

Les aides financières individuelles versées par les CAF

En 2006, les caisses d'Allocations familiales (CAF) ont attribué à 684 000 allocataires près de 830 000¹ aides financières individuelles (AFI) dans le domaine du temps libre, du logement et de l'accompagnement social. Ces aides, extra-légales et facultatives, versées directement aux familles sous forme de prêt ou de subvention, constituent un mode d'intervention ancien de l'action sociale des CAF disposant dans ce domaine, d'une large autonomie de pilotage et de gestion.

L'évaluation de cette forme d'intervention sociale, réalisée par la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) en 2008, vise à rechercher l'origine de la variabilité des configurations locales en matière d'AFI, à caractériser les bénéficiaires d'AFI et à appréhender les effets de ces aides sur la solvabilité et sur l'insertion des bénéficiaires.

Selon les CAF, les différentes logiques d'intervention en matière d'AFI peuvent davantage tenir du dynamisme des partenariats locaux que de la seule précarité sociale du territoire. Par ailleurs, les effets de ces aides varient en fonction des différentes formes de difficultés vécues par les familles.



Les aides financières individuelles (AFI) sont des aides à destination des familles vulnérables, versées par les caisses d'Allocations familiales (CAF), sur leurs fonds propres, en fonction de critères propres à chaque organisme (encadré 1). Ces aides recouvrent les différents domaines des politiques d'action sociale des CAF et regroupent différentes modalités : prime pour naissances multiples, prise en charge de frais de séjour dans une colonie de vacances, aide en cas de décès du soutien de famille, aide à la rentrée universitaire, aide à la garde d'enfant, secours alimentaire, prêt d'équipement mobilier, aide pour un déménagement, prêt pour l'achat d'une caravane pour les gens du voyage, etc. L'engagement financier est relativement variable d'un organisme à l'autre. En moyenne, les CAF y consacrent 30 % de leurs fonds propres mais pour près d'une vingtaine d'entre elles, la proportion est de 40 % ; six CAF y affectent moins d'un dixième. Pour les familles, même si les montants des aides versées sont relativement faibles, ils permettent de débloquer une situation matérielle délicate ponctuelle ou d'encourager un parcours d'insertion. La contribution des AFI à une sortie durable d'une situation de dépendance aux aides reste cependant difficile à apprécier. Pour éclairer ce type de questions, l'évaluation des AFI menée par la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) en 2008 (encadré 2) adopte à la fois le point de vue des logiques d'intervention des CAF versant ces aides et celui des bénéficiaires les recevant.

L'engagement financier tend à s'homogénéiser mais la variabilité par domaine d'intervention persiste

La part des fonds propres destinée aux aides directes aux familles a, régulièrement, baissé depuis une dizaine

d'années au profit des aides versées aux partenaires [fonds versés dans les fonds de solidarité logement (FSL), aides au fonctionnement de structures collectives, aux associations]. Elle est passée, au niveau national, de 41,5 % en 1996 à 29,9 % en 2006 alors que celle destinée aux partenaires a augmenté de sept points sur la même période (tableau 1). Ces évolutions sont conformes aux orientations de la convention d'objectif et de gestion (COG) 2005-2008, où les CAF sont invitées à veiller à la complémentarité et à la coordination de leurs aides avec celles des partenaires. Cette diminution de la part des fonds propres destinées aux familles a été suivie par la quasi-totalité des CAF, reflétant une certaine homogénéité des organismes. A l'inverse, lorsqu'on observe la répartition des AFI par domaine d'intervention, la disparité entre les CAF s'est accentuée depuis 2002². En 2006, 41 % des dépenses d'AFI sont consacrées aux aides au temps libre (bons vacances, aides au premier départ, aux activités extra-scolaires...), 40 % aux aides au logement (aides à l'installation, à l'équipement...) et 16 % à des aides d'accompagnement social (prêts et secours d'urgence). Cette répartition est très variable selon les CAF, notamment dans le domaine du logement où un quart des organismes y consacrent moins de 32 % alors qu'un autre quart y affecte plus de 54 %.

