
1.2.3 - <i>« Logement »</i>	<i>55</i>
1.2.4 - <i>« Etudiant ».....</i>	<i>56</i>
1.3 - Analyse comparée des Caf : ciblage et arbitrages financiers.....	60
 2- Les effets des AFI sur les familles et leurs satisfactions à l'égard du dispositif.....	63
1.1- Appréhender les effets des Afi et la satisfaction des familles : une approche.....	exploratoire 63
2.2 - Des effets positifs mais limités par l'insuffisance des montants attribués.....	64
2.2.1 - <i>Les effets objectifs à court terme... ..</i>	<i>64</i>
2.2.2 - <i>Les effets subjectifs, à moyen terme, inattendus</i>	<i>65</i>
2.2.3 - <i>Effet levier dans le cadre d'un accompagnement social.....</i>	<i>65</i>
2.2.4 - <i>La perception des effets est différente selon les difficultés des familles</i>	<i>65</i>
2.2.5 - <i>Des effets limités par des montants d'aides souvent jugés insuffisants.....</i>	<i>66</i>
2.3 - La récurrence dans le dispositif : un effet nécessaire ?	66
2.3.1 - <i>La récurrence dans le dispositif une année donnée est assez limitée</i>	<i>66</i>
2.3.2 - <i>Quelle connaissance les caisses ont-elles de la récurrence ?</i>	<i>69</i>
2.3.3 - <i>Y a-t-il une « bonne » et une « mauvaise » récurrence ?.....</i>	<i>69</i>
2.4 - La relation aux aides et à l'accompagnement.....	70
2.4.1 - <i>Des sentiments ambivalents à l'égard de la relation d'aide.....</i>	<i>70</i>
2.4.2 - <i>Les difficultés à mettre en place un accompagnement.....</i>	<i>71</i>
2.4.3 - <i>Un accompagnement facilité dans le cadre des aides sur projet contractualisées.....</i>	<i>72</i>
2.5 - Satisfaction des bénéficiaires	72

SYNTHESE DES RESULTATS	73
ANNEXE 1 - QUESTIONNAIRE D’EVALUATION DES AIDES FINANCIERES INDIVIDUELLES .	74
ANNEXE 2 - GUIDE D’ENTRETIEN « PRATIQUES ET MOYENS »	81
ANNEXE 3 - GUIDE D’ENTRETIEN « BENEFICIAIRES »	83
ANNEXE 4 - GUIDE ENTRETIEN « TRAVAILLEURS SOCIAUX »	85
ANNEXE 5 - CARACTERISTIQUES DES BENEFICIAIRES INTERROGES	86
ANNEXE 6 - MONOGRAPHIE CAF A	88
ANNEXE 7- MONOGRAPHIE CAF B	92
ANNEXE 8 - MONOGRAPHIE CAF C	96
ANNEXE 9 - MONOGRAPHIE CAF D	99
ANNEXE 10 - TABLEAUX COMPLEMENTAIRES	103
LISTE DES TABLEAUX	105
LISTE DES GRAPHIQUES	106
LISTE DES ENCADRES	106

Un des modes d'intervention des caisses d'allocations familiales en matière d'action sociale sont les aides financières directes aux familles. Ces aides financières individuelles (AFI) sont des aides extra légales et facultatives à destination des familles vulnérables, versées par les caisses d'allocations familiales, sur leurs fonds propres, en fonction de critères propres à chaque caisse.

A la demande des administrateurs de la CNAF, une évaluation de ce dispositif a été menée par la Direction des Statistiques, des Etudes et de la Recherche de la CNAF. Ce dossier d'études présente l'intégralité du rapport d'évaluation.

Cette évaluation a pour but de mesurer l'efficacité et l'efficience du dispositif en fonction de ses configurations locales. Elle vise à apprécier le poids des AFI dans les fonds propres des CAF et de repérer les facteurs susceptibles d'expliquer la variabilité de l'engagement financier des CAF dans ce domaine (nature des aides, précarité des territoires...). Il s'agit également d'appréhender les effets des différentes formes d'AFI sur la solvabilité et l'insertion des bénéficiaires.

L'intérêt de cette évaluation est double :

- Elle contribue à enrichir notre connaissance sur la réalité des aides locales extra légales et/ou facultatives en direction des familles vulnérables que se soit du point de vue des logiques d'intervention des collectivités ou des organismes qui versent ces aides que du point de vue des bénéficiaires les recevant. Cette évaluation complète notamment le récent rapport de l'ONPES sur les aides locales¹. La présente évaluation montre en particulier que les logiques d'intervention en matière d'AFI tiennent plus au dynamisme du partenariat institutionnel et associatif et à la politique d'action sociale de chaque caisse d'allocations familiales qu'à la précarité sociale des territoires. Elle montre également que les effets de ces aides dépendent fortement des formes de précarité vécues par les familles.
- Elle relève le défi d'évaluer une politique d'action sociale décentralisée. Il est vrai que ce type d'évaluation pose des questions tant théoriques que méthodologiques. La première, et non des moindres, réside dans la difficulté à définir précisément le résultat attendu d'une politique d'action sociale et sa temporalité. Pour la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), une autre difficulté de l'évaluation de son action sociale tient à son caractère décentralisé. Comment rendre intelligible la diversité des modes d'intervention sans caricaturer le réel ? L'évaluation des AFI présentée dans ce dossier d'études répond à ces questions en construisant précisément le questionnement de l'évaluation, en choisissant une méthodologie adaptée et en associant les acteurs partie prenantes (les caisses d'allocations familiales, les administrateurs de la CNAF, la directions des politiques d'action sociale de la CNAF).

Pauline Domingo
CNAF – DSER
pauline.domingo@cnafr.fr

¹Baillon J.-N., Bellaredj F., Douard O., Mazalto Marie (2008), « Pour une meilleure connaissance des aides locales : les logiques de déclinaison », rapport de Amedis pour l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, paru dans *Les travaux de l'Observatoire 2007-2008*, La Documentation Française

Versées directement aux familles sous forme de prêts ou de subventions, les aides financières individuelles (AFI) (cf. définition, encadré n°1, p.11) constituent un mode d'intervention ancien de l'action sociale des caisses d'allocations familiales, qui disposent dans ce domaine d'une large autonomie de pilotage et de gestion. Ces aides ont été adaptées aux contextes locaux et regroupent donc une grande variété de modes d'intervention : prime pour naissances multiples, prêt d'équipement mobilier, aide pour un déménagement, aide en cas de décès du soutien de famille, aide à la rentrée universitaire, prêt pour l'achat d'une caravane pour les gens du voyage, aide à la garde d'enfant pour suivre une formation, secours alimentaire, traitement du surendettement, etc.

Enjeux pour l'institution et enjeux pour les allocataires

Étant donné que ces aides représentent à peine 6 % des dépenses de la Branche Famille, l'enjeu financier n'est pas seul constitutif de la volonté de les évaluer. En revanche, c'est un enjeu institutionnel d'importance². En tant qu'organe national, la CNAF souhaite comprendre les disparités locales de ce dispositif. Pourquoi certaines caisses consacrent-elles plus de la moitié de leur fonds financier propre aux aides individuelles quand d'autres y consacrent moins d'un dixième ? Par ailleurs, l'enjeu d'insertion pour les familles de ces aides est plus important que leur montant financier : même de faibles montants, elles peuvent permettre de débloquent une situation matérielle délicate et d'encourager un parcours d'insertion. Mais les AFI contribuent-elles à sortir durablement leurs bénéficiaires d'une situation de dépendance à l'égard des prestations ou constate-t-on une récurrence des bénéficiaires dans le dispositif ?

À l'image de ces enjeux, l'évaluation de ce dispositif poursuit un double objectif : d'une part, expliquer la variabilité des configurations locales des AFI et, d'autre part, appréhender les effets des différentes formes de ces aides sur la solvabilité et sur l'insertion des bénéficiaires.

Comment rendre compte et expliquer la diversité des configurations locales des AFI ?

Les 123 caisses disposent d'une grande marge de manœuvre pour organiser les AFI. Certaines proposent une palette importante d'aides dans de nombreux domaines, alors que d'autres se spécialisent sur un domaine d'intervention particulier : l'habitat et le logement, par exemple. Les critères d'éligibilité et les conditions d'instruction des demandes varient d'une caisse à l'autre mais également selon le type d'aide. Dans ce contexte, l'évaluation vise, en premier lieu, à dresser un panorama des aides apportées qui rende compte de leur diversité, tant du point de vue des domaines d'intervention (le logement, le temps libre, l'insertion, la vie étudiante...) que des outils mobilisés (les prêts, les secours, les aides sur projets) et des conditions d'octroi (caractère éventuellement systématique de l'aide, plafond de ressources...).

² En effet, l'évaluation des aides financières individuelles est née d'un triple engagement de l'institution.

(i) L'engagement pris par les signataires de la COG (article 11.3) de recentrer les aides financières individuelles (AFI) vers des aides sur projets et de veiller à la complémentarité de ces aides avec celles distribuées par les partenaires des CAF et d'une manière plus générale d'améliorer la lisibilité des dispositifs d'action sociale et l'évaluation de leurs effets.

(ii) L'engagement pris par la CNAF "d'approfondir au cours de la période de la COG, la politique institutionnelle en matière d'aides financières individuelles en fixant la part maximum que ces aides doivent représenter dans la dotation d'action sociale de chaque CAF." (Document préparatoire de la commission d'action sociale du 29 mai 2007).

(iii) La demande du conseil d'administration de la CNAF, formulée lors de la Commission d'Action Sociale du 29 mai 2007 d'approfondir le bilan réalisé sur les AFI, afin "d'identifier la nature, les principes des interventions, les raisons des écarts entre les Caf (de 1,1 % à 61,7 % de leurs fonds propres), et d'étudier l'efficacité, l'efficience, la pertinence et les effets de ces AFI sur les familles" (Dépêche de l'agence d'information, CNAF, 11 juin 2007, à propos de la commission d'action sociale du 29 mai 2007).

L'objectif de l'évaluation est ensuite d'expliquer la diversité des pratiques en matière d'AFI, et en particulier la variabilité de l'engagement financier des Caf dans ce domaine. Trois hypothèses ont été construites pour expliquer l'importance financière des AFI dans les fonds propres de chaque caisse :

- 1^{ère} hypothèse liée aux caractéristiques économiques des familles : une caisse se consacrera peu aux AFI si elle intervient sur un territoire plutôt aisé et inversement ;
- 2^{ème} hypothèse liée aux caractéristiques du partenariat : une caisse se consacrera peu aux AFI si les autres partenaires interviennent fortement en matière d'aides individuelles et inversement ;
- 3^{ème} hypothèse liée à l'histoire de l'action sociale : une caisse se consacrera faiblement aux AFI parce que son action sociale privilégie, par « tradition », d'autres modalités d'intervention.

Pour tester chacune de ces hypothèses, les configurations locales du dispositif et leur cohérence d'ensemble sont analysées. Afin de ne pas trahir les réalités locales, plusieurs sources d'informations sont mobilisées pour mettre en évidence les facteurs explicatifs de la disparité. Outre la connaissance des données financières d'action sociale de chaque caisse, les caractéristiques socio-économiques des territoires sur lesquels interviennent les caisses ainsi que la politique d'action sociale des autres partenaires (conseil général, association...) sont prises en compte dans cette étape de l'évaluation.

Qui sont les bénéficiaires des AFI ? Comment les AFI contribuent-elles aux processus de solvabilisation et d'insertion ?

L'évaluation vise également à décrire les bénéficiaires d'AFI. Ces aides vont-elles aux publics les plus précaires ? Il s'agit de rendre visible les catégories possédant l'accès le plus privilégié aux aides individuelles et de repérer les modes de réponses apportées à ces publics.

Enfin, l'évaluation a l'ambition de poser la question des effets des AFI sur les bénéficiaires. Cette question est largement tributaire de la finalité que l'on attribue à ces aides : sont-elles des aides ponctuelles équivalant à un droit de tirage, accordé en fonction de critères administratifs comme le quotient familial, auquel cas ces effets doivent être mesurés à court terme ; ou bien sont-elles un élément de l'accompagnement social des familles, auquel cas les effets doivent être appréhendés dans la durée ?

En tenant compte de cette double temporalité, la mesure des effets des AFI peut être abordée sous l'angle financier mais également du point de vue des processus d'insertion :

– quel est l'effet solvabilisateur de ces aides à court terme ? Les AFI étant un droit connexe, leur analyse peut être rattachée au questionnement relatif aux effets « désincitatifs » des aides sociales. Constate-t-on, à moyen terme, une récurrence des bénéficiaires dans le dispositif ? La récurrence est-elle un effet pervers du dispositif ou l'expression de la précarité persistante dans laquelle le bénéficiaire se trouve ?

– les AFI sont-elles intégrées dans un projet global d'insertion de l'allocataire ? L'accompagnement est-il pensé dans sa globalité, en mobilisant toutes les aides possibles sur un même territoire (qu'elles soient financières ou sous forme d'une intervention sociale) ?

Ce programme de questionnement est très ambitieux et l'évaluation menée y répond plutôt à titre exploratoire à partir d'une dizaine d'entretiens auprès de bénéficiaires.

Les sources d'informations mobilisées et leurs apports

L'évaluation a été menée par la DSER. Elle repose sur l'exploitation de données nationales et locales et combine des démarches quantitative et qualitative. Quatre sources d'informations ont été mobilisées (cf. *tableau 1*) :

1 - Les études, évaluations et bilans sur les AFI : Une synthèse des différents travaux (études, recherches, évaluations et bilans) menés à la CNAF et dans les Caf³ ces dix dernières années sur la thématique des AFI a été réalisée au démarrage de l'évaluation. Les documents analysés sont de nature très variables, allant du tableau Excel à des études plus complètes. Cette première phase de l'évaluation a permis :

- de préciser le questionnement de l'évaluation ;
- de nous guider dans la construction du questionnaire à destination des Caf ;
- de répondre à certaines des questions posées par l'évaluation sans avoir à prévoir de nouvelles investigations. En particulier, cette phase de l'évaluation a permis d'obtenir des éléments sur la satisfaction des bénéficiaires à l'égard du dispositif des AFI mais également sur leurs attentes et besoins en matière d'accompagnement social. En outre, elle a permis de dégager les principaux vecteurs d'adaptation de la politique des AFI, notamment la mise en place des aides sur projets.

2 - Les statistiques financières et bénéficiaires de la CNAF. L'exploitation des statistiques financières (ventilation fonctionnelle des dépenses d'action sociale) et bénéficiaires (FILEAS), disponibles au niveau national pour l'année 2006, a été réalisée au second semestre 2008. Cette phase de l'évaluation avait pour objectif d'actualiser et d'approfondir l'état des lieux proposé à la Commission d'action sociale du 27 mars 2007.

Cette étape de l'évaluation a permis :

- d'améliorer la connaissance des bénéficiaires d'AFI, notamment en analysant le taux de recours aux AFI selon les caractéristiques sociodémographiques des bénéficiaires potentiels d'action sociale ;
- de comparer les comportements financiers des caisses, en matière d'AFI, sur les dix dernières années, en s'attachant à analyser la répartition des fonds propres et la répartition des AFI par domaine d'intervention ;
- de construire une typologie des Caf selon leurs comportements financiers en matière d'AFI. Cette typologie a permis de choisir les quatre caisses dans lesquelles ont été menées les monographies.

3 - Questionnaire auprès de l'ensemble des caisses. Un questionnaire a été envoyé par voie électronique à l'ensemble des caisses en mars 2008. Les 123 caisses y ont répondu. Cette phase avait pour objectif d'enrichir l'exploitation des données financières nationales par des données plus qualitatives. Le questionnaire (*cf. annexe 3*) porte en particulier sur :

- les finalités attribuées aux AFI,
- les modalités d'attribution et de coordination avec les partenaires,
- les aides sur projets.

Cette phase de l'évaluation a, par ailleurs, contribué à construire les guides d'entretien utilisés lors des monographies.

4 - Des monographies dans quatre caisses. Les Caf choisies pour les monographies l'ont été pour leur caractère « symptomatique » de certaines configurations en matière de pilotage et de gestion des AFI. La méthodologie des monographies est détaillée dans l'encadré n°2 (p.12). Les guides d'entretien utilisés figurent en annexes 4, 5 et 6. Les monographies se sont organisées autour de deux volets de questionnement :

- le volet « moyens et pratiques » portant sur les choix stratégiques en matière d'action sociale, les modalités d'attribution et de coordination en matière d'AFI ;

³ L'ensemble des Directeurs de caisses a été sollicité au début de l'année 2008 pour remonter à la CNAF l'ensemble de leurs travaux sur les AFI. Cette phase a été un succès puisqu'une cinquantaine de caisses ont fait parvenir à la CNAF des documents sur le sujet.

- le volet « effet sur les bénéficiaires » portant sur la suffisance et l'adaptation des aides aux besoins, les effets différenciés des différentes formes d'AFI sur les processus d'insertion et de solvabilisation et sur la récurrence dans le dispositif.

En outre, une attention particulière a été portée sur les aides sur projet dans le cadre de ces monographies.

Ainsi, près d'une trentaine d'entretiens ont été réalisés auprès d'administrateurs, d'agents de direction, de conseillers techniques, de travailleurs sociaux (des Caf ou du Conseil Général) et de bénéficiaires. Ils apportent des éclairages pour comprendre les constats tirés de l'exploitation des données statistiques financières et bénéficiaires en particulier sur :

- les facteurs explicatifs des arbitrages financiers en matière d'action sociale et d'AFI,
- les vecteurs et les freins en matière d'adaptation et d'évolution des AFI,
- le fonctionnement des commissions,
- la mise en place et le fonctionnement des aides sur projets,
- la satisfaction des bénéficiaires à l'égard des aides,
- les effets des AFI sur les familles,
- la perception de la récurrence dans le dispositif.

Tableau 1 - Les sources d'informations mobilisées et leur apport

1 - Synthèse des travaux existants	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Synthèse des bilans, travaux, études et recherches menés par les CAF et la CNAF => Repérer les questions sensibles => Aider à la construction du questionnaire auprès des Caf
2 - Exploitation des statistiques financières et bénéficiaires nationales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Profils des bénéficiaires ▪ Comportements financiers des Caf => Typologie des caisses pour choisir les terrains des monographies
3 - Questionnaires auprès des CAF	Enrichissement des données nationales par des données locales sur : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Les objectifs poursuivis par les AFI ▪ Les adaptations du dispositif ▪ La gestion, les modalités d'attribution des aides et la coordination avec les partenaires ▪ Les aides sur projet
4 - Monographies	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Choix stratégiques en matière d'action sociale ▪ Moyens et pratiques mis en œuvre en matière d'AFI ▪ Impact sur les bénéficiaires

Organisation du rapport

Le présent rapport s'organise autour de deux sections :

1 - La première section analyse les configurations du dispositif des AFI en s'attachant à en dégager le cadre commun et ses disparités locales

Cette première section propose un panorama des différentes formes d'AFI croisant les domaines d'intervention et les types de versement (prêt ou subvention). Elle interroge également les finalités attribuées aux différentes formes d'AFI identifiées. Globalement, trois objectifs principaux sont poursuivis par les aides individuelles : améliorer les conditions de vie des familles, soutenir un projet familial ou professionnel et faire face à des difficultés passagères.

Les arbitrages financiers en matière d'action sociale opérés dans chaque caisse sont ensuite analysés. Si la répartition des fonds propres a tendance à s'homogénéiser, la répartition des AFI par domaine d'intervention reste souvent spécifique à chaque caisse. La dernière partie de cette section cherche à expliquer ce constat. Les trois hypothèses mentionnées précédemment (la précarité des territoires, le dynamisme des partenaires locaux et l'histoire de l'action sociale) sont successivement analysées pour comprendre les déterminants des arbitrages financiers et mettre en évidence les vecteurs et les freins en matière d'adaptation des AFI.

Enfin, les modalités d'attribution et de coordination des AFI sont présentées. La coordination en matière d'aides individuelles est de plus ou moins grande intensité mais a minima la majorité des caisses tiennent compte des critères d'attribution des autres partenaires pour élaborer leur règlement intérieur. Quant aux modalités d'attribution, la majorité des Caf ont à la fois des aides sans passage en commission et des aides qui nécessitent obligatoirement une enquête sociale. Un focus est fait sur le fonctionnement des commissions.

2 - La seconde section est consacrée aux bénéficiaires des AFI

Elle vise à décrire les bénéficiaires des AFI. Quels sont les allocataires qui ont un accès privilégié aux AFI ? Quelles sont les réponses apportées à ces publics ? Les données sur les profils des bénéficiaires sont analysées selon les domaines d'intervention et les types de versement (subvention ou prêt). Une exploitation à l'échelon local est également menée pour examiner les chances d'accéder à une AFI dans les différentes caisses.

La dernière partie du rapport est consacrée à l'analyse des effets des AFI sur les familles et leurs satisfactions à l'égard du dispositif. Il apparaît que les effets comme la satisfaction des bénéficiaires varient selon les difficultés des familles (public minima sociaux ou salarié précaire), les modalités d'attribution (passage ou non en commission) et les domaines d'intervention. La récurrence dans le dispositif, comme effet possible des AFI, est analysée du point de vue de son effectivité et de sa perception. Enfin, la question de la relation aux aides et à l'accompagnement est abordée.

Encadré n° 1 – Définition des AFI

L'évaluation retient la définition statistique des AFI. La note présentée à la CAS du 29 mai 2007 en précise les contours :

« Ainsi seules les aides bénéficiant directement aux familles relèvent des AFI. Sont ainsi visées : les aides directement versées par les Caf aux familles allocataires (secours divers par exemple) ; Les aides dont bénéficient les familles et pour lesquelles la Caf a choisi le tiers payant (bons vacances) ; Les subventions versées par les Caf au service commun VACAF. (...) Les aides versées directement au gestionnaire d'un équipement ou d'un service sous la forme d'une enveloppe globale, d'une aide au fonctionnement ou d'une prestation de service ne sont pas considérées comme aides individuelles. »

Dans ce cadre, les dépenses d'aide à domicile comme les dotations versées par les Caf dans le cadre des fonds partenariaux ne sont pas considérées comme des AFI.

Encadre n° 2 – Méthodologie des monographies

Les monographies poursuivent un double objectif :

- Identifier **les moyens et pratiques** en matière de pilotage et de gestion des AFI. Il s'agit d'analyser les configurations locales du dispositif des aides financières individuelles (schéma directeur d'action sociale, répartition des fonds propres, types et thèmes des aides, contexte économique local...) et de repérer les facteurs expliquant la variabilité de l'engagement financier des Caf dans ce domaine,
- Appréhender **les effets** des AFI sur les bénéficiaires. Cette phase doit permettre de répondre à la question de la suffisance et de l'adaptation des AFI aux besoins des bénéficiaires et à celle de la réalisation de leur projet global d'insertion.

Quatre Caisses sélectionnées

L'exploitation des statistiques financières et bénéficiaires d'action sociale a permis d'identifier sept groupes de Caisses ayant des comportements relativement proches quant à la part des fonds propres consacrée aux AFI et à leur répartition par domaine d'intervention. Sur la base de cette classification, quatre Caisses ont été choisies pour les monographies. Les critères de sélection des Caisses ont été les suivants :

- ↳ la part des AFI dans les fonds propres (faible ou élevée),
- ↳ l'évolution de la part des AFI dans les fonds propres entre 1996 et 2006 (forte ou faible baisse de la part des AFI),
- ↳ la répartition des AFI par domaine d'intervention (accent mis sur l'aide au logement, au temps libre ou à l'accompagnement social),
- ↳ la précarité des territoires (part des bénéficiaires d'action sociale sous le seuil de pauvreté (faible ou élevée),
- ↳ les aides sur projet (mise en place ou non d'aides sur projet).

Ainsi quatre Caisses ont été choisies pour les monographies : Caf A – Caf B – Caf C et Caf D. Le tableau ci-dessous précise leurs principales caractéristiques quant aux critères de sélection mentionnés.

Contenu

Chaque monographie comprend deux volets :

- ♦ **Les moyens et pratiques** : identifier et comprendre les configurations locales du dispositif des AFI. Les termes abordés sont les suivants : finalités des AFI ; Evolution et grandes lignes du schéma directeur d'action sociale ; Evolution des arbitrages financiers dans la répartition des fonds propres ; Evolution de la politique des AFI ; Types et thèmes des aides ; Modalités d'attribution, coordination et partenariats. En général, trois entretiens par Caf ont été réalisés : un administrateur (le plus souvent le président de la commission d'action sociale), le responsable d'action sociale et un conseiller technique. Le guide d'entretien «moyens» et «pratiques» figure dans l'annexe 4.
- ♦ **Les effets** : il s'agit d'analyser dans quelles mesures les AFI contribuent aux processus de solvabilisation et d'insertion des bénéficiaires. Les thèmes abordés sont les suivants : suffisance et adaptation des aides aux besoins ; Effets différenciés des différentes formes d'AFI sur les processus d'insertion et de solvabilisation ainsi que sur la récurrence dans le dispositif ; La notion d'aide sur projet ; Finalités des aides ; Attentes en matière d'accompagnement social. Trois ou quatre entretiens par Caf ont été réalisés : un travailleur social et deux ou trois bénéficiaires. Le guide d'entretien «bénéficiaires» figure dans l'annexe 5.

Critères	Caf D	Caf A	Caf B	Caf C
Part des AFI dans FP	De 56.6% en 1996 à 37.9% (Q4*) en 2006 (soit -33%)	De 50.3% en 1996 à 34.8% (Q3) en 2006 (soit -30.8%)	De 30.2% en 1996 à 24% (Q2) en 2006 (soit -20.5%)	De 37.8% en 1996 à 8.3% (Q1) en 2006 (soit -78.1%)
Part des FP destinée aux partenaires	De 13% en 1996 à 18.7% (Q1) en 2006 (soit +44%)	De 26.4% en 1996 à 19.1% (Q1) en 2006 (soit -27.6%)	De 30.4% en 1996 à 26% (Q3) en 2006 (soit -14.5%)	De 26% en 1996 à 62% (Q4) en 2006 (soit +138%)
Part des FP destinée aux services	De 30.4% en 1996 à 43.3% (Q3) en 2006 (soit +42.5%)	De 23.3% en 1996 à 46.1% (Q3) en 2006 (soit +97.7%)	De 39.4% en 1996 à 50% (Q3) en 2006 (soit +26.9%)	De 36.2% en 1996 à 29.7% (Q1) en 2006 (soit -17.9%)
Aides au temps libre	De 28% en 2002 à 32.4% en 2006 (Q2)	De 44.5% en 2002 à 44.4% en 2006 (Q3)	De 75.4% en 2002 à 11.5% en 2006 (Q1)	De 40.2% en 2002 à 23.5% en 2006 (Q1)
Aides accompagnement social	De 6.7% en 2002 à 3.7% en 2006 (Q1)	De 6.6% en 2002 à 11.4% en 2006 (Q2)	De 0% en 2002 à 86.7% en 2006 (Q4)	De 15.3% en 2002 à 17.7% en 2006 (Q3)
Aides logement	De 56.5% en 2002 à 56.5% en 2006 (Q4)	De 37.9% en 2002 à 36.7% en 2006 (Q3)	De 25.1% en 2002 à 1.8% en 2006 (Q1)	De 44.7% en 2002 à 58.7% en 2006 (Q4)
Part des prêts	54,3%	22,4%	8,2%	66,6%
Part des bénéficiaires potentiels au RMI	9,8% (Q4)	4,6% (Q2)	12,2% (Q4)	2,7% (Q1)
Part des bénéficiaires potentiels familles monoparentales	24,6% (Q2)	19,3% (Q1)	32,9% (Q4)	17,6%(Q1)
Part des bénéficiaires potentiels en dessous du seuil de pauvreté	33,6% (Q4)	20,4% (Q1)	35,1% (Q4)	15,0% (Q1)

* - Entre parenthèses figurent les quartiles. Ainsi en 2006 la Caf D fait partie des 25 % des caisses dont la part des AFI dans les fonds propres est la plus importante.

Source – Répartition fonctionnelle des dépenses d'action sociale (1996 - 2002 - 2006) et FILEAS au 31 décembre 2006 - DSER - CNAF.

1. Panorama des AFI

1.1 - Les finalités des AFI

1.1.1 - Un objectif large et consensuel : « améliorer la vie quotidienne des familles et les accompagner en cas de difficultés »...

Selon les termes de la COG, les AFI comme outil de la politique d'action sociale, doivent servir à « améliorer la vie quotidienne des familles et les accompagner en cas de difficultés ». Cet objectif général est décliné en plusieurs sous objectifs :

- « améliorer la vie quotidienne des familles et favoriser l'épanouissement des enfants », en facilitant notamment « l'articulation entre vie professionnelle, vie familiale, vie sociale » (article 10 de la COG) ;
- « mieux accompagner les familles », en les soutenant lors des moments clés de la vie de famille (naissance, rupture...) et en aidant tout particulièrement les familles ayant des difficultés liées à leur logement et à leur habitat et en renforçant l'accompagnement des familles vulnérables, notamment les familles monoparentales, les familles nombreuses et celles dont un enfant est porteur d'un handicap (article 11 de la COG).

Les réponses des caisses à la question ouverte « dans votre caisse, quel est l'objectif général poursuivi par les aides financières individuelles ? » montrent que les AFI poursuivent des objectifs larges en accord avec les termes de la COG. L'ensemble des caisses se réfère dans leurs réponses aux objectifs institutionnels précités. 77 caisses insistent sur le fait que les AFI doivent avant tout « améliorer les conditions de vie des familles les plus modestes et les aider tout particulièrement lorsqu'elles font face à des événements déstabilisants ». Pour 43 caisses, les AFI doivent permettre de soutenir un projet familial (« soutien à la parentalité ») ou d'insertion. Enfin, pour 22 caisses les AFI sont avant tout un « outil » : outil de travail social, outil en complémentarité des autres offres de service de la caisse.

Il était également demandé aux caisses de classer par ordre de priorité les trois objectifs suivants poursuivis par les AFI :

- Une modalité d'intervention au service d'un projet familial, d'insertion ;
- Une aide pour faire face à des difficultés passagères ;
- Une modalité d'intervention permettant d'améliorer les conditions de vie des familles, en participant à leur solvabilisation.

Les réponses montrent que les AFI sont concernées par l'ensemble de ces objectifs (cf. tableau 2) : chacun des trois objectifs a été placé comme prioritaire par au moins 36 caisses. Néanmoins, « améliorer les conditions de vie des familles » est plus souvent cité comme l'objectif premier assigné aux AFI, vient ensuite « faire face à des difficultés passagères », puis « soutenir un projet (familial, insertion) ».

Tableau 2 - Classement par ordre de priorité des objectifs assignés aux AFI

En % (nombre de caisses)	En priorité n°1	En priorité n°2	En priorité n°3
Une aide pour faire face à des difficultés passagères	30,3% (37)	41,7% (50)	27,7% (31)
Une modalité d'intervention au service d'un projet familial, d'insertion	30,3% (37)	28,3% (34)	39,3% (44)
Une modalité d'intervention permettant d'améliorer les conditions de vie des familles, en participant à leur solvabilisation	37,7% (46)	28,3% (34)	30,4% (34)
Autres	1,6% (2)	1,7% (2)	2,7% (3)
Ensemble	100% (122)	100% (120)	100% (112)

Source : Questionnaire d'évaluation des AFI - CNAF – 2008 - Traitement DSER

1.1.2 - ...plus complexe qu'il n'y paraît dans les faits

Ce positionnement institutionnel consensuel des Caf se complexifie dans les discours des responsables d'action sociale et des administrateurs. Une tension permanente, source d'insatisfaction, apparaît entre deux objectifs :

- l'un idéal, « normatif » : aider les familles à sortir définitivement de leurs difficultés chroniques ou à passer un cap, de sorte que les AFI revêtent un caractère exceptionnel. Dans ce cas, les AFI peuvent recouvrir des montants importants, dans le cadre notamment d'aides sur projet ;
- l'autre « positif », obéissant à un principe de réalité : sécuriser financièrement les familles à court terme. Dans ce cas, les montants versés sont plus faibles.

Il est intéressant de noter que le Cabinet Mazars dans son rapport sur la "*Formation des coûts de gestion des prestations d'action dans les CAF*" (2004) constatait que la manière dont chaque CAF concevait la finalité des AFI avait un impact en terme de coûts de gestion. Le rapport faisait mention de deux approches prédominantes relativement opposées au sein de la branche :

- la première conception considère les AFI comme des aides ponctuelles, équivalent à un droit de tirage, accordées en fonction de critères administratifs comme le QF (impliquant des coûts de gestion plus faibles) ;
- la seconde conception assimile les AFI à un élément de l'accompagnement social (impliquant des coûts de gestion plus élevés).

Par ailleurs, si les AFI poursuivent en premier lieu des objectifs pour les familles, elles revêtent également des objectifs institutionnels, liés à la politique d'action sociale propre à chaque Caf. Dans un certain nombre de caisses les AFI doivent être « un outil opérationnel de travail social » ou encore « un outil d'innovation souple ».

1.1.3 - Des objectifs qui varient selon le type d'aide et les domaines d'intervention

Les objectifs assignés aux AFI varient selon le type d'aide (prêt ou subvention) et les domaines d'intervention⁴ (cf. tableau 3). Si les prêts sont plutôt destinés à améliorer les conditions de vie des familles, les subventions permettent de faire face à des difficultés passagères. Les aides dans le domaine du logement visent en priorité à améliorer les conditions de vie des familles alors que les aides exceptionnelles et celles liées à un évènement familial ont pour objectif de faire face à des difficultés passagères. Les aides à l'insertion sociale et professionnelle visent en toute logique le soutien à un projet. Dans les autres domaines d'intervention, les aides, si elles permettent d'améliorer les conditions de vie des familles, visent, pour autant prioritairement, des objectifs spécifiques : les aides aux vacances sont une modalité d'intervention au service d'un projet familial, les aides aux jeunes scolarisés et celles liées à la petite enfance sont le plus souvent au service d'un projet professionnel.

