



**INSPECTION GÉNÉRALE
DES FINANCES**

**INSPECTION GENERALE
DES AFFAIRES SOCIALES**

N°2008-M-081-01

N° M2008-129

RAPPORT

**Mission d'expertise sur les effectifs nécessaires
aux caisses d'allocations familiales
pour gérer le Revenu de Solidarité Active**

Établi par

Yves BONNET
Inspecteur général des finances

Isabelle YENI
Inspectrice générale des affaires sociales

Romain DUBOIS
Inspecteur des finances

Hervé LEOST
Inspecteur des affaires sociales

- JANVIER 2009 -

CONTEXTURE DU PRESENT RAPPORT

=====

Observations des membres de la mission	Première partie
Réponse de la Caisse nationale d'allocations familiales	Deuxième partie
Nouvelles observations de la mission	Troisième partie

PREMIERE PARTIE

Observations de la mission

SYNTHESE

La loi instaurant le revenu de solidarité active, votée le 27 novembre 2008, a été précédée par une expérimentation dans 34 départements dont les conditions n'ont pas permis de déterminer les moyens supplémentaires dont la CNAF pourrait avoir besoin pour mettre en œuvre cette réforme. C'est pourquoi l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale des affaires sociales ont été chargées, le 19 novembre 2008, d'une expertise sur les effectifs nécessaires aux caisses d'allocations familiales pour gérer le Revenu de Solidarité Active (RSA), par les cabinets des trois ministres concernés par cette réforme et du Haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté.

I. L'EXAMEN D'UNE SÉRIE D'HYPOTHÈSES A GUIDÉ LE TRAVAIL DE LA MISSION

1. Le nombre d'allocataires éligibles au RSA

Trois modèles statistiques permettent d'approcher le nombre d'allocataires éligibles au RSA en distinguant le nombre d'allocataires inconnus à ce jour des CAF. L'estimation du nombre de ces derniers est particulièrement importante dans la mesure où elle entre de façon prépondérante dans la détermination des moyens nouveaux à mettre à disposition de la branche famille. Ces trois modèles, élaborés par la CNAF, la DGTPE et la DREES, donnent des résultats différents : les résultats du modèle de la CNAF sont sensiblement supérieurs à ceux des modèles alternatifs proposés par la DREES et la DGTPE. Ils sont toutefois fondés sur des hypothèses différentes ce qui a incité la mission à la prudence dans la comparaison entre les résultats des trois modèles.

Aux différences de résultats des trois modèles s'ajoutent des incertitudes qui portent sur le seuil de non versement du RSA, non fixé à ce jour, sur la faible probabilité d'un taux de recours¹ de 100% au RSA et sur la nécessité de tenir compte de la prise en charge par la MSA d'une partie (limitée) de la population allocataire. Au final, la mission propose donc de retenir une hypothèse de population allocataire, non connue des CAF, supérieure aux résultats des modèles de la DREES et de la DGTPE mais inférieure à celle de la CNAF. Le chiffre de **700 000 allocataires non connus** (soit, globalement, la moyenne des résultats des modèles) pourrait être retenu en première approche pour l'attribution des moyens, tout en prévoyant des clauses de réexamen pour ajuster les moyens à la charge supplémentaire réellement constatée dans les caisses.

2. Le surcoût de quatre opérations de gestion du RSA: la gestion administrative des nouveaux dossiers, le paiement du RSA, le traitement du flux annuel d'ouverture de droits et l'instruction

En reprenant ces quatre étapes, la mission aboutit à une estimation globale différente de l'estimation établie par la CNAF (cf. tableaux ci-dessous):

- le coût des quatre opérations en question doit être minoré du fait de la prise en compte du chiffre de 700 000 allocataires par la mission ; en outre, le calcul par la CNAF des ETP nécessaires à chacune de ces opérations a été établi à partir d'une hypothèse sur le temps de travail annuel d'un agent inférieure au temps légal. La mission propose de revenir au temps légal pour fonder les calculs ;

¹ Le taux de recours est défini comme la proportion, parmi le public éligible, de personnes qui solliciteront, effectivement, la prestation.