Des arbitrages tenant au dynamisme du partenariat local

Quels sont les facteurs qui expliquent la variabilité entre les CAF de l'engagement financier en matière d'AFI ? On pourrait supposer qu'une CAF intervenant sur un territoire particulièrement précaire consacre une part importante de ses fonds propres aux aides financières directes aux familles.

Encadré 1

Quelques définitions

- *Les aides financières individuelles (AFI)* : Il s'agit des aides directement versées par les caisses d'Allocations familiales (CAF) aux familles allocataires sous forme de prêt ou de subvention et des aides attribuées aux familles pour lesquelles la CAF a choisi le tiers payant (bons vacances). 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.
- *Les fonds propres* : L'action sociale de chaque CAF a deux sources de financement : les fonds affectés (essentiellement les prestations de services) garantissant le financement, dans les limites fixées par la réglementation nationale, des équipements et services et les fonds propres pour lesquels les CAF avec leur conseil d'administration ont une grande autonomie dans la gestion. Ils permettent de financer des aides directes aux familles (les AFI), des aides aux partenaires (associations, conseil général..., hors prestations de services) et les services CAF (financement des services en gestion directe, salaire des travailleurs sociaux...).
- *Les bénéficiaires potentiels d'action sociale* : Le champ des familles bénéficiaires potentielles d'action sociale des CAF correspond à une définition théorique donnée par la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF). Il s'agit de l'ensemble des familles ayant perçu une prestation d'action sociale au cours de l'année (même n'étant plus bénéficiaires de prestations légales au titre de décembre) ainsi que les familles touchant des prestations familiales ou ayant un enfant à charge et bénéficiant de la seule allocation personnalisée au logement (APL) ou de l'allocation aux adultes handicapés (AAH)+ APL ou APL + revenu minimum d'insertion (RMI) ou du RMI seul ou de l'allocation de garde d'enfant à domicile (AGED) seule, ou de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA).

Or, la confrontation d'un indicateur de précarité des familles (la part des bénéficiaires potentiels d'action sociale vivant sous le seuil de pauvreté) avec la proportion des fonds propres consacrée aux AFI ne valide pas cette hypothèse (graphique 1). Il ne semble 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 CAF. En revanche, les monographies ont montré que le dynamisme des partenaires locaux et du tissu associatif joue un rôle prépondérant dans les arbitrages financiers entre les destinataires possibles des fonds propres [(les familles, les partenaires et les services CAF) (tableau 2)]. Dans deux CAF dont les territoires ont des caractéristiques proches, plutôt favorisées (elles font partie des 25 % des CAF ayant la part la plus faible de bénéficiaires potentiels d'action sociale vivant sous le seuil de pauvreté), la part des AFI dans les fonds propres diffère pourtant sensiblement : 35 % pour l'une et 8 % pour l'autre. Le dynamisme partenarial de ces deux territoires explique en grande partie ces différences. La première CAF intervenant sur un territoire au tissu associatif puissant et au partenariat local dynamique, préfère renforcer les aides aux partenaires, par l'abondement de fonds et le financement d'associations. A l'inverse, la seconde, en raison de la fragilité relative du tissu associatif local, privilégie les aides directes aux familles. La stratégie et l'histoire de l'action sociale de chaque CAF sont également déterminantes pour comprendre les choix

budgétaires actuels. Ainsi, les arbitrages financiers en matière d'AFI dépendent, en partie, de la définition par chaque organisme de l'objectif principal des aides individuelles (solvabilisation des familles en difficulté ou aide sur projet). Par ailleurs, certaines aides (soutien aux mères médaillées) ou certaines conditions d'accès sont issues de choix historiques non remis en cause.