Tableau 3 - Finalités des aides selon leur type (subvention ou prêt) et leur domaine d'intervention

% (nombre de caisses)	Une aide pour faire face à des difficultés passagères	Une modalité d'intervention au service d'un projet familial, d'insertion	Une modalité d'intervention permettant d'améliorer les conditions de vie des familles	Ensemble	Non réponse (nombre de caisse)
Prêt	31,9% (37)	25,9 % (30)	42,2% (49)	100% (116)	6
Subvention	58,8% (67)	23,7 % (27)	17,5% (20)	100% (114)	8
Vacances, temps libre	0% (0)	51,7% (61)	48,3% (57)	100% (118)	2
Logement et habitat	9,3% (11)	17,8% (21)	72,9% (86)	100% (118)	2
Jeunes scolarisés (apprentis, étudiants...)	18,8% (9)	45,8% (22)	35,4% (17)	100% (48)	3
Petite enfance	25,0% (12)	43,8% (21)	31,3% (15)	100% (48)	2
Soutien lors de certains événements familiaux	75,2% (79)	19,0% (20)	5,7% (6)	100% (105)	0
Insertion sociale et professionnelle	7,5% (6)	91,3% (73)	1,3% (1)	100% (80)	3
Aide exceptionnelle à la famille	75,2% (82)	16,5% (18)	8,3% (9)	100% (109)	1

Champ : Les caisses concernées par les domaines d'intervention cités.

Source : Questionnaire d'évaluation des AFI - CNAF - 2008 - Traitement DSER

⁴ A noter que le questionnaire d'évaluation des AFI proposait 7 domaines d'intervention (temps libre, logement, jeunes scolarisés, petite enfance, soutien lors de certains évènements familiaux, insertion social et professionnelle, aide exceptionnelle à la famille) alors que les statistiques disponibles au niveau national n'en proposent que trois (temps libre, logement et accompagnement social).

1.2 - Ciblage, domaines d'intervention, types d'aides, et montants versés

1.2.1 - Des aides pour faire face aux modifications de la cellule familiale

74% des caisses ont des aides spécifiques pour certains moments de la vie (cf. tableau 4). Ces aides doivent permettre de faire face à des modifications de la cellule familiale : naissance (mentionnée par 62 caisses), décès (cité par 51 caisses), séparation ou recomposition (33 caisses). Les événements liés à l'activité professionnelle (prise d'emploi, formation, insertion, perte d'emploi) sont également mentionnés par 33 caisses.

Tableau 4 - Positionnement des caisses en matière de ciblage sur certains moments de la vie

Avez-vous des aides spécifiques pour certains moments de la vie ?	En % (nombre de caisses)
Non	26.4% (32)
Oui	73.6% (89)
Ensemble	100% (121)

Source : Questionnaire d'évaluation des AFI - CNAF - 2008

Par ailleurs, 88% des caisses indiquent qu'elles ciblent sur certains publics la totalité ou du moins une partie de leurs aides (cf. tableau 5). Mais ce ciblage n'est pas formulé de manière claire par les caisses, traduisant sans doute le fait qu'il n'est pas formalisé dans les règlements intérieurs. En effet, lorsqu'il est demandé de préciser les publics cibles, la quasi-totalité des caisses n'indiquent pas des publics mais le fait qu'elles accordent les aides à des allocataires à faibles ressources, en fonction de leur quotient familial. Néanmoins, certaines caisses précisent leurs publics cibles : les plus cités sont les parents isolés (cités par 42 caisses), les jeunes (26 caisses) et les bénéficiaires de minima (13 caisses) (cf. tableau 5bis).

Tableau 5 - Positionnement des caisses en matière de ciblage sur certains publics

Les AFI sont-elles ciblées en priorité sur certains publics ?	En % (nombre de caisses)
Non	11.5% (14)
Oui, certaines	64.7% (79)
Oui, toutes	23.8% (29)
Ensemble	100% (122)

Source : Questionnaire d'évaluation des AFI - CNAF - 2008

Tableau 5bis - Publics cibles cités par les caisses (plusieurs réponses possibles)

Publics cibles cités par les caisses	Nombre de caisses
Parents isolés	42
Jeunes	26
Bénéficiaires de minima	13
Parents non gardiens	7
Familles ayant la charge d'un enfant handicapé	6
Familles nombreuses	5
Gens du voyage	5
Travailleurs pauvres	2

Source : Questionnaire d'évaluation des AFI – CNAF - 2008

1.2.2 - Positionnement des caisses dans les domaines du temps libre, du logement mais aussi de l'insertion

Le questionnaire d'évaluation des AFI, rempli par les caisses, permet de prendre la mesure des domaines d'intervention des caisses en matière d'AFI de manière plus précise que les statistiques d'action sociale (cf. tableau 6). Les domaines d'intervention historiques des AFI sont couverts par la majorité des caisses : la quasi-totalité de caisses ont des AFI « temps libre, vacances » et « logement, habitat » et plus d'une centaine ont des aides exceptionnelles et des aides lors de certains événements familiaux⁵. Les aides en faveur des jeunes scolarisés (étudiants et apprentis) et celles liées à la petite enfance ne sont présentes que dans une cinquantaine de caisses. Il est intéressant de noter que le champ de l'insertion professionnelle et sociale, dévolu aux Conseils Généraux n'est pas délaissé par les caisses : les 2/3 d'entre elles déclarent accorder des aides individuelles dans ce domaine.

Dans les faits, en 2006, au moins 683 514 allocataires ont perçu au moins 824 199 aides⁶ dont 67% d'aides au temps libre (cf. tableau 7). Si l'on tient compte des montants financiers engagés plutôt que du nombre d'aides, le domaine du logement tient part égal avec celui du temps libre (car le montant des aides au logement est supérieur à celui des aides au temps libre).

⁵ Ces deux domaines sont en général regroupés dans les nomenclatures dans « accompagnement social ».

⁶ Ces deux chiffres sont nécessairement sous estimés d'une part du fait de taux de couverture des statistiques financières par les statistiques bénéficiaires souvent inférieur à 100% dans les caisses (cf. encadré n°4, p.50) et d'autre part du fait qu'il n'apparaît dans le Filéas que le montant global annuel versé à la famille pour chaque type d'aide. Ainsi, la récurrence dans un même type d'aide n'est pas prise en compte dans les statistiques bénéficiaires.

Tableau 6 - Type d'aides financières par domaines d'intervention : positionnement des caisses

% (nombre de caisses)	Prêt seulement	Prêt et subvention	Subvention seulement	Non concerné et non réponse	Ensemble
Temps libre, vacances	0% (0)	19% (23)	80% (97)	2% (2)	100% (122)
Logement, habitat	17% (21)	81% (97)	2% (2)	2% (2)	100% (122)
Jeunes scolarisés	0% (0)	11% (13)	32% (39)	57% (70)	100% (122)
Petite enfance	3% (4)	22% (27)	16% (19)	59% (72)	100% (122)
Soutien lors événements familiaux	1% (1)	61% (74)	24% (30)	14% (17)	100% (122)
Insertion sociale, professionnelle	2% (2)	51% (63)	15% (18)	32% (39)	100% (122)
Aide exceptionnelle	1% (1)	75% (92)	14% (17)	10% (12)	100% (122)

Source : Questionnaire d'évaluation des AFI - CNAF - 2008

Tableau 7 - Répartition du nombre d'AFI, du montant total des Afi et des bénéficiaires par domaine d'intervention

Domaine d'intervention	Nombre d'aides	En % du nombre d'AFI	En % du montant total des AFI	En % des bénéficiaires d'AFI
Temps libre	552175	67,0%	40.7%	70.2%
Accompagnement social	87635	10,6%	15.6%	12.0%
Logement	152449	18,5%	40.0%	21.8%
Etudiants et apprentis	27961	3,4%	3.2%	4.0%
Autres Afi⁷	3979	0,5%	0.5%	0.6%
Ensemble	824199	100,0%	108.6%*	108.6%*

*Supérieur à 100% car un bénéficiaire peut avoir plusieurs aides différentes.

Source : FILEAS au 31 décembre 2006 – DSER - CNAF

Lecture : 552 175 aides ont été versées au titre de l'aide individuelle au temps libre, ce qui représentent 67% des aides individuelles versées et 40.7 % du montant total des AFI. Ces aides concernant 70.2% de l'ensemble des bénéficiaires d'AFI.

⁷ La catégorie « Autres AFI » regroupe principalement les aides pour l'accueil des jeunes enfants de 0 à 6 ans, et les aides en faveur de l'accompagnement à la fonction parentale (médiation familiale, soutien scolaire...).

1.2.3 - Plus d'un tiers du montant total des AFI est versé sous forme de prêt

Les aides sont accordées, dans l'ensemble des caisses sous forme de prêts et de subventions. Néanmoins, une certaine spécialisation de ces deux types d'aides s'opère selon les domaines d'intervention (cf. tableau 6). Traditionnellement, les aides aux temps libres sont majoritairement versées sous forme de subvention alors que les aides au logement sont attribuées sous forme de prêt. Dans les autres domaines (à l'exception des « jeunes scolarisés »), les aides sont versées sous forme de prêt et/ou de subvention. C'est notamment le cas des aides exceptionnelles, dont on aurait pu penser qu'elles étaient plutôt versées sous forme de subvention.

En termes de masses financières, les AFI sont majoritairement versées sous forme de subventions (cf. tableau 8). En 2006, les prêts ne concernent que 38.1% du montant total des AFI. Ils sont concentrés dans les aides au logement. Néanmoins, plus d'un quart des dépenses d'aides individuelles d'« accompagnement social » sont également versées sous forme de prêt.

Tableau 8 - Répartition du montant total des AFI entre subvention et prêt, par domaine d'intervention

En % de la masse financière des AFI	Temps libre	Logement	Accompagnement social	Ensemble
Subvention	99.7%	16%	72.2%	61.9%
Prêt	0.3%	84%	27.8%	38.1%
Ensemble	100%	100%	100%	100%

Source : Ventilation fonctionnelle des dépenses d'action sociale - CNAF - 2006

1.2.4 - La moitié des bénéficiaires d'AFI a perçu moins de 184 euros, mais les montants sont très variables selon les domaines d'intervention⁸

Le montant moyen d'aides financières individuelles perçues par famille s'élève à 338 euros⁹. Mais seulement la moitié des familles a perçu plus de 184 euros (cf. tableau 9).

Dans le domaine du temps libre comme dans celui des étudiants et apprentis, la moitié des bénéficiaires perçoit moins de 120 euros. Les sommes versées sont plus importantes en matière de logement : la moitié des familles bénéficiaires d'une aide au logement a perçu plus de 550 euros.

⁸ Les données qui suivent sur les montants ont été calculées à partir des statistiques bénéficiaires des 82 caisses qui ont un taux de couverture compris entre 75 et 125 % (cf. encadré n°4, p.50).

⁹ Pour 1.21 aides perçues en moyenne par famille soit une aide en moyenne à hauteur de 279 euros.

Tableau 9 - Montants moyens et médians versés par domaine d'intervention (en euros)

	Montant moyen versé par famille en euros	Montant médian versé par famille en euros
Ensemble des AFI	338	184
Temps libre	184	116
Accompagnement social	439	292
Logement	691	550
Etudiants et apprentis	299	120

Lecture - Au titre de l'aide au temps libre, les familles ont perçu en moyenne 184 euros. La moitié des familles bénéficiaires d'aides au temps libre ont perçu moins de 116 euros et l'autre moitié plus de 116 euros (montant médian).

Champ : Les 82 caisses qui ont un taux de couverture des statistiques financières par les statistiques bénéficiaires compris entre 75 et 125 %.

Source : FILEAS au 31 décembre 2006 - DSER - CNAF

Le détail des montants moyens versés par type d'aide confirme le fait que les aides les plus généreuses concernent le logement (cf. tableau A1, annexe 8) : en moyenne 885 euros pour l'aide à l'installation, 856 euros pour l'accès et le maintien dans le logement. En matière d'accompagnement social, il faut noter, sans surprise, la nette différence entre les secours et les prêts d'honneur : en moyenne 299 euros pour les premiers et 732 euros pour les seconds.

Encadre n° 3 – Définitions retenues pour l'exploitation des données financières d'action sociale

Définition des AFI et des fonds propres

Les aides financières individuelles : il s'agit des aides financières individuelles inscrites dans la colonne « Aides aux familles » de la ventilation fonctionnelle des dépenses d'action sociale, desquelles ont été retirées les aides à domicile (dans la mesure où elles ne sont pas versées directement aux familles) et les aides au BAFA (financées sur fonds nationaux).

Les fonds propres : il s'agit des dépenses d'action sociale, hors prestations de service, desquelles ont été retirées les aides à domicile « maladie » (provenant de fonds nationaux), les aides au BAFA (sur fonds nationaux) et les fonds d'investissement à la petite enfance.

Ainsi les fonds propres aux partenaires sont la somme des dépenses d'action sociale aux partenaires hors prestations de service, desquelles ont été retirées les fonds d'investissement à la petite enfance et auxquelles ont été ajoutées les aides à domicile sur fonds propres.

Les fonds propres à destination des services sont égaux aux dépenses d'action sociale aux services hors prestations de service desquelles ont été retirées les fonds d'investissement à la petite enfance.

Comparaison des données financières d'action sociale dans le temps

Principaux changements de champ et de nomenclature sur la période 1996-2006 qui impactent l'étude (à savoir évolution par nature et destinataire des dépenses d'action sociale et des fonds propres, évolution des AFI par type et par fonction).

En 2001, création de la fonction 9 « logistique des œuvres ». Cette nouvelle fonction remplace en partie la fonction 8 intitulée jusqu'en 2000 « pilotage et gestion de l'action sociale ». L'ancienne fonction 8 n'est conservée que pour une part résiduelle* dans les dépenses d'action sociale. Il y a donc une rupture de série. Pour comparer les dépenses d'action sociale avant et après 2001, il faut d'une part enlever la fonction 8 des données 2000 et antérieures à 2000 et enlever la fonction 9 des données 2001 et postérieures.

En 2002, la fonction 6 devient la fonction 7. Le contenu et l'intitulé restent identiques. Il s'agit des « prestations supplémentaires » (= apprentis, rentrée scolaire et étudiants).

En 2002, la fonction 7 devient la fonction 8 mais son nom et son contenu sont modifiés. Jusqu'en 2001, la fonction 7 s'intitulait « réalisations diverses », elle devient en 2002 la fonction 8 sous le terme « autres actions ».

En 2002, la fonction 8 intègre, dans une nouvelle rubrique 81 « Accompagnement de la fonction parentale », la médiation familiale et les REAAP qui jusqu'alors étaient comptabilisés dans la fonction 3.

En 2004, la fonction 8 intègre, dans cette nouvelle rubrique, les dépenses « d'accompagnement à la scolarité » comptabilisées auparavant dans la fonction 2.

En 2004, la fonction 8 intègre également dans une nouvelle sous rubrique codifiée 816 « autres actions d'accompagnement à la fonction parentale », les dépenses liées à l'éducation familiale et parentale, comptabilisées jusqu'alors dans la fonction 3.

* - La logistique des œuvres ne représente plus que 10 % des dépenses de pilotage et gestion

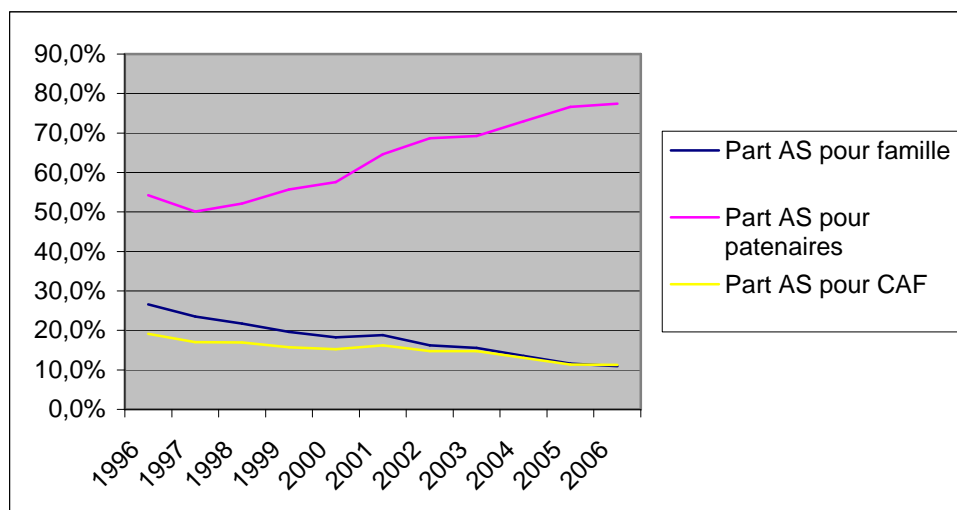
2 - Arbitrages financiers : Evolutions et adaptations

2.1 - Répartition des dépenses d'action sociale et des fonds propres : tendance à l'homogénéisation entre les caisses (1996-2006)

2.1.1 - Evolution de la répartition des dépenses d'action sociale¹⁰

La part des dépenses d'action sociale destinée aux familles a, sans discontinu, baissé depuis une dizaine d'années au profit des partenaires. Elle est passée de 26.6% à 10.9% entre 1996 et 2006 alors que la part des dépenses d'action sociale à destination des partenaires est passée dans le même temps de 54.2% à 77.5%. En montant, la part destinée aux familles a également baissé mais de manière moins spectaculaire : elle est passée de 463 millions d'euros en 1996 à 391 millions d'euros en 2006. Dans le même temps, le montant destiné aux partenaires est passé de 943 millions d'euros à 2 777 millions d'euros. Cette évolution très importante des aides aux partenaires est essentiellement le fait de la progression des prestations de service.

Graphique 1 - Evolution des dépenses d'action sociale* 1996-2006 (hors logistique des œuvres)



Source - Ventilation fonctionnelle des dépenses d'action sociale - CNAF - 1996 / 2006

*Les définitions retenues des dépenses aux partenaires et aux familles sont celles de la ventilation fonctionnelle des dépenses d'action sociale. Dans ce cadre, l'aide à domicile est comptabilisée dans l'aide aux familles et non aux partenaires, ce qui entraîne une légère surestimation de l'aide aux familles.

Toutes les caisses sans exception ont suivi le mouvement de baisse de la part des dépenses d'action sociale à destination des familles. En 1996, cette part est supérieure à 29,1% dans la moitié des caisses alors qu'en 2006, la moitié des caisses y consacre moins de 11,6% (cf. tableau 10).

Ces mouvements se sont accompagnés d'une réduction des écarts entre les caisses comme en témoigne la nette diminution des écarts types de la part des dépenses d'action sociale destinée aux AFI, aux partenaires et aux services. On observe donc une tendance à l'homogénéisation entre les caisses en matière de répartition financière par destinataire des dépenses d'action sociale.

¹⁰ Dans ce paragraphe, les définitions retenues des dépenses aux partenaires et aux familles sont celles de la ventilation fonctionnelle des dépenses d'action sociale. Dans ce cadre, l'aide à domicile est comptabilisée dans l'aide aux familles et non aux partenaires, ce qui entraîne une légère surestimation de l'aide aux familles.

Tableau 10 - Répartition des dépenses d'action sociale par destinataires* (hors logistique des œuvres) en 1996 et en 2006 : évolution de la dispersion entre les caisses

	Quartile inférieur		Médiane		Quartile supérieur		Moyenne		Écart-type	
	1996	2006	1996	2006	1996	2006	1996	2006	1996	2006
Part des fonds propres dans les dépenses d'action sociale	53,3 %	27,8 %	60,8 %	33,5 %	68.4%	40.4 %	60.8 %	35%	12,0 %	10,0 %
Part des dépenses d'action sociale destinée aux AFI	22,5 %	8,1%	29,1 %	11,6 %	37.4%	15.2 %	31%	12.6 %	13,0 %	6,0%
Part des dépenses d'action sociale destinée aux partenaires	39,5 %	68,9 %	47,5 %	74,7 %	54.6%	80.2 %	47.8 %	74.1 %	13,0 %	8,0%
Part des dépenses d'action sociale destinée aux services CAF	14,2 %	9,6%	19,6 %	12,3 %	27.2%	16.8 %	21.1 %	13.3 %	10,0 %	6,0%

Source : Ventilation fonctionnelle des dépenses d'action sociale - CNAF - 1996 et 2006

* Les définitions retenues des dépenses aux partenaires et aux familles sont celles de la ventilation fonctionnelle des dépenses d'action sociale. Dans ce cadre, l'aide à domicile est comptabilisée dans l'aide aux familles et non aux partenaires, ce qui entraîne une légère surestimation de l'aide aux familles.

2.1.2 - Evolution de la répartition des fonds propres

Parallèlement à la baisse de la part des dépenses d'action sociale consacrée aux AFI, la part des fonds propres dans les dépenses d'action sociale (cf. encadré n°3, p. 22) a également baissé, passant de 61% à 35% en moyenne dans les différentes caisses (cf. *tableau 10*). Mécaniquement, on s'attend à ce que la part des fonds propres destinée aux AFI ait également diminué.

De fait, la part des fonds propres destinée aux familles est passée, au niveau national, de 41.5% en 1996 à 29,9% en 2006 alors que celle destinée aux partenaires a augmenté de 7 points sur la même période (cf. *tableau 11*).

Tableau 11 - Evolution de la répartition des fonds propres au niveau national

Niveau national	1996	2006	Taux d'évolution
Part des fonds propres destinée aux AFI	41,5%	29,9%	-28,0%
Part des fonds propres destinée aux partenaires	23,1%	30,4%	+31,6%
Part des fonds propres destinée aux services CAF	35,5%	39,8%	+12,1%

Source : Ventilation fonctionnelle des dépenses d'action sociale - CNAF - 1996 et 2006

Ce mouvement de baisse a été suivi par la quasi-totalité des caisses¹¹ et s'est accompagné d'une réduction des disparités entre elles comme en témoigne la baisse de l'écart type entre 1996 et 2006. En 1996, la part des fonds propres destinée aux familles était comprise entre 30,7% et 50,4% dans la moitié des caisses, alors qu'en 2006, la moitié des caisses se situe entre 22% et 35,9% (cf. *tableau 12*). A noter que seulement 18 caisses ont une part des fonds propres destinée aux familles supérieure à 40%. Pour autant, toutes s'inscrivent dans la tendance nationale de baisse de cette part.

Tableau 12 - Répartition des fonds propres par destinataires (hors logistique des œuvres) en 1996 et en 2006 : évolution de la dispersion entre les caisses

	Quartile inférieur		Médiane		Quartile supérieur		Moyenne		Écart-type	
	1996	2006	1996	2006	1996	2006	1996	2006	1996	2006
Part des fonds propres destinée aux AFI	30,7%	22,0 %	41,3 %	29,0 %	50,4 %	35,9 %	42,1 %	29,4 %	14,1 %	10,5 %
Part des fonds propres destinée aux partenaires	13,4%	20,4 %	20,6 %	25,2 %	28,3 %	35,5 %	22,4 %	28,5 %	11,9 %	13,0 %
Part des fonds propres destinée aux services CAF	26,0%	30,1 %	35,2 %	43,3 %	45,8 %	54,0 %	35,6 %	42,1 %	15,3 %	15,2 %

Source : Ventilation fonctionnelle des dépenses d'action sociale - CNAF - 1996 et 2006

Le mouvement de baisse de la part des AFI dans les fonds propres s'est accompagné d'un mouvement de hausse de celle consacrée aux partenaires. Celle-ci a augmenté en moyenne de 48 %. L'augmentation de la part des fonds propres destinée aux partenaires est, dans la grande majorité des caisses, à la mesure de la baisse de la part des AFI. Cette augmentation est même renforcée dans 33 caisses par la baisse simultanée de la part des fonds propres destinée aux services Caf.

2.2 - Evolution de la répartition des AFI par type et domaines d'intervention (2002-2006)

2.2.1 - Les AFI par domaine d'intervention : forte hétérogénéité entre les caisses

En 2006, les principaux domaines d'intervention en matière d'AFI sont les aides au temps libre (41%), au logement (40%) et à l'accompagnement social (16%) (cf. *tableau 13*). Cette répartition est relativement variable selon les caisses. Un quart des caisses consacre moins de 32% au domaine du temps libre alors qu'un autre quart y consacre plus de 54% (cf. *tableau 14*). De même, en matière d'aides au logement, si un quart des caisses y consacre moins de 30%, un autre quart y consacre plus de 46%. La comparaison de la répartition des AFI par domaine d'intervention entre 2002 et 2006¹² montre que cette variabilité entre les caisses en matière de répartition des AFI par domaine d'intervention a eu tendance à s'accroître.

¹¹ Seules 12 caisses sont à contre courant de cette évolution globale et ont connu une augmentation de la part AFI dans les fonds propres. Mais dans sept d'entre elles, cette part reste inférieure à la moyenne nationale.

¹² Pour apprécier l'évolution du poids financier des différents domaines d'intervention en matière d'AFI, il a été nécessaire de reconstituer des champs comparables. En effet, le champ des différentes fonctions de la nomenclature d'action sociale a beaucoup évolué au cours du temps et tout particulièrement depuis 2002 (cf. encadré n°3, p. 19). Même s'il est possible de recalculer les montants financiers en fonction de la nomenclature 2006, plus on remonte dans le temps, moins on compare des choses comparables. Il a donc été choisi de procéder à ce recalcul pour la seule année 2002.

Alors qu'entre 2002 et 2006, en moyenne comme au niveau national, la répartition des AFI selon les domaines d'intervention a relativement peu évolué (*cf. tableaux 13 et 14*), la dispersion entre les caisses s'est accentuée, comme en témoigne l'évolution des écarts type. C'est dans le domaine du temps libre que la dispersion entre les caisses a le plus augmenté.

Tableau 13 - Répartition par domaine d'intervention des AFI en 2002 et 2006 (hors logistique des œuvres)

Niveau national	2002	2006	Taux d'évolution
Part des AFI « Temps libres »	41,0%	40,7%	-0,8%
Part des AFI « accompagnement social »	14,4%	15,6%	+7,9%
Part des AFI « logement »	39,1%	40,0%	+2,2%

Source : Ventilation fonctionnelle des dépenses d'action sociale - CNAF - 2002 et 2006

Tableau 14 - Répartition des AFI par domaines d'intervention (hors logistique des œuvres) en 2002 et en 2006 : évolution de la dispersion entre les caisses

	Quartile inférieur		Médiane		Quartile supérieur		Moyenne		Écart-type	
	2002	2006	2002	2006	2002	2006	2002	2006	2002	2006
Part des AFI « Temps libres »	33,2 %	32,0 %	41,9 %	42,9 %	52,1 %	54,5 %	42,0 %	43,0 %	13,6 %	16,5 %
Part des AFI « accompagnement social »	8,2%	6,2%	15,1 %	13,8 %	22,5 %	23,1 %	16,7 %	15,9 %	11,8 %	12,6 %
Part des AFI « logement »	26,0 %	29,5 %	36,8 %	36,7 %	44,8 %	46,0 %	36,6 %	37,8 %	14,4 %	15,0 %

Source : Ventilation fonctionnelle des dépenses d'action sociale - CNAF - 2002 et 2006

Les profils d'évolution des AFI par domaine d'intervention sont en effet assez variables d'une caisse à l'autre (*cf. tableau 15*). Néanmoins, il se dégage cinq principaux profils regroupant chacun une vingtaine de caisses :

- 23 caisses ont privilégié l'augmentation de la part consacrée au logement au détriment des deux autres domaines d'intervention ;
- 22 caisses ont augmenté les parts consacrées au temps libre et au logement, au détriment des aides d'accompagnement social ;

- 21 caisses ont privilégié les aides au logement et à l'accompagnement social au détriment des aides aux temps libres ;
- 21 caisses ont simultanément augmenté la part des aides au temps libre et à l'accompagnement social au détriment des aides au logement ;
- 22 caisses ont diminué la part des aides au logement et à l'accompagnement social au profit des aides au temps libre.

Ces évolutions peuvent être le fait de choix stratégiques de la part des caisses mais également la traduction du passage au FSL ou de l'adhésion à VACAF qui a entraîné des diminutions mécaniques des aides individuelles au logement ou au temps libre, au profit des aides aux partenaires.

Tableau 15 - Profils des évolutions des AFI par domaine d'intervention entre 2002 et 2006

Temps libre	Accompagnement social	Logement	Nombre de caisses
+	+	+	4
+	+	-	21
+	-	+	22
+	-	-	22
-	+	+	21
-	+	-	6
-	-	+	23
-	-	-	4

Lecture : « + » signifie une augmentation de la part des AFI consacrée à l'un des trois domaines d'intervention
« - » signifie une diminution de la part des AFI consacrée à l'un des trois domaines d'intervention
Source : Ventilation fonctionnelle des dépenses d'action sociale - CNAF - 2002 et 2006

2.2.2 - Les AFI par type : les prêts concentrés sur l'aide au logement

La répartition des AFI par type (subvention ou prêt) a peu évolué entre 2002 et 2006 : la part des prêts dans les AFI a augmenté d'à peine un point sur la période (cf. tableau 16).

Tableau 16 - Aides financières individuelles par type : dispersion entre les caisses

	Quartile inférieur		Médiane		Quartile supérieur		Moyenne		Écart-type	
	2002	2006	2002	2006	2002	2006	2002	2006	2002	2006
Part des AFI sous formes de prêt	25,6 %	24,8 %	38,2 %	38,6 %	49,4 %	51,4 %	37,5 %	38,6 %	14,7 %	16,7 %
Part des AFI sous forme de subvention	50,6 %	48,6 %	61,7 %	61,4 %	74,3 %	75,2 %	62,5 %	61,4 %	14,7 %	16,7 %

Source : Ventilation fonctionnelle des dépenses d'action sociale - CNAF - 2002 et 2006

Les prêts sont concentrés sur les aides au logement puisqu'ils représentent 84% des dépenses d'AFI logement. Ainsi, les caisses dont les dépenses d'AFI au titre du logement sont importantes ont systématiquement une part des prêts élevée. Les écarts types montrent que la dispersion entre les caisses est grande, notamment dans le domaine de l'accompagnement social : un quart des caisses dépense moins de 11% de leurs AFI accompagnement social sous forme de prêt, alors que dans un autre quart les prêts représentent plus de 49% des aides individuelles d'accompagnement social (cf. tableau 17).

Tableau 17 - Part des prêts dans les dépenses d'AFI par domaines d'intervention : dispersion entre les caisses

	Quartile inférieur	Médiane	Quartile supérieur	Moyenne	Écart-type
Part des prêts au sein des AFI « temps libre »	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	1,6%
Part des prêts au sein des AFI « accompagnement social »	11,1%	27,1%	49,2%	31,6%	24,8%
Part des prêts au sein des AFI « logement »	79,1%	97,2%	100,0%	87,3%	21,6%

Source : Ventilation fonctionnelle des dépenses d'action sociale - CNAF - 2006

2.3 - Les déterminants des arbitrages financiers

Quels sont les facteurs qui expliquent les configurations financières des AFI dans les caisses ? Quels sont les déterminants des arbitrages financiers en matière d'AFI ? Trois hypothèses de travail ont été construites et explorées :

Hypothèse 1 : Les caractéristiques sociales du territoire, en particulier la plus ou moins grande précarité des allocataires de chaque caisse, déterminent la part des fonds propres consacrée aux AFI. L'hypothèse est faite qu'une caisse consacre une grande part de ces fonds propres aux AFI parce qu'elles s'adressent à des bénéficiaires potentiels d'action sociale particulièrement précarisés et inversement.

Hypothèse 2 : Le dynamisme des partenaires locaux détermine les arbitrages financiers entre les destinataires possibles des fonds propres. L'hypothèse est faite qu'une caisse qui intervient sur un territoire où le tissu associatif et les partenaires locaux sont très actifs en matière d'action sociale, choisira de consacrer en priorité ces fonds propres aux services et aux partenaires, plutôt qu'aux aides individuelles et qu'inversement si la politique d'action sociale des partenaires est peu développée, elle consacra une part plus importante de ces fonds propres aux aides individuelles.

Hypothèse 3 : La stratégie et l'histoire de l'action sociale de chaque caisse sont déterminantes pour comprendre les choix budgétaires actuels.

2.3.1 - Hypothèse 1 : les caractéristiques sociodémographiques des allocataires

Pour tester cette première hypothèse, nous avons mis en regard la part des AFI dans les fonds propres de chaque caisse et deux indicateurs de la précarité des territoires, la part des bénéficiaires potentiels d'action sociale vivant sous le seuil de pauvreté et la part de ceux percevant le RMI. Les graphiques 2 et 3 permettent de visualiser les résultats.

Aide à la lecture des graphiques

Sur les graphiques, chaque point est positionné en fonction de deux valeurs et représente une Caf. Sur le graphique n° 2, par exemple, le point le plus à droite du graphique représente une Caf qui consacre 29,9 % de ses fonds propres aux AFI pour une part de bénéficiaires potentiels d'action sociale vivant sous le seuil de pauvreté de 67,4 %. La forme du nuage de points donne une indication sur la relation entre la variable en ordonnée (la part des AFI dans les fonds propres) et la variable en abscisse (la part des bénéficiaires potentiels d'action sociale vivant sous le seuil de pauvreté).

Il y a une corrélation positive entre les deux variables lorsqu'on observe un accroissement simultané des deux paramètres. Le nuage de points prend alors la forme d'une bande allant de la gauche supérieure à la droite inférieure.