- enfin, concernant l'instruction, plusieurs hypothèses de la CNAF doivent être revues. En premier lieu, la mission a rectifié une hypothèse sur le coût salarial d'un agent. En second lieu, l'hypothèse de la CNAF d'une prise en charge par les CAF de 100% de l'instruction des dossiers est une hypothèse maximale qui ne se réalisera pas compte tenu de la place donnée dans la loi aux conseils généraux ou aux CCAS. La mission propose donc de retenir un taux d'instruction de 80% des dossiers. En troisième lieu, la CNAF suppose que le temps d'instruction d'un dossier « RSA-socle » va augmenter de 33% par rapport à la durée d'instruction actuelle d'un dossier RMI. La mission propose de prendre plutôt l'hypothèse d'une durée inchangée par rapport à la situation actuelle.

Le cumul de ces hypothèses aboutirait à **un total de 1 621 ETP** pour la mise en œuvre du RSA en année pleine.

3. Les gains permis par les mesures de simplification déjà actées et de productivité à réaliser

La soustraction des gains permis par les mesures de simplification déjà actées, estimés à 614 ETP, permet d'obtenir un total de 1 007 ETP avant même la fixation d'un objectif de productivité à la branche. Cet objectif de productivité pourrait être fixé, sur la durée de la COG, à environ 1 400 ETP (soit 350 par an), conformément à l'un des scénarios présentés dans le rapport de l'IGAS sur la COG 2005-2008. En 2009, la mission estime possible de fixer un objectif de productivité plus limité que sur les trois années suivantes. Si le chiffre de 200 (au lieu de 350) est retenu, on aboutit donc à **un total d'économies potentielles de 814 ETP**.

II. LES PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

1. Les effectifs eux-mêmes

La mission estime ainsi que l'autorisation de recrutement pourra porter sur 1 621 ETP en CDI au titre du RSA, en déduisant 814 ETP au titre des économies potentielles, **soit un solde de 807 ETP**. L'effectif de référence pour le suivi des effectifs doit être constitué par le nombre d'ETP au 31 décembre 2007, à savoir 24 990.

S'agissant de la traduction budgétaire de l'autorisation de recrutement, la mission propose de retenir un chiffre supérieur à celui qui résulterait de la conversion des ETP supplémentaires. En effet, le chiffrage des ETP par la mission se fonde sur une hypothèse prudente de 700 000 nouveaux allocataires qui pourrait être remise en question en 2009. L'attribution d'une masse financière supérieure à la simple traduction des ETP permettra à la branche de gérer les éventuels dépassements ou pics d'activité par des solutions temporaires (CDD, intérim, heures supplémentaires). Une clause de réexamen à fin 2009 doit être prévue pour la pérennisation éventuelle de ces moyens temporaires.

2. Les choix opérationnels

Enfin, la réussite du projet RSA dépend autant de la conduite du projet au premier semestre 2009 et de la pertinence des choix organisationnels que de l'attribution d'effectifs supplémentaires. Plusieurs solutions organisationnelles, envisagées par la caisse nationale, doivent permettre de lisser le pic de juin 2009 : pré-instruction de dossiers avant juin, campagne de communication à destination des futurs allocataires, resserrement des délais de la conduite du projet informatique pour prévenir tout risque lié à un retard éventuel. Sur ce dernier point, le calendrier adopté par la direction du système d'information suscite une grande inquiétude. Par ailleurs, les décrets d'application du texte de loi doivent paraître rapidement de façon que les règles de gestion à traduire en informatique soient connues dès que possible. La mission souligne également l'enjeu constitué par la lourde charge de formation des techniciens au premier semestre 2009. Sur tous ces points, et plus généralement sur le rythme de montée en charge de la réforme dans les caisses dès le début de l'année 2009, la tutelle et la CNAF doivent organiser un suivi régulier de la réforme. Ce suivi permettra en particulier de tenir compte des effets sur le dispositif RSA d'une dégradation éventuelle de la conjoncture en 2009.