De fortes évolutions autour de trois axes

Le dispositif des AFI n'est pas figé. Depuis 2001, la majorité des CAF ont fait évoluer leur politique d'aides individuelles selon trois axes :

- la diminution budgétaire et le redéploiement : ciblage renforcé sur les conditions de ressources ou sur des publics particuliers (jeunes, salariés précaires...), suppression des aides attribuées automatiquement (mères médaillées, prestations extra-légales étudiantes, etc.), restriction des champs d'intervention, conditionnement systématique des aides à des événements cibles (perte ou reprise d'emploi, décès, naissance, séparation...) s'accompagnent d'un redéploiement des fonds vers d'autres modes d'interventions (partenariales notamment) ;
- la simplification et l'harmonisation des règlements intérieurs : cette démarche s'effectue notamment entre les CAF d'un même département mais également en partenariat avec les autres acteurs de la politique d'action sociale (notamment le conseil général) dans un souci de cohérence territoriale ;
- la modification du contenu des aides : développement des aides sur projet, des aides aux parents non gardiens, évolutions des aides au temps libre [adhésion au dispositif VACAF (service commun pour la gestion des centres familiaux de vacances des fédérations et des CAF)] pour s'adapter aux évolutions des besoins.

Ces différents axes d'évolution des AFI ne sont pas exclusifs les uns des autres. Particulièrement coûteuses en moyens humains et financiers, les aides sur projet s'accompagnent souvent d'un ciblage accru sur certains événements ou populations.

Le développement des aides sur projet

Quatre-vingt-onze CAF déclarent avoir mis en place des aides sur projet. Ces aides accompagnent 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 (venue d'un nouvel enfant dans le foyer). La nature de ces aides ne se substitue pas forcément à celles versées traditionnellement par les CAF, ce sont les conditions de leur mise en œuvre qui sont modifiées. Dans la majorité des caisses, les aides sur projet se caractérisent par l'accompagnement social et la contractualisation (plan d'actions qui spécifie les objectifs à atteindre, les moyens mis en œuvre, la temporalité d'avancement, etc.).

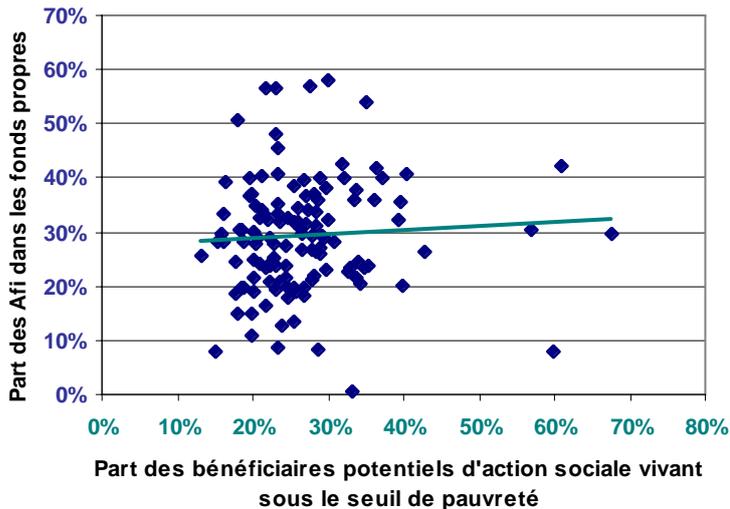
Les aides sur projet s'appuient en outre sur un règlement intérieur assoupli : elles sont versées aux familles modestes sans pour autant être sous conditions de ressources strictes, ce qui doit permettre une certaine souplesse dans la gestion du dispositif.

Tableau 1 - Répartition des fonds propres par destinataires et disparité entre les CAF

	Niveau national		Disparité entre les caisses mesurée par l'écart-type	
	1996	2006	1996	2006
• Part des fonds propres destinée aux familles (AFI)	41,5 %	29,9 %	14,1 %	10,5 %
• Part des fonds propres destinée aux partenaires	23,1 %	30,4 %	11,9 %	13 %
• Part des fonds propres destinée aux services CAF	35,5 %	39,8 %	15,3 %	15,2 %

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

Graphique 1 - Part des bénéficiaires potentiels d'action sociale vivant sous le seuil de pauvreté et part des AFI dans les fonds propres



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

De plus, les montants attribués sont, contrairement à la plupart des AFI, dé plafonnés. Les travailleurs sociaux mettent en exergue l'intérêt de ces aides non forfaitaires et aux critères d'attribution souples, permettant de s'adapter aux besoins des familles et de proposer une aide aux travailleurs pauvres (en raison de leur ressources, même modestes, ont peu accès aux aides financières). De plus, les montants accordés étant souvent élevés (autour de 1 500 euros), ces aides permettent une meilleure anticipation des difficultés potentielles.