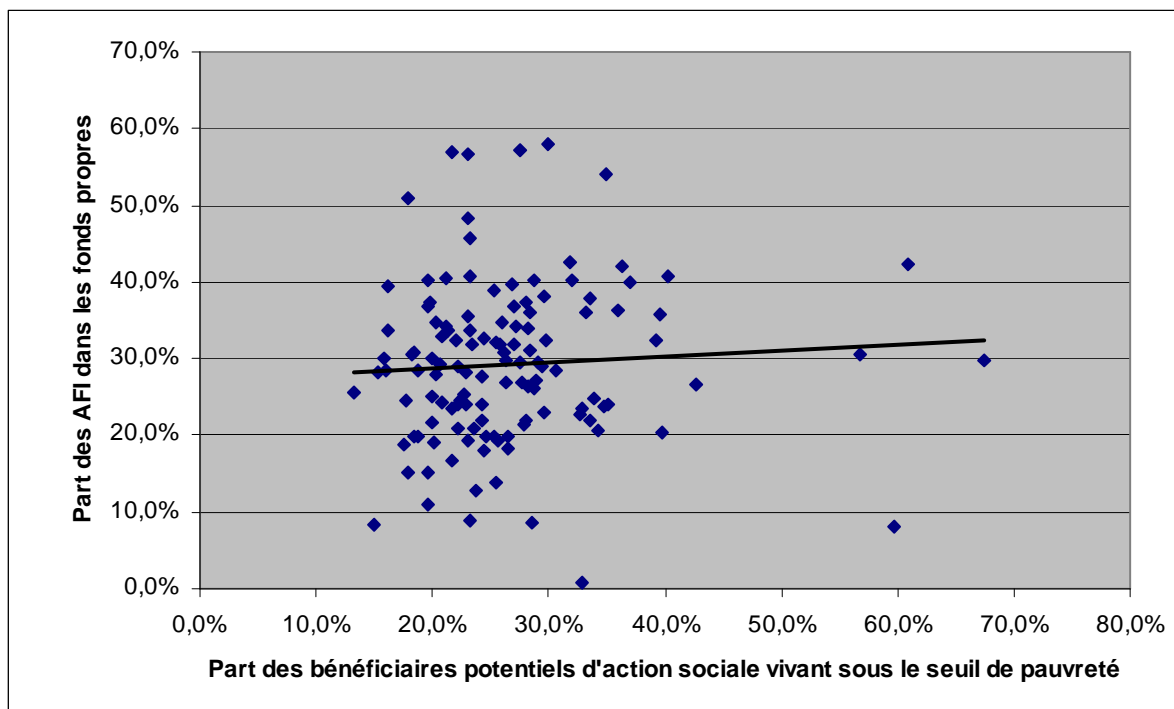
Il y a une corrélation négative entre les deux variables lorsqu'elles évoluent en sens inverse. Le nuage de points prend alors la forme d'une bande allant de la gauche supérieure à la droite inférieure.

Il n'y a pas de corrélation entre les deux variables lorsque le nuage de points est dispersé.

On n'observe pas de relation claire, positive ou négative, entre la part des bénéficiaires potentiels d'action sociale vivant sous le seuil de pauvreté et la part des AFI dans les fonds propres. Pour une part de bénéficiaires potentiels d'action sociale vivant sous le seuil de pauvreté autour de 23%, la part des fonds propres consacrée au AFI varie de 9 % à plus de 55 % selon les caisses (*cf. graphique 2*). Inversement, pour une part des AFI dans les fonds propres autour de 33 %, la part de bénéficiaires potentiels d'action sociale « pauvres » varie entre 16 % et 39 %. Globalement, la majorité des caisses consacre entre 15 % et 40 % de leur fonds propres aux AFI pour une part de bénéficiaires potentiels vivant sous le seuil de pauvreté allant de 15 % à 35 % sans que l'on observe une relation entre ces deux variables.

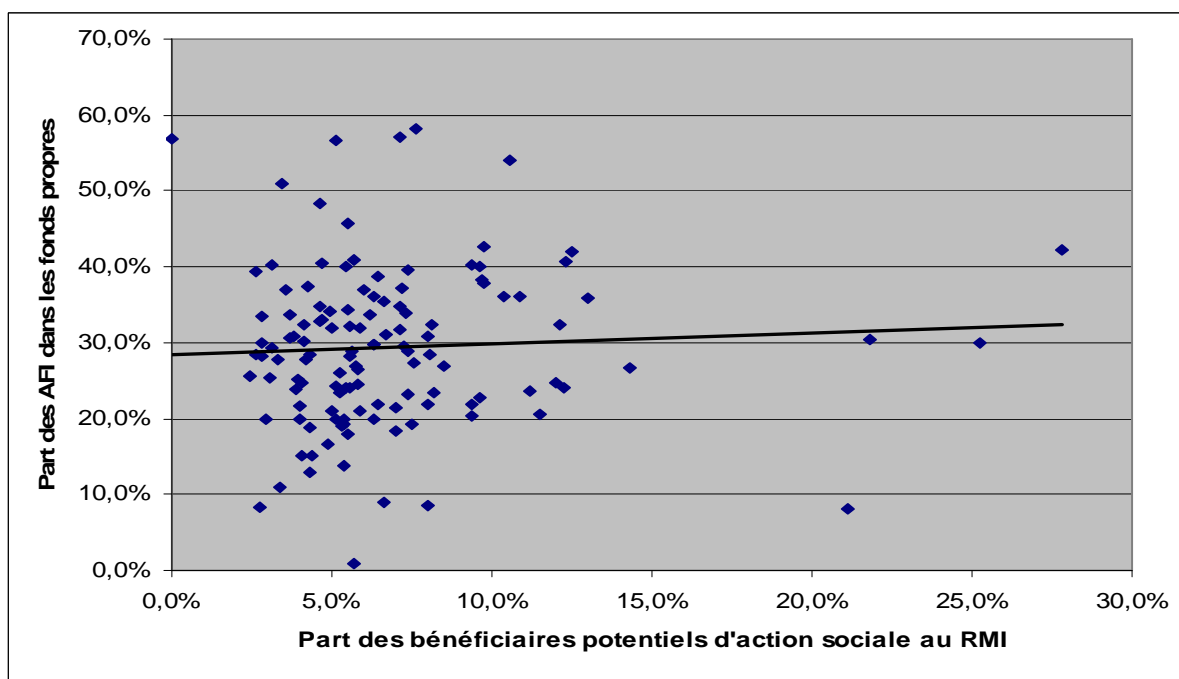
De la même manière, il n'y a pas de relation linéaire, positive ou négative, entre la part des bénéficiaires potentiels d'action sociale au RMI et la part des AFI dans les fonds propres (*cf. graphique 3*). Il ne semble donc pas y avoir de relation simple entre la plus ou moins grande précarité des familles et la politique d'action sociale en matière d'aides individuelles des caisses.

Graphique 2 - Part des bénéficiaires potentiels d'action sociale vivant sous le seuil de pauvreté et part des AFI dans les fonds propres



Remarque : Chaque point représente une caisse. La droite représente la courbe de tendance.
 Source : Ventilation fonctionnelle des dépenses d'action sociale - 2006 - CNAF

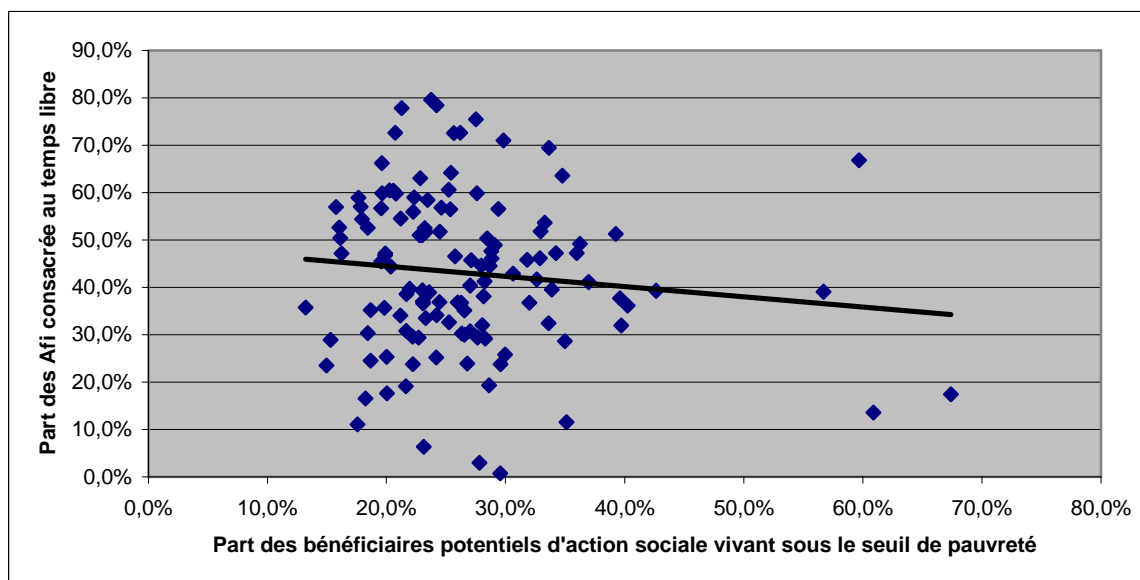
Graphique 3 - Part des bénéficiaires potentiels d'action sociale au RMI et part des AFI dans les fonds propres



Remarque : Chaque point représente une caisse. La droite représente la courbe de tendance.
 Source : Ventilation fonctionnelle des dépenses d'action sociale - 2006 - CNAF

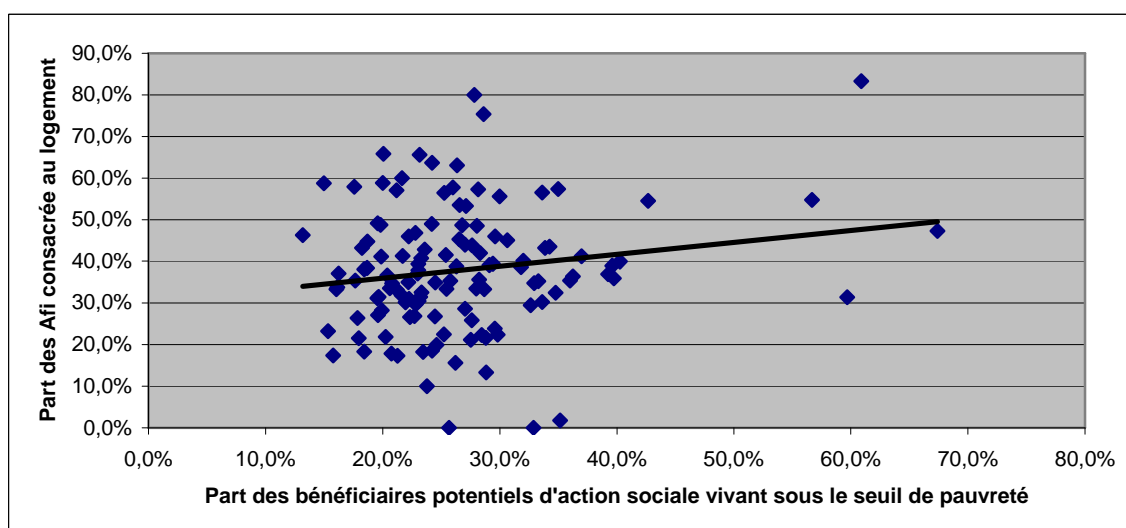
La mise en regard, pour chacune des caisses, de la part des bénéficiaires potentiels d'action sociale vivant sous le seuil de pauvreté et de la part des AFI consacrée à chacun des trois principaux domaines d'intervention n'est pas plus probante (cf. graphiques 4, 5 et 6). Il n'y a pas de relation linéaire, par exemple, entre la part des AFI « logement » et la précarité des bénéficiaires potentiels d'action sociale.

Graphique 4 - Part des bénéficiaires potentiels d'action sociale vivant sous le seuil de pauvreté et part des AFI consacrée au temps libre



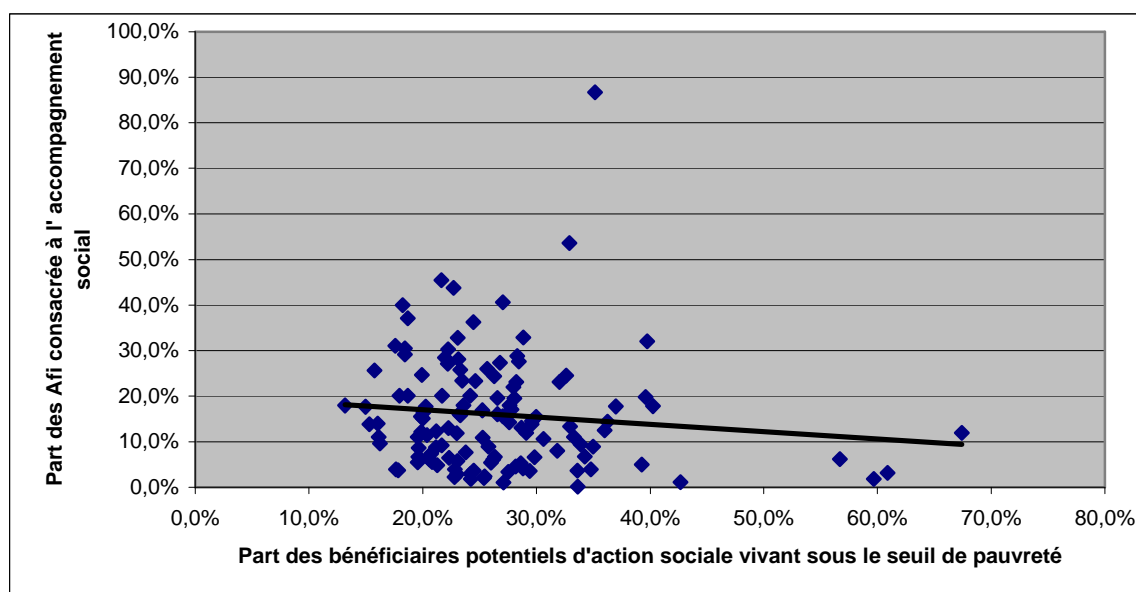
Remarque : Chaque point représente une caisse. La droite représente la courbe de tendance
 Source : Ventilation fonctionnelle des dépenses d'action sociale - 2006 - CNAF

Graphique 5 - Part des bénéficiaires potentiels d'action sociale vivant sous le seuil de pauvreté et part des AFI consacrée au logement



Remarque : Chaque point représente une caisse. La droite représente la courbe de tendance
 Source : Ventilation fonctionnelle des dépenses d'action sociale - 2006 - CNAF

Graphique 6 - Part des bénéficiaires potentiels d'action sociale vivant sous le seuil de pauvreté et part des AFI consacrée à l'accompagnement social



Remarque : Chaque point représente une caisse. La droite représente la courbe de tendance.
Source : Ventilation fonctionnelle des dépenses d'action sociale - 2006 - CNAF

2.3.2 - Hypothèse 2 : les caractéristiques du partenariat et de la politique d'action sociale au niveau local

Dans quelle mesure le dynamisme de l'action sociale des autres partenaires associatifs et/ou institutionnels est-il déterminant dans les arbitrages financiers en matière d'AFI ?

Les monographies effectuées dans les Caf A – B – C et D éclairent cette question. Les agents de direction ont tendance à mobiliser le contexte partenarial en matière d'action sociale pour justifier les arbitrages financiers et plus largement les choix stratégiques en matière d'action sociale. Le tableau 18 présente de manière synthétique ces deux aspects.

Les caisses C et A sont deux territoires qui interviennent sur un territoire plutôt favorisé : elles font parties des 25% des caisses ayant la part de bénéficiaires potentiels d'action sociale vivant sous le seuil de pauvreté la plus faible. Mais la part des AFI dans les fonds propres diffère sensiblement dans ces deux caisses : elle s'élève à 35 % dans la Caf A contre 8 % dans la Caf C. Le dynamisme partenarial de ces deux territoires peut expliquer en grande partie ces différences. Le territoire couvert par la Caf C se caractérise par un dynamisme fort et historique des autres partenaires (Conseil Général, communes, etc.) et du tissu associatif, en matière d'action sociale. Ainsi, la Caf préfère renforcer les aides aux partenaires, par l'abondement de fonds et le financement d'associations.

A l'inverse, dans la Caf A, les agents de direction font le constat de la frilosité des élus locaux et de leur manque d'expertise en matière d'action sociale et de la fragilité du tissu associatif. En conséquence, la caisse a des difficultés à financer les partenaires (peu de propositions de projets, taux de contractualisation faible, etc.) et privilégie les aides individuelles, historiquement élevées dans cette caisse. Parallèlement, la Caf A reconnaît ses difficultés à faire évoluer sa politique d'aides individuelles, même si elle n'en ait pas complètement satisfaite. Elle craint qu'en supprimant une aide le besoin ne soit plus couvert faute de prise en charge par d'autres partenaires. Cet état de fait n'empêche pas des partenariats ponctuels efficaces. A la Caf A, la part des AFI dédiée au temps libre, historiquement importante, est à mettre en lien avec le partenariat actif mise en place depuis de longues dates avec la Direction départementale de la jeunesse et des sports.

Tableau 18 - Arbitrages financiers dans les quatre caisses enquêtées et justifications

		Part des aides individuelles aux familles		Part des aides aux partenaires (hors prestation de service)		Part des aides aux services	
CAF C	Niveau et évolution	Faible	En baisse	Elevé	En hausse	Faible	En baisse
	Justification	Les AFI ne sont pas la priorité	Le passage au FSL a fait mécaniquement baissé le montant des AFI	Territoire très dynamique en matière d'action sociale	Passage FSL	Peu de suivi individuel des familles par les TS	
CAF D	Niveau et évolution	Elevé	En baisse	Faible	En hausse	Elevé	Hausse
	Justification	Tradition d'aides directes aux familles (précarisation du territoire) Accent sur les aides au logement (vétusté du parc immobilier)	Passage au FSL Ciblage accru.	Territoire rural peu dynamique en matière d'action sociale.	Priorité donnée aux partenaires car territoire en retard en matière d'équipement collectif.	Poids historique lié au nombre de TS	
CAF A	Niveau et évolution	Elevé	En baisse	Faible	En baisse	Elevé	Hausse
	Justification	Niveau historiquement élevé, maintenu tant que le budget permet de faire face à l'ensemble des demandes	Le passage au FSL a fait mécaniquement baissé le montant des AFI	Filosofie des élus locaux et fragilité du tissu associatif	Très peu de demandes de subvention	Priorité aux actions collectives avec les familles	
CAF B	Niveau et évolution	Peu élevé :	En Baisse	Moyen	En baisse	Elevé	Hausse
	Justification	Absence d'aides au logement sans délégation. Dynamisme des partenaires. Généralisation des aides sur projet	Régulation comptable (ATL) Passage FSL	Financement de projet ciblé		Poids historique des services : choix d'être bien implanté localement via les centres sociaux	Personnel en hausse

Les CAF D et B sont dans une situation inverse des deux caisses précédentes, du point de vue des caractéristiques sociales de familles. Elles font partie des 25 % des caisses ayant les parts de bénéficiaires potentiels d'action sociale pauvres les plus élevées. Pour autant, leurs choix en matière de dépenses d'aides individuelles sont très différents : la CAF B y consacre 24 % de ses fonds propres alors que la CAF D y consacre 38 %, la plaçant parmi les 25 % des caisses ayant les parts d'AFI dans les fonds propres les plus élevées. Les caractéristiques des politiques d'action sociale de l'ensemble des partenaires et du tissu associatif peuvent en partie expliquer cet état de fait. Sur le territoire de la CAF B, le dynamisme historique de l'action sociale de l'ensemble de partenaires et des associations a eu tendance à favoriser les dépenses de fonds propres en faveur des services et des partenaires. La CAF B privilégie la présence sur l'ensemble du territoire plutôt que l'aide individuelle. Le financement de travailleurs sociaux intervenant dans les nombreux centres sociaux de la caisse témoigne de ce choix.

A la CAF D, la situation partenariale en matière d'action sociale est différente. Elle est caractérisée par une tradition historique d'aides directes aux familles à laquelle la CAF D ne déroge pas. Cette caractéristique est en partie liée à l'héritage paternaliste du tissu industriel de la région. Parallèlement, le territoire s'avère très en retard en matière d'équipement collectif et la CAF D fait donc désormais de l'aide aux partenaires sa priorité.

Dans les CAF D et B, on observe deux manières de faire face à la précarité des familles. Outre les différences liées au dynamisme partenarial et associatif ces deux caisses font face à des formes de précarité différentes. Sur le territoire de la CAF B, la précarité touche une population souvent immigrée, qui a des difficultés en français mais qui bénéficie d'une solidarité familiale et communautaire. La Caf a donc fait le choix de s'appuyer sur ces solidarités en privilégiant le financement d'associations en interaction avec ces communautés et de centres sociaux. La précarité sur le territoire de la CAF D est plutôt liée au déclin industriel de la région.

En dehors des caractéristiques locales du partenariat, la multiplication des missions revenant aux Conseils Généraux a largement changé la donne pour les caisses. Le passage au FSL en est un bon exemple. Désormais la quasi-totalité des caisses abondent un Fond Solidarité Logement et parfois également un Fond Solidarité Energie, pilotés par leur Conseil Général. La prise en charge par le Conseil Général de la problématique du maintien dans le logement (paiement des factures liées au logement) a entraîné de manière mécanique une diminution de la masse financière consacrée aux AFI : en général les caisses abondent les FSL et FSE d'un montant équivalent ou légèrement inférieur à ce qu'elles consacraient auparavant aux impayés énergie et loyer. Le passage au FSL a par ailleurs obligé les caisses à repositionner leurs aides individuelles dans le domaine du logement soit en renforçant les autres aides au logement existantes (aide à l'installation, à l'équipement du logement...), soit en renforçant d'autres domaines d'intervention.

2.3.3 - Hypothèse 3 : La politique d'action sociale de la Caf

Les arbitrages financiers en matière d'AFI dépendent également, en partie, de ce que chaque caisse pense être l'objectif principal des aides individuelles. Le rapprochement entre la part consacrée aux AFI par chaque caisse et la finalité des AFI déclarée par chacune d'entre elles montre que les arbitrages financiers traduisent une certaine façon d'appréhender les AFI (cf. tableau 19). Ainsi, les caisses qui consacrent une part élevée de leur fonds propres aux AFI sont plus nombreuses qu'en moyenne à déclarer que les AFI servent en priorité à « améliorer les conditions de vie des familles » alors que pour celles qui y consacrent les plus faibles parts, les AFI servent en priorité à « soutenir un projet ». De fait, les aides sur projet nécessitent des aides aux services plus importantes pour financer l'accompagnement social assuré par les travailleurs sociaux. Enfin, les caisses qui déclarent que l'objectif principal des AFI est de « faire face à des difficultés passagères » ont en général une part des AFI dans les fonds propres de niveau intermédiaire.

Tableau 19 - Part des AFI dans les fonds propres et objectif prioritaire attribué aux AFI

Objectif prioritaire	Nombre de caisses	Part médiane d'AFI dans les fonds propres	Nombre de caisses faisant partie des 50% consacrant le plus aux AFI
Améliorer les conditions de vie des familles	46	30.5%	27
Soutenir un projet familial ou professionnel	37	27.8%	15
Faire face à des difficultés passagères	37	28.4%	18

Sur certains domaines d'intervention, des choix stratégiques formulés de longue date peuvent expliquer l'implication de la caisse dans un domaine particulier. Par exemple, la CAF D a, de manière historique, un budget important d'aides individuelles extralégales dans le domaine du logement. Celui-ci s'explique par la vétusté du parc immobilier dans la région qui génère notamment des factures énergie conséquentes pour les locataires compte tenu des conditions climatiques.

Même s'il semble y avoir une certaine corrélation entre d'une part la finalité que l'on attribue aux aides individuelles et d'autre part le dynamisme des partenaires en matière d'action sociale et certaines caractéristiques locales (caractéristiques du parc immobilier...) et le budget consacré aux AFI, il est fréquent que la plupart des agents de direction et conseillers techniques interrogés ne sachent pas justifier les arbitrages financiers opérés. Il est plutôt mentionné que tant que le budget permet de faire face à l'ensemble des demandes, il n'y a pas vraiment de réflexion menée sur le budget des AFI, que les budgets sont reconduits d'année en année ou encore que « historiquement » la caisse a toujours eu une politique d'aides individuelles généreuse. Ce sentiment d'historicité de la politique des AFI se retrouve également lors de l'analyse des règlements intérieurs : les QF plafonds sont le fruit de la conversion en euros des QF en francs sans autre justification, la liste des biens d'équipement possible a été reprise il y a plusieurs années sur le règlement intérieur d'une autre caisse etc. Il y a sans doute des justifications étayées à ces choix mais le personnel en place, renouvelé depuis ces prises de décisions, ne les connaît pas. Il semble donc que pour une grande part la configuration actuelle du dispositif des AFI traduit des choix historiques de la caisse, que les agents sont plus ou moins en capacité d'explicitier aujourd'hui.

Pour autant, dans les différentes caisses enquêtées, le dispositif des AFI n'est pas figé. Les directives de la dernière COG, se prononçant pour une baisse nette des AFI dans les dépenses d'action sociale, la mise en place du FSL dans de nombreux départements, l'adhésion à VACAF par la plupart des caisses, la systématisation des diagnostics territoriaux très détaillés pour étayer la négociation des schémas directeurs d'action sociale... ont permis de nombreuses adaptations du dispositif des AFI ces dernières années. Si certaines caisses ont procédé à des ajustements à la marge, en se recentrant sur les aides existantes, d'autres semblent en avoir profité pour repenser leur politique d'aides individuelles.

2.4 - Freins et vecteurs d'adaptations de la politique des AFI

2.4.1 - 90% des caisses déclarent qu'elles ont procédé à des adaptations importantes de leurs AFI depuis 2001

D'après les réponses au questionnaire d'évaluation rempli par les caisses, 89 % d'entre elles (soient 108 caisses) ont procédé à des adaptations importantes de leurs AFI depuis 2001. Les adaptations opérées (cf. tableau 20) s'organisent autour de trois axes :

① - Diminution budgétaire

Plusieurs possibilités s'offrent aux caisses pour atteindre cet objectif. Le premier consiste à baisser les QF plafonds. Cette mesure permet mécaniquement de diminuer le nombre de demandes recevables et de cibler les aides sur les populations les plus précaires. Les mesures de diminution budgétaire passent également dans de nombreuses caisses par la suppression ou du moins la réduction des attributions automatiques (mères médaillées, PEL étudiant, etc.).

Une autre possibilité pour diminuer le budget consacré aux AFI est d'accentuer le ciblage des aides. Le ciblage (ou « recentrage ») peut s'opérer en direction de publics particuliers : les jeunes, les salariés précaires... notamment. Les CAF B et D mettent particulièrement l'accent sur les travailleurs pauvres, faisant le choix de laisser les situations de grande précarité au Conseil Général. Une autre manière d'opérer un recentrage des aides est de conditionner de manière systématique les aides individuelles à des événements cibles déstabilisants (perte ou reprise d'emploi, décès, naissance, séparation...). Le ciblage peut s'organiser également autour de la définition plus stricte des champs d'intervention. La CAF C ne donne suite aux demandes d'aides que si elles entrent dans un des cinq domaines suivants : soutien à la fonction parentale, logement (hors FSL), prévention et endettement, événements familiaux et loisirs, vacances, activité extra scolaire. Le ciblage des aides s'opère également par l'exclusion de certains domaines d'intervention comme par exemple les découverts bancaires, l'assurance voiture, etc. Enfin, la réflexion sur le recentrage des aides individuelles est très souvent en lien avec le développement des aides sur projet (cf. *le focus sur les aides sur projet*). C'est notamment le cas à la CAF B qui ne propose plus que deux types d'aides : les aides sur projet et les aides au temps libre.

② - Simplification

Une autre forme d'évolution des AFI passe par la simplification des règlements intérieurs. Il s'agit notamment d'harmoniser les QF plafonds entre les différentes aides. La départementalisation s'avère particulièrement propice à ce type d'évolution. Dans un certain nombre de caisses, cette démarche de simplification se construit en partenariat avec les acteurs locaux concernés dans un souci de cohérence territoriale de l'action sociale et d'amélioration de sa lisibilité. Dans la mesure du possible, il s'agit d'harmoniser les critères d'accès aux aides entre les différents partenaires.

③ - Modification du contenu des aides

Prérogatives de la dernière COG en matière d'aides individuelles, les aides sur projet font partie des évolutions des AFI les plus souvent citées. Souvent en lien avec les modifications de la politique vacances et/ou avec la volonté de cibler plus systématiquement les AFI sur des événements « cibles », les aides sur projet se caractérisent par une augmentation des montants octroyés, des critères d'attribution plus souples et un accompagnement social renforcé des familles (cf. *focus sur les aides sur projet*)

Les caisses sont nombreuses à mentionner des adaptations notables de leurs politiques temps libre. La modification la plus sensible est l'adhésion à VACAF. Mais les Caf sont également nombreuses à mentionner l'évolution de leurs aides aux activités extra scolaires, au premier départ, etc. Les modifications de la politique d'aide au temps libre sont dans plusieurs caisses en lien avec le développement des aides sur projet, ce domaine d'intervention étant souvent considéré, comme particulièrement propice au développement de projet, fédérateur pour l'ensemble de la famille.

Enfin, de manière plus anecdotique, quelques caisses mentionnent l'introduction du soutien à la parentalité comme champ d'intervention à part entière en matière d'aides individuelles. Le développement de ce champ d'intervention est l'occasion d'introduire les parents non gardien comme bénéficiaires potentiels des AFI.

Tableau 20 - Les formes d'évolution des AFI depuis 2001, à partir des déclarations des caisses (plusieurs réponses possibles)

	Nombre de caisses concernées (en %)
Aide sur projet	56 (51%)
Diminution budgétaire	32 (29%)
Ciblage, recentrage	38 (35%)
Modification de la politique vacances	35 (32%)
Soutien à la parentalité	9 (8%)
Simplification, harmonisation	17 (16%)
Combinaisons les plus fréquentes :	
Aide sur projet + vacances	15 (14%)
Aide sur projet + ciblage	18 (17%)
Aide sur projet + diminution budgétaire	12 (11%)

Remarque : Les items proposés sont issus d'un codage des 108 réponses en clair

Lecture : 56 caisses sur les 108 (soit 51%) ayant déclaré avoir fait des adaptations importantes de leurs AFI depuis 2001 mentionnent les aides sur projet comme formes d'évolution des leurs aides

Source : Questionnaire d'évaluation des AFI - 2008

Ces différents axes d'évolution des AFI ne sont pas exclusifs les uns des autres et chaque caisse peut se positionner sur une certaine combinaison de ces axes. Il est intéressant de noter que la combinaison la plus fréquente en matière d'adaptation est le développement d'aides sur projet et le ciblage (cf. tableau 20) : les aides sur projet étant une forme d'aide particulièrement coûteuse en moyen humain et financier (montant octroyé élevé, accompagnement renforcé), le ciblage accru sur certains événements ou populations peut permettre en contre partie d'en limiter la nature expansive.

2.4.2 - Freins et vecteurs d'évolution de la politique des AFI

Les monographies ont permis de dégager à la fois les vecteurs d'adaptations de la politique des AFI mais également les éléments qui peuvent constituer des freins à son évolution.

Les politiques d'aides individuelles des autres partenaires comme vecteurs d'adaptations des AFI

La politique d'aides individuelles des autres partenaires peut s'avérer un bon vecteur d'adaptation de la politique d'action sociale de la caisse. A titre d'exemple, comme cela a été déjà mentionné, le passage au FSL a obligé les caisses à repositionner leurs politiques d'aides individuelles en matière de logement et d'habitat.

De manière plus générale, la bonne connaissance de la politique d'action sociale des autres partenaires et de son évolution permet aux caisses de faire évoluer de manière constructive leurs propres aides individuelles. Les quatre caisses enquêtées attachent en matière d'AFI une grande importance « à être là, où les autres ne sont pas ». En particulier, elles souhaitent couvrir les champs non couverts par les autres partenaires (par exemple, le soutien à la parentalité, en permettant au parent non gardien de percevoir des aides) et continuer d'offrir la possibilité à tous les allocataires de faire des demandes d'aides via l'examen des dossiers en commission.

Cet objectif institutionnel poursuivi par les AFI « d'être là, où les autres ne sont pas » est à double tranchant pour les caisses. Il peut les placer en position de « voiture balais », traitant toutes les demandes de dérogation par rapport aux règlements intérieurs des autres partenaires. Ce cas de figure est regretté, par exemple, par la CAF D, qui voyant les critères d'attribution du FSL se durcir (pour des raisons budgétaires), se voit obligée de traiter en commission de nombreuses demandes pour des impayés de loyers.

A l'inverse, la volonté de « faire ce que les partenaires ne font pas » peut s'avérer un bon vecteur d'innovation sociale. L'analyse des demandes dans le cadre de la commission peut être l'occasion de construire de nouveaux champs d'intervention, de mieux répondre aux besoins des familles, etc.

La départementalisation induit une simplification des AFI

Observé à la CAF D, le processus de départementalisation impose aux caisses de réfléchir à l'harmonisation de leur politique d'action sociale, en particulier en matière d'aides individuelles. C'est l'occasion de produire de la connaissance sur les AFI et de réfléchir au fondement de chaque type d'aide. Par exemple, la réflexion sur les QF plafond est souvent riche d'enseignement. Lequel choisir entre ceux des deux caisses concernées par l'harmonisation des règlements intérieurs ? Comment doit-on construire le QF plafond ? Le QF plafond est-il un outil de gestion des dépenses ou un outil d'appréciation de la précarité des familles ? La départementalisation est l'occasion de mettre à plat les dispositifs, de les simplifier et de leur donner de la cohérence.

L'articulation des AFI avec les missions du service de travail social

Dans l'ensemble des caisses enquêtées, les choix en matière d'aides individuelles sont toujours étroitement liés, même en creux, avec les missions des travailleurs sociaux. Le fait que l'instruction des demandes d'AFI soit faite ou non par les travailleurs sociaux de la caisse s'est avéré une ligne de clivage très importante entre les caisses enquêtées.

Dans les CAF C et A, les travailleurs sociaux n'instruisent pas les dossiers d'AFI, ou de manière très exceptionnelle. A la CAF A, cela tient à la volonté explicite de la direction de ne pas instruire les dossiers, les missions des travailleurs sociaux étant centrées sur le collectif (DSL, intervention collective, montage de partenariat...). A la CAF C, la direction serait plutôt encline à une instruction des dossiers d'AFI par les travailleurs sociaux mais ces derniers souhaitent privilégier le suivi global des familles par les travailleurs sociaux du Conseil Général.