Moyens nouveaux consacrés au RSA

Tableau 1 : Rappel de la demande de la CNAF

	Crédits	Effectifs
1. Surcoût annuel de gestion d'un allocataire	48,33 M€	913 ETP
2. Gestion trimestrielle des ressources	38,00 M€	712 ETP
3. Traitement du flux annuel d'ouvertures de droit RSA	1,61 M€	34 ETP
4. Instruction RMI/API/RSA	12,10 M€	302 ETP
Total du surcoût annuel	100,04 M€	1 961 ETP

Source : CNAF

Tableau 2 : Proposition de la mission

	Crédits	Effectifs CDI
1. Surcoût annuel de gestion d'un allocataire	48,34 M€	799 ETP
2. Gestion trimestrielle des ressources	34,22 M€	642 ETP
3. Traitement du flux annuel d'ouvertures de droit RSA	1,48 M€	32 ETP
4. Instruction RMI/API/RSA	6,69 M€	149 ETP
Total du surcoût annuel	90,73 M€	1 621 ETP

Source : Mission

Mesures de simplifications et gains de productivité

Tableau 3 : Rappel de la position de la CNAF

	Crédits	Effectifs
1. Réforme ressources	25,56 M€	518 ETP
2. Réforme renouvellement loyers	2,47 M€	45 ETP
3. Réforme contentieux, recouvrement...	4,15 M€	78 ETP
4. Productivité		
Total des économies potentielles	32,18 M€	641 ETP

Solde des besoins annuels	67,86 M€	1 320 ETP
----------------------------------	-----------------	------------------

Source : CNAF

Tableau 4 : Proposition de la mission

	Crédits	Effectifs CDI
1. Réforme ressources	24,97 M€	504 ETP
2. Réforme renouvellement loyers	2,29 M€	40 ETP
3. Réforme contentieux, recouvrement...	3,83 M€	70 ETP
4. Productivité	11,67 M€	200 ETP
Total des économies potentielles	42,75 M€	814 ETP

Solde des besoins annuels	47,97 M€	807 ETP
----------------------------------	-----------------	----------------