Cependant, la formulation d'un projet peut être complexe et nécessite un effort pédagogique important de la part des travailleurs sociaux. Les aides sur projet fonctionnent d'autant mieux qu'elles s'adressent à un public ayant un problème circonscrit et conjoncturel. Ainsi, ces aides paraissent moins adaptées aux familles ayant des difficultés multiples et structurelles.

Un ciblage des aides sur les plus fragiles

Le ciblage des AFI est clairement en direction de familles monoparentales et des familles nombreuses dont les risques en termes de pauvreté sont plus élevés. En moyenne, 11,3 % des bénéficiaires potentiels d'action sociale ont perçu au moins une AFI, mais ils sont 28 % parmi ceux qui ont quatre enfants et plus et 21 % parmi ceux monoparents (tableau 2). Le revenu moyen des bénéficiaires d'AFI par unité de consommation (RUC) médian s'élève à 753 euros (contre 1 039 euros pour les bénéficiaires potentiels d'action sociale). Plus de la moitié des bénéficiaires d'AFI vivent sous le seuil de pauvreté alors qu'ils sont seulement un cinquième parmi les bénéficiaires potentiels. Ils sont plus souvent bénéficiaires de prestations sous conditions de ressources et moins souvent en activité. A titre d'exemple, 44 % des bénéficiaires d'AFI

Méthodologie de l'évaluation

L'évaluation repose sur l'exploitation de données nationales et locales et combine des démarches quantitative et qualitative. Quatre sources d'informations ont été mobilisées :

- les études, évaluations et bilans sur les AFI menées à la CNAF et dans les CAF ces dix dernières années sur la thématique des AFI ;
- les statistiques financières et bénéficiaires d'action sociale de la CNAF de l'année 2006 ;
- une enquête par questionnaire auprès de l'ensemble des CAF. Les 123 CAF ont répondu en mars 2008 à un questionnaire portant notamment sur : les finalités attribuées aux AFI, les modalités d'attribution et de coordination avec les partenaires et les aides sur projets.
- quatre monographies de CAF. Une trentaine d'entretiens ont été réalisés auprès d'administrateurs, d'agents de direction, de conseillers techniques, de travailleurs sociaux et de bénéficiaires. Les monographies se sont organisées autour d'un 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 et un 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 ainsi que sur la récurrence dans le dispositif.

touchent des aides au logement [aide personnalisée au logement (APL), aide de logement à caractère familial (ALF), aide de logement à caractère social (ALS)] alors qu'ils ne sont que 18 % parmi les bénéficiaires potentiels d'action sociale. Pour autant la population bénéficiaire d'AFI n'est pas homogène.

Leurs caractéristiques varient notamment selon les domaines d'intervention des aides. Les bénéficiaires d'aides au temps libre sont moins précaires que les autres bénéficiaires d'AFI : leur RUC médian s'élève à 801 euros contre 776 euros pour l'ensemble des bénéficiaires d'AFI. A l'inverse, les bénéficiaires d'aides individuelles d'accompagnement social et d'aides pour l'équipement du logement sont plus précaires que l'ensemble des bénéficiaires d'AFI : exerçant moins souvent une activité professionnelle, ils perçoivent plus fréquemment le revenu minimum d'insertion (RMI) et se situent plus souvent sous le seuil de pauvreté.