Quelque soit les raisons du choix de ne pas instruire les dossiers d'AFI, celui-ci induit au moins trois difficultés qui ne facilitent pas un processus d'évolution des AFI :

- N'étant pas confronté aux demandes d'aides financières des familles, les travailleurs sociaux ne peuvent pas être véritablement associés à la réflexion sur l'adaptation des aides à l'évolution des besoins des familles,
- Dépendantes des demandes des travailleurs sociaux des autres partenaires (en général le Conseil Général), ces caisses ont des difficultés accrues pour anticiper les budgets d'AFI. A la CAF A, par exemple, les conseillers techniques ne comprennent pas pourquoi cette année il y a eu moins de demandes que l'an dernier,
- Les modifications des AFI et les créations de nouvelles aides ne sont pas toujours bien comprises par les travailleurs sociaux des partenaires si bien qu'il y a une appropriation lente des modifications des règlements intérieurs de la caisse. Ceci explique, par exemple, le nombre très faible de demandes dans le cadre des aides sur événement, nouvellement créées à la CAF A.

Ces difficultés pourraient être surmontées dans le cadre d'un partenariat étroit avec les travailleurs sociaux instructeurs. Dans les deux caisses enquêtées, celui-ci semble difficile à organiser. Les réunions d'informations et les relations interpersonnelles ponctuelles sont insuffisantes du point de vue des conseillers techniques des caisses. A la CAF A, l'absence de pilotage de l'action sociale par le Conseil Général, depuis la disparition du CASU est particulièrement problématique : absence de réunions d'échanges, d'études sur les besoins de familles en matière d'action sociale, etc.

Dans les CAF D et B, la situation est très différente. Les travailleurs sociaux instruisent les demandes d'AFI mais cette activité s'articule à l'ensemble de leurs autres modes d'interventions plutôt axés sur le collectif (actions avec des groupes, actions collectives et partenariales à visée DSL, développement d'infrastructures, etc.). Pour pouvoir mener de front des interventions partenariales et individuelles, le choix a été fait d'un accompagnement individuel beaucoup plus ciblé. La CAF D, qui avait une politique d'AFI plutôt généreuse, a dû réviser sa doctrine : ciblage sur les difficultés conjoncturelles et les situations de surendettement parallèlement au renvoi des situations de difficultés récurrentes au Conseil Général. De la même manière, la CAF B a souhaité rééquilibrer les modes d'interventions (individuel/collectif). La caisse a fait le choix de généraliser les aides sur projet et de recentrer les aides sur un public rencontrant des difficultés passagères liées à des changements entraînant un déséquilibre familial (d'où les événements tels que la séparation, la perte d'emploi..). Trois catégories de public ont été définies :

- Un public se présentant lui même au service social : salariés précaires, chômeurs indemnisés avec un fait générateur (séparation, perte d'emploi) ou encore une difficulté dans la gestion budgétaire (endettement ou surendettement),
- Un public issu des offres de service : offre de service API, offre de service prévention des expulsions locatives,
- Une expérimentation pour le public non allocataire concerné par un droit de garde ou d'hébergement.

Dans ces deux caisses, la réflexion sur les missions des travailleurs sociaux a été l'occasion de repenser la politique des AFI, tout en la rendant plus cohérente avec la politique en direction des partenaires. Les travailleurs sociaux interrogés dans ces deux caisses trouvent que l'articulation entre le versant individuel et collectif de leur mission est intéressante. Ils vont, par exemple, financer une association pour la réhabilitation d'un immeuble et pourront attribuer des aides individuelles à certaines familles pour qu'elles puissent participer à ce projet.

Les directives nationales

Dans l'ensemble des caisses enquêtées, les directives de la CNAF sont un élément de réflexion important. Même si elles ne sont pas directement suivies, elles interpellent et sont l'occasion de clarifier le positionnement des caisses.

Le développement des aides sur projet préconisé par la COG a été un axe de réflexion dans l'ensemble des caisses enquêtées. Le choix a été fait de renforcer les aides sur projet déjà existantes à la CAF B ou de mettre en place une aide sur événement à la CAF A. A la CAF D, les travailleurs sociaux ont considéré que dès lors qu'il y avait un accompagnement social, il s'agissait d'une forme d'aide sur projet et n'ont pas trouvé nécessaire de créer une nouvelle aide. De même, les objectifs de la politique vacances indiqués dans la COG peuvent faciliter les arbitrages en la matière. A la CAF A, par exemple, il a été choisi de poursuivre l'objectif de « départ effectif » (au détriment de la mixité sociale et de l'implication des parents) en privilégiant des aides financières importantes ciblées sur les plus précaires.

Le manque de connaissance des AFI : principal frein à leur évolution

Le principal frein à l'évolution de la politique des AFI est le manque de connaissance du dispositif. L'absence d'étude des publics bénéficiaires, d'évaluation des effets sur les familles, le manque de diagnostic des besoins des familles, d'analyses fines de l'ensemble de l'action sociale du territoire, etc. ne favorisent pas la réflexion sur les AFI. A titre d'exemple, la CAF A en l'absence, pour l'instant, d'une meilleure connaissance de son dispositif d'Afi, préfère le statut quo plutôt que d'envisager des évolutions dont elle mesure mal les conséquences. En outre le manque de connaissance global du dispositif rend difficile les discussions avec les administrateurs pour envisager son évolution.

3 - Coordination et modalités d'attribution des AFI

Outre les arbitrages financiers en matière de fonds propres, les modalités de la coordination des aides avec les autres partenaires (3.1) et les caractéristiques des modalités d'attribution (3.2) complètent l'analyse de la politique des AFI.

3.1 - Une coordination des aides avec les partenaires plus ou moins formalisée

3.1.1 - Connaissance et prise en compte des critères des autres partenaires en matière d'aides individuelles

Toutes les caisses ont une connaissance, même partielle, des critères d'attribution des autres partenaires. Les modes de connaissance sont variables. La CAF C a mené une étude ad hoc pour connaître de manière précise et exhaustive l'ensemble des aides individuelles proposées par les partenaires et les associations. La CAF A, quant à elle, s'appuie toujours sur la liste établie par le CASU, plus ou moins mis à jour depuis la suppression de cette instance.

De plus, globalement, les caisses tiennent compte des critères d'attribution des autres partenaires pour construire leur propre critère d'attribution : 81 % des caisses tiennent compte au moins partiellement des critères d'attribution des partenaires (*cf. tableau 21*).

Tableau 21 - Prise en compte des critères d'attribution des partenaires

Les critères d'attribution des AFI tiennent-ils compte des critères d'attribution appliqués par vos partenaires ?	Nombre de caisses	En %
Non	18	18.7 %
Oui, partiellement	57	59.4 %
Oui, totalement	21	21.9 %
Ensemble	96	100 %

Source : Questionnaire d'évaluation des AFI - 2008

3.1.2 - Coordination des aides peu formalisée en amont de l'attribution des aides

Les 4/5 des caisses déclarent que l'attribution de certaines de leurs aides, voire de toutes, est coordonnée avec d'autres partenaires (*cf. tableau 22*). Les domaines concernés (mentionnés en clair dans le questionnaire) sont principalement le temps libres, le logement (via le FSL), les jeunes (dans le cadre du FAJ) et l'insertion (notamment quand le bénéficiaire touche le RMI). Mais les réponses en clair soulignent également le flou qui entoure la notion de coordination. Certaines caisses, au lieu de répondre à la question des domaines d'intervention concernés par l'attribution coordonnée, ont mentionné les noms des partenaires (MSA, CCAS, CG...). D'autres ont répondu « l'ensemble des prêts et secours qu'aucun autre partenaire ne peut financer », faisant référence plutôt au principe de subsidiarité qu'à la question du partenariat.

Tableau 22 - Attribution coordonnée des aides

L'attribution des AFI est-elle coordonnée avec d'autres partenaires ?	Nombre de caisses	En %
Non	26	21.3
Oui, certaines	92	75.4
Oui, toutes	4	3.3
Ensemble	122	100%

Source : Questionnaire d'évaluation des AFI - 2008

Si dans la grande majorité des caisses une certaine forme de coordination semble exister, celle-ci s'avère assez peu formalisée comme en témoigne la faiblesse des commissions partenariales. Vingt-six caisses fonctionnent avec une commission partenariale sans mise en commun des fonds (essentiellement dans les domaines du logement et du temps libre) et seulement 14 caisses attribuent des aides dans le cadre d'une commission partenariale avec mise en commun des fonds. Il s'agit le plus souvent de fonds d'aides aux jeunes, de compensation du handicap, de fonds partenariaux pour les vacances ou pour les aides d'urgence (*cf. tableau 23*).

Tableau 23 - Attribution des aides par une commission partenariale

Attribution des aides (ou certaines) par une commission partenariale... En % (nombre de caisses)	Oui	Non	Ensemble
Sans mise en commun des fonds	21.5% (26)	78.5% (95)	100% (121)
Avec mise en commun des fonds	11.5% (14)	88.5% (108)	100% (122)

Source : Questionnaire d'évaluation des AFI - 2008

Les monographies réalisées confirment ces résultats : la coordination entre les partenaires est peu formalisée et s'effectue plutôt en amont de l'attribution des aides.

Une première forme de coordination est l'affirmation d'une spécialisation des partenaires en terme de public. Par exemple, à la CAF D, la charte de partenariat établie avec le Conseil Général établit que les publics en grande précarité sont plutôt orientés vers le Conseil Général alors que la Caf aide prioritairement les familles et les travailleurs pauvres.

Une autre forme de coordination est de vérifier le principe de subsidiarité : lors de l'examen d'une demande d'aide, l'ensemble des caisses enquêtées vérifie que les partenaires ont été sollicités, avant d'éventuellement s'associer au financement.

Le partenariat avec le Conseil Général sur les aides individuelles est plus ou moins abouti selon les caisses enquêtées. Alors que la CAF A regrette l'absence totale de pilotage du Conseil Général, la CAF D est satisfaite des contacts réguliers qu'elle entretient avec ce partenaire (échanges ponctuels sur l'instruction des dossiers, échanges sur les critères d'attribution des aides, sur les besoins des familles...). Quant à la CAF B, elle fait le constat d'un bon partenariat entre les directions qui se décline difficilement au niveau local, les travailleurs sociaux ayant des difficultés à mettre en œuvre la spécialisation en terme de public.

En dehors de ces formes de coordination globale, en amont de l'attribution des aides, des coordinations spécifiques fonctionnent de manière ponctuelle : partenariat technique avec l'UDAF sur le micro crédit à la CAF C, partenariat avec le Crous pour l'aide aux étudiants à la CAF D, convention avec l'association Retravailler Provence à la CAF B, etc.

3.2 - La majorité des caisses ont à la fois des aides sans passage en commission et des aides qui nécessitent obligatoirement une enquête sociale

Dans leurs grands principes, les modalités d'attribution des AFI sont relativement semblables d'une caisse à l'autre (cf. tableau 24).

95 % des caisses ont des aides attribuées sans passage par une commission : dans la très grande majorité des cas il s'agit d'aides dans les domaines du logement et du temps libre, attribuées sur critères administratifs pour lesquelles les services ont délégué.

Par ailleurs, 94 % des caisses ont des aides nécessitant obligatoirement une enquête sociale : il s'agit principalement d'aides exceptionnelles, quels que soient les domaines, attribuées par une commission d'action sociale. A noter qu'un faible nombre d'aides nécessitant une enquête sociale n'est pas attribué par une commission mais par délégué à la direction : il s'agit généralement d'aides d'urgence (ne pouvant attendre le passage en commission) ou des demandes de faibles montants (certaines commissions ayant choisi la délégué à la direction pour les demandes inférieures à un certain montant afin de ne pas engorger la commission d'action sociale).

Tableau 24 - Les modalités d'attribution des AFI

Nombre et % de caisses...	Nombre de caisses	%
Ayant des aides versées automatiquement sans demande de l'allocataire	48	39.3
Ayant des aides attribuées sans passage par une commission	115	95.0
Ayant des aides nécessitant obligatoirement une enquête sociale	114	94.2

Source : Questionnaire d'évaluation des AFI - 2008

Quelques caisses (48 caisses) déclarent avoir des aides automatiques attribuées sans demande de l'allocataire. Ces aides concernent principalement les aides au temps libre, les aides aux étudiants et les aides en cas d'évolution de la structure familiale (décès et naissances multiples). D'après les monographies et conformément aux directives nationales, ces aides tendent à être supprimées, du moins largement réduites par la mise sous conditions de ressources. Les caisses enquêtées ont néanmoins le souci du redéploiement de ces aides pour continuer à couvrir les champs d'intervention concernés. Cette question est particulièrement prégnante concernant la suppression de la prestation extralégale étudiant. A titre d'exemple, la CAF D a mis en place un partenariat avec le Crous en abondant une ligne budgétaire dédiée pour aider les étudiants les plus en difficultés.

Dans les faits, le gros volume des aides concernent des aides sans passage par une commission d'action sociale : 70 % des caisses déclarent que les décisions d'attribution des aides sont majoritairement prises par la direction de la caisse (par délégation du Conseil d'administration) ou par les services (*cf. tableau 25*). A noter que dans quelques caisses, la délégation aux services ou à la direction prend la forme d'une commission où sont examinés les dossiers.

Tableau 25 - Modes de décisions d'attribution des aides

Les décisions d'attribution des aides sont majoritairement prises par...	Nombre de caisses	%
La direction de la Caf par délégation du Conseil d'Administration	61	50.4
Le Conseil d'administration ou sa Commission d'action sociale	36	29.8
Les services	24	19.8
Ensemble	121	100%

Source : Questionnaire d'évaluation des AFI - 2008

3.3 - Les commissions d'action sociale : critères de décisions, avantages et inconvénients

Même si en terme de nombre d'aides et de volumes financiers, l'attribution des aides se fait majoritairement par les services, les commissions d'action sociale sont un lieu important de structuration du dispositif des AFI.

3.3.1. Des critères de décisions variables d'une caisse à l'autre et plus ou moins explicites

Comment fonctionnent les commissions d'action sociale ? Quels sont leurs critères de décisions ? D'après les monographies, l'organisation des commissions est relativement semblable d'une caisse à l'autre, en particulier sur les points suivants :

- Le rythme (mensuel ou bimensuel) et la durée des commissions (une demi-journée ou une journée),
- La préparation des commissions par les services : Les dossiers sont préparés en amont par les services (vérification des droits, précision de l'enquête sociale, vérification des pièces justificatives, échange avec le travailleur social instructeur si nécessaire, etc.) de sorte que les discussions en commission ne portent pas sur le volet administratif du dossier. En général, les services formulent également un avis technique,
- L'absence de diffusion des dossiers aux membres de la commission en amont.

En revanche, les critères de décisions des commissions sont relativement variables d'une caisse à l'autre et plus ou moins explicites. Une première ligne de clivage entre les caisses enquêtées est la formulation ou non d'une « doctrine » de la commission, négociée entre la direction et le Conseil d'administration : celle-ci précise les domaines d'intervention des aides, les publics prioritaires, les aides exclues du champ de la commission etc.

Que la commission soit dotée ou non d'une telle doctrine, au fil du temps, elle a établi des critères de décision oraux, une sorte de jurisprudence, qui permet d'assurer une certaine équité et cohérence dans les décisions d'attribution. L'attention des commissions porte en priorité sur :

- La notion de « reste à vivre par jour et par personne ». Pour les commissions des CAF C et B, le calcul du reste à vivre par jour et par personne est utilisé pour arbitrer entre prêt et subvention : s'il est supérieur à 20 euros à la CAF C et à 9 euros à la CAF B, la commission privilégie les prêts.
- La problématique de la récurrence : l'historique SIAS des demandes d'aides est analysé et permet aux administrateurs de juger de la récurrence dans le dispositif. Une récurrence très régulière (présentation de la même facture à la même date par exemple) peut être un motif de refus de l'aide. Il est fréquent que la commission accorde une aide tout en mentionnant par exemple que « c'est la dernière aide pour ce motif ».
- La « mobilisation », la « dynamisation » de la famille autour d'un projet : « On regarde l'état d'esprit de la famille » explique un administrateur de la CAF C. Les commissions sont attentives au dynamisme de la famille pour s'en sortir et vérifient que l'aide peut permettre à la famille de se mobiliser autour d'un projet (de formation, de reprise d'emploi, de vacances, d'installation dans un nouveau logement, etc.).
- Le réalisme de la demande : les administrateurs veillent à ce que le projet et/ou le plan d'intervention proposé soit réaliste. Ils sont également attentifs à ce que l'aide accordée ait un sens au regard des besoins de la famille. La disproportion entre le montant demandé et les besoins financiers de la famille peut être un motif de refus.

- L'avis technique des services : Les refus de la commission sont assez rares. Dès lors que les dossiers sont bien préparés par les services, les administrateurs interrogés déclarent qu'ils suivent dans la très grande majorité des cas l'avis technique. De manière très ponctuelle, il peuvent modifier le montant ou le type d'aide (transformation de subvention en prêt ou inversement).

3.3.2 - Inconvénients des attributions par une commission

Bien qu'ils aient établi des critères et des schémas implicites de décisions, les administrateurs reconnaissent qu'il est plus facile d'assurer une certaine équité lors d'une même commission que d'une commission à l'autre. La question de l'équité des décisions est souvent évoquée par les conseillers techniques comme un des inconvénients des commissions. Deux autres inconvénients sont régulièrement formulés :

- Les coûts de gestion élevés des commissions : Au regard des masses financières et du volume d'aides traitées par séance, le coût de gestion des aides avec passage en commission est très élevé. Ceci avait déjà été mentionné par le cabinet Mazars dans son rapport consacré à la "*Formation des coûts de gestion des prestations d'action dans les CAF*" (2004).
- Les délais d'attribution plus longs : Le rythme des commissions implique un traitement des demandes plus long que le traitement administratif par les services (de un jour à une semaine maximum).

3.3.3 - La plus-value des commissions

Si dans la très grande majorité des cas les commissions suivent l'avis technique et que par ailleurs, les coûts de gestion des aides attribuées par une commission sont plus importants, on peut légitimement s'interroger sur la plus value des commissions d'action sociale. Du point de vue des conseillers techniques et des agents de direction, les commissions permettent :

- D'assurer une très bonne qualité d'instruction des dossiers : Compte tenu de l'exigence des administrateurs lors de la présentation des demandes en commission, les conseillers techniques et en amont les travailleurs sociaux instructeurs préparent scrupuleusement les dossiers,
- D'être au plus près des besoins des familles, par l'examen de toutes les demandes dérogatoires aux règlements intérieurs de la Caf ou des partenaires. L'attribution par un système de commission permet d'assurer une certaine souplesse dans l'attribution des AFI.

Du point de vue des administrateurs, les commissions d'action sociale permettent :

- De faire fonctionner de manière pragmatique une instance politique faisant le lien entre les besoins des familles, le travail social, les missions de la Caf et la démarche stratégique nationale,
- De continuer d'être au plus près des besoins des familles. Les commissions d'action sociale sont perçues comme un bon «observatoire des familles».

91 caisses déclarent avoir mis en place des aides sur projet

D'après le questionnaire d'évaluation des AFI envoyé aux caisses, les $\frac{3}{4}$ des caisses ont mis en place des aides sur projets. Dans de nombreuses caisses, ce dispositif est encore à l'état expérimental, alors que dans d'autres, les aides sur projet ont remplacé la plupart des autres aides (CAF B).

Dans la moitié des caisses concernées, les aides sur projet sont attribuées uniquement sous forme de subvention, alors que dans l'autre moitié, elles concernent des prêts comme des subventions selon les projets.

D'après le questionnaire d'évaluation, les aides sur projet concernent trois principaux domaines d'intervention : le logement, le temps libre et l'insertion (cf. tableau 26).

Tableau 26 - Domaines d'interventions des aides sur projet

Domaine d'intervention	Nombre de caisses	En %
Temps libre	35	38,5
Insertion	34	37,4
Logement	32	35,2
Parentalité	11	12,1
Budget	8	8,8
Tous les domaines (ou autres)	21	23,1

Remarque : plusieurs réponses possibles

Source : Questionnaire d'évaluation des AFI - 2008

Qu'est-ce qu'une aide sur projet ?

D'après les réponses à la question ouverte proposant de définir les aides sur projet, plusieurs axes de définition se dégagent :

- L'accompagnement social est mentionné comme une dimension essentielle. Il doit adopter une approche globale des problématiques de la famille et une posture promotionnelle,
- Les formes de la contractualisation des projets (objectifs à atteindre, moyens mis en œuvre, temporalité d'avancement) apparaissent comme une forte spécificité des aides sur projet,
- Les projets de vacances et d'insertion professionnelle semblent être en pratique les principaux domaines d'attribution.

Ces dimensions des aides sur projet sont souvent précisément établies dans les documents formulant leur mise en place. Même si le détail du dispositif peut varier d'une caisse à l'autre, il semble y avoir un relatif consensus autour des spécificités des aides sur projet :

- Le projet familial, social ou professionnel : Les aides sur projet peuvent accompagner des projets personnels ou familiaux tels qu'un départ en vacances, un changement de situation familiale ou professionnelle, l'acquisition de biens mobiliers ou ménagers de première nécessité afin que le logement soit vraiment un lieu d'épanouissement des enfants,

- L'accompagnement et la contractualisation : La rencontre avec un travailleur social ou un conseiller technique de la Caf est obligatoire pour la réalisation d'un diagnostic global de la situation de la personne et l'établissement de la demande. L'aide implique que son bénéficiaire s'engage, vis-à-vis de la personne qui l'accompagne, dans un plan d'actions, formalisé dans un contrat oral ou écrit,
- Un règlement intérieur assoupli : les aides sur projet sont versées aux familles modestes sans pour autant être sous conditions de ressources, ce qui doit permettre une certaine souplesse dans la gestion du dispositif. Les montants attribués sont, contrairement à la plupart des AFI, dé plafonnés.

La mise en œuvre et le suivi des aides sur projet

Alors que la démarche de contractualisation de l'accompagnement pourrait l'induire, les aides sur projet ne semblent pas faire l'objet d'un suivi formalisé systématique. D'après le questionnaire d'évaluation, l'accompagnement des aides sur projet est obligatoire dans 62 caisses sur les 91 concernées (cf. tableau 27). Et seulement 21 caisses déclarent que les travailleurs sociaux ont des outils de suivi des projets (suivi des différentes étapes et bilans, fiche action, fiche de liaison entre les différents partenaires...).

Tableau 27 - Accompagnement par un travailleur social des aides sur projet

Les aides sur projet sont-elles accompagnées par un travailleur social ?	Effectifs	%
Non	3	3.3
Cela dépend des cas	26	28.6
Oui, toujours	62	68.1
Ensemble	91	100%

Source : Questionnaire d'évaluation des AFI - 2008

Les exemples des CAF B et A

Les monographies ont permis d'observer différentes configurations des aides sur projet. Les exemples des CAF B et A apparaissent comme particulièrement symptomatiques des conditions de réussite des aides sur projet et des difficultés de leur mise en place.

La CAF B a généralisé les aides sur projet. Les demandes d'AFI sont nécessairement intégrées à un projet d'accompagnement social individuel (PASI). A noter que la CAF B n'a jamais eu d'aide sur critères administratifs et qu'avant la généralisation des aides sur projet l'ensemble des demandes faisait l'objet d'une enquête sociale et d'un passage en commission. Le projet d'accompagnement social individuel (PASI) est une démarche formalisée qui comprend un diagnostic global (problématique de la famille, identification des besoins et des potentialités de la famille...) et un plan d'intervention. Ce dernier indique les objectifs généraux du projet qui sont déclinés en objectifs opérationnels. Il mentionne les moyens mis en œuvre pour la réalisation du projet. Il peut s'agir d'une aide sur projet (AFI) mais également d'un contrat d'insertion pour les bénéficiaires de l'API. Le plan d'intervention indique également les engagements réciproques de la famille et du travailleur social en terme de démarches à effectuer. Enfin, il précise le calendrier de déroulement du projet. Les contrats sont souvent oraux. En revanche, les travailleurs sociaux ont des outils de suivi pour noter ces différentes étapes.

La généralisation des aides sur projet dans le cadre du PASI s'est accompagnée d'un ciblage des aides sur les salariés précaires, les chômeurs indemnisés, les familles monoparentales et les familles confrontées à un événement déstabilisant (séparation, perte d'emploi, expulsion...).

Les projets accompagnés concernent principalement l'insertion professionnelle (demande de formation, de mode de garde lors de la reprise d'emploi...) et la prévention des situations d'exclusion (stage d'alphabétisation, mobilité résidentielle...). Les aides visant principalement à régler une urgence financière sont le plus possible évitées. Pour autant, les travailleurs sociaux souhaitent garder une certaine souplesse. Ils continuent à instruire ces aides d'urgence dans le cadre d'une première rencontre (pour pouvoir ensuite entamer un PASI dans de bonnes conditions) ou lorsque la famille a déjà été suivie dans le cadre d'un PASI qui a bien fonctionné.

La Caf fait un bilan très positif de la généralisation des aides sur projet dans le cadre des PASI. Cela a permis de donner du sens à la mission d'accompagnement individuel des travailleurs sociaux et notamment de toucher un nouveau public de salariés précaires qui a peu accès aux aides financières. Le succès des aides sur projet à la CAF B tient au ciblage accru de ces aides et à la formalisation de la démarche du PASI.

A l'inverse, la CAF A fait le constat de l'échec de la mise en place des aides sur projet. La Caf a créé des aides sur événement en 2003. Dans une logique de prévention, ces aides visent à soutenir les familles dans un moment difficile (séparation, décès, perte d'emploi...) en leur accordant des sommes financières importantes. La mise en place de ces aides se heurte à deux difficultés. D'une part, les familles sollicitent les travailleurs sociaux dans l'urgence financière alors que les aides sur événement sont plutôt dans une logique d'anticipation des difficultés. D'autre part, la caisse n'instruisant pas les dossiers d'aides sur événement, elle doit compter sur les demandes des travailleurs sociaux du Conseil Général. Or ces derniers ne semblent pas s'être appropriés le dispositif.

Premiers éléments d'évaluation des aides sur projet

Les travaux transmis par cinq Caf sur leurs bilans des aides sur projet et l'observation faite de ces aides lors des monographies permettent de dresser un premier bilan de ce mode d'intervention :

- Des montants accordés élevés à des familles aux QF plus élevés : Les montants accordés dans le cadre des aides sur projets sont relativement élevés au regard des autres types d'AFI : entre 1000 et 2000 euros. Les familles bénéficiaires, du fait de l'absence de QF plafond dans les critères d'attribution, sont moins défavorisées que l'ensemble des bénéficiaires d'AFI. Les travailleurs sociaux mettent en exergue l'intérêt de ces aides non forfaitaires et aux critères d'attribution souples, permettant de s'adapter aux plus près des besoins des familles et de proposer une aide aux travailleurs pauvres.
- Une prise en compte globale de la situation des familles : Les aides sur projet favorisent une prise en compte globale de la situation des familles et permettent une meilleure anticipation des difficultés potentielles. Dans ce contexte, les familles se sentent particulièrement soutenues et ont la satisfaction de voir évoluer positivement leur situation au regard d'objectifs définis en amont.

- La faiblesse de la contractualisation : Globalement, l'accompagnement dans l'instruction de la demande et dans le suivi du projet est réalisé par un travailleur social. Mais on observe un très faible nombre de contrats rédigés. De leur côté, les travailleurs sociaux estiment que les contrats oraux sont suffisants et efficaces. Ils jugent que la rédaction et la signature d'un contrat accroissent pour les familles le sentiment de contrôle social.
- La difficulté à formuler des projets : Globalement, la formulation d'un projet n'est pas naturelle pour les bénéficiaires et nécessite un effort pédagogique important de la part des travailleurs sociaux. La plupart des bénéficiaires ne sont pas en capacité de se projeter dans l'avenir, compte tenu de leurs difficultés financières quotidiennes. Les aides sur projet comporte donc une sélection des personnes les plus capables de formuler un projet, c'est-à-dire en général les mieux dotés en capital scolaire et ainsi d'établir insidieusement une aide au mérite. Dans de nombreux cas, les travailleurs sociaux regrettent le caractère artificiel de la référence à un projet (renouvellement équipement, premiers achats d'électroménager...). Ils concluent à l'inadaptation du dispositif pour les familles en très grande précarité. Pour autant, les travailleurs sociaux semblent apprécier ce dispositif qui leur permet « de clarifier les termes du contrat, de préciser les engagements des deux parties (objectifs, rythme, durée) ».

1 - Quels sont les allocataires qui ont un accès privilégié aux AFI ?

Depuis le début des années 2000, les exploitations successives des statistiques des bénéficiaires d'AFI sont relativement convergentes. C'est une population précaire, majoritairement composée de familles monoparentales et nombreuses. Les allocataires de prestations sous conditions de ressources (prestations logement, minima sociaux, prestations monoparentalité) représentent la grande majorité des bénéficiaires.

La présente évaluation est l'occasion d'approfondir l'analyse de la population bénéficiaire d'AFI. Trois axes d'approfondissement sont proposés :

1 - Rendre plus visible le ciblage sur les plus précaires en calculant des taux de recours aux AFI. Il s'agit de comparer la population bénéficiaire d'AFI à une population de référence et ainsi définir un taux d'utilisation (ou taux de recours) des AFI (rapport entre le nombre de bénéficiaires d'AFI et le nombre d'individus de la population de référence). Deux populations sont successivement prises pour référence : les bénéficiaires potentiels d'action sociale puis les bénéficiaires potentiels d'action sociale vivant en dessous du seuil de pauvreté. Le calcul des taux de recours pour chacun des critères sociodémographiques permet de mettre en évidence les populations qui ont un accès privilégié aux Afi (1.1.).

2 - Caractériser les bénéficiaires d'AFI selon les domaines d'intervention des aides perçues et lorsque cela est possible selon le type d'aide (1.2.).

3 - Comparer les profils des bénéficiaires des différentes caisses et les mettre en relation avec la part des fonds propres consacrés aux AFI. Cette analyse des taux de recours aux AFI au niveau local permet de répondre aux deux questions suivantes : Un individu a-t-il les mêmes chances d'accéder à une AFI dans les différentes caisses ? Plus les caisses consacrent une part importante de leurs fonds propres aux AFI, plus leur taux de recours aux aides individuelles est-il important ? (1.3.).

A noter que les résultats sur les caractéristiques des bénéficiaires d'AFI sont obtenus à partir des statistiques des 82 caisses qui ont un taux de couverture des statistiques financières par les statistiques bénéficiaires compris entre 75 et 125 % (cf. encadré n°4 - page 49).

Encadré n° 4 – Taux de couverture des statistiques financières par les statistiques bénéficiaires

Les montants relatifs aux aides financières individuelles collectés dans les statistiques dites « bénéficiaires » sont également connus par la ventilation fonctionnelle des dépenses d'action sociale (ex statistiques financières d'action sociale) qui est considérée comme la référence.

Cette double collecte permet de mesurer la fiabilité des données recueillies dans les statistiques bénéficiaires : le taux de couverture* des statistiques financières par les statistiques bénéficiaires pour chaque Caf, utilisé depuis 1998, donne une idée de la qualité et de la représentativité des données d'action sociale provenant du FILEAS.

Loin d'atteindre la valeur « idéale » de 100 % dans les différentes Caf, le taux de couverture est considéré comme relativement correct lorsque sa valeur est comprise entre 75 % et 125 %. C'est le cas de 82 Caisses d'allocations familiales en 2006.

L'exploitation des données sur les bénéficiaires d'AFI porte uniquement sur ces 82 Caisses (hormis les données de cadrage). Les chiffres présentés sont donc à prendre avec précaution. En effet, lorsque le taux de couverture est inférieur à 100, un certain nombre de bénéficiaires ont été manifestement « perdus » (ou les dépenses de prestations sont restituées de façon incomplètes). Cette perte, variable d'une Caf à une autre, peut avoir un impact sur la structure des bénéficiaires, notamment lors des comparaisons entre caisses.

A noter, par ailleurs que la Caf d'Ajaccio ne dispose pas de statistique sur ses bénéficiaires d'action sociale au 31 décembre 2006.

- * - On appelle taux de couverture le ratio rapportant le montant des dépenses de l'action sociale extrait du FILEAS au montant équivalent extrait de la statistique financière. Cette dernière, considérée comme fiable, est la référence. Le taux de couverture donne une idée de la qualité et de la représentativité des données d'action sociale dans le FILEAS

1.1 - Un ciblage sur les plus fragiles

1.1.1 - Les bénéficiaires d'AFI sont plus souvent des familles monoparentales et nombreuses

Le ciblage des AFI est clairement en direction de familles monoparentales et des familles nombreuses (cf. tableau 29). 28 % des familles de quatre enfants ou plus bénéficiaires potentiels d'action sociale ont perçu au moins une AFI alors qu'ils ne sont que 11.3 % parmi l'ensemble des bénéficiaires potentiels d'action sociale. Alors que les familles monoparentales représentent moins d'un quart des bénéficiaires potentiels d'action sociale, elles sont 44.2 % à avoir perçu au moins une AFI en 2006, soit un taux d'utilisation de 21 % (contre un taux d'utilisation moyen de 11.3 %).

La structure par âge des bénéficiaires réels d'AFI et des bénéficiaires potentiels d'action sociale est sensiblement la même, pour autant les moins de 20 ans comme les plus de 60 ans ont un taux de recours aux AFI plus élevé que les autres catégories d'âge.

1.1.2 - ... sans emploi et aux ressources faibles

Les bénéficiaires d'AFI sont plus souvent sans emploi que les bénéficiaires potentiels d'action sociale. Ainsi, les AFI s'adressent en priorité à des individus sans activité professionnelle.