Source : Mission

SOMMAIRE

1	INTRODUCTION.....	1
2	LE CHIFFRAGE FAIT PAR LA CNAF DOIT ÊTRE REVU À LA BAISS	3
	DES HYPOTHÈSES RETENUES.....	3
2.1	LES HYPOTHÈSES DE POPULATION.....	3
2.1.1	<i>Le nombre d'allocataires éligibles au RSA en année pleine : des résultats différents selon les modèles</i>	3
2.1.2	<i>Des facteurs difficilement chiffrables renforcent le caractère incertain de la prévision du nombre d'allocataires</i>	6
2.1.3	<i>La répartition des allocataires entre ceux relevant du régime général et ceux relevant du régime agricole est mal évaluée</i>	8
2.1.4	<i>Les incertitudes relatives à l'évaluation des futures allocataires incitent à retenir des hypothèses prudentes.....</i>	9
2.2	LES HYPOTHÈSES PORTANT SUR LE COÛT DE GESTION DU RSA.....	9
2.2.1	<i>Le coût de gestion des nouveaux dossiers</i>	10
2.2.2	<i>Le coût de paiement du RSA.....</i>	11
2.2.3	<i>Le coût du flux annuel d'ouverture de droits RSA.....</i>	11
2.2.4	<i>Le coût de l'instruction.....</i>	12
2.2.5	<i>Au total, les hypothèses retenues par la mission la conduisent à retenir un chiffrage de 1621 ETP en CDI pour la mise en œuvre du RSA.....</i>	15
2.3	LES REDÉPLOIEMENTS PERMIS PAR LES MESURES DE SIMPLIFICATION ET LES GAINS DE PRODUCTIVITÉ.....	16
2.3.1	<i>Les mesures de simplification actées.....</i>	16
2.3.2	<i>Les gains de productivité réalisables sur la durée de la convention d'objectifs et de gestion.....</i>	17
2.4	LA MISSION PROPOSE DE RETENIR LA CRÉATION DE 1621 ETP AU TITRE DU SEUL RSA, SOIT UN SOLDE NET DE 807 ETP, SI ON DÉDUIT 814 ETP AU TITRE DES ÉCONOMIES POTENTIELLES.	19
3	LES CHOIX ORGANISATIONNELS DOIVENT PERMETTRE D'ÊTRE AU RENDEZ-VOUS DE JUIN 2009 ET DE LISSER LES PICS D'AFFLUENCE.....	22
3.1	UNE CAMPAGNE DE COMMUNICATION DOIT PERMETTRE D'ANTICIPER LA RÉPONSE AUX DEMANDES DES ALLOCATAIRES PAR RAPPORT À JUIN 2009.....	22
3.2	L'OPTIMISATION DU TRAITEMENT DES DOSSIERS D'ALLOCATAIRES DOIT PERMETTRE DE FACILITER LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME.....	23
3.2.1	<i>Le pilotage du projet informatique doit être renforcé.....</i>	23
3.2.2	<i>La possibilité d'une pré-instruction voire d'une préinscription de certains allocataires.....</i>	24
3.3	LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES EST UN ENJEU IMPORTANT DANS LA PERSPECTIVE DU RSA	24
3.3.1	<i>Le recrutement de CDD ne constitue pas la seule option envisageable pour traiter le surcroît de travail temporaire en 2009.....</i>	24
3.3.2	<i>Une lourde charge de formation</i>	25
3.3.3	<i>La répartition des effectifs supplémentaires dans le réseau doit tenir compte des écarts de productivité entre les caisses.....</i>	25
3.4	LE SUIVI RAPPROCHÉ DE LA RÉFORME PERMETTRA D'AJUSTER LES MOYENS À LA CHARGE DE TRAVAIL INDUITE PAR LE RSA.....	26
3.4.1	<i>Le suivi statistique dès le premier semestre 2009</i>	26
3.4.2	<i>L'intégration de la réforme dans la convention d'objectifs et de gestion</i>	26
4	CONCLUSION.....	27
4.1	APPUYER L'OPÉRATEUR PAR D'AUTRES MESURES QUE DES MOYENS EN EFFECTIFS	27
4.2	COMPLÉTER LES TRAVAUX DE RÉÉVALUATION DES CHARGES DE LA CAISSE NATIONALE.....	27
	ANNEXES.....	29

1 INTRODUCTION

A la demande du ministre du travail des relations sociales de la famille et de la solidarité, du ministre du budget des comptes publics et de la fonction publique, du secrétaire d'Etat chargée de la famille et du haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, l'inspection générale des finances et l'inspection générale des affaires sociales ont été chargées, le 19 novembre 2008, d'une expertise sur les effectifs nécessaires aux caisses d'allocations familiales pour gérer le Revenu de Solidarité Active (RSA). Dans les conditions d'une intervention de très courte durée, la mission, engagée sur le fondement du seul projet de lettre de mission, a été chargée :

- de déterminer avec précision le nombre d'emplois supplémentaires nécessaires à la mise en place du RSA pour l'ensemble du réseau des caisses d'allocations familiales (CAF) ;
- d'évaluer le volume et le rythme de recrutement de nouveaux agents, compte tenu des redéploiements possibles permis par les gains de productivité et les mesures de simplifications déjà actées, en expertisant ceux qui seraient réalisables en 2009 ;
- de distinguer les recrutements qui devraient être opérés sous forme de CDD pour accompagner ponctuellement la montée en charge du RSA en 2009, de ceux qui devraient être effectués de façon pérenne ;
- de déterminer avec précision le nombre d'ETP ou d'emplois de la branche famille, retenu comme référence pour assurer le suivi du nombre d'emplois supplémentaires affectés à la gestion du RSA.

Il était demandé aux inspections de rendre leur rapport dans les tous premiers jours de décembre.

La loi sur le revenu de solidarité active (RSA) et la réforme des politiques d'insertion a été adoptée par le Parlement le 27 novembre 2008, pour une mise en place au 1er juillet 2009.

La Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et la Mutualité sociale agricole ont été choisies comme opérateurs pour le paiement du RSA. Les étapes de la gestion administrative situées en amont du paiement seront partagées avec d'autres acteurs (départements et centres communaux d'action sociale).

Le vote de la loi a été précédé d'une phase d'expérimentation dans 34 départements dont les conditions n'ont pas permis de déterminer les moyens nécessaires à la généralisation de la réforme. La Caisse nationale a donc réalisé des estimations de charges qui ont été reprises dans le rapport de l'inspection générale des finances, d'avril 2008, sur la mise en place du revenu de solidarité active², et dans le rapport de l'inspection générale des affaires sociales, de novembre 2008, sur l'évaluation de la COG Etat-CNAF 2005-20083, sous réserve d'expertise.

Ainsi, l'inspection générale des finances précisait-elle que : « Ce chiffrage produit par la CNAF devrait être complété par des analyses permettant une contre-expertise, que la mission n'a pas pu produire dans les délais impartis » (page 10). De même, l'Inspection générale des Affaires sociales présente-t-elle plusieurs réserves sur la cohérence de ces estimations (page 109).

² Rapport n°2008-M-003-01

³ Rapport RM2008-122P.

- Rapport, page 2 -

De son côté, la Caisse nationale a considéré que ses estimations étaient validées, puisqu'elles n'étaient pas remises en cause. Pour autant, tous les interlocuteurs sollicités se sont rapidement mis à disposition de la mission.

Le rapport examinera successivement les hypothèses qui sous-tendent le calcul des effectifs supplémentaires par la CNAF, puis les choix organisationnels qui doivent permettre la mise en place à bonne date du RSA, tout en lissant les pics d'affluence.

2 LE CHIFFRAGE FAIT PAR LA CNAF DOIT ÊTRE REVU À LA BAISSSE COMPTE TENU DES HYPOTHÈSES RETENUES

2.1 Les hypothèses de population

2.1.1 *Le nombre d'allocataires éligibles au RSA en année pleine : des résultats différents selon les modèles*

Lors des travaux préparatoires à la mise en place du RSA, trois administrations ont été mises à contribution pour évaluer, selon différents scénarios de pente⁴, les coûts, global et net, du dispositif RSA.

La direction générale du trésor et de la politique économique (DGTPE), la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) et la direction des statistiques, des études et de la recherche (DSER) de la CNAF disposent de trois modèles de micro-simulation. Ces trois modèles (*SAPHIR* pour la DGTPE, *INES* pour la DREES et *MYRIADE* pour la CNAF) sont adossés à l'enquête *Revenus fiscaux* (ERF) de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) et de la direction générale des finances publiques (DGFIP). L'ERF combine les informations de l'enquête *Emploi* de l'INSEE avec les informations détaillées sur les revenus déclarés à l'administration fiscale. L'enquête ERF n'étant disponible qu'avec retard, les données sont actualisées au regard de la législation en vigueur l'année considérée et la structure de la population est recalée à partir des évolutions sociodémographiques constatées et les revenus fiscaux actualisés. Ces trois modèles présentent, au-delà des divergences, des limites communes : ce sont des modèles de micro-simulation, des modèles figés reposant sur des travaux qui se font à comportement constant⁵ et à situation conjoncturelle inchangée.

Pour effectuer les chiffrages budgétaires, les trois administrations ont travaillé ensemble pour rapprocher leurs modèles respectifs et identifier les différences souvent importantes. A l'issue de ce travail budgétaire, les trois modèles ont donné des résultats proches.

2.1.1.1 *Les résultats des simulations sur le nombre d'allocataires*

Constatant que seul le modèle de la CNAF avait été utilisé pour estimer les moyens nécessaires à la gestion du RSA, la mission a sollicité la DGTPE et la DREES pour qu'elles effectuent des travaux de modélisation analogues (les résultats des modèles sont joints en annexe).

Les résultats des trois modèles sont sensiblement différents sur le nombre global de bénéficiaires potentiels et sur **l'évaluation des bénéficiaires non connus des CAF**⁶.