Des effets objectivables à court terme

Les AFI ont des effets immédiats et objectivables sur la vie quotidienne des familles et leur situation financière : achat d'un lit superposé pour accueillir un quatrième enfant, départ en vacances de familles très modestes... Savoir comment les bénéficiaires auraient fait sans l'aide perçue permet indirectement de saisir les effets des AFI. Sur ce point, deux populations de bénéficiaires se distinguent :

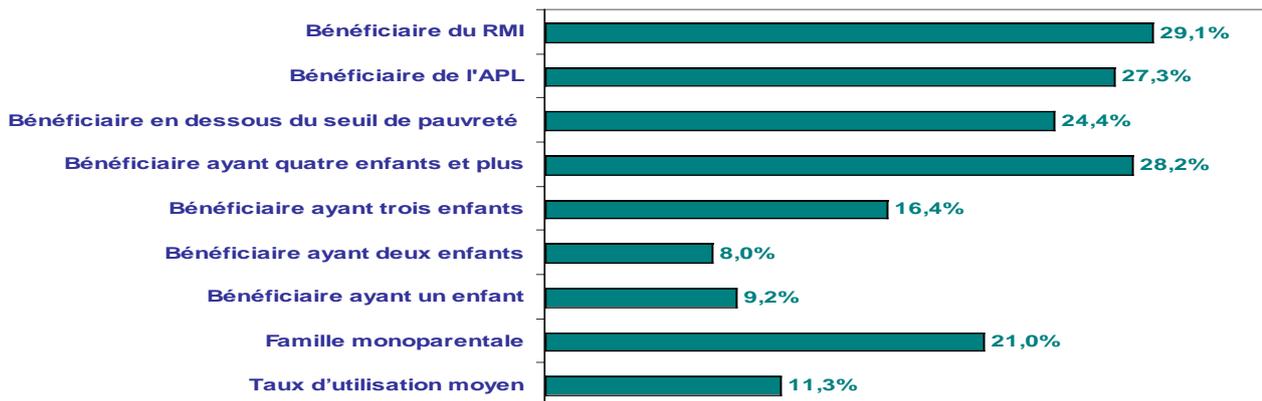
- pour les bénéficiaires de type « minima sociaux » (allocataires fortement dépendants aux prestations, le plus souvent sans revenu du travail), si l'AFI n'avait pas été attribuée, le projet (d'achats, de départ en vacances, etc.) n'aurait pas été réalisé ;

Tableau 2 - Justifications des arbitrages financiers dans les quatre CAF enquêtées

	Part des aides individuelles aux familles	Part des aides aux partenaires (hors prestation de service)	Part des aides aux services	Précarité des familles
CAF 1	Faible	Elevé : Territoire très dynamique en matière d'action sociale	Faible : Peu de suivi individuel des familles par les TS*	Faible
CAF 2	Elevé : Tradition d'aides directes aux familles (précarisation du territoire)	Faible : Territoire rural peu dynamique en matière d'action sociale	Elevé : Poids historique lié au nombre de TS*	Elevée
CAF 3	Elevé : Niveau historiquement élevé, maintenu tant que le budget permet de faire face à l'ensemble des demandes	Faible : fragilité du tissu associatif	Elevé : Priorité aux actions collectives avec les familles	Faible
CAF 4	Peu élevé : Absence d'aides au logement sans délégation. Généralisation des aides sur projet	Moyen : Financement de projet ciblé	Elevé : Poids historique des services : choix d'implantation locale via les centres sociaux	Elevée

Source : CNAF, 2008. (*) TS : travailleurs sociaux.

Graphique 2 - Taux de recours aux AFI parmi les bénéficiaires potentiels d'action sociale selon leurs caractéristiques sociodémographiques



Source : CNAF - Fichier FILEAS, 2006.

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

Lecture : 11,3 % des bénéficiaires potentiels d'action sociale ont perçu une AFI. 21 % des bénéficiaires potentiels d'action sociale monoparents ont perçu une AFI.

• pour les bénéficiaires de type « salarié précaire » (allocataire aux revenus du travail très modeste et/ou irrégulier, le plus souvent ayant la charge d'une famille 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, renforçant ainsi le risque de surendettement.