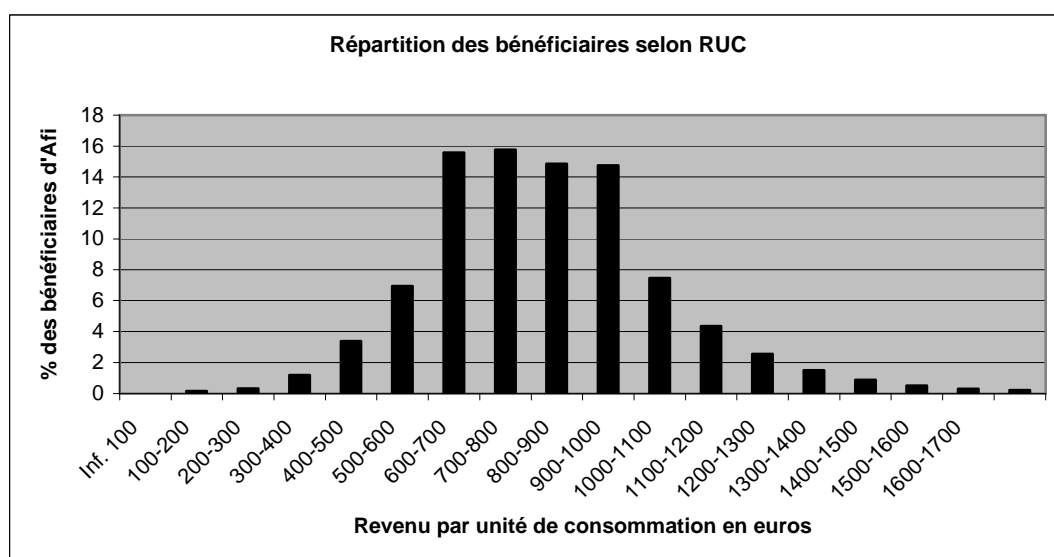
Les bénéficiaires d'AFI ont des ressources faibles. Le revenu par unité de consommation (RUC) médian des bénéficiaires d'AFI s'élève à 753 euros et leur QF médian à 451 euros (contre respectivement 1 039 euros et 664 euros pour les bénéficiaires potentiels d'action sociale) (cf. tableau 28). Plus de la moitié des bénéficiaires d'AFI vivent sous le seuil de pauvreté alors qu'ils sont seulement 1/5 parmi les bénéficiaires potentiels d'action sociale (cf. tableau 29).

Les bénéficiaires de prestations sous conditions de ressources sont plus souvent bénéficiaires d'AFI. A titre d'exemple, 44 % des bénéficiaires d'AFI touchent les APL alors qu'ils ne sont que 18 % parmi les bénéficiaires potentiels d'action sociale, si bien que 27 % des bénéficiaires potentiels d'action sociale touchant les APL ont eu accès à au moins une aide financière (contre 11.3 % en moyenne). De même, 29 % des bénéficiaires potentiels d'action sociale touchant le RMI ont perçu des aides financières.

Les taux de recours (ou d'utilisation) des bénéficiaires potentiels d'action sociale aux AFI selon leurs caractéristiques individuelles montrent clairement que les AFI sont ciblées en priorité sur les isolés, les familles monoparentales, les jeunes de moins de 20 ans, les allocataires vivant en dessous du seuil de pauvreté et ceux percevant des prestations sous conditions de ressources.

L'analyse du ciblage des AFI sur les plus pauvres est affinée par le calcul du taux de recours aux AFI par les bénéficiaires potentiels d'action sociale vivant en dessous du seuil de pauvreté (cf. tableau A2, annexe 8). Ce taux de recours permet de regarder comment au sein des pauvres, les AFI opèrent leur ciblage. Les pauvres qui bénéficient le plus d'AFI sont les familles nombreuses, les bénéficiaires des APL, du RMI et de l'AAH.

Graphique 7 - Répartition des bénéficiaires d'AFI selon leur revenu par unité de consommation



Source - FILEAS au 31 décembre 2006 – DSER – CNAF - Champ : Les 82 caisses qui ont un taux de couverture des statistiques financières par les statistiques bénéficiaires compris entre 75 et 125 %

Tableau 28 - RUC et QF moyen et médian des bénéficiaires d'action sociale (en euros)

	Bénéficiaires AFI	Bénéficiaires potentiels	Bénéficiaires potentiels sous seuil pauvreté
RUC Moyen en euros	776	1134	592
RUC Médian en euros	753	1039	610
QF Moyen en euros	459	740	375
QF Médian en euros	451	664	373

Lecture : Le RUC médian des bénéficiaires d'AFI est de 753 euros, ce qui signifie que la moitié des bénéficiaires d'AFI a un RUC inférieur à 753 euros, l'autre moitié ayant un RUC supérieur

Champ : Les 82 caisses qui ont un taux de couverture des statistiques financières par les statistiques bénéficiaires compris entre 75 et 125 %

Source : FILEAS au 31 décembre 2006 – DSER - CNAF

Tableau 29 - Profil des bénéficiaires d'AFI, des bénéficiaires potentiels d'action sociale et taux d'utilisation

	Répartition des bénéficiaires d'AFI (en %) (1)	Répartition des bénéficiaires potentiels d'action sociale (en %) (2)	Taux utilisation parmi les bénéficiaires potentiel = (1)/(2)
Taux d'utilisation globale = nombre de bénéficiaires réels d'AFI parmi les bénéficiaires potentiels d'action sociale			11,30%
Situation familiale			
Couple avec enfant	49,5%	73,8%	7,6%
Couple sans enfant	1,8%	1,3%	16,0%
Isolé	4,5%	1,2%	44,5%
Famille monoparentale	44,2%	23,8%	21,0%
Nombre d'enfants			
Aucun	6,3%	2,4%	29,5%
Un seul	23,7%	29,2%	9,2%
Deux	32,8%	46,5%	8,0%
Trois	24,4%	16,8%	16,4%
Quatre et plus	12,9%	5,2%	28,2%
Age			
Moins de 20 ans	1,2%	0,5%	27,3%
Entre 20 et 29 ans	13,3%	14,4%	10,5%
Entre 30 et 39 ans	40,5%	42,5%	10,8%
Entre 40 et 49 ans	34,6%	34,6%	11,3%
Entre 50 et 59 ans	8,7%	7%	14,1%
60 ans et plus	1,6%	1,1%	17,1%
Situation au regard de l'emploi			
En activité (salarié ou indépendant)	46%	67,9%	7,7%
Double activité dans le couple (% seulement parmi les couples)	17,1%	40%	3,3%
Bénéficiaire en dessous du seuil de pauvreté (RUC<817 euros)	54,7%	24,9%	24,4%
Bénéficiaire en dessous du seuil de bas revenu (RUC<871 euros)	61,9%	28,8%	24,3%
Perception allocation			
ALF	27,8%	17,5%	17,9%
APL	44,4%	18,4%	27,3%
AAH	3%	1,6%	21,7%
API	6%	3,1%	21,9%
RMI	17,1%	6,7%	29,1%

Lecture : 49,5% des bénéficiaires d'AFI et 73,8% des bénéficiaires potentiels d'action sociale sont des couples avec enfant. 7,6% des bénéficiaires potentiels d'action sociale en couple avec enfant ont perçu au moins une AFI

Champ : Les 82 caisses qui ont un taux de couverture des statistiques financières par les statistiques bénéficiaires compris entre 75 et 125 %. Source : FILEAS au 31 décembre 2006 - DSER - CNAF

1.2 - Profils des bénéficiaires selon les domaines d'intervention

1.2.1 - « Aides au temps libre »

En terme de situation familiale et de nombre d'enfants, les bénéficiaires d'aides au temps libre sont très proches des bénéficiaires d'AFI dans leur ensemble (cf. tableau 30). En revanche, ces familles sont moins précaires que les autres bénéficiaires d'AFI : ils sont moins souvent au RMI et sous le seuil de pauvreté. Alors que le RUC médian de l'ensemble des bénéficiaires d'AFI s'élève à 776 euros celui des bénéficiaires d'aides au temps libre s'élève à 801 euros.

1.2.2 - « Accompagnement social »

Les bénéficiaires d'aides en matière d'accompagnement social sont plus souvent des familles monoparentales que la moyenne : 53 % des familles bénéficiaires d'accompagnement social sont monoparentales contre 44 % parmi l'ensemble des bénéficiaires d'AFI. Les familles monoparentales étant moins souvent des familles nombreuses, les aides d'accompagnement social s'adressent plus souvent que la moyenne à des familles ne comportant qu'un seul enfant. Les bénéficiaires d'aides individuelles d'accompagnement social sont plus précaires que l'ensemble des bénéficiaires d'AFI : moins souvent en emploi, ils sont plus souvent au RMI et plus souvent sous le seuil de pauvreté. 67 % ont un RUC inférieur au seuil de pauvreté alors qu'ils ne sont que 55 % parmi l'ensemble des bénéficiaires d'AFI.

La distinction entre prêt et subvention n'est pas systématique pour chaque type d'aide dans les statistiques bénéficiaires (contrairement aux données financières). Néanmoins, cette distinction est faite en matière d'AFI « accompagnement social » puisqu'il est possible de distinguer les « prêts d'honneur » et les « secours ». Une analyse fine des caractéristiques des bénéficiaires de ces deux types d'aides permet de tester l'intuition que les bénéficiaires de secours sont plus défavorisés que les bénéficiaires de prêts. Le prêt étant un dispositif original porté par les Caf, il est important de savoir s'il permet d'aider des familles trop « riches » pour pouvoir bénéficier des aides habituellement destinées aux bénéficiaires de minima sociaux mais trop « pauvres » pour pouvoir recourir à des crédits bancaires classiques.

De fait, il existe une nette différence entre les profils des bénéficiaires de « prêt d'honneur » et ceux de « secours », les premiers étant dans des situations familiales et économiques moins précaires que les seconds (cf. tableau 31). Les bénéficiaires de prêt d'honneur sont par exemple moins souvent rmiistes (21 %) que les bénéficiaires de secours (30 %). 61 % des bénéficiaires de prêt d'honneur vivent en dessous du seuil de pauvreté alors qu'ils sont 70 % parmi les bénéficiaires de secours (contre 55 % en moyenne parmi l'ensemble des bénéficiaires d'AFI). Mais il reste que les bénéficiaires de secours comme de prêt d'honneur, dans le domaine de l'accompagnement social sont parmi les bénéficiaires d'AFI les plus pauvres.

1.2.3 - « Logement »

Les aides au logement s'adressent aux bénéficiaires les plus précaires. Plus souvent familles monoparentales que les autres bénéficiaires d'AFI, ils ont également, plus souvent que la moyenne, plus de quatre enfants (cf. tableau 30). Ils sont plus jeunes : l'âge médian des bénéficiaires d'aides au logement est de 35 ans contre 38 ans pour l'ensemble des bénéficiaires d'AFI. Ils ne sont que 28 % à avoir une activité professionnelle (contre 46 % en moyenne). Près de 30 % des bénéficiaires d'une aide au logement perçoivent le RMI alors qu'ils ne sont que 17 % dans l'ensemble des bénéficiaires d'AFI.

Cette précarité des bénéficiaires d'aides au logement est relativement contre intuitive puisque que l'on sait par ailleurs que les aides au logement sont souvent des prêts (dans 84 % des cas d'après les statistiques financières) et que les prêts sont en général attribués à des familles moins précaires. Le détail des caractéristiques des bénéficiaires par dispositif d'aides financières au logement montre que les bénéficiaires d'aides financières regroupés dans la fonction logement sont relativement hétérogènes (cf. tableau 32).

Les aides « accès et maintien dans le logement » s'adressent aux bénéficiaires d'aides au logement les moins défavorisés. 41 % sont en emploi alors qu'ils ne sont que 27 % parmi les bénéficiaires d'aides équipement ou installation. 54 % vivent en dessous du seuil de pauvreté contre 75 % parmi les bénéficiaires d'aides à l'installation. Plus âgés, les bénéficiaires d'aides individuelles « accès et maintien dans le logement » ont également un niveau de vie plus élevé : la moitié a un RUC supérieur à 835 euros (contre un revenu médian de 776 euros pour l'ensemble des bénéficiaires d'AFI).

Les aides « équipement » et « installation » sont plus fréquentes parmi les jeunes : les bénéficiaires d'aides installation ont en moyenne 31 ans et ceux d'aides équipement 35 ans (contre 38 ans parmi l'ensemble des bénéficiaires d'AFI).

1.2.4 - « Etudiant »

Les aides pour étudiants et apprentis sont peu nombreuses. Elles sont perçues par des bénéficiaires plus âgés que les autres¹³ (47 ans contre 38 en moyenne), aux ressources faibles (74 % en dessous du seuil de bas revenu contre 62 % en moyenne) même s'ils sont aussi souvent en emploi que les autres bénéficiaires d'AFI (45 % en activité contre 46 % en moyenne).

¹³ Car ce sont les parents qui perçoivent les aides

Tableau 30 - Profil des bénéficiaires d'AFI selon les domaines d'intervention

	Temps libre	Accompagnement social	Logement	Etudiant	Ensemble des bénéficiaires d'AFI
Situation familiale					
Couple avec enfant	50.5 %	39.3 %	45.8%	50%	49,5%
Couple sans enfant	1.7%	1.9%	1%	4.5%	1,8%
Isolé	4.4%	5.4%	2.5%	7.7%	4,5%
Famille monoparentale	42.9%	53.4%	50.7%	37.8%	44,2%
Nombre d'enfants					
Aucun	6.2%	7.3%	3.5%	12.2%	6,3%
Un	20.8%	31.1%	26.1%	28.4%	23,7%
Deux	33.5%	31.3%	30.4%	28.6%	32,8%
Trois	26.3%	18.5%	23.6%	18.8%	24,4%
Quatre et plus	13.2%	11.9%	16.4%	11.5%	12,9%
Age médian					
	39 ans	37 ans	35 ans	47 ans	38 ans
En activité (salarié ou indépendant)					
	51.1%	33.6%	27.7%	54.1%	46%
Bénéficiaires en dessous du seuil de pauvreté (RUC<817 euros)					
	49.8%	67.1%	72.4%	66.9%	54,7%
Bénéficiaires en dessous du seuil de bas revenu (RUC<871 euros)					
	57.4%	73.2%	78.6%	73.9%	61,9%
Perception allocation					
ALF	26.3%	31.8%	31.9%	24.4%	27,8%
APL	42.9%	47.3%	55.5%	46.5%	44,4%
AAH	2.7%	4.0%	4.0%	3.2%	3%
API	3.3%	11.1%	15.3%	1.4%	6%
RMI	14.3%	24.9%	28.7%	16.5%	17,1%
Revenu par unité de consommation					
Moyen en euros	801	713	695	684	776
Médian en euros	787	669	656	679	753
Quotient familial					
Moyen en euros	474	411	404	451	459
Médian en euros	475	385	382	455	451

Source : FILEAS au 31 décembre 2006 – DSER - CNAF

Champ : Les 82 caisses qui ont un taux de couverture des statistiques financières par les statistiques bénéficiaires compris entre 75 et 125 %

Lecture : 50,5% des bénéficiaires d'AFI « aides au temps libre » sont des couples avec enfant. Les couples avec enfant représentent 49,5% des bénéficiaires d'AFI dans leur ensemble

Tableau 31 - Profil des bénéficiaires d'aides à l'accompagnement social selon le type (prêt ou subvention)

	Caractéristiques des bénéficiaires de Secours	Caractéristiques des bénéficiaires de Prêt d'honneur	Ensemble des bénéficiaires d'AFI
Situation familiale			
Couple avec enfant	36,3 %	46,0 %	49,5 %
Couple sans enfant	1,4 %	1,4 %	1,8%
Isolé	4,1 %	2,9 %	4,5%
Famille monoparentale	58,2 %	49,7 %	44,2%
Nombre d'enfants			
Aucun	5,5 %	4,3 %	6,3%
Un	34,0 %	26,4 %	23,7%
Deux	32,6 %	33,6 %	32,8%
Trois	17,5 %	22,3 %	24,4%
Quatre et plus	10,4 %	13,5 %	12,9%
Age médian (âge moyen)	36 ans (36.7)	36 ans (36.3)	38 ans
En activité (salarié ou indépendant)	31,1 %	35,5 %	46%
Bénéficiaires en dessous du seuil de pauvreté (RUC<817 euros)	70,6 %	61,1 %	54,7%
Bénéficiaires en dessous du seuil de bas revenu (RUC<871 euros)	76,6 %	68,5 %	61,9%
Perception allocation			
ALF	32,9 %	38,0 %	27,8%
APL	51,3 %	45,7 %	44,4%
AAH	3,6 %	4,0 %	3%
API	11,4 %	10,0 %	6%
RMI	30,3 %	20,9 %	17,1%
Revenu par unité de consommation			
Moyen en euros	699	757	776
Médian en euros	654	727	753
Quotient familial			
Moyen en euros	369	441	459
Médian en euros	371	420	451

Source : FILEAS au 31 décembre 2006 - DSER - CNAF

Champ : Les 82 caisses qui ont un taux de couverture des statistiques financières par les statistiques bénéficiaires compris entre 75 et 125 %

Lecture : 36,3 % des bénéficiaires de secours sont des couples avec enfant contre 49,5 % parmi l'ensemble des bénéficiaires d'AFI

Tableau 32 - Profil des bénéficiaires des différents dispositifs AFI d'aides au logement

	Accès et maintien dans le logement (3 %)	Amélioration de l'habitat (2 %)	Dettes énergie (4 %)	Equipement (85 %)	Installation (6 %)
Situation familiale					
Couple avec enfant	46,0 %	52,6%	44,2%	46,7%	32,9%
Couple sans enfant	1,8%	0,6%	1,5%	0,9%	1,8%
Isolé	3,1%	3,3%	3,2%	2,1%	4,3%
Famille monoparentale	49,1%	43,6%	51,1%	50,3%	61,0%
Nombre d'enfants					
Aucun	4,9%	3,9%	4,7%	3,0%	6,0%
Un	26,3%	24,9%	28,5%	25,4%	36,3%
Deux	35,1%	32,3%	34,8%	30,0%	29,9%
Trois	21,4%	24,8%	19,3%	24,4%	17,0%
Quatre et plus	12,3%	14,2%	12,7%	17,2%	10,8%
Age médian	37 ans	40 ans	37 ans	35 ans	31 ans
En activité (salarié ou indépendant)	41,2%	34,0%	30,9%	26,9%	27,1%
Bénéficiaires en dessous du seuil de pauvreté (RUC<817 euros)	54,9%	69,9%	66,8%	73,3%	74,8%
Bénéficiaires en dessous du seuil de bas revenu (RUC<871 euros)	61,4%	75,6%	72,7%	79,6%	80,7%
Perception allocation					
ALF	31,0%	34,6%	38,5%	31,0%	42,2%
APL	53,5%	33,0%	45,2%	57,3%	48,2%
AAH	3,3%	6,4%	3,5%	4,0%	3,5%
API	9,7%	4,5%	10,1%	15,3%	25,8%
RMI	16,6%	29,3%	27,9%	29,5%	25,4%
Revenu par unité de consommation					
Moyen en euros	860	784	785	691	671
Médian en euros	835	825	737	663	631
Quotient familial					
Moyen en euros	489	504	455	397	383
Médian en euros	482	539	443	381	358

Source : FILEAS au 31 décembre 2006 - DSER - CNAF

Champ : Les 82 caisses qui ont un taux de couverture des statistiques financières par les statistiques bénéficiaires compris entre 75 et 125 %

Lecture : 46 % des bénéficiaires d'une aide individuelle « accès et maintien dans le logement » sont des couples avec enfant

1.3 - Analyse comparée des Caf : ciblage et arbitrages financiers

Un individu a-t-il les mêmes chances d'accéder à une AFI dans les différentes caisses ? Plus les caisses consacrent une part importante de leurs fonds propres aux AFI, plus leur taux de recours aux aides individuelles est-il important ? Les taux de recours sont-ils corrélés à la précarité des territoires ? Ces questions nécessitent d'analyser les profils des bénéficiaires au niveau local.

La comparaison entre les bénéficiaires d'AFI des différentes caisses est à mener avec précaution dans la mesure où les données sur les bénéficiaires d'AFI issues du FILEAS sont assez fragiles. En effet, s'il est raisonnable de caractériser les bénéficiaires d'AFI dans leur ensemble sur la base des 82 caisses dont le taux de couverture des statistiques financières par les statistiques bénéficiaires est compris entre 75 % et 125 %, la comparaison des profils des bénéficiaires entre chacune des caisses est plus incertaine. Nous nous sommes tout de même livrés à cet exercice en calculant, pour chacune des caisses et pour quelques variables individuelles (structure familiale, âge, pauvreté), le taux de recours aux aides financières des bénéficiaires potentiels d'action sociale.

Le taux d'utilisation global est en moyenne de 11,3 % pour l'ensemble des caisses. Mais cette moyenne cache de grandes disparités entre les caisses : la part des bénéficiaires potentiels d'action sociale qui a perçu des AFI est comprise entre 2 % et 25 %. De même, il existe de nettes différences en terme de ciblage des populations qui ont accès à des aides financières. Une vingtaine de caisses (sur les 82 retenues) a un taux d'utilisation des AFI parmi les bénéficiaires de RMI inférieur à 26 % alors qu'il est supérieur à 40 % pour une autre vingtaine. De même, 25 % des 82 caisses ont un taux de recours aux AFI parmi les familles monoparentales bénéficiaires potentiels d'action sociale inférieur à 18 % alors qu'il est supérieur à 30 % pour un autre quart.

Pour regarder les liens entre le taux de recours global, les taux de recours pour chaque population cible, la part des AFI dans les fonds propres et la précarité des territoires, nous avons procédé à un regroupement des caisses de manière « manuelle » sur la base de deux critères :

- Le taux de recours aux AFI global (parmi les bénéficiaires potentiels d'action sociale). La variable construite comporte deux modalités selon que le taux de recours est inférieur ou supérieur au taux de recours médian de 12.2 %¹⁴ ;
- La part des fonds propres consacrée aux AFI (hors logistique des œuvres). La variable construite a deux modalités selon que la part des AFI dans les fonds propres soit inférieure ou supérieure à la part médiane de 29 %¹⁵.

Sur la base de ces deux critères, quatre groupes de caisses sont mécaniquement construits :

- 32 caisses ont un taux de recours aux AFI faible (inférieur à la médiane) et une part des AFI dans les fonds propres faible (inférieure à la médiane),
- 9 caisses ont un taux de recours aux AFI faible (inférieur à la médiane) et une part des AFI dans les fonds propres élevée (supérieure à la médiane),
- 9 caisses ont un taux de recours aux AFI élevé (supérieur à la médiane) et une part des AFI dans les fonds propres faible (inférieure à la médiane),

¹⁴ Cela signifie que la moitié des caisses étudiées, soit 41, a un taux de recours inférieur à 12.2 % alors que l'autre moitié a un taux de recours supérieur à 12,2 %

¹⁵ Cela signifie que la moitié des caisses étudiées, soit 41, a une part des AFI dans les fonds propres inférieure à 34.2 %, alors que l'autre moitié a une part des AFI dans les fonds propres supérieure à 34.2 %

- 32 caisses ont un taux de recours aux AFI élevé (supérieur à la médiane) et une part des AFI dans les fonds propres élevée (supérieure à la médiane).

Le tableau 33 caractérise ces quatre groupes de caisses selon le ciblage des AFI et la précarité des familles. Le détail des caractéristiques de chaque caisse dans chaque groupe figure dans l'annexe 2.

Cette analyse permet de répondre aux trois questions suivantes :

1 - Lorsque la part des AFI dans les fonds propres augmente, les Caf augmentent-elles le nombre de bénéficiaires d'AFI ou attribuent-elles des aides de montants plus élevées ?

En général, à l'exception de 18 caisses, plus la part des dépenses d'AFI dans les fonds propres est importante, plus le taux de recours aux AFI est élevé. Plus les caisses consacrent une part importante de leurs fonds propres aux AFI, plus les bénéficiaires potentiels d'action sociale ont une chance d'avoir une aide individuelle. Elles privilégient donc le nombre de bénéficiaires au montant des aides.

2 - Lorsque le nombre de bénéficiaires d'AFI augmente, la probabilité de percevoir une AFI augmente-t-elle uniformément pour toutes les catégories de bénéficiaires potentiels d'action sociale ou cette probabilité augmente-t-elle plus fortement pour certaines catégories cibles ?

Plus les AFI touchent de bénéficiaires potentiels d'action sociale (taux de recours global élevé), plus elles touchent les populations les plus fragiles (taux de recours encore plus élevé pour les monoparents, les pauvres, les familles nombreuses...). A l'inverse, plus le taux de recours global est faible, moins les familles bénéficiaires potentiels d'action sociale, monoparentales, pauvres, nombreuses etc. ... ont de chances d'avoir une aide individuelle. Ceci signifie que lorsque qu'une caisse recourt beaucoup aux AFI, elle cible d'autant plus sur les plus fragiles et ne fait pas à l'inverse un « saupoudrage » sur l'ensemble des bénéficiaires potentiels, en adoptant par exemple des QF plafonds plus élevés.

3 - Les Caf interviennent-elles sur des territoires d'autant plus précaires que le taux de recours aux AFI et la part des AFI dans les fonds propres augmentent ?

Lorsque le taux de recours aux AFI et la part des AFI dans les fonds propres sont inférieurs à la médiane (groupe 1), les caisses interviennent en général sur des territoires moins précaires (part des bénéficiaires potentiels d'action sociale vivant sous le seuil de pauvreté ou au RMI inférieure à la médiane) que lorsque que le taux de recours aux AFI et la part des AFI dans les fonds propres sont supérieurs à la médiane (groupe 4). Pour autant ce résultat est vrai pour seulement les 2/3 des caisses des groupes 1 et 4.

Par ailleurs, le tableau 34 montre que plus le territoire est précaire (part des bénéficiaires potentiels d'action sociale vivant sous du seuil de pauvreté supérieure à la médiane), plus le niveau de vie des bénéficiaires d'AFI est faible.

Tableau 33 - Taux de recours aux AFI, part des AFI dans les fonds propres et précarité des territoires

	% (nombre de caisses)	Taux de recours aux AFI faible		Taux de recours aux AFI élevé	
		Part des AFI dans les fonds propres faible (Groupe 1)	Part des AFI dans les fonds propres élevée (Groupe 2)	Part des AFI dans les fonds propres faible (Groupe 3)	Part des AFI dans les fonds propres élevée (Groupe 4)
Ensemble		39% (32)	11% (9)	11% (9)	39% (32)
Taux recours global	Inf. médiane 12,2% Sup. médiane 12,2%	100% (32) 0% (0)	100% (9) 0% (0)	0% (0) 100% (9)	0% (0) 100% (32)
Part des AFI dans les fonds propres	Inf. médiane 29% Sup. médiane 29%	100% (32) 0% (0)	0% (0) 100% (9)	100% (9) 0% (0)	0% (0) 100% (32)
Taux recours familles monoparentales	Inf. médiane : 22,9% Sup. médiane : 22,9%	94% (30) 6% (2)	78% (7) 22% (2)	11% (1) 89% (8)	9% (3) 91% (29)
Taux recours familles nombreuses	Inf. médiane : 21.1% Sup. médiane : 21.1%	87% (28) 12% (4)	100% (9) 0% (0)	0% (0) 100% (9)	12% (4) 87% (28)
Taux recours allocataires percevant le RMI	Inf. médiane : 34% Sup. médiane : 34%	94% (30) 6% (2)	67% (6) 33% (3)	11% (1) 89% (8)	12% (4) 87% (28)
Taux recours jeunes de moins de 25 ans	Inf. médiane 13,8% Sup. médiane 13,8%	81% (26) 19% (6)	22% (2) 78% (7)	33% (3) 67% (6)	31% (10) 69% (22)
Taux recours allocataires sous seuil de pauvreté	Inf. médiane 27,2% Sup. médiane 27,2%	87% (28) 12% (4)	78% (7) 22% (2)	11% (1) 89% (8)	16% (5) 84% (27)
Part de bénéficiaires potentiels familles monoparentales	Inf. médiane 23% Sup. médiane 23%	56% (18) 44% (14)	33% (3) 67% (6)	44% (4) 56% (5)	50% (16) 50% (16)
RUC médian des bénéficiaires d'AFI	Inf. médiane 742 € Sup. médiane 742 €	53% (17) 47% (15)	78% (7) 22% (2)	44% (4) 56% (5)	41% (13) 59% (19)
Part de bénéficiaires potentiels au RMI	Inf. médiane 5,8% Sup. médiane 5,8%	62% (20) 37% (12)	44% (4) 56% (5)	44% (4) 56% (5)	41% (13) 59% (19)
Part de bénéficiaires potentiels en dessous du seuil de pauvreté	Inf. médiane 23,1% Sup. médiane 23,1%	66% (21) 34% (11)	56% (5) 44% (4)	33% (3) 67% (6)	37% (12) 62% (20)
Part des fonds propres destinée aux partenaires	Inf. médiane 25,2% Sup. médiane 25,2%	50% (16) 50% (16)	67% (6) 33% (3)	78% (7) 22% (2)	37% (12) 62% (20)

Source : FILEAS au 31 décembre 2006 - DSER - CNAF

Champ : Les 82 caisses qui ont un taux de couverture des statistiques financières par les statistiques bénéficiaires compris entre 75 et 125 %

Lecture : Le groupe 1 comprend 22 caisses. 18 d'entre elles soit 81.8 % ont une part des bénéficiaires potentiels d'action sociale au RMI inférieure à 5.8 %

Tableau 34 - Part des bénéficiaires vivant en dessous du seuil de pauvreté et niveau de vie des bénéficiaires d'AFI

Nombre de caisses		RUC médian des bénéficiaires d'AFI	
		Inf. médiane	Sup. médiane
	%		
Part des bénéficiaires potentiels d'action sociale vivant en dessous du seuil de pauvreté	Inf. médiane	11 26.8%	30 73.2%
	Sup. médiane	30 73.2%	11 26.8%

Source : FILEAS au 31 décembre 2006 - DSER - CNAF

Champ : Les 82 caisses qui ont un taux de couverture des statistiques financières par les statistiques bénéficiaires compris entre 75 et 125 %.

Lecture : Dans 11 caisses, le RUC médian des bénéficiaires d'AFI est inférieur à la médiane et la part des bénéficiaires potentiels d'action sociale pauvres est également inférieure à la moyenne. Ainsi 26.8 % des caisses dont le RUC médian des bénéficiaires d'AFI est inférieur à la médiane ont une part de bénéficiaires potentiels pauvres inférieure à la médiane.

2 - Les effets des AFI sur les familles et leurs satisfactions à l'égard du dispositif

1.1 - Appréhender les effets des AFI et la satisfaction des familles : une approche exploratoire

Les AFI représentent-elles une aide suffisante et adaptée aux besoins des bénéficiaires et à la réalisation de leurs projets ? Quel est l'effet solvabilisateur des AFI ? Contribuent-elles à sortir leurs bénéficiaires d'une situation de dépendance à l'égard des prestations ou constate-t-on une récurrence des bénéficiaires dans le dispositif ? Sont-elles intégrées dans un projet global d'insertion de l'allocataire ? Les effets des AFI sont-ils différents selon le type d'aide ? Diffèrent-ils également selon les caractéristiques des bénéficiaires ?

Le présent rapport apporte des éclairages sur les effets des AFI. (2.2), la récurrence dans le dispositif (appréhendé ici comme un effet potentiel des AFI) (2.3), la relation aux aides des bénéficiaires (2.4) et la satisfaction des bénéficiaires à l'égard du dispositif (2.5). Mais les résultats obtenus sont plutôt de nature exploratoire, dans la perspective d'une enquête de plus grande ampleur.

Trois sources d'informations sont mobilisées dans cette partie :

- 9 entretiens (dont 3 téléphoniques) auprès d'allocataires ayant bénéficié d'au moins une AFI en 2008. Les entretiens ont principalement porté sur les difficultés rencontrées (familiale, de logement, financière, de formation, etc.), sur la satisfaction à l'égard des modalités de fonctionnement du dispositif des AFI (constitution du dossier, délais, etc.) et la perception des effets de l'aide. La grille d'entretien figure en annexe 5 et les caractéristiques des personnes interrogées figurent dans l'annexe 7,

- les données du FILEAS. Elles sont mobilisées pour mesurer la récurrence une année donnée dans le dispositif,
- les travaux et études produits ponctuellement par les caisses sur la question des effets des aides individuelles.

2.2 - Des effets positifs mais limités par l'insuffisance des montants attribués

La mesure des effets des AFI sur les familles est très délicate, dans la mesure où il n'y a pas de recueil de données permettant d'apprécier la situation de la famille avant et après l'attribution de l'aide. Quand bien même un tel recueil de données existerait, se pose encore la question des indicateurs pertinents (effet sur la situation financière, sur l'insertion, sur l'état psychologique des personnes, etc.) et du temps nécessaire pour observer les effets (à court terme ou à moyen terme).

L'objet de cette évaluation n'étant pas de répondre à ces questions, l'étude des effets des AFI repose sur trois niveaux d'analyse :

- Les effets objectivables : rétablissement EDF, effectivité des départs en vacances...
- La perception des effets des aides par les travailleurs sociaux.
- La perception par les familles bénéficiaires des effets de l'aide sur leur situation.

2.2.1 - Les effets objectifs à court terme...

Les aides financières individuelles ont des effets immédiats et objectivables sur la vie quotidienne des familles et leur situation financière. Il s'agit du rétablissement de l'électricité dans le cas d'une aide au paiement d'une facture EDF, de l'achat d'un lit superposé pour accueillir décemment le quatrième enfant, du départ effectif en vacances de familles très modestes, de la réalisation de travaux de réhabilitation...

La question de savoir comment les bénéficiaires auraient-ils fait sans l'aide perçue permet indirectement de saisir les effets des AFI. Sur ce point deux populations de bénéficiaires se distinguent.

Pour les bénéficiaires de type « minima sociaux », caractérisés par des difficultés financières importantes dues à une insuffisance chronique de ressources (composées principalement de prestations) et par des difficultés en matière d'insertion sociale et professionnelle, si l'AFI n'avait pas été attribuée sans l'aide, le projet (d'achats, de départ en vacances, etc.) n'aurait pas été réalisé.

« Sans les aides, je n'aurais pas eu de matelas ni de sèche linge. Mais bon, un matelas ça devenait indispensable... Mais de toute façon donner comme ça 300 euros ce n'est pas possible. C'est énorme. J'aurais pas acheté. On sait très bien que quand on va dans un magasin et qu'on n'a pas d'argent on n'achète rien. » (Entretien n°2)

Pour les bénéficiaires de type « salarié précaire », caractérisés par des revenus du travail modestes pour subvenir au besoin d'une famille souvent nombreuse, en l'absence d'AFI, les projets (d'achats, de formation, d'insertion professionnelle etc.) auraient été décalés dans le temps et effectués par le biais du crédit commercial, au risque de contraindre encore un peu plus le budget familial.