⁴ La « pente » correspond au taux de cumul retenu entre le revenu d'activité et le RSA. Deux scénarios avaient été évoqués dans le rapport IGF du début 2008 correspondant à deux hypothèses de pente : 30 % et 40 %. Pour mémoire, la pente retenue par le législateur est de 38%.

⁵ Autrement dit : les modèles ne tiennent pas compte des changements de comportement des bénéficiaires du RSA et des employeurs ainsi que de l'évolution de l'environnement socio-économique.

⁶ Ce chiffrage spécifique est particulièrement important dans la mesure où il entre, de façon prépondérante, dans la détermination des moyens nouveaux sollicités par la CNAF.

Tableau 5 : Résultats des différentes simulations

	CNAF initial	CNAF révisé⁸	DGTPE	DREES - 1	DREES - 2
Eligibles au RMI et API	1 200 000	1 152 000	1 000 000	1 569 000	1 167 000
Autres bénéficiaires CAF	1 100 000	1 048 000	1 200 000	1 082 000	1 001 000
Inconnus CAF	800 000	910 000	500 000	644 000	562 000
Total	3 100 000	3 110 000	2 700 000	3 296 000	2 730 000

Source : CNAF - DGTPE – DREES

L'interprétation de ces résultats appelle de nombreux commentaires relatifs notamment aux limites des différents modèles les uns par rapport aux autres. Les trois modèles ont toutefois en commun de simuler la législation socio-fiscale de 2007 en y incluant le RSA. Les résultats s'interprètent pour l'année 2007 comme si le RSA avait été en vigueur cette année là, ce qui constitue une première limite.

2.1.1.2 La simulation du nombre d'allocataires potentiels par la CNAF

La mission a constaté que, si les trois modèles étaient à même de produire l'évaluation des allocataires potentiels du RSA, seules les données issues du modèle de la CNAF ont été sollicitées et diffusées. Dès février 2008, la CNAF a rendu publics ses chiffres sur le nombre d'allocataires potentiels en identifiant parmi les nouveaux bénéficiaires du RSA cible, ceux connus des caisses d'allocations familiales (CAF) et ceux qui ne le sont pas⁷.

Au second semestre 2008, les travaux de la CNAF ont été affinés avec l'hypothèse de pente à 38 % retenue *in fine* : les allocataires du RSA cible étaient estimés à 3,1 millions, tous régimes confondus :

- dont déjà allocataires CAF (y compris les bénéficiaires du RMI et de l'API) : 2,3 millions soit 75% ;
- dont non allocataires CAF : 800 000 soit 25 %.

Ces chiffres ont servi de base à la demande de moyens nouveaux (crédits et personnels) formulée par la CNAF, demande dont l'expertise constitue l'objectif premier de la mission.

Depuis la simulation initiale, le DSER a révisé à la hausse ses prévisions⁸. En effet, certains allocataires, alors même qu'ils sont connus des CAF, nécessiteront l'ouverture d'un nouveau dossier du fait de la mise en place du RSA⁹. Au total, le nombre de nouveaux dossiers que les CAF auront à gérer avoisine 900 000 environ selon la nouvelle simulation¹⁰. La mission note du reste des évolutions non expliquées sur le nombre de bénéficiaires du RMI et de l'API.

⁷ S'agissant de ces nouveaux bénéficiaires, deux scénarios avaient été retenus correspondant à deux hypothèses de pente : 30 % et 40 %. La mission a pu vérifier, s'agissant de la pente retenue *in fine* (38 %), que le nombre d'allocataires potentiels était proche de celui issu du scénario à 40 %.

⁸ Cette rectification, matérialisée dans une note de la DSER du 22 octobre 2008, aboutit à une augmentation de l'estimation des allocataires non connus des CAF. Hypothèse tous régimes : Total bénéficiaires RSA = 3 110 000

- dont minima sociaux = 1 152 000
- dont allocataires avec un dossier AL ou PF = 1 048 000
- dont autres sans dossier = 910 000

⁹ Selon la CNAF « c'est par exemple le cas d'un jeune de plus de 25 ans qui cohabite avec ses parents percevant une aide au logement. Il est connu de la caisse car il dispose de revenu d'activité pris en compte dans le calcul de l'aide au logement. Toutefois, dès lors où il ouvre droit au RSA en son nom propre, il devrait faire l'objet d'un nouveau droit. »

¹⁰ Pour un seuil de non versement de 6 €.