Lorsque les AFI s'intègrent dans une démarche d'accompagnement social, ses effets apparaissent démultipliés : ces aides sont pour les travailleurs sociaux un outil pour proposer, après la résolution du problème ponctuel, un accompagnement plus global. Toutefois, l'importance limitée des montants attribués tend à réduire les effets positifs des AFI. Les bénéficiaires indiquent qu'il faut souvent compléter les sommes attribuées pour finaliser les projets d'achat. Ils soulignent que le montant des aides ne permet pas de « repartir sur de bonnes bases » et d'éviter le surendettement ou la récurrence dans les dispositifs d'aide.

La récurrence dans le dispositif : un effet nécessaire ?

Les AFI sont en principe des aides ponctuelles. La récurrence dans le versement d'une aide de type AFI une année donnée, est assez limitée : en 2006, le nombre moyen d'aides par bénéficiaire s'élève à 1,2 aides. En revanche, sur plusieurs années, même s'il est impossible de la quantifier, la récurrence est sans doute beaucoup plus importante. Toutefois, la récurrence n'est pas systématiquement refusée par les acteurs. Lorsqu'elle s'inscrit dans un projet suivi par les travailleurs sociaux, elle est considérée comme bénéfique ; dans les cas de plus grande précarité, elle est souvent nécessaire.

Les entretiens auprès des bénéficiaires montrent que les formes de la récurrence diffèrent selon leurs caractéristiques. Les publics de type « minima sociaux » sont confrontés à une « récurrence multiple » qui couple des aides au logement récurrentes avec des aides récurrentes versées par d'autres organismes [secours alimentaires du centre communal d'action sociale (CCAS), aides au paiement de factures via le fond solidarité énergie du conseil général, aides du secours catholique...]. A l'inverse, les publics de type « salarié précaire » se caractérisent par une « récurrence ciblée » : ils ne perçoivent aucune aide d'autres partenaires (leur ressources sont souvent trop élevées pour avoir accès aux aides du conseil général) mais ils recourent notamment de manière récurrente aux aides d'équipement mobilier sous forme de prêt en substitution des offres commerciales.

L'analyse des effets des AFI sur les familles et de la récurrence dans le dispositif indique que ces aides s'adressent à deux types de bénéficiaires distincts, en poursuivant des objectifs différents. D'une part, les AFI permettent de juguler l'urgence financière de bénéficiaires fortement dépendant aux prestations, dont les préoccupations relèvent d'une véritable situation de précarité (surendettement, accès au logement) 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, 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).

Pauline Domingo ■
CNAF - DSER

■ Notes

(1) Ces chiffres sont légèrement sous estimés d'une part pour des raisons comptables (le taux de couverture des statistiques financières par les statistiques bénéficiaires est souvent inférieur à 100 % dans les CAF) et d'autre part, la même aide versée deux fois n'apparaît qu'une seule fois dans les statistiques bénéficiaires (ne figure pour chaque bénéficiaire que le montant global annuel versé par aide différente).

(2) Alors que la répartition des AFI par domaine d'intervention ne s'est pas modifiée au niveau national entre 2002 et 2006, la disparité entre les CAF, mesurée par l'écart-type, s'est accentuée. Sur la période, celui-ci est passé de 13,6 à 16,5 % dans le domaine du temps libre, de 11,8 à 12,6 % dans le domaine de l'accompagnement social et de 14,4 à 15 % dans le domaine du logement.

■ En savoir plus

Baillon J.-N., Bellaredj F., Douard O. et Mazalto M., *Pour une meilleure connaissance des aides locales : les logiques de déclinaison*, Les travaux de l'Observatoire 2007-2008, La Documentation française, 2008.

■ A paraître

Domingo P., *Les aides financières individuelles : quelles configurations locales, pour quels effets ?*, Dossier d'études, 2009, n° 119.

Directeur de la Publication
Hervé Drouet
Directrice de la rédaction
Hélène Paris
Directrice adjointe de la rédaction
Delphine Chauffaut
Rédactrice en chef et abonnements
Lucienne Hontarredé
Secrétaire de rédaction
Patricia Lefebvre
Maquettiste
Ysabelle Michelet
Contact : lucienne.hontarrede@cnafr.fr
Tél. : 01 45 65 57 14

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