« Sans l'aide (pour financer la première année d'école d'infirmière), ça aurait été très difficile. Il aurait fallu faire un emprunt et payer en plusieurs fois. On ne peut pas supprimer 200 euros par mois dans le budget. J'aurais pris un crédit à la consommation. Je déteste ça. Pour financer les deux années suivantes de l'école, il va falloir refaire des demandes. Ce n'est pas sûr que ce soit reconduit. J'y pense. Mais je ne peux pas mettre de l'argent de côté. » (Entretien n°5)

2.2.2 - Les effets subjectifs, à moyen terme, inattendus

Au-delà des effets objectifs à court terme liés à l'effectivité d'un achat ou d'un départ en vacances, on observe des effets plus subjectifs, à moyen terme, notamment sur le fonctionnement de la famille et la socialisation.

Ceci est particulièrement vrai dans le champ des aides au temps libre. Les aides au départ aux vacances ou à la participation à des activités extra scolaires vont souvent avoir des effets au-delà de l'effectivité du départ en vacances ou de la participation à ces activités. Axé sur le plaisir et non sur les problèmes quotidiens, ces aides ont des effets notamment sur les relations parents enfants. Pour les travailleurs sociaux, une aide au départ aux vacances, tout particulièrement dans le cadre de l'accompagnement d'un projet, permet à la famille d'expérimenter des situations lui permettant de faire évoluer positivement sa situation (expérimentation de mode de garde pour les enfants, apprentissage de la vie hors du domicile dans un lieu non connu, etc.). La participation des enfants à des activités extra scolaires s'avère par ailleurs un bon mode de socialisation des parents qui accompagnent leurs enfants aux activités.

Dans le domaine du logement et de l'habitat, les effets sont avant tout matériels. Pour autant, à moyen terme, les effets observés se déplacent dans la sphère du fonctionnement de la famille et parfois de la socialisation. Ainsi, l'aide à l'achat d'un bien d'équipement (machine à laver, par exemple) va modifier la disponibilité de la mère pour ses enfants.

«Les effets sont parfois très simples : l'EDF est rétabli. Mais ensuite il y a souvent d'autres effets, sur les relations de couple par exemple. Les effets sont souvent loin de la demande initiale. Par exemple, l'achat d'un ordinateur produit beaucoup d'effets positifs dans une famille.» (Intervenante sociale, CAF D).

Pour les travailleurs sociaux comme pour les familles interrogés, il y a donc tous les effets auxquels on ne s'attendait pas, les effets «boule de neige» positifs difficilement prévisibles et mesurables.

«L'aide de la caisse (aide financière pour le paiement d'une préparation au concours d'aide soignante et aide à la recherche d'un mode de garde), ça m'a beaucoup aidé. Avant ma fille elle n'allait pas du tout. Elle s'arrachait les cheveux. Je suis allée voir plusieurs fois un pédopsychiatre. Maintenant que j'ai une activité et qu'elle va à la crèche, elle parle, elle mange, elle est plus éveillée. Donc moi franchement ça m'a beaucoup, beaucoup apporté. Pour ma fille aussi et aussi pour mon mari. Parce qu'avant, quand mon mari rentrait le soir, et que j'étais restée toute la journée enfermée avec ma fille, je lui en voulais, on se disputait tout le temps. Maintenant, ça se passe bien.» (Entretien n°6)

2.2.3 - Effet levier dans le cadre d'un accompagnement social

Lorsque les aides s'intègrent dans une démarche d'accompagnement social, ses effets apparaissent démultipliés. Pour les travailleurs sociaux, les AFI ont un effet levier vers d'autres champs d'intervention. Ces aides sont un outil pour « rentrer » dans la famille, le plus souvent en traitant l'urgence du besoin financier, avant de travailler dans un second temps sur les problématiques plus globales ayant trait au fonctionnement de la famille. L'accompagnement social peut alors proposer d'autres types d'aides : participation à des actions collectives, aides dans les démarches pour trouver un logement, etc.

2.2.4 - La perception des effets est différente selon les difficultés des familles

La distinction entre un public de type « minima sociaux » et « salarié précaire », identifiée précédemment, est également opérationnelle si l'on s'intéresse à la perception que les familles ont des effets de l'aide.

Pour les bénéficiaires les plus défavorisés, l'aide « redonne espoir ». Elle ne leur permet pas de sortir définitivement de leurs difficultés financières, mais elle est vécue comme une lueur d'espoir, comme la preuve qu'on s'intéresse à eux.

« Ce n'est pas grand-chose. Mais ça donne un peu d'espoir. On a l'impression qu'on peut s'acheter les mêmes choses que les autres. » (Entretien n°8)

Pour les familles modestes, moins défavorisées, les aides sont vécues comme permettant une amélioration des conditions de vie.

2.2.5 - Des effets limités par des montants d'aides souvent jugés insuffisants

L'insuffisance des montants attribués tend à en réduire les effets positifs des AFI en terme de solvabilisation. Les bénéficiaires indiquent que la plupart du temps il faut compléter les montants attribués pour finaliser les projets d'achat.

« On n'a jamais le montant total. Il faut compléter. C'est un coup de pouce » (Entretien n°1)

« Oui, c'était bien. Mais j'aurais aimé plus. J'ai eu l'agent pour les lits mais pas pour les matelas. Les matelas, c'est cher. » (Entretien n°3).

Les bénéficiaires soulignent que le montant des aides ne permet pas de « repartir sur de bonnes bases », de sortir de la spirale des factures en retard et des agios à la banque.

« Quand j'ai vue l'assistante sociale la première fois mon découvert était de 500 euros. Mais le temps qu'elle fasse la demande, mon découvert il s'est creusé. Pour être tranquille, il m'aurait fallu 1000 euros. Aujourd'hui, je suis toujours à découvert. C'est l'engrenage. » (Entretien n°2)

« Ca aide, c'est sûr... Ces aides donnent un coup de pouce. Oui, 75 euros c'est mieux que rien car si on est là c'est qu'on a rien. Mais on sait que le mois prochain ça va être la même chose, si la situation ne change pas. Et on sait que l'on a droit à seulement deux aides par an. Je voudrais repartir sur de bonnes bases, être à jour de toutes les factures. Il me faudrait une aide importante pour tout payer, tout en ayant de quoi remplir le frigo. » (Entretien n°1)

Ces constats peuvent être complétés par des études menées ponctuellement dans certaines caisses. L'évaluation des prêts sociaux à la Caf du Lot en 2004 montre que même si la majorité des 72 bénéficiaires interrogés déclare que le prêt les a aidé « efficacement », à la date de l'enquête, 12 mois après l'obtention du prêt, plus de la moitié ont encore des dettes.

L'enquête menée par la CTRAD en 2002 pour la Caf des Yvelines auprès de bénéficiaires d'aides individuelles montre que les effets solvabilisateurs de l'aide à court terme s'estompent dans le temps. La moitié des bénéficiaires indique que leur situation est restée identique depuis l'obtention de l'aide. 1/5 des bénéficiaires ont vue leur situation s'améliorer mais ils déclarent qu'ils ont toujours besoin d'aides. Seulement 1/10 jugent que l'aide a été un véritable tremplin (résolution d'un problème d'accès au travail, soutien dans des moments de détresse...).

2.3 - La récurrence dans le dispositif : un effet nécessaire ?

Compte tenu du caractère ponctuel des AFI, la question de la récurrence dans le dispositif doit attirer notre attention. Un des effets possibles des AFI est la récurrence dans le dispositif. Quelle connaissance les caisses ont-elles de la récurrence ? La récurrence est-elle un effet pervers du dispositif ou l'expression de la précarité dans laquelle les bénéficiaires se trouvent ? Comment la récurrence s'organise-t-elle ? Est-ce toujours le même type d'AFI qui est sollicité ? La récurrence prend-t-elle des formes différentes selon les publics bénéficiaires ?

2.3.1 - La récurrence dans le dispositif une année donnée est assez limitée

Il est impossible dans le FILEAS de prendre la mesure exacte du phénomène de récurrence. Tout d'abord, il n'est pas possible de repérer la récurrence d'une année sur l'autre, seule la récurrence une année donnée est repérable. Mais celle-ci est nécessairement sous-estimée dans la mesure où, pour chaque type d'aide, seul le montant global versé à la famille est disponible (alors que la famille a pu toucher plusieurs aides du même type). Néanmoins, le FILEAS permet de repérer les allocataires qui ont bénéficié d'au moins deux aides différentes.

Le nombre moyen d'aides par bénéficiaire s'élève à 1.21 aides en 2006. Si l'on ne tient pas compte des aides au temps libre, qui sont par nature récurrentes, le nombre moyen d'aides par bénéficiaire passe à 1.09 aides.

La part des bénéficiaires récurrents, c'est-à-dire qui ont perçu au moins deux aides différentes, dans un même domaine d'intervention et/ou dans deux domaines d'intervention différents est de 17,7 % mais seulement de 3,1 % si l'on ne tient pas compte de l'aide au temps libre.

Si l'on regarde désormais la récurrence par domaine d'intervention, c'est-à-dire le fait pour un même bénéficiaire de percevoir deux aides différentes d'un même domaine d'intervention, sans surprise, c'est dans le domaine de l'aide au temps libre que la récurrence est la plus importante : près de 10 % des bénéficiaires d'AFI ont perçu au moins deux aides au temps libre (cf. tableau 35). Dans les autres domaines d'intervention, la récurrence est très limitée : moins de 1 % de l'ensemble des bénéficiaires d'AFI ont perçu au moins deux aides « accompagnement social » différentes.

Lorsque le bénéficiaire a perçu au moins deux aides dans deux domaines différents (hors aide au temps libre), c'est le plus souvent l'association d'une aide au logement et d'une aide d'accompagnement social. Près de 16 % des bénéficiaires ayant perçu des aides dans au moins deux domaines différents (hors temps libre) sont dans ce cas, ce qui ne représente que 1.3 % de l'ensemble des bénéficiaires d'AFI (cf. tableau 36).

Tableau 35 - Récurrence, à l'intérieur de chaque domaine d'intervention, entre au moins deux aides différentes

Domaine d'intervention	% récurrence à l'intérieur d'un domaine d'intervention dans l'ensemble des bénéficiaires d'AFI	% récurrence dans chaque domaine d'intervention
Temps libre	9.7%	13,7%
Accompagnement social	0.8%	6,4%
Logement	0.5%	2.2%
Etudiants et apprentis	0.1%	1.7%

Source : FILEAS au 31 décembre 2006 - DSER - CNAF

Lecture : 9.7 % de l'ensemble de bénéficiaires d'AFI ont au moins perçu deux aides au temps libre et parmi les bénéficiaires d'aides au temps libre, 13.7 % ont perçu au moins deux aides au temps libre

Tableau 36 - Récurrence entre au moins deux domaines d'intervention différents

Récurrence dans au moins deux domaines d'intervention	% récurrence dans au moins deux domaines d'intervention parmi l'ensemble des bénéficiaires d'AFI	Répartition en % des bénéficiaires récurrents dans au moins deux domaines d'intervention différents
Temps libre et accompagnement social	2,10%	25,6%
Temps libre et logement	3,91%	47,6%
Temps libre et étudiant	0,62%	7,5%
Temps libre et autres AFI	0,03%	0,4%
Accompagnement social et logement	1,30%	15,9%
Accompagnement social et étudiant	0,05%	0,6%
Accompagnement social et autres AFI	0,01%	0,1%
Logement et étudiant	0,18%	2,2%
Logement et autres AFI	0,02%	0,2%
Étudiant et autres AFI	0,00%	0%

Source : FILEAS au 31 décembre 2006 - DSER - CNAF

Lecture : 2.10 % de l'ensemble des bénéficiaires d'AFI ont perçu au moins une aide au temps libre et une aide accompagnement social. 25.6 % des bénéficiaires ayant perçu au moins deux aides dans deux domaines d'intervention différents ont touché une aide au temps libre et une aide accompagnement social

L'analyse des caractéristiques sociodémographiques des bénéficiaires récurrents une année donnée montre que la récurrence lorsqu'elle tient compte des aides au temps libre concerne surtout des familles nombreuses alors que les autres formes de récurrence touchent la frange la plus précaire des bénéficiaires d'AFI. Ces analyses sont confirmées par les études ponctuelles de certaines Caf. L'étude très précise menée par la Caf du Calvados en 2002 met également en évidence que les familles bénéficiaires de plusieurs aides une année donnée sont celles les plus fragiles financièrement ou par rapport à leur situation familiale : RUC plus faible, isolé ou familles très nombreuses, dépendance plus forte aux prestations.

Certaines études se sont intéressées à la récurrence dans le temps des bénéficiaires d'AFI. Une étude de la Caf de Lille montre qu'en 2006, 78 % des familles bénéficiaires d'AFI ont obtenu une aide pour la 1^{ère} fois, pour 20 % d'entre elles il s'agissait d'une 2^{ème} demande et pour 3 % d'une 3^{ème} ou 4^{ème} demande¹⁶. Le bilan d'activité de la commission des aides financières de la Caf du Loir-et-Cher montre également qu'une part non négligeable de bénéficiaires n'en est pas à sa première demande. Parmi les bénéficiaires d'AFI en 1995, il estime à 40 % la proportion de familles ayant déjà perçu au moins une aide l'année précédente. Si la récurrence une année donnée est relativement faible, la récurrence sur plusieurs années est sans aucun doute plus fréquente et mériterait une analyse approfondie au niveau national.

Il reste que nous ne connaissons pas le positionnement des caisses face à la récurrence. Savent-elles identifier précisément les raisons de la récurrence ? Y sont-elles favorables dans la mesure où cela permet d'aider les plus vulnérables ? Ou au contraire sont-elles très vigilantes sur la récurrence pour éviter que les AFI ne se transforment en revenu d'appoint pérenne ? Les entretiens auprès des bénéficiaires d'AFI mais également auprès des travailleurs sociaux, des administrateurs et des conseillers techniques apportent des éléments de réponses.

¹⁶ Pour l'année 2005, les proportions sont sensiblement les mêmes : 75 % des familles bénéficiaires d'AFI ont obtenu une aide pour la 1^{ère} fois, pour 21,23 % il s'agissait d'une 2^{ème} demande et pour 3,69 % d'une 3^{ème} ou 4^{ème} demande

2.3.2 - Quelle connaissance les caisses ont-elles de la récurrence ?

Les caisses ont une connaissance limitée de la récurrence dans le dispositif, même si chacun pense lors des entretiens que celle-ci est importante. D'après le questionnaire d'évaluation des AFI, moins de la moitié des caisses connaît le nombre de bénéficiaires ayant perçu au moins deux aides en 2007.

Même si elles ne produisent pas d'indicateur de récurrence, les Caf connaissent, au cas par cas, la récurrence dans le temps des bénéficiaires d'AFI. En effet, dans les quatre caisses enquêtées, l'historique SIAS de l'ensemble des demandes d'aides financières fait partie du dossier présenté en commission d'action sociale. Les administrateurs sont très attentifs à la récurrence : ils cherchent à distinguer la « bonne » récurrence de la « mauvaise », tout en reconnaissant une forme de récurrence « nécessaire » liée à la précarité chronique des familles.

2.3.3 - Y a-t-il une « bonne » et une « mauvaise » récurrence ?

Pour l'ensemble des personnes interrogées (administrateurs, conseillers techniques, travailleurs sociaux, agents de direction) la question de la récurrence est délicate. Il est entendu que les AFI sont des aides ponctuelles¹⁷, pour autant face aux situations de précarité des familles, il semble difficile de refuser d'aider :

« La tendance naturelle, c'est d'aller vers des aides individuelles (...). On peut se cacher derrière un budget mais pendant combien de temps. (...) Comment peut-on refuser une aide à une famille précarisée ? Tout le monde répond, j'ai déjà donné. Qu'est-ce qu'on fait ? Qui doit faire ? Si ce n'est pas la caisse, c'est qui ? » (Le président du Conseil d'administration de la CAF D).

La récurrence n'est pas systématiquement récusée. Dès lors que les aides contribuent à la réalisation d'un projet global, les conseillers techniques et les commissions d'attribution soutiennent une forme de « bonne récurrence ». Dans le cadre d'un projet d'installation dans un nouveau logement, il apparaît cohérent d'attribuer à la famille une aide au paiement de la caution et au déménagement, puis plusieurs aides d'équipement. De même, dans le cadre d'un projet d'insertion, l'objectif des AFI est de pouvoir soutenir les familles dans la durée. Pour la présidente de la commission des aides financières individuelles de la CAF B, la récurrence d'une aide peut permettre de soutenir plus efficacement les projets d'insertion quitte à aider moins de familles. Ainsi, il arrive que la commission attribue une première aide de préparation à un concours d'entrée (par exemple, le concours d'infirmière), puis attribue l'année suivante une aide pour le paiement de la première année de scolarité.

Les travailleurs sociaux ne sont pas non plus hostiles à une forme de récurrence, dès lors qu'ils ne se sentent pas instrumentalisés par les familles pour obtenir des aides. Elle permet une forme de suivi des familles. De plus, même si elle ne concerne que des prêts d'équipement et n'est pas accompagnée d'un projet, elle permet aux familles d'éviter le crédit commercial et d'enclencher le surendettement.

Pour les administrateurs et les travailleurs sociaux interrogés, la « mauvaise récurrence » est relativement rare. Les demandes récurrentes véritablement dues à une mauvaise gestion (par exemple, une même facture revenant tous les ans) sont plutôt des cas ponctuels.

La récurrence apparaît comme une récurrence « nécessaire », liée à la précarité des familles plutôt que comme une récurrence liée à une mauvaise gestion budgétaire. L'insuffisance chronique de ressources et/ou l'irrégularité voire l'absence de revenus du travail contraignent très fortement le budget des bénéficiaires d'AFI. Particulièrement vulnérables en cas de coups durs (faible niveau de formation, éloignement du marché du travail, solidarité familiale difficilement mobilisable, etc.), les bénéficiaires d'AFI sont de fait exposés à la récurrence dans le dispositif.

¹⁷ Ce point est rappelé dans la note « les aides financières : états des lieux » de la CAS du 27 mars 2007

Pour autant, les entretiens auprès des bénéficiaires montrent que les formes de la récurrence diffèrent selon leurs caractéristiques. Par exemple, en matière d'aides à l'équipement, les publics de type « minima sociaux » (allocataires fortement dépendant aux prestations, le plus souvent sans revenu du travail) sont confrontés à une « récurrence multiple » qui couple des aides à l'équipement récurrentes avec des aides récurrentes de secours alimentaires (CCAS), de paiement de factures et de loyer (FSL et FSE). A l'inverse, les publics de type « salarié précaire » (allocataires aux revenus du travail très modeste et/ou irrégulier, le plus souvent ayant la charge d'une famille nombreuse) se caractérisent par une « récurrence ciblée » : ils n'ont aucune aide d'autres partenaires (leurs ressources sont souvent trop élevées pour avoir accès aux aides du Conseil Général) mais ils recourent de manière récurrente aux aides d'équipement mobilier en substitution des offres commerciales. La caisse peut soutenir cette forme de récurrence dans la mesure où elle vise un objectif de prévention du surendettement.

2.4 - La relation aux aides et à l'accompagnement

La question de la relation aux aides et à l'accompagnement social est abordée du point de vue des bénéficiaires et des travailleurs sociaux. Il ressort des entretiens, d'une part, que la démarche d'aller demander une aide est très différente selon qu'elle nécessite ou non une instruction par un travailleur social et d'autre part, que la manière dont est vécu l'accompagnement social est différent selon la forme de l'aide et les difficultés des familles.

2.4.1 - Des sentiments ambivalents à l'égard de la relation d'aide

La démarche d'aller demander une aide est beaucoup plus facile dans le cas des aides attribuées sur critères administratifs, ne nécessitant pas une instruction par un travailleur social. Les bénéficiaires redoutent l'ingérence du travailleur social et préfèrent pouvoir se débrouiller seuls. Dans la mesure où les familles ont le sentiment que les aides sur critères administratifs s'apparentent à des prestations légales, elles les trouvent moins stigmatisantes.

« Les démarches administratives ça permet de préserver les apparences » (Entretien n°2)

« Pour le prêt à l'équipement, c'est simple il faut juste demander l'imprimé à l'accueil » (Entretien n°4)

Pour les travailleurs sociaux comme pour les allocataires, la relation d'aide est beaucoup plus problématique dans le cadre des aides nécessitant une enquête sociale. Ce fait a déjà été largement étudié, notamment par Cyprien Avenel¹⁸. Pour les bénéficiaires « la relation d'aide est vécue de façon profondément ambivalente. Elle se fonde, tout à la fois, sur des attentes utilitaires très fortes (...) et une attitude défensive toute aussi prégnante car les individus craignent le contrôle social lié à l'assistance économique » (Avenel - 2003).

Nos entretiens confirment ces analyses sur l'ambivalence des sentiments à l'égard de la relation d'aide.

Les familles bénéficiaires ont du mal à aller voir un travailleur social. La démarche ne va pas de soi et les bénéficiaires les plus précarisés, de type « minima sociaux » attendent souvent le dernier moment, lorsqu'ils ne peuvent vraiment plus faire autrement pour rencontrer une assistante sociale.

« Je suis pas du genre à aller piailler. Il faut vraiment que j'en aie besoin. » (Entretien n°1)

« Pour moi la démarche (d'aller voir une assistante sociale) elle est honteuse. Je ne vais pas à chaque fois demander des aides, même si j'en ai besoin. On a l'impression de pleurer un petit bout de quelque chose. Ce n'est pas génial, je ne le souhaite à personne. Pour moi déjà la démarche est difficile, mais en plus à chaque fois elle me prend la tête. Donc on n'a pas envie de revenir. A chaque fois, on me dit qu'il faut anticiper, qu'il faut venir la voir avant que se soit l'urgence. Mais elle

¹⁸ Avenel C. (2003), « La relation aux aides sociales « du point de vue » des familles bénéficiaires », *Recherches et Prévisions* n°72
Avenel C. (2002), « Le travail social à travers les pratiques d'attribution des aides financières », *Recherches et Prévisions* n°67

le sait que je ne peux pas m'en sortir. Elle a les papiers, donc ça ne devrait pas être à moi de me manifester. Parce que c'est pénible de toujours venir se manifester. A chaque fois, il faut préparer le dossier, présenter la situation, c'est question / réponse. Pourquoi ? Pour 150 euros sur quatre mois, ce n'est quand même pas grand chose. » (Entretien n° 3)

Lorsque les aides concernent des publics moins défavorisés, de type « salarié précaire », la démarche d'aller demander de l'aide n'est pas plus facile : ils pensent qu'ils vont essayer un refus (QF trop élevé) et que ce type d'aide est réservé aux personnes plus défavorisés qu'eux.

« Je me suis sentie honteuse. Car il y a des gens plus en difficultés que moi. J'avais l'impression de leur prendre ce qui leur était destiné. J'y vais, je n'y vais pas.... J'y suis allée au dernier moment, en août, une semaine avant la rentrée (pour une demande d'aide de financement de la première année d'école d'infirmière) ». (Entretien n°5)

Même si la démarche de demander de l'aide est difficile, ensuite, les bénéficiaires apprécient la relation de confiance qui s'instaure avec l'assistante sociale et le soutien moral apporté par cette relation.

« Dès que j'ai un problème j'y vais. Je sais que sa porte est ouverte ».

« On s'appelle souvent. On fait le point régulièrement, tous les deux mois (dans le cadre du suivi d'un projet de formation). Elle veut savoir comment ça va. On parle de tout : les enfants, l'école. On a noué des liens. Elle me soutient. »

Pour autant, le sentiment d'ingérence des travailleurs sociaux est pénible pour les familles. Le travail éducatif, notamment sur la gestion du budget est en général mal perçu par les familles.

« Il y des choses où elle a vraiment regardé de près. Par exemple, j'ai une assurance vie. Elle m'a dit que vu la situation je pourrais la résilier. Je ne veux pas la résilier. Si il m'arrive quelque chose, pour mes enfants c'est important. C'est hors de question que je résilie l'assurance. Ca ne lui a pas plut. »

« L'assistante sociale m'a dit : « pourquoi vous avez internet ». C'est pour les enfants. Tous leurs copains ont internet. C'est important. Mais elle n'est pas trop d'accord. »

2.4.2 - Les difficultés à mettre en place un accompagnement

Pour les travailleurs sociaux, la mise en œuvre d'un véritable travail d'accompagnement social n'est pas toujours facile. Ils évoquent trois raisons principales :

1 - L'urgence des situations : les familles se manifestent auprès des assistantes sociales en situation d'urgence financière. Réfléchir à un projet d'insertion notamment professionnelle n'est pas possible dans ces conditions. La mission des travailleurs sociaux se limite alors dans beaucoup de cas à « éteindre le feu plutôt qu'à construire la maison » pour reprendre les mots d'entre eux. Ce constat est également souligné par Avenel (2002) : « Face à l'urgence, les assistantes sociales ne peuvent qu'instruire des secours visant à rendre supportable le moins pire. Le travail d'attribution est perçu comme ingrat ».

2 - La conscience de l'irréalisme d'un projet d'insertion professionnelle : Le chômage de masse et le faible niveau de formation des bénéficiaires contraignent fortement les projets d'insertion professionnelle. « Le chômage endémique engloutit bien souvent le principe pédagogique des aides et amplifie les incertitudes de l'intervention sociale, ne serait-ce que parce que les projets d'insertion se heurtent à des limites évidentes » (Avenel - 2002).

3 - Le sentiment d'instrumentalisation : Pour les travailleurs sociaux, certaines familles ont une logique de consommation à l'égard des aides. Ils calculent leur budget en fonction des aides possibles des différents partenaires. Dans ces conditions, les travailleurs sociaux ont l'impression d'être une sorte de chéquier ; ils se sentent d'autant plus manipulés qu'ils ne peuvent pas refuser l'instruction d'un dossier. Avenel (2003) souligne également ce fait : « Elles (les assistantes sociales) décrivent souvent les individus comme des stratèges sachant utiliser les ressources attribuées par les différents organismes. »

2.4.3 - Un accompagnement facilité dans le cadre des aides sur projet contractualisées

En revanche, l'accompagnement s'avère facilité dans le cadre des aides sur projet contractualisées. Les travailleurs sociaux de la CAF B semblent particulièrement satisfaits de la mise en place des aides sur projet de manière systématique.

D'une part cette forme d'intervention est plus proche de l'identité de leur métier et est plus valorisante.

Par ailleurs, elle leur semble particulièrement efficace pour faire avancer les bénéficiaires. La mise en place d'un projet formalisé permet de mettre le bénéficiaire dans une position active et pas simplement dans l'attente de l'aide de la Caf. Cela induit un équilibre entre le travailleur social et le bénéficiaire, les plaçant chacun dans une logique « donnant-donnant ».

De plus, la formalisation des étapes du projet enclenche un processus de valorisation du bénéficiaire, capable de réussir, pas à pas, chacune des étapes.

Il reste que cette forme d'accompagnement reste relativement anecdotique au regard des situations rencontrées. Les aides sur projet bénéficient d'un effet de sélection des individus capables de s'engager dans un tel processus.

2.5 - Satisfaction des bénéficiaires

Globalement, les bénéficiaires d'AFI sont satisfaits des modalités du dispositif : la rapidité d'attribution, la correspondance entre l'aide demandée et celle attribuée sont le plus souvent citées comme motif de satisfaction. Pour autant, le degré de satisfaction varie sensiblement selon la modalité d'attribution de l'aide.

La satisfaction des bénéficiaires est plus importante à l'égard des aides attribuées sur critères administratifs, traitées par les conseillers techniques (ne nécessitant ni enquête sociale, ni passage en commission). Les allocataires connaissent ces aides et les critères d'attribution leur paraissent clairs et sans ambiguïté. Ils déclarent que la constitution du dossier ne leur a pas posé de problème et ils n'ont généralement pas fait appel à quelqu'un pour les aider à remplir le dossier. En outre, ils jugent les délais d'attribution rapides.

A l'inverse, la satisfaction est moindre concernant les aides attribuées par une commission d'action sociale, nécessitant une enquête sociale. La connaissance des aides possibles est incertaine et les critères d'attribution semblent plus opaques pour les bénéficiaires. La constitution du dossier est souvent évoquée comme une étape difficile alors même que les bénéficiaires sont aidés par l'assistante sociale. Enfin, les délais sont jugés trop longs.

« On attend quand même un mois pour avoir une réponse. C'est très long, nous on court pour faire les papiers, mais eux ils ne sont pas pressés. C'est vrai que c'est long quand on a vraiment besoin. »

« Il faut amener les pièces justificatives. C'est normal. Mais il y a vraiment un tas de papier. Il manque toujours quelque chose. »

Enfin, il faut noter que les aides sous forme de prêt sont largement plébiscitées par les bénéficiaires comme par les travailleurs sociaux. Elles ont le mérite de responsabiliser la famille (principe du remboursement). C'est une modalité d'intervention originale, que les partenaires ne proposent pas. Les bénéficiaires se déclarent satisfaits des montants accordés et des modalités de remboursement.

L'évaluation des aides financières individuelles, en mobilisant différentes sources de données, a permis d'approfondir l'état des lieux présenté à la Commission d'action sociale du 27 mars 2007. Cinq résultats enrichissent particulièrement la réflexion sur l'évolution du dispositif des AFI :

1 - La variabilité du dispositif des AFI tient surtout aux arbitrages financiers en matière de domaine d'intervention. En effet, si la répartition des fonds propres par destinataire a tendance à s'homogénéiser, la répartition des AFI par domaine d'intervention reste très variable d'une caisse à l'autre. Par ailleurs, les modalités d'attribution des AFI et de coordination entre les partenaires sont, dans leurs grands principes, relativement semblables d'une caisse à l'autre.

2 - Les arbitrages financiers entre les différents destinataires des fonds propres sont liés à la dynamique du partenariat et du tissu associatif et à l'histoire de l'action sociale de chaque Caf plutôt qu'à la précarité sociale des territoires.

3 - Depuis 2001, la majorité des caisses ont fait évoluer leur politique d'aides individuelles selon trois axes : la diminution budgétaire (baisse des QF plafonds, ciblage accru, restriction des champs d'intervention), la simplification et l'harmonisation des règlements intérieurs, la modification du contenu des aides (développement des aides sur projet, des aides aux parents non gardien...).

4 - Conformément aux directives nationales, les Caf ont développé les aides sur projet. Globalement, dans sa forme contractualisée, ce type d'aide reste relativement anecdotique. Les aides sur projet fonctionnent d'autant mieux qu'elles s'adressent à un public proche du marché du travail, en capacité de faire des projets professionnels. A l'inverse, ce dispositif apparaît inadapté aux familles en grande précarité.

5 - L'analyse des effets des AFI sur les familles et de la récurrence dans le dispositif montre que les AFI s'adressent à deux types de bénéficiaires distincts, en poursuivant des objectifs différents. D'une part, ces aides permettent de juguler l'urgence financière de bénéficiaires fortement dépendant aux prestations et d'autre part d'améliorer les conditions de vie et de soutenir des projets professionnels de familles aux ressources modestes, plus proches du marché du travail. Ce résultat fait écho aux travaux menés par la CTRAD sur les attentes et besoins en matière d'accompagnement social (Caf des Yvelines, 2002). Leur conclusion met l'accent sur la distinction de deux populations : «d'une part les personnes pour lesquelles les préoccupations relèvent d'une véritable situation de précarité (surendettement, accès au logement) et d'autre part, les personnes dont les préoccupations sont davantage orientées vers la gestion du quotidien (aide à la garde de jeunes enfants) et vers des aspirations autres (aides aux loisirs et aux vacances)».

ANNEXE 1 - QUESTIONNAIRE D'ÉVALUATION DES AIDES FINANCIÈRES INDIVIDUELLES

La DSER et la DAS mènent actuellement une évaluation des aides financières individuelles. Son échéance est fixée à octobre 2008. Il s'agit d'identifier les principes d'intervention des Caf en matière d'AFI. En particulier, l'évaluation vise à repérer les facteurs expliquant la variabilité de l'engagement financier et des types d'aides fournis par les Caf. Elle cherche par ailleurs à appréhender l'impact des différents types d'aides sur les bénéficiaires.

Dans ce cadre, vous avez été récemment sollicité pour nous communiquer vos travaux sur les AFI. Pour compléter ces informations et les données que la CNAF possède par ailleurs sur les aides financières individuelles, nous vous adressons aujourd'hui ce questionnaire. Pour construire une typologie des Caf en matière d'AFI qui tienne compte au mieux de la diversité des pratiques dans ce domaine, merci de répondre à ce questionnaire.

Attention : Définition des aides financières individuelles retenue pour cette évaluation : Les aides financières individuelles sont des aides bénéficiant **directement** aux familles. « Sont ainsi visées :

- ★ les aides directement versées par les Caf aux familles allocataires (secours divers par exemple) ;
- ★ les aides dont bénéficient les familles et pour lesquelles la Caf a choisi le tiers payant (bons vacances) ;
- ★ les subventions versées par les Caf au service commun VACAF. (...).

Les aides versées directement au gestionnaire d'un équipement ou d'un service sous la forme d'une enveloppe globale, d'une aide au fonctionnement ou d'une prestation de service ne sont pas considérées comme aides individuelles » (Commission d'action sociale - 29 mai 2007). Dans ce cadre, les dépenses d'aide à domicile comme les dotations versées par les Caf dans le cadre des fonds partenariaux ne sont pas considérées comme des AFI.

Pour toutes informations complémentaires, vous pouvez joindre Pauline Domingo :
pauline.domingo@cnafr.fr - ☎ 01 45 65 54 48 -

POLITIQUES DES AFI

1 - Pour chacun des domaines d'interventions suivants, indiquez par une croix dans la colonne correspondante le type d'aides financières proposées dans votre caisse.

Domaines	Prêt seulement	Subvention seulement	Prêt et subvention	Non concerné
Vacances, temps libre				
Logement et habitat				
Jeunes scolarisés (apprentis, étudiants...)				
Petite enfance				
Soutien lors de certains événements familiaux				
Insertion sociale et professionnelle				
Aide exceptionnelle à la famille				
Autres, précisez :.....				
Autres, précisez :.....				

2 - Depuis 2001, votre caisse a-t-elle procédé à des adaptations importantes concernant les AFI (diminution budgétaire, ciblage sur certains publics, développement des aides sur projets...) ?

Oui Non

Si oui, précisez :.....

.....

.....

.....