Ce modèle « annuel » ne permet pas de tenir compte des allers-retours infra-annuels dans le dispositif (réouverture de dossiers pour un même allocataire).

2.1.1.3 Les modèles de la DGTPE et de la DREES donnent des résultats assez différents par rapport à celui de la CNAF

- Le modèle de la DGTPE

Le modèle *SAPHIR* aboutit à 2,7 millions de ménages éligibles au RSA en 2007 dont 0,5 million inconnus des CAF.

Le modèle *MYRIADE* utilise l'ERF 2003 actualisé avec la législation 2007. Il intègre la notion de « foyers RSA » alors que le modèle DGTPE utilise comme unité de base le « ménage ». Or, il existe un certain nombre de configurations dans lesquelles un ménage peut regrouper deux (voire plus dans des cas exceptionnels) foyers bénéficiaires du RSA. De fait, il est probable que le nombre de foyers bénéficiaires du RSA sera supérieur au nombre de ménages bénéficiaires tel qu'il ressort notamment du modèle *SAPHIR*. La DSER estime l'effet haussier de la prise en compte du foyer plutôt que du ménage à environ 100 000.

Accompagnant la modélisation réalisée pour la mission, la DGTPE a insisté sur les précautions méthodologiques qu'il convenait de prendre en raison de plusieurs limites, en particulier :

- contrairement à *MYRIADE*, l'unité de base utilisée par le modèle *SAPHIR* est le ménage. Ce facteur d'imprécision correspond ainsi à un aléa haussier par rapport au chiffre de 0,5 million de bénéficiaires du RSA non connus des CAF tel qu'il ressort mécaniquement du modèle *SAPHIR* ;
- le modèle permet d'estimer un nombre de bénéficiaires à un instant donné mais ne donne pas d'indication sur le nombre d'ouvertures de droit dans l'année ;
- comme pour *MYRIADE*, la simulation est réalisée à partir de données issues de l'ERF 2003 (données fiscales portant sur les revenus 2003 appariées avec l'enquête Emploi du quatrième trimestre 2003). Afin de représenter la situation de 2007, il est donc nécessaire de recalculer les données sur l'année 2007, pour représenter l'évolution de la population et des revenus entre 2003 et 2007 ;
- le bénéfice des prestations sociales est simulé par le modèle, à partir des barèmes correspondant à la législation 2007 : le nombre de bénéficiaires de prestations versées par les CAF selon le modèle peut ainsi différer du nombre de bénéficiaires effectifs.

Ces différentes limites, et le fait que le nombre des allocataires soit simulé à partir des revenus annuels, conduisent à admettre que les résultats du modèle de la DGTPE sont sans doute sous-évalués, y compris s'agissant du nombre « d'inconnus CNAF ».

- Le modèle de la DREES

Le modèle *INES* de la DREES présente deux particularités notables par rapport aux deux autres modèles :

- il s'appuie sur les données des enquêtes Revenus fiscaux (ERF) 2005, qui sont recalculées afin de représenter la population des ménages ordinaires de France métropolitaine de 2007. Les prestations sont calculées sur barème, sur la base de la législation 2007 et à partir des revenus de 2006 ou 2007 : par rapport à l'ERF 2003, qui sert de base aux simulations de la CNAF et de la DGTPE, les possibles

déformations de la structure socio démographique ou de la distribution des revenus sont donc probablement moins significatives dans la simulation DREES ;

- par ailleurs, le modèle INES estime le nombre de foyers éligibles au RSA sur l'année 2007 à partir d'un modèle « à pas trimestriel ». Du fait de la trimestrialisation de la prise en compte des ressources pour le RSA, ce