FINALITES DES AFI

3 - Dans votre caisse, quel est l'objectif général poursuivi par les aides financières individuelles ?

.....

.....

.....

4. Dans votre caisse, les aides financières individuelles sont en priorité (*classez les items suivants par ordre de priorité croissante*) :

- Une modalité d'intervention au service d'un projet familial, d'insertion
- Une aide pour faire face à des difficultés passagères
- Une modalité d'intervention permettant d'améliorer les conditions de vie des familles, en participant à leur solvabilisation
- Autres, précisez :

.....

5 - Pour chaque type d'AFI (subvention ou prêt) et domaine d'intervention (logement, vacances...), indiquez par une croix, dans la colonne correspondante, la principale finalité de l'aide

Domaines et types d'AFI	Une modalité d'intervention au service d'un projet familial, d'insertion	Une aide pour faire face à des difficultés passagères	Une modalité d'intervention permettant d'améliorer les conditions de vie des familles
Prêt			
Subvention			
Vacances, temps libre			
Logement et habitat			
Jeunes scolarisés (apprentis, étudiants...)			
Petite enfance			
Soutien lors de certains événements familiaux			
Insertion sociale et professionnelle			
Aide exceptionnelle à la famille			
Autres, précisez :			
Autres, précisez :			

CIBLAGES DES AFI

6 - Dans votre caisse, les aides financières sont-elles ciblées en priorité sur certains publics ?

Oui, toutes Oui, certaines Non

Si oui, précisez les publics ciblés (jeunes, bénéficiaires de minima, parents isolés, etc.) ?

.....

.....

.....

7 - Dans votre caisse, avez-vous des aides spécifiques pour certains moments de la vie ?

Oui Non

Si oui, précisez pour quels moments de la vie (naissance, décès, séparation, prise d'emploi, etc.) ?

.....

.....

.....

MODALITES D'ATTRIBUTION ET COORDINATION

8 - Dans votre caisse, l'attribution des AFI est-elle coordonnée avec d'autres partenaires ?

Non Oui, toutes Oui certaines, précisez lesquelles :.....

.....

Si oui, les critères d'attribution des AFI tiennent-ils compte des critères d'attribution appliqués par vos partenaires ?

Oui, totalement Oui, partiellement Non

9 - Les aides financières (ou certaines d'entre elles) sont-elles attribuées par une commission partenariale (sans mise en commun des fonds) ? Oui Non
Si oui, dans quel(s) domaine(s) d'intervention ?

.....

10 - Les aides financières (ou certaines d'entre elles) sont-elles attribuées par une commission partenariale sur la base d'une mise en commun des fonds octroyés (hors FSL) ?

Oui Non

Si oui, dans quel(s) domaine(s) d'intervention ?

.....

11 - Dans votre caisse, des aides individuelles sont-elles versées automatiquement sans demande de l'allocataire ? Oui Non

Si oui, dans quel(s) domaine(s) d'intervention ?

.....

12 - Dans votre caisse, y a-t-il des aides attribuées sans passage par une commission ?

Oui Non

Si oui, dans quel(s) domaine(s) d'intervention ?

.....

13 - Dans votre caisse, y a-t-il des aides nécessitant obligatoirement, pour leur attribution, une enquête sociale ? Oui Non

Si oui, dans quel(s) domaine(s) d'intervention ?

.....

14 - Les décisions d'attribution des AFI sont-elles majoritairement prises par (une seule réponse) :

Le conseil d'administration ou sa commission d'action sociale

La direction de la Caf par délégation du Conseil d'Administration

Autres, précisez :

.....

SYSTEMES D'INFORMATIONS

15 - Dans quelle rubrique de la ventilation fonctionnelle des dépenses d'action sociale, le dispositif VACAF est-il pris en compte ?

Aides aux familles Aides aux partenaires Non concerné

LES AIDES SUR PROJET

16 - Dans votre caisse, avez-vous mis en place des « aides sur projets » ?

Oui Non, passez à la question 22

Si oui, pouvez-vous définir ce que vous entendez par « aides sur projets » ?

.....

.....

.....

.....

17 - Quelle masse financière, en pourcentage, les aides sur projets représentent-elles dans le total des dépenses d'AFI en 2006 ?.....

18 - Dans votre caisse, les aides sur projets sont le plus souvent :

Des prêts Des subventions L'un ou l'autre selon le projet

19. Dans quel domaine d'intervention les aides sur projets sont-elles développées ?

.....

20 - Les aides sur projet sont-elles accompagnées par un travailleur social ?

Oui, toujours Ca dépend des cas Non

Si non précisez pour quelles raisons :.....

.....

21 - Avez-vous mis en place une procédure de suivi des aides sur projets ? Oui Non

Si oui, précisez-en les modalités :.....

.....

BENEFICIAIRES

22 - Avez-vous connaissance du nombre de bénéficiaires qui ont perçu durant l'année 2006 plus d'une AFI Caf (tous type d'aide confondus) ? Oui Non

Si oui, quel est le pourcentage de ces bénéficiaires par rapport au total des allocataires ayant bénéficié des AFI en 2006 |__|__| %

Si non, disposez-vous de cette donnée pour une autre année de référence ? Si oui, précisez l'année et le pourcentage de bénéficiaires récurrents :.....

23 - Avez-vous connaissance du nombre de refus d'AFI qui a été adressé durant l'année 2006 ?

Oui Non

Si oui, quel est le pourcentage des demandes qui a fait l'objet d'un refus d'aides en 2006 : |__|__| %

Si non, disposez-vous de cette donnée pour une autre année de référence ? Si oui, précisez l'année et le pourcentage de demandes d'AFI refusées :

24 - Le FILEAS permet de décrire les bénéficiaires des AFI par domaine d'intervention. En revanche, il ne permet pas de décrire les bénéficiaires selon le type d'aides perçues (subvention ou prêt). Pour compléter les données nationales, merci de remplir les deux tableaux suivants.

Consignes pour remplir le tableau n°1 :

Le tableau n°1 recense le nombre de bénéficiaires d'AFI selon leur situation familiale et le type d'AFI qu'ils ont perçus.

- **Année** : Précisez en haut à gauche de chaque tableau l'année dont sont issues les données. Dans la mesure du possible, il est préférable d'indiquer les résultats pour l'année 2006, mais une année antérieure est également possible.

- **Nombre total de bénéficiaires d'AFI** : Dans la première colonne « ensemble », indiquez le nombre total de bénéficiaires d'AFI. Dans la seconde colonne « Dont prêt », indiquez le nombre de bénéficiaires ayant perçu une AFI sous forme de prêt. Dans la troisième colonne « Dont subvention », indiquez le nombre de bénéficiaires ayant perçu une AFI sous forme de subvention. La somme des deux dernières colonnes (nombre de bénéficiaires de prêt + nombre de bénéficiaires de subvention) peut être supérieure au nombre de bénéficiaires total, dans la mesure où certains bénéficiaires ont pu, la même année, bénéficier de prêt(s) et de subvention(s).
- **Situation familiale des bénéficiaires d'AFI** : Dans la première colonne « ensemble », indiquez le nombre total de familles monoparentales ayant perçu au moins une AFI. Dans la seconde colonne « Dont prêt », indiquez le nombre de familles monoparentales ayant perçu une AFI sous forme de prêt. Dans la troisième colonne « Dont subvention », indiquez le nombre de familles monoparentales ayant perçu une AFI sous forme de subvention. Idem pour les bénéficiaires d'AFI mariés ou vivant maritalement.

Quelques consignes pour remplir le tableau n° 2 :

Pour chaque type d'AFI (subvention et prêt), puis domaines d'intervention, le tableau n°2 indique le quotient familial CNAF moyen des bénéficiaires et le montant moyen de l'aide versée.

- **Quotient familial CNAF moyen** : Indiquez sur la seconde ligne « ensemble des AFI », le quotient familial CNAF moyen de l'ensemble des bénéficiaires d'AFI. Indiquez sur la ligne « prêt », le quotient familial CNAF moyen des bénéficiaires d'AFI sous forme de prêt. Idem pour les autres lignes.
- **Montant moyen versé par AFI (en euros)** : Il s'agit du montant total d'AFI versé divisé par le nombre de versements. Indiquez sur la ligne « prêt », le montant moyen d'un prêt. Idem pour les autres lignes.

Tableau n°1

Année __ __ __ __	Ensemble	Dont prêt	Dont subvention
Nombre total de bénéficiaires d'AFI			
Dont familles monoparentales			
Dont bénéficiaires mariés ou vivant maritalement			

Tableau n°2

Année __ __ __ __	Quotient familial CNAF moyen	Montant moyen versé par AFI
Ensemble des AFI		
Prêt		
Subvention		
Vacances, temps libre		
Logement et habitat		
Jeunes scolarisés (apprentis, étudiants...)		
Petite enfance		
Soutien lors de certains événements familiaux		
Insertion sociale et professionnelle		
Aide exceptionnelle à la famille		

MERCI D'AVOIR REPONDU A CE QUESTIONNAIRE.

Vous pouvez, si vous le souhaitez, nous faire part de vos commentaires et réflexions sur l'efficacité et la pertinence des aides financières individuelles dans le cadre ci-dessous.

ANNEXE 2 - GUIDE D'ENTRETIEN « PRATIQUES ET MOYENS »

<i>Thème 1 - Politique d'action sociale et AFI</i>	
Evolution et grandes lignes du schéma directeur d'action sociale	Justification des choix (ou non choix) opérés : Quels sont les éléments qui ont été déterminants dans l'élaboration du schéma directeur d'action sociale (déterminants historiques, caractéristiques des bénéficiaires potentiels d'action sociale, mise en place de partenariat, transfert de compétence, etc.) ? Quel travail en amont pour décider des orientations (diagnostic local, rôle du CA, études ponctuelles...) ?
Répartition des fonds propres	Evolution des arbitrages financiers entre les différents destinataires : accent sur partenaires, familles ou service Caf ?
Aides aux partenaires	Présentation des dispositifs. Objectifs poursuivis Place de l'aide à domicile et autres dispositifs à la limite des AFI
Aides aux services	Présentation des dispositifs. Objectifs poursuivis
Evolution de la politique des AFI au sein de l'Action Sociale	Place des AFI dans les autres interventions sociales : quelle cohérence avec les prestations légales, l'accompagnement social ou les aides collectives ? Quelles sont les logiques qui ont présidé à la transformation (ou non) des AFI ? Quelles évolutions à venir ? Quelles sont les perspectives en matière d'action sociale, particulièrement concernant les AFI ?
Description générale des aides	Les différentes aides Quelle est la part de ces différentes aides dans les fonds d'action sociale ? Pourquoi ? Quelle est l'évolution de la part relative de chaque aide ? Pourquoi ?
Finalités	Objectifs assignés aux AFI Les finalités sont-elles différentes selon le type d'aide ?
Opinion	Que pensez-vous de l'utilité sociale des AFI (par rapport aux autres formes d'interventions, notamment collectives) ? Est-ce le rôle de la caisse d'apporter ce type d'aide ?
<i>Thème 2 - Les AFI</i>	
Modalités des aides	Secours (subvention), prêts, aides sur projets ? Par domaine d'intervention : temps libre, logement, accompagnement social. Critère pour diriger plutôt vers subvention ou prêt. Intégration de l'aide dans un dispositif d'accompagnement : comment ça se passe ?
Critères d'éligibilité	Quels critères ? Comment sont-ils définis ? Les aides sont-elles distribuées en fonction de critères d'éligibilité définis précisément par le règlement d'action sociale de la caisse ? Critères dans le cas des aides à caractère systématique : comment ça se passe ?
Modalités d'instruction des dossiers (optique coût de gestion)	Qui intervient (travailleur social, technicien conseil As ou Pf) ? Rôle de chacun dans la chaîne de traitement ? Traitement par les services ou par une commission ? Dans quel cas ? Pourquoi ?
Les aides sur projet	Quelles sont les aides que les aides sur projet ont remplacées ? Quels sont les critères mobilisés par les CAF pour qualifier en amont et

	<p>aval les projets des allocataires (critères de sélection et de mesure de l'atteinte des objectifs fixés) ?</p> <p>Y a-t-il accompagnement par un TS ? Comment est organisé le suivi ?</p> <p>Y a-t-il contractualisation ? Comment est formalisé ce document ?</p> <p>Quel bilan peut-on faire sur ces aides ?</p>
Thème 3 - Les bénéficiaires	
Ciblage	<p>Politique de ciblage formalisée ou implicite ?</p> <p>Public cible ? Evènement cible ?</p>
Récurrence	<p>Quelle connaissance et prise en compte de la récurrence ?</p> <p>Identification des raisons de la récurrence.</p> <p>Quelle position face à la récurrence ? Y sont-elles finalement favorables car cela permet d'aider les plus vulnérables ? Ou au contraire sont-elles très vigilantes sur la récurrence pour éviter que les AFI ne se transforment en revenu d'appoint ?</p>
Communication	<p>Quelle « communication » auprès des bénéficiaires ?</p> <p>Y a-t-il des requêtes faites pour informer ou repérer des bénéficiaires ?</p> <p>Traitement du non recours aux aides (par exemple aides au temps libre)</p>
Thème 4 - Partenariats	
Dispositifs concernés	<p>Répartition des partenariats mis en place sur les AFI en fonction des thèmes d'intervention (logement, loisirs, précarité...).</p> <p>Profils des bénéficiaires concernés</p>
Fonds communaux partenariaux	<p>Comment ça fonctionne ? Quel impact sur les AFI caf (modifications des cibles bénéficiaires, logique de désengagement pour recycler sur des aides sur projet...)</p>
Coordination	<p>Coordination avec d'autres partenaires (lesquels ? CCAS, CG...) dans l'élaboration des critères d'éligibilité aux aides et/ou dans l'attribution ?</p> <p>Les collectivités locales sont-elles demandeuses d'une coordination accrue des aides financières ?</p>
Analyse coût/bénéfice	<p>L'intégration des AFI dans une gestion partenariale permet-elle une optimisation des coûts de gestion et une amélioration du service rendu aux bénéficiaires ?</p>
Perspectives	<p>D'autres partenariats sont-ils envisagés ? Lesquels ?</p>
Thème 5 - Connaissance du « territoire »	
Population	<p>Caractéristique et spécificité. Incidence sur les politiques d'intervention.</p>
Transport	<p>Problématique de la mobilité sur le territoire</p>
Marché du travail	
Intervenants dans champ de l'action sociale	<p>Association, Conseil général, etc.</p> <p>Rôle respectif, partenariats.</p> <p>Spécificité dans leur intervention (en termes de public et/ou domaine d'intervention)</p> <p>Rôle respectif et partenariats</p>

ANNEXE 3 - GUIDE D'ENTRETIEN « BÉNÉFICIAIRES »

Thème 1 – Les aides extra légales

- L'aide perçue (la dernière si plusieurs) :
 - De quelle aide avez-vous bénéficié ? Bien préciser le type d'aide (prêt, subvention ou aide sur projet) et le domaine d'intervention (logement/mobilier, vacances, accompagnement social). Il y a combien de temps ?
 - Comment avez-vous eu connaissance de cette aide ?
 - Pourquoi avez-vous demandé cette aide ? Quelle était votre situation (familiale, professionnelle, financière) à ce moment là ? Aviez-vous des crédits à rembourser ?
 - A qui avez-vous demandé cette aide ?
 - Comment a été constitué le dossier ? Cela vous a-t-il paru compliqué de constituer le dossier ?
 - Est-ce que les critères d'attribution étaient bien clairs pour vous ?
 - Est-ce que les modalités de l'aide correspondaient à ce dont vous aviez besoin ? Si non, qu'est ce qui aurait mieux convenu ?
 - Quel était le montant de cette aide ? Corresponlait-il à ce dont vous aviez besoin ? Pour vous, le montant était-il satisfaisant ? Pourquoi ? Si non, qu'auriez-vous aimé ?
 - Comment cela s'est passé ? Avez-vous été satisfait du délai, des modalités de remboursement ?
 - Cas des aides sur projet : Constitution d'un dossier ? Qui a rédigé le projet ? Avez-vous été aidé par un travailleur social (ou une autre personne pour formuler le projet) ? Avez-vous signé un contrat qui précisait votre projet, les démarches que vous deviez effectuer en contre partie de l'aide ? Y a-t-il eu un suivi de l'avancement du projet ?
 - Cette aide vous a-t-elle permis de souffler financièrement ? Pendant combien de temps ?
 - Comment auriez-vous fait sans cette aide ?
 - Est-ce que vous redemanderiez ce type d'aide ? Pourquoi ?
- Avez-vous perçu d'autres aides de la Caf ? Lesquelles ? Quand ? Quelle était votre situation à ces moments là ?
- La Caf vous a-t-elle déjà refusé une demande d'aide ? Si oui, cela concernait quelle aide ? Savez-vous pourquoi cela vous a été refusé ? Comment avez-vous fait sans cette aide ?
- Est-ce que vous avez fait des demandes d'aide financière ? Auprès de qui ? De quelles natures ? Souvent ? Est-ce que vous avez demandé des secours alimentaires ou autres ? (aides de l'Aide sociale à l'enfance, aides pour le maintien dans le logement du Fonds solidarité logement, aides centres communaux d'action sociale).
- Est-ce que l'on obtient facilement ces secours ? Comment faut-il s'y prendre ? Connaissez-vous d'autres personnes qui demandent des aides ? Comment faites-vous pour avoir les informations nécessaires ? Qui vous renseigne ?

Thème 2 – Accompagnement social et professionnel

- Y a-t-il eu d'autres moments dans votre vie où vous auriez eu besoin d'être aidé par l'action sociale de la Caf ? Si oui, lesquels ? De quels types d'aides auriez-vous eu besoin ? Dans quel domaine d'intervention ? Sous quelle forme ? Pourquoi n'avez-vous rien demandé à ce moment là ?
- Est-ce que vous rencontrez une assistante sociale ? Depuis quand ? Comment ou par qui saviez-vous que vous pouviez aller voir une assistante sociale et pourquoi ? Est-ce que vous la voyez souvent ? Occasionnellement ? Quel est son rôle ? En quoi vous est-elle utile ? Dans quels domaines ? Les relations avec elle se passent comment ? Vous lui faites confiance ?
- Suivi social spécifique ? (action éducative à domicile, intervention d'une travailleuse familiale, d'une conseillère en économie sociale et familiale) ?
- Bénéficiez-vous d'un accompagnement dans l'emploi (RMI) ?

Thème 3 – Logement (si aides aux logement / mobilier)

- Quels sont les avantages et les inconvénients de votre logement actuel ? Vous plaît-il ? Pourquoi ? Que pensez-vous de l'aspect extérieur de votre logement et de l'aspect intérieur ?
- Est-ce que vous envisagez d'en changer ou de faire des travaux ? Si oui, comment comptez vous faire ?

Thème 4 – Vie quotidienne

- Comment se passent vos journées ? Pouvez-vous me décrire la semaine dernière ? Et le week-end ? Le soir ? Sentiment de vie routinière ?
- Est-ce que vous prenez des vacances ? Vos enfants partent-ils en vacances ?
- La famille : où habite-t-elle ? Qui voyez-vous le plus souvent ? Vous rend-elle des services et de quelle nature ? Est-ce que vous la voyez souvent ou pour les grandes occasions ? Avez-vous de bonnes relations avec votre famille ? Sentiment de solitude ?
- Le travail : Avez-vous une qualification professionnelle ? Quel métier exercez-vous ou avez-vous exercé ? Description de la trajectoire professionnelle. Situation vis-à-vis de l'emploi (également du conjoint le cas échéant) : métier, temps plein ou partiel. Appréciation sur le travail ? Votre emploi vous plaît-il ? Sentiments éprouvés à l'égard du chômage.
- Comment estimez-vous votre niveau de vie ? Par rapport à vos parents par exemple ? Manque d'argent, de confort ?

Thème 5 – Les ressources

- Pouvez-vous définir votre budget ? Par exemple, pour ce mois-ci ?
- Est-ce que c'est toujours comme ça ? Est-ce que vos revenus changent souvent ?
- Est-ce que vous connaissez précisément ce que vous gagnez et ce que vous dépensez ?
- Quand vous êtes dans une situation critique financièrement, qu'est-ce que vous faites ? (Cerner le mode de consommation)
- Est-ce que vous bénéficiez d'allocations ?
- Depuis quand et lesquelles ? (saisir les différentes étapes en fonction du changement de situation familiale et / ou professionnelle)
- Est-ce que ces prestations constituent la source unique de vos revenus ?
- Comment fait-on pour "s'en sortir" financièrement en situation de chômage ?

AVENIR : Comment envisagez-vous l'avenir ? Vos souhaits ? Quels projets ? Quels changements ?

IDENTIFICATION : Sexe – âge - situation familiale – profession – diplôme – qualification -

ANNEXE 4 - GUIDE ENTRETIEN « TRAVAILLEURS SOCIAUX »

Parcours professionnel : ça fait combien de temps que vous occupez cet emploi ?

Missions des travailleurs sociaux : Comment travaillez-vous ? Comment s'organise votre travail ? Quelles sont vos différentes missions ? Vos missions ont-elles évoluées depuis que vous travaillez à la caisse ? Complémentarité entre vos actions auprès des partenaires et les aides individuelles ?

Utilisation des aides : Comment vous utilisez les aides financières extra légales dans votre travail (celle de la caf et éventuellement des autres organismes) ?

Est-ce que c'est vous qui proposez les aides ? Est-ce plutôt les allocataires qui demandent ?

Publics aidés : Est-ce que vous distinguez plusieurs types de public que vous aidez ? Lesquels ? Les aidez-vous différemment ?

Perception des aides par les allocataires : Comment sont perçues par les allocataires les modalités des aides (prêt, subvention) ? Comment perçoivent-ils les critères d'éligibilité aux aides ? Et vous qu'en pensez-vous ?

Les différents types d'aides : Que pensez vous des différents types d'aides ? Sont-elles adaptées aux besoins des allocataires ?

Focus sur les aides sur projet : Comment s'organise votre travail dans le cas des aides sur projet ? Comment suivez-vous les projets ? Faites vous des points d'étape réguliers ? Faites vous un bilan ?

Finalités : Pour vous, à quoi servent les aides extra légales ?

Les effets des aides sur les familles : Différents selon les aides ? Ponctuels ou durables ? Différents selon les publics ? Question de la récurrence dans le dispositif.

Partenariat avec les travailleurs sociaux des autres organismes (notamment Conseil Général). Comment s'organise-t-il ? Avez-vous une bonne connaissance des aides proposées par les autres partenaires ? Comment ce partenariat a-t-il évolué depuis le déconventionnement (ou « dans le temps » si pas de polyvalence de secteur auparavant) ?

ANNEXE 5 - CARACTERISTIQUES DES BENEFICIAIRES INTERROGES

Six entretiens en face à face

Entretien	Age	Situation familiale	Formation	Situation vis-à-vis du marché du travail	Situation professionnelle du conjoint	Dernière AFI perçue
N° 1 CAF C	47 ans	Seule, divorcée, un enfant à charge en apprentissage	Formation en 2007 en secrétariat : CAP puis Bac	Remplacements dans le secrétariat	Pas de conjoint	Subvention de 150 euros pour l'achat d'un matelas, attribuée par commission
N° 2 CAF C	42 ans	Seule, deux enfants à charge (14 ans et 21 mois) + un enfant (21 ans) décohabitante	Sans qualification	Pas d'activité professionnelle, Mère au foyer Souhait de reprendre une activité lorsque le dernier enfant sera scolarisé	Pas de conjoint	Prêt social de 500 euros, pour découvert bancaire, attribué par commission
N° 3 CAF D	45 ans	Seule, divorcée, trois enfants (20, 18 et 12 ans)	Sans qualification	Pas d'activité professionnelle Mère au foyer Ne souhaite pas travailler	Pas de conjoint	Subvention (car surendettement) de 360 euros pour l'achat d'une gazinière, attribuée par commission
N° 4 CAF D	37 ans	Mariée 4 enfants	Sans qualification	Pas d'activité professionnelle Mère au foyer Ne souhaite pas travailler	Salarié à temps plein	Prêt de 900 euros pour le paiement d'une caution immobilière, attribué sur critères administratifs
N° 5 CAF B	39 ans	Mariée 4 enfants (15, 9, 7, 3 ans) 39 ans Mère au foyer Mon conjoint est salarié	DEUG de géographie et formation en secrétariat Formation d'infirmière en cours	A toujours travaillé au moins à mi-temps jusqu'à la naissance du 3 ^{ème} enfant (documentaliste, directrice de centre social, formatrice en alphabétisation). Aujourd'hui, reprise d'étude (infirmière)	Salarié à temps plein	Subvention de 600 euros pour les frais de scolarité de la première année d'école d'infirmière, attribuée par commission
N° 6 CAF B	27 ans	Mariée 1 enfant (2 ans)	Niveau bac Formation d'aide soignante en cours	A travaillé au Cameroun (agent de service à l'hôpital) Mère au foyer depuis arrivée en France Aujourd'hui, reprise d'étude (aide soignante)	Salarié à temps plein	Prêt de 850 euros pour les frais de scolarité de la préparation au concours d'aide soignante, attribué par commission

Trois entretiens téléphoniques

Entretien	Situation familiale	Situation vis-à-vis du marché du travail	Situation professionnelle du conjoint	Dernière AFI perçue
N° 7 CAF A	Mariée, un enfant à charge	Salarié à temps partiel	Maladie professionnelle	Prêt équipement de 700 euros attribué sur critères administratifs
N° 8 CAF A	Mariée, 4 enfants à charge	Mère au foyer	Salarié à temps plein	Prêt équipement de 500 euros attribué sur critères administratifs
N° 9 CAF A	Mariée, 5 enfants à charge	Mère au foyer	Salarié à temps plein	Subvention pour dépannage alimentaire de 250 euros attribuée par commission

ANNEXE 6 - MONOGRAPHIE CAF A

Liste des personnes rencontrées

- ◆ Directeur
- ◆ Responsable du service de travail social
- ◆ Responsable de l'unité administrative d'action sociale
- ◆ Responsable de circonscription d'action sociale au Conseil Général
- ◆ Président du Conseil d'Administration

Caractéristiques du territoire

Le territoire de la CAF A est schématiquement scindé en deux :

- ↳ partie sud-ouest : pauvre et rurale,
- ↳ partie nord-ouest : plus riche et dynamique du fait de la proximité de l'Ile-de-France.

Le diagnostic territorial fait apparaître des poches de pauvreté bien identifiées au sein d'un territoire où la situation économique s'avère plus favorable qu'au niveau national.

La principale difficulté du territoire est son manque d'infrastructures collectives, particulièrement avéré en zones rurales et les problèmes de mobilité engendrés par l'étendue du département.

Politique d'action sociale

Dans la période 2001 - 2004, la CAF A avait développé deux orientations fortes : le renforcement de l'offre d'accueil du jeune enfant et du temps libre et la mise n'œuvre d'action collective territorialisées dans le cadre de démarche de type DSL (développement social local). Le SDAS 2005-2008 confirme ses grandes orientations mais souhaite également porter une attention particulière aux familles vulnérables et à leur accompagnement social, domaine où la caisse n'avait pas véritablement constitué d'offre au-delà d'une politique généreuse de secours et de prêts.

De fait, la part des fonds propres destinée aux aides individuelles est historiquement élevée, sans qu'il y ait une politique bien déterminée dans le domaine. Tant que le budget a permis de faire face à l'ensemble des demandes, la politique d'aides individuelles a été reconduite, avec des ajustements à la marge. Mais avec le dernier SDAS, la réflexion sur l'évolution de la politique des AFI s'amorce, comme en témoigne la volonté d'évaluation dans ce domaine et la mise en place d'aides sur projet.

Il reste que les priorités en matière d'action sociale sont davantage axées sur l'aide aux partenaires et la maîtrise des risques. Pour autant, la part des fonds propres destinée aux partenaires est relativement faible, et a même eu tendance à diminuer, alors même que la Caf est plutôt volontariste dans ce domaine. Cela s'explique par la relative faiblesse du dynamisme des collectivités locales en matière d'action sociale.

Quant aux fonds propres destinés aux services relevant du budget d'action sociale, ils sont relativement importants. Ils servent à financer notamment une équipe de 30 intervenants sociaux (travailleurs sociaux, ainsi que leur encadrement et leurs secrétaires) et 6 conseillères techniques orientée vers le partenariat et le service FSL.

Les aides financières individuelles

Politique des AFI

La caisse a amorcé une réflexion sur l'évolution de sa politique d'aides directes aux familles. Elle s'organise autour de trois axes de questionnement :

- Comment redéployer la suppression des aides extra légales étudiantes (conservation du stock). La caisse souhaite garder une aide en direction des jeunes en abondant par exemple le fond d'aides aux jeunes. Une réflexion a également été conduite pour adapter les aides aux jeunes résidant en Foyers de jeunes travailleurs à leur problématique.
- Comment assurer le départ effectif en vacances tout en restant dans le cadre du règlement intérieur ? La caisse fait face à un important non recours aux bons vacances. Elle souhaite mettre en place des chèques vacances ciblés sur les plus défavorisés et ayant une « vraie » valeur (sur le principe des tickets restaurants). A noter que la caisse n'adhère pas à VACAF, le conseil d'administration ne souhaitant pas se séparer des bons vacances.
- Comment recentrer les prêts et secours sur des aides « cœur de métier » ? La caisse souhaiterait développer des aides sur projet en reportant les aides au loyer et à l'énergie sur le FSL.

Aides proposées

La CAF A est généreuse en matière d'aides directes aux familles. Elle propose de nombreuses aides dans le domaine du temps libre (bons vacances, aides au premier départ), dans le domaine du logement (prêt équipement mobilier, amélioration de l'habitat) et de l'accompagnement social (aide en cas de décès, mère médaillée, autres secours et prêts). En outre, elle propose des aides ciblées sur les jeunes (aides financières aux initiatives jeunes, aides aux jeunes en formation résidant en FJT). De plus, elle propose depuis 2005 (après une phase expérimentale en 2003-2004) un prêt ou secours sur événement.

Aide sur projet

La CAF A a mis en place depuis 2005, après une phase d'expérimentation, une aide sur événement. Cette aide nécessite l'instruction par un intervenant social, elle est déplafonnée et n'est pas soumise à un critère de quotient familial. En proposant des montants importants, elle doit permettre aux familles en situation de précarité à passer un cap difficile (séparation, décès, perte d'emploi, sinistre portant sur le logement...). L'« événement » doit avoir eu lieu dans les 6 mois précédents la demande. Il s'agit donc d'une aide préventive (avant que la situation ne se dégrade définitivement) plutôt que curative. Mais ces aides restent aujourd'hui anecdotiques dans le budget AFI faute de demande (à peine une trentaine par an). Deux raisons peuvent expliquer ce constat d'échec :

- Le fait que les familles sollicitent les intervenants sociaux dans l'urgence et non dans l'anticipation de la dégradation de leur situation suite à un événement particulier ;
- Le fait que les intervenants sociaux du Conseil Général qui instruisent majoritairement les dossiers d'aides financières ne se sont pas appropriés ce nouveau dispositif.

Modalités d'attribution

Les aides sur règlement intérieur (prêts mobilier et ménager, secours trousseau et bons vacances) sont gérées par l'unité administrative de l'action sociale (délégation aux services). Il s'agit uniquement de prêts, dont les critères d'accès et les montants attribués sont clairement définis.

Les prêts et subventions qui ne sont pas régis par des critères définis dans le règlement intérieur sont gérés par un secrétariat spécialisé. Ces aides nécessitent une instruction par un intervenant social extérieur à la Caf. Elles font l'objet d'une délégation à la direction dès lors que le montant demandé est inférieur à 510 euros ou qu'il s'agit d'un secours d'urgence (traitement en 48 heures). Toutes les autres demandes sont soumises à la décision de la commission des prêts et secours.

Commission des prêts et secours

La commission des prêts et secours n'a pas de grille d'orientation explicite pour prendre ces décisions d'attribution. Néanmoins, une forme de jurisprudence s'est construite au fil du temps pour essayer de donner le même type d'aides à des situations similaires.

La commission s'autorise une très grande souplesse dans l'attribution des aides. Mais elle est très attentive à la récurrence des demandes et le cas échéant peut accorder une aide avec une mention « dernière aide ».

On remarque qu'en général la commission suit la demande de l'instructeur et l'avis technique.

AFI et travail social

La Caf n'instruit pas les dossiers d'aides financières individuelles et ne fait quasiment pas d'accompagnement individuel (hormis accueil des bénéficiaires de l'API et d'ASF ou quelques cas particuliers). La direction, depuis la fin de la polyvalence de secteur, souhaite laisser l'approche individuelle au Conseil Général. Le service social est axé sur une démarche de type développement social local. Les intervenants sociaux font de l'aide au montage de projet auprès d'associations et de collectivités locales et mènent des actions collectives directes envers les familles.

Partenariats

Partenariat avec le Conseil Général

Le partenariat avec le Conseil Général dans le cadre des instances de pilotage du FSL (eau, énergie) reste très formel. Le Conseil Général tarde à prendre le pilotage de l'action sociale mais ne souhaite pas que la Caf se positionne sur ce terrain. Concernant le partenariat et la coordination en matière d'AFI, il n'y a pas d'échange formalisé entre les deux institutions. Pour ces aides, la coordination se limite aux relations administratives entre les instructeurs de demandes de prêts et secours et le secrétariat de la commission Caf. Des échanges ponctuels sur certains dossiers individuels peuvent également avoir lieu et les travailleurs sociaux Caf participent sur le terrain aux réunions de coordination sociale du Conseil général.

Fond Solidarité Logement

La Caf abonde généreusement le FSL (logement, énergie et eau) et elle est gestionnaire du seul volet logement du FSL. En contre partie, les administrateurs de la caisse siègent en commission d'attribution et la direction de la Caf veille à ce que le règlement intérieur des fonds (en particulier eau et énergie) soit suffisamment souple pour que la Caf ne reçoive pas trop de demandes sur ce champ d'intervention.

Partenariat avec les collectivités locales et les associations

Mise à part avec la Direction départementale de la jeunesse et des sports, les acteurs de l'aide à la scolarité et la PMI où le partenariat est fructueux, la direction de la caisse regrette une absence de coordination et de programmation de l'ensemble de l'action sociale à l'échelon départemental. Il n'y a pas sur le territoire de volonté politique de contribuer à la politique sociale. Les collectivités locales s'avèrent d'autant moins dynamiques sur les champs de l'action sociale (petite enfance, jeunesse...) que l'intercommunalité est très en retard sur le territoire. Le tissu associatif est souvent fragile si bien que le partenariat de la caisse avec les associations est plus ponctuel que pérenne (sauf pour les associations bénéficiaires d'une prestation de service).

ANNEXE 7- MONOGRAPHIE CAF B

Liste des personnes rencontrées

- ◆ Directeur action sociale
- ◆ Responsable du service interventions sociales
- ◆ Assistantes sociales
- ◆ Présidente CAFI
- ◆ Directeur adjoint

Caractéristiques du territoire

La CAF B intervient sur un territoire contrasté. A la fois fortement urbanisé (deux villes de plus de 100 000 habitants), ce territoire a également des poches de ruralité importante. Il est caractérisé par de forts contrastes sociaux avec notamment des écarts de revenu au sein de ses habitants très importants.

Alimentée par des vagues d'immigration successives, une partie de sa population est fortement précarisée mais elle s'appuie sur des réseaux de solidarités familiales (ou communautaires).

Politique d'action sociale

La politique d'action sociale de la CAF B s'articule autour d'un choix fort : celui de territorialiser fortement sa politique d'action sociale dans le cadre d'une démarche de type « développement social local ».

Dans ce cadre, les aides aux partenaires sont une priorité. Elles financent entre autre une centaine de centres sociaux. Ces derniers sont un point d'appui de l'ensemble de la politique d'action sociale de la caisse.

La part des fonds propres destinée aux services est historiquement élevée. Elle permet de financer les salaires de l'ensemble des intervenants sociaux (travailleurs sociaux, assistantes sociales, secrétaires médico-sociales...) qui interviennent dans les centres sociaux. Ce type de personnel a plutôt eu tendance à être en augmentation compte tenu de l'objectif d'être fortement impliqué localement via l'intervention dans les centres sociaux.

Quant aux aides financières individuelles, le choix a été fait d'en diminuer la part au profit du développement des aides aux partenaires. Néanmoins, les AFI restent un enjeu fort de la politique d'action sociale. Elle s'inscrit dans la réflexion sur le rôle de la Caf dans la mise en place du volet accompagnement du RSA et plus globalement dans le projet global de service de la caisse en matière d'action sociale.

Les aides financières individuelles

Politique des AFI

Le personnel de la caisse opère une distinction très forte entre les AFI et les aides au temps libre (qui sont dans les faits également des AFI).

La politique d'aides au temps libre est plutôt dans une logique de continuité des dispositifs en place. Pour autant, on observe une évolution à la baisse du budget temps libre qui tient aux modifications suivantes opérées dans le dernier SDAS :

- Création d'une troisième tranche de QF plus élevée pour favoriser la mixité sociale,
- Création d'aides aux petites vacances,
- Suppressions des bons-vacances séjours familiaux au profit de VACAF,
- Modification comptable qui peut donner l'impression d'une tendance à la baisse dans ce champ d'intervention,
- Révision des conventionnements (notamment exclusion des structures confessionnelles).

Quant aux autres aides directes aux familles, appelées ici « aides financières individuelles », elles ont la particularité d'être uniquement des aides attribuées par une commission sur la base d'une enquête sociale. La politique des AFI a connu de profonde transformation en 2003. Auparavant, les AFI s'inscrivaient dans une logique d'aides extra légales sur règlement intérieur, avec des QF plafond. Désormais, le dispositif des AFI (hors temps libres) s'appuie exclusivement sur les aides sur projet (AP). Dans ce cadre, les AFI sont avant tout un outil au service d'un projet (plutôt qu'une finalité) et ne doivent plus répondre exclusivement à des situations d'urgence et d'assistance.

Règlement intérieur des AFI

Le règlement intérieur des AFI est le règlement des aides sur projet. Il précise les principes de l'aide au projet : c'est « une aide financière qui ne peut être sollicitée que dans le cadre d'un PASI. C'est l'outil d'un travailleur social puisque seul un travailleur social de la CAF B peut instruire une demande d'aide au projet après avoir effectué une visite à domicile ». Le règlement intérieur ne mentionne ni domaine d'intention privilégié, ni QF plafond pour prétendre à l'aide, ni montant maximum possible de l'aide. Les aides sont attribuées par une commission sous forme de prêt ou de subvention. Ainsi les aides sur projet sont un outil très souple au service des travailleurs sociaux. En revanche le règlement intérieur définit précisément les publics pouvant prétendre à une aide sur projet. Il s'agit :

- du public allocataire se présentant lui même au service social, avec enfant à charge, salariés précaires ou chômeurs indemnisés, rencontrant des difficultés passagères liées à une rupture familiale ou professionnelle ou à une situation d'endettement ou de surendettement ;
- du public issu des offres de service institutionnelles (API, prévention des expulsions locatives...);
- de parents non allocataire concernés par un droit de garde ou d'hébergement.

Dans les faits, le bilan 2007 des aides sur projet montre qu'elles concernent majoritairement des salariés précaires ou en indemnités journalières (46 %). Les bénéficiaires de l'API représentent 28 % du public bénéficiaire.

Les aides sur projet dans le cadre du projet d'accompagnement social individuel (PASI)

Les aides sur projet s'inscrivent nécessairement dans le cadre d'un PASI élaboré avec un intervenant social de la Caf. Le PASI est une démarche formalisée (diagnostic, plan d'intervention avec mise en place d'un calendrier et engagement réciproque des parties...). Pour autant, le PASI ne donne pas nécessairement lieu à une contractualisation avec la famille et s'avère souvent oral.

Trois types d'aides sur projet peuvent être identifiés :

- les aides dans le cadre d'un PASI axées sur un projet d'insertion professionnelle. Les aides s'adressent à des allocataires relativement proches du marché du travail,
- les aides dans le cadre d'un PASI axées sur la prévention de l'exclusion : Les aides s'adressent à des allocataires plus éloignés du marché du travail. Elles servent à éviter notamment l'exclusion sociale,

- les aides dans le cadre d'un PASI axées sur le traitement d'une situation d'urgence : même si ces aides ne rentrent pas vraiment dans la philosophie des aides sur projet, à titre exceptionnel les intervenants sociaux continuent de proposer ce type d'aide dans deux cas : dans l'espoir que l'aide va permettre d'assainir la situation et permettre d'élaborer un véritable projet et pour permettre de viabiliser un projet abouti dans le cadre d'un précédent PASI.

En matière de domaine d'intervention, les premiers bilans réalisés par la CAF B montrent que le domaine d'intervention privilégié est celui du logement (près de 2/3 des aides) alors que le domaine de l'insertion professionnelle couvre à peine plus de 10 % des aides sur projet.

Commission des aides financières individuelles (CAFI)

La commission examine chaque demande d'aide financière. Les décisions de la commission sont motivées selon les critères suivants (sans que ces critères soient formalisés) :

- Le rôle de l'aide pour mobiliser la famille autour d'un projet : la commission veille à ce que les aides reposent sur un PASI, de préférence professionnel, réaliste et sur une démarche volontaire de la famille,
- La notion de reste à vivre¹⁹,
- Le positionnement de l'aide dans les champs et les missions de la caisse,
- La vérification des droits, de la mobilisation des aides des autres partenaires. Dans le cadre d'un financement partagé, elle est attentive à la cohérence de l'accompagnement.

En général, la commission suit l'avis technique et les refus sont rares. Il est intéressant de noter que la commission demande dans certains cas à revoir la situation pour suivre l'évolution du projet.

AFI et travail social

Jusqu'en 1989, date de la fin de la polyvalence catégorielle, le travail social était très axé sur l'accompagnement individuel. Depuis lors, l'enjeu de la politique en matière de travail social est de rééquilibrer les modes d'intervention (collectif / individuel). Pour ce faire en 2003, la réforme du travail social a fortement modifié les missions et les modes d'interventions des travailleurs sociaux. Elle s'articule autour de trois grands axes :

- Travail collectif (DSL),
- Suivi individuel préventif avec comme outil principal le PASI (projet d'accompagnement social individuel) qui peut donner lieu le cas échéant au financement d'une aide individuelle (aide sur projet),
- Travail partenarial (partenariat institutionnel : avec notamment le CG, les associations, l'Etat, partenariat à construire avec la région). Mission de référent des centres sociaux.

Au même titre que le PASI sert de base à toute forme d'accompagnement individuel, en matière d'action collective, le socle de base de l'action des TS est le projet social local (PSF).

¹⁹ Le reste à vivre par jour et par personne se calcule de la manière suivante : (ressources – charges) / nombre personnes du foyer / nombre de jours. S'il est compris entre 6 et 8 euros, l'aide est un mixte de subvention et de prêt ; s'il est inférieur à 6 euros, l'aide est proposée sous forme de subvention et s'il est supérieur à 8 euros, l'aide est proposée sous forme de prêt.

Partenariats

FSL

La Caf est gestionnaire du dispositif. Mais il n'y a pas de partenariat outre que gestionnaire avec le département sur le FSL. La participation du CG étant désormais au dossier, la gestion du FSL pèse fortement sur le budget de la caisse qui en contrepartie a choisi de baisser sa participation financière au fond.

Partenariat

Partenariat CG : Au niveau de la direction, pas de problème. Au niveau local, ce partage des familles est mal vécu : problème de la complémentarité au niveau local.

Un CG plutôt riche et certaines communes parmi les plus riches de France (Fos, Istres). Département historiquement précarisé qui a toujours été pauvre => des pratiques politiques axées sur le social quelque soit la couleur politique. Les élus locaux ont développé de manière historique une politique sociale. Ils n'ont pas attendu la Caf. Les élus ont donc l'expertise. Le positionnement de la Caf doit être dans l'interface et l'innovation. Problème de l'injonction faite à la caf éventuellement par d'autres partenaires. La caf essaie d'être dans la coopération. Mais en tout cas il n'y a pas la place pour être leader.

ANNEXE 8 - MONOGRAPHIE CAF C

Liste des personnes rencontrées

- ◆ Directrice adjointe
- ◆ Responsable action sociale
- ◆ Conseillère technique aide famille et surendettement
- ◆ Responsable service social
- ◆ 5 administrateurs siégeant en commission d'action sociale
- ◆ Responsable unité liquidation
- ◆ Responsable d'un point accueil
- ◆ Deux assistantes sociales

Caractéristiques du territoire

La CAF C intervient sur un territoire relativement favorisé du point de vue des caractéristiques sociodémographiques de ces habitants : taux de chômage et de pauvreté inférieur à la moyenne nationale. Pour autant le territoire a des poches de pauvreté bien identifiées au nord et au sud du département. En outre le diagnostic territorial fait apparaître une progression très nette des familles monoparentales bénéficiaires du RMI.

Le territoire de la CAF C est à la fois fortement urbanisé et rural. Les zones rurales souffrent d'un manque d'équipement collectif alors que les zones urbaines et périurbaines sont confrontées à des problèmes de logement et de mobilité (éloignement entre les lieux de résidence et les pôles d'emplois).

Politique d'action sociale

La politique d'action sociale de la CAF C est fortement axée sur l'aide aux partenaires. Le SDAS 2005 / 2008 met notamment l'accent sur l'amélioration de la couverture des besoins en équipements d'accueil et en services relatifs aux activités de temps libre des enfants. En conséquence, la part des fonds propres destinée aux partenaires a fortement augmenté ces dernières années.

Par ailleurs, depuis la mise en place des fonds sociaux « logement », « eau » et « énergie », la part des fonds propres consacrée aux AFI a fortement baissé dans la mesure où, auparavant les 2/3 des AFI étaient consacrées à des aides « loyers », « eau » ou « énergie ».

Les aides financières individuelles AFI

Politique des AFI

La politique des AFI n'est pas une priorité pour la CAF C et tant que le budget permet de faire face à l'ensemble des demandes, elle n'envisage pas de modifications profondes du dispositif. Pour autant en choisissant d'inscrire comme objectif, dans le SDAS 2005 / 2008, de « repositionner la commission des aides financières en privilégiant l'accompagnement à la fonction parentale et en évitant l'éparpillement des aides », la CAF C souhaite que les aides servent davantage à faire du « promotionnel » et du « préventif » que du traitement de l'urgence financière. Par ailleurs, le transfert des montants d'aides individuelles liées à l'accès et au maintien dans le logement vers le fond solidarité logement a permis de diversifier les champs d'interventions : assurance voiture, découvert bancaire, aide à la parentalité...

La Caf a défini en 2004 ces champs d'interventions prioritaires :

- 1 - Le soutien à la fonction parentale,
- 2 - Le logement (hors FSL) : amélioration de l'habitat, accompagnement projet, aide à l'équipement,
- 3 - La prévention de l'endettement : réparation véhicule, aide découvert bancaire, prêt rachat crédit,
- 4 - Les événements familiaux : décès, hospitalisation qui génère par exemple des frais de garde, naissance multiple (uniquement passage en commission),
- 5 - Les loisirs, vacances et activités extra scolaires.

Près de 60 % du budget des AFI est consacré au logement (hors FSL). Dans le département, la politique du logement a toujours été très importante avec le souci de favoriser la mixité sociale et la Caf est un des points d'appui principaux dans ce domaine. Elle a notamment créé un pôle logement qui comprend trois techniciens conseil, un technicien gestion du FSL, une intervenante sociale et un appartement pédagogique.

Les aides proposées

La CAF C a une palette importante d'aides différentes dans le domaine de la formation (bourses de formation d'animateurs et de directeurs de centres de vacances, aides à la formation de baby-sitting, cautionnement du prêt permis à 1 euro), dans le domaine du logement (prêt à l'équipement, à l'amélioration de l'habitat, à l'acquisition d'une caravane), dans le domaine du temps libre (VACAF, CLSH, prêts pour l'acquisition de matériel de camping). Elle a en outre une aide sous forme de prêt pour la gestion des créances et une allocation de décès.

Modalités d'attribution

La majorité des aides attribuées est instruite par un technicien conseil et attribuée sur critères administratifs par délégation aux services de la caisse. Pour les bons vacances et l'allocation décès, la caisse fait une requête et notifie les droits aux familles. Pour le reste, ce sont les allocataires qui doivent faire la demande d'aide.

Les demandes d'aides qui ne sont pas régies par des critères administratifs (dérogatoires au règlement intérieur) doivent être instruites par un travailleur social, dans la très grande majorité des cas extérieurs à la Caf. Ces demandes sont présentées par les services de la Caf à la Commission des aides financières qui décide de leur attribution.

Commission des aides financières individuelles

Treize administrateurs siègent en commission des aides financières. Leurs décisions d'attribution sont encadrées par un règlement intérieur qui précise en particulier les champs d'intervention prioritaire de la Caf. Mais ce règlement n'est pas divulgué à un tiers, notamment aux allocataires. La commission est particulièrement attentive dans l'examen des dossiers aux critères suivants :

- la composition familiale (nombre d'enfant, monoparentalité, parent non gardien...),
- le reste à vivre par jour et par personne dans le foyer,
- la fréquence des demandes : la commission n'accorde pas plus d'une aide par an et vérifie le nombre d'aides accordées sur les 5 dernières années,
- le dynamisme de l'allocataire, sa mobilisation autour d'un projet.

AFI et travail social

Le pivot de l'accompagnement social des familles précaires est le Conseil général. Les travailleurs sociaux de la caisse ne font donc que très ponctuellement de l'accompagnement individuel et en conséquence n'instruisent que très rarement des demandes d'aides individuelles.

Les missions des travailleurs sociaux de la caisse sont axées autour de l'accès au droit, l'accueil des nouveaux bénéficiaires d'API, la collaboration partenariale, des indus (proposition d'intervention après requête des prestations légales).

Partenariat

Partenariat avec le Conseil Général

Le partenariat avec le Conseil général est peu formalisé. La caisse souhaiterait mettre en place un accord avec le Conseil général portant sur l'ensemble des secteurs d'intervention des deux institutions, mais pour l'instant celui-ci n'aboutit pas.

Fond Solidarité Logement

La caisse est financeur, gestionnaire, membre du comité d'organisation et promoteur du règlement intérieur du FSL. Le département se repose fortement sur la Caf pour faire des propositions, les accompagner... Si bien que la caisse est en position de force dans ce champ de l'action sociale. Sentiment de délégation de fonctionnement.

Partenariat avec les collectivités locales et les associations

La Caf a des partenariats ponctuels mais actifs avec un certain nombre d'associations, notamment dans le domaine du logement.

Elle a amorcé un partenariat avec l'UDAF sur la problématique du micro crédit. Mais globalement le partenariat entre les institutions est peu actif et le département souffre d'un manque de diagnostic partagé avec les collectivités locales.

ANNEXE 9 - MONOGRAPHIE CAF D

Liste des personnes rencontrées

- ◆ Directeur adjoint
- ◆ Responsable action sociale
- ◆ Responsable de la cellule budget achats marchés
- ◆ Intervenant social
- ◆ Président du conseil d'administration

Caractéristiques du territoire

Hormis le front de mer, le territoire de la CAF D est essentiellement rural. Le tissu économique a été fortement fragilisé par la désindustrialisation de la région, faisant apparaître des îlots de forte précarité. En outre, le diagnostic territorial fait apparaître deux principales difficultés :

- L'insuffisance globale d'équipements (hormis sur le front de mer) : manque d'équipements pour faciliter la mobilité, manque de structures d'accueil pour les jeunes enfants et les personnes âgées...
- Vétusté du parc immobilier (insalubrité, problème d'isolation...).

Politique d'action sociale

Historiquement, la politique d'action sociale de la CAF D est caractérisée par des aides directes aux familles importantes et une part importante de ses fonds propres consacrée aux services pour financer notamment les salaires d'une équipe de près de 40 intervenants sociaux.

Sur ces deux caractéristiques historiques, la CAF D connaît depuis quelques années des mutations importantes. Tirant les conclusions de son diagnostic territorial et conformément aux directives nationales, la CAF D a choisi d'inscrire la territorialisation de son action sociale dans le SDAS 2005 / 2008 et de poursuivre deux objectifs principaux pour son action sociale : développer les aides aux partenaires pour atteindre les moyennes nationales en matière d'équipements collectifs et diminuer la part des fonds propres consacrée aux AFI en privilégiant notamment les aides sur projets.

Concrètement ses objectifs se sont traduits par :

- Une politique d'achat de lieux d'accueil du public et une sectorisation des travailleurs sociaux,
- De profondes transformations des modes d'intervention des travailleurs sociaux, qui auparavant étaient très axés sur l'individuel et qui désormais s'ancrent dans une démarche de type « développement social local ».

A noter que la construction du SDAS est fortement impactée par la démarche de départementalisation en cours sur le territoire. Le SDAS 2005 / 2011 est commun aux deux caisses du département en vue de leur fusion en 2011.

Les aides financières individuelles

Politique des AFI

L'objectif de territorialiser plus fortement l'action sociale, qui va de paire avec la démarche de départementalisation, a modifié la politique des AFI. Avant le SDAS 2005 / 2011, les AFI étaient un dispositif très souple qui couvrait des domaines d'intervention très larges. Désormais, les AFI sont plus ciblées et doivent répondre en priorité à des difficultés conjoncturelles (les situations de précarité structurelle étant renvoyées au Conseil Général).

Règlement intérieur des AFI

La nouvelle impulsion donnée par le SDAS 2005 / 2011 s'est traduite par une évolution du règlement intérieur des AFI. Les modifications du règlement intérieur poursuivent quatre objectifs principaux :

- Harmoniser le règlement intérieur des deux caisses du département,
- Améliorer la lisibilité et simplifier le règlement intérieur : avec notamment le passage de six QF à deux QF,
- Supprimer les aides systématiques,
- Cibler les aides sur les familles aux difficultés conjoncturelles.

De plus, les AFI ne faisant l'objet d'un traitement administratif font, depuis le SDAS 2005, l'objet d'une « doctrine » inscrite dans le règlement intérieur. Négociée avec les administrateurs, cette doctrine stipule les secteurs d'exclusion et les situations qui peuvent être concernées. Elle positionne clairement les aides Caf sur les difficultés conjoncturelles et les situations de surendettement. Par ailleurs, elle donne la priorité aux aides au logement et au temps libre, dans la mesure où ces aides permettant d'envisager un accompagnement sur un projet.

Les aides proposées

La CAF D propose des aides à l'outillage (pour les apprentis), des aides dans le domaine du temps libre (passage au dispositif VACAF, aides sur projet pour un premier départ, tickets loisirs), des aides d'accompagnement social (mères médaillées, naissances multiples) et des aides dans le domaine du logement (prêt amélioration de l'habitat, maintien et installation). A noter que la CAF D privilégie très fortement le domaine du logement qui représente près de 70 % des dépenses d'AFI. Cela se traduit par une part d'AFI, sous forme de prêts, très supérieure à la moyenne nationale.

Aides sur projet

La caisse n'a pas mis en place d'aide sur projet en tant que telle. Pour les travailleurs sociaux, le projet est au cœur de l'accompagnement. Ainsi, dès lors qu'il y a un accompagnement individuel, il y a mise en place d'un projet. La contractualisation n'est pas systématique (hormis les cas de convention « huissier » et convention « EDF ») mais l'intervenant social a une démarche d'accompagnement formalisé (fiche de suivi,...).

Modalités d'attribution

La plupart des aides font l'objet d'un traitement administratif avec délégation aux services. Seules les aides d'accompagnement social font l'objet d'une instruction systématique par un travailleur social de la caisse (même si la famille est suivie principalement par un travailleur social d'un partenaire). Les aides au logement peuvent faire l'objet d'une instruction par un travailleur social dès lors que la demande ne remplit pas les conditions du règlement intérieur.

Les aides ne faisant pas l'objet d'un traitement administratif (et qui par conséquent nécessite obligatoirement une instruction par un travailleur social) font l'objet d'un passage en commission d'action sociale dès lors que la demande dépasse 244 euros pour les secours et 381 euros pour les prêts. En dessous de ces montants, les demandes font l'objet d'une délégation à la direction.

Commissions des aides financières individuelles

Pour l'attribution des AFI, deux commissions siègent : la commission « logement » et la commission « prêts d'honneur et secours ». Ce sont les mêmes membres qui siègent dans les deux commissions.

Les décisions de la commission sont désormais plus fortement contraintes par l'inscription d'une « doctrine » dans le règlement intérieur. Pour autant subsistent un certain nombre de règles implicites qui se sont mises en place au fil du temps. Par exemple, les secours ne peuvent pas dépasser 610 euros. Néanmoins, en général, la commission suit l'avis technique.

AFI et travail social

Les intervenant sociaux de la caisse instruisent les dossiers d'aides financières individuelles. Mais ce mode d'intervention auprès des familles a perdu du terrain avec la mise en place du SDAS 2005 / 2011. L'atteinte des deux objectifs, à savoir le développement des aides aux partenaires pour améliorer le taux d'équipement et la diminution des AFI, a fortement impacté le service de travail social de la caisse. Auparavant fortement centrés sur l'accompagnement individuel, les modes d'intervention des intervenants sociaux se sont réorganisés autour de trois axes, qui sont autant d'outils complémentaires au service de la démarche de « développement social local » :

- Des actions collectives ;
- Une intervention accrue auprès des collectivités locales : action collective directe, démarche de diagnostic, montage de projet, accompagnement dans l'évaluation (pour les agréments des RAM, des centres de loisirs par exemples) ;
- Un accompagnement individuel ciblé : en plus de l'offre de service API, la caisse a fait le choix d'un ciblage sur les difficultés de logement, les situations de surendettement et les difficultés conjoncturelles. Les familles en grande précarité et les situations de difficultés structurelles sont renvoyées au département.

Cette orientation très forte vers une démarche DSL a supposé une formation de l'ensemble du personnel concerné. A noter que le département n'a jamais été en polyvalence de secteur.

Partenariats

Partenariat avec le Conseil Général

La CAF D a signé une charte de partenariat avec le Conseil Général sur l'ensemble des champs de l'action sociale. La caisse est très bien perçue au niveau du Conseil Général, qui s'appuie fortement sur l'expertise de la caisse en matière d'action sociale. Concernant plus spécifiquement la politique des aides financières, une réunion d'échanges est organisée, une fois par an, où les deux institutions viennent confirmer leurs critères d'intervention.

Fond Solidarité Logement

La caisse assure la gestion financière et comptable ainsi que le pilotage du dispositif. Les conseillers techniques participent aux commissions locales (contrairement aux membres du conseil d'administration) mais ne regardent pas les dossiers. La caisse abonde également le fond énergie. Compte tenu du récent durcissement du règlement intérieur du FSL, la Caf fait face à une augmentation importante des demandes d'AFI loyer et énergie. Une réflexion est en cours avec le Conseil Général pour remédier à ce problème.

Partenariat avec les collectivités locales et les associations

Le partenariat avec les collectivités locales est actif. Il se construit à partir de diagnostics territoriaux déclinés au niveau des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). La caisse accompagne de nombreux projets, dans la mesure où les collectivités locales n'ont souvent ni les compétence ni la capacité financière pour monter de nouveaux projets.

Le tissu associatif est assez éparpillé. La Caf, en complémentarité d'autres institutions, travaille en partenariat étroit avec plusieurs associations.

ANNEXE 10 - TABLEAUX COMPLEMENTAIRES

Tableau A1 - Montants moyens et médians versés par type d'aides (en euros)

	Montant moyen versé par famille en euros	Montant médian versé par famille en euros
C.L.S.H.	121	72
Centres collectifs de vacances	249	180
Centres familiaux de vacances	340	252
Vacances familiales individuelles	214	168
Autres aides pour les vacances et loisirs	109	78
Secours	299	250
Prêts d'honneur	732	500
Autres aides de l'accompagnement social	478	260
Amélioration de l'habitat	5190	799
Equipement	576	546
Installation	885	885
Accès et maintien dans le logement	856	596
Dettes énergie	358	294
Autres aides pour le logement	790	459
Apprentis et étudiants	494	500
ARS supplémentaire	114	107
Autres AFI	96	16

Source : FILEAS au 31 décembre 2006 – DSER - CNAF

Champ : Les 82 caisses qui ont un taux de couverture des statistiques financières par les statistiques bénéficiaires compris entre 75 et 125 %

Lecture : Les familles ont perçu en moyenne 121 euros au titre du CLSH. La moitié des familles bénéficiaires du CLSH a perçu moins de 72 euros et l'autre moitié plus de 72 euros

Tableau A2 - Profil des bénéficiaires d'AFI sous le seuil de pauvreté, des bénéficiaires potentiels d'action sociale sous le seuil de pauvreté et taux d'utilisation

	Répartition des bénéficiaires d'AFI vivant sous le seuil de pauvreté (en %) (3)	Répartition des bénéficiaires potentiels d'action sociale vivant sous le seuil de pauvreté (en %) (4)	Taux utilisation parmi les bénéficiaires potentiels sous le seuil de pauvreté = (3)/(4)
Taux d'utilisation globale = nombre de bénéficiaires réels d'AFI sous le seuil de pauvreté parmi les bénéficiaires potentiels d'action sociale sous le seuil de pauvreté			24,4%
Situation familiale			
Couple avec enfant	41,9	44,4	23,0%
Couple sans enfant	0,1	1,6	1,4%
Isolé	0,2	1,3	3,9%
Famille monoparentale	57,8	52,7	26,8%
Nombre d'enfants			
Aucun	0,3	2,9	2,5%
Un	28,1	40,8	16,8%
Deux	35,7	33,1	26,3%
Trois	21,2	14,6	35,3%
Quatre et plus	14,8	8,6	42,2%
Age			
Moins de 20 ans	0,6	1,5	10,1%
Entre 20 et 29 ans	15,3	20,3	18,4%
Entre 30 et 39 ans	37,0	33,3	27,1%
Entre 40 et 49 ans	35,6	32,3	26,9%
Entre 50 et 59 ans	10,3	11,1	22,5%
60 ans et plus	1,2	1,4	20,5%
Situation au regard de l'emploi			
En activité (salarié ou indépendant)	34,5	37,9	22,2%
Double activité dans le couple (% seulement parmi les couples)	2,86%	3,27%	19,5%
Perception allocation			
ALF	31,0	34,6	21,9%
APL	52,0	37,4	33,9%
AAH	3,3	2,9	28,4%
API	10,2	11,3	21,9%
RMI	29,7	25,5	28,4%

Source : FILEAS au 31 décembre 2006 – DSER - CNAF

Champ : Les 82 caisses qui ont un taux de couverture des statistiques financières par les statistiques bénéficiaires compris entre 75 et 125 %

Lecture : 41,9 % des bénéficiaires d'AFI vivant en dessous du seuil de pauvreté et 44,4 % des bénéficiaires potentiels d'action sociale vivant en dessous du seuil de pauvreté sont des couples avec enfant. 23 % des bénéficiaires potentiels d'action sociale en couple avec enfant et vivant en dessous du seuil de pauvreté ont perçu au moins une AFI

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 - Les sources d'informations mobilisées et leur apport.....	9
Tableau 2 - Classement par ordre de priorité des objectifs assignés aux AFI.....	15
Tableau 3 - Finalités des aides selon leur type (subvention ou prêt) et leur domaine d'intervention. ...	16
Tableau 4 - Positionnement des caisses en matière de ciblage sur certains moments de la vie.	17
Tableau 5 - Positionnement des caisses en matière de ciblage sur certains publics.	17
Tableau 5bis - Publics cibles cités par les caisses (plusieurs réponses possibles).	18
Tableau 6 - Type d'aides financières par domaines d'intervention : positionnement des caisses.....	19
Tableau 7 - Répartition du nombre d'AFI, du montant total des AFI et des bénéficiaires par domaine d'intervention.	19
Tableau 8 - Répartition du montant total des AFI entre subvention et prêt, par domaine d'intervention... ..	20
Tableau 9 - Montants moyens et médian versés par domaine d'intervention (en euros).....	21
Tableau 10 - Répartition des dépenses d'action sociale par destinataires* (hors logistique des œuvres) en 1996 et en 2006 : évolution de la dispersion entre les caisses	24
Tableau 11 - Evolution de la répartition des fonds propres au niveau national.	24
Tableau 12 - Répartition des fonds propres par destinataires (hors logistique des œuvres) en 1996 et en 2006 : évolution de la dispersion entre les caisses.....	25
Tableau 13 - Répartition par domaine d'intervention des AFI en 2002 et 2006 (hors logistique des œuvres).	26
Tableau 14 - Répartition des AFI par domaines d'intervention (hors logistique des œuvres) en 2002 et en 2006 : évolution de la dispersion entre les caisses.....	26
Tableau 15 - Profils des évolutions des AFI par domaine d'intervention entre 2002 et 2006.....	27
Tableau 16 - Aides financières individuelles par type : dispersion entre les caisses.	27
Tableau 17 - Part des prêts dans les dépenses d'AFI par domaine d'intervention : dispersion entre les caisses.	28
Tableau 18 - Arbitrages financiers dans les quatre caisses enquêtées et justifications.	33
Tableau 19 - Part des AFI dans les fonds propres et objectif prioritaire attribué aux AFI.	35
Tableau 20 - Les formes d'évolution des AFI depuis 2001, à partir des déclarations des caisses.	37
Tableau 21 - Prise en compte des critères d'attribution des partenaires.....	41
Tableau 22 - Attribution coordonnée des aides.....	41
Tableau 23 - Attribution des aides par une commission partenariale.	42
Tableau 24 - Les modalités d'attribution des AFI.....	43
Tableau 25 - Modes de décisions d'attribution des aides.....	43
Tableau 26 - Domaines d'interventions des aides sur projet.	46
Tableau 27 - Accompagnement par un travailleur social des aides sur projet.....	47
Tableau 28 - RUC et QF moyen et médian des bénéficiaires d'action sociale (en euros).	53
Tableau 29 - Profil des bénéficiaires d'AFI, des bénéficiaires potentiels d'action sociale et taux d'utilisation.....	54
Tableau 30 - Profil des bénéficiaires d'AFI selon les domaines d'intervention	57
Tableau 31 - Profil des bénéficiaires d'aides à l'accompagnement social selon le type (prêt ou subvention).....	58
Tableau 32 - Profil des bénéficiaires des différents dispositifs AFI d'aides au logement	59
Tableau 33 - Taux de recours aux AFI, part des AFI dans les fonds propres et précarité des territoires.....	62
Tableau 34 - Part des bénéficiaires vivant en dessous du seuil de pauvreté et niveau de vie des bénéficiaires d'AFI.	63
Tableau 35 - Récurrence, à l'intérieur de chaque domaine d'intervention, entre au moins deux aides différentes.	67
Tableau 36 - Récurrence entre au moins deux domaines d'intervention différents.	68
Tableau A1 - Montants moyens et médians versés par type d'aides (en euros).	103
Tableau A2 - Profil des bénéficiaires d'AFI sous le seuil de pauvreté, des bénéficiaires potentiels d'action sociale sous le seuil de pauvreté et taux d'utilisation	104

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 1 - Evolution des dépenses d'action sociale - 1996-2006 (hors logistique des œuvres). ...	23
Graphique 2 - Part des bénéficiaires potentiels d'action sociale vivant sous le seuil de pauvreté et part des AFI dans les fonds propres.....	30
Graphique 3 - Part des bénéficiaires potentiels d'action sociale au RMI et part des AFI dans les fonds propres.....	30
Graphique 4 - Part des bénéficiaires potentiels d'action sociale vivant sous le seuil de pauvreté et part des AFI consacrée au temps libre.....	31
Graphique 5 - Part des bénéficiaires potentiels d'action sociale vivant sous le seuil de pauvreté et part des AFI consacrée au logement.....	31
Graphique 6 - Part des bénéficiaires potentiels d'action sociale vivant sous le seuil de pauvreté et part des AFI consacrée à l'accompagnement social.....	32
Graphique 7 - Répartition des bénéficiaires d'AFI selon leur revenu par unité de consommation.	52

LISTE DES ENCADRES

Encadré n° 1 – Définition des AFI.....	11
Encadré n° 2 – Méthodologie des monographies.....	15
Encadré n° 3 – Définitions retenues pour l'exploitation des données financières d'action sociale	22
Encadré n° 4 – Taux de couverture des statistiques financières par les statistiques bénéficiaires	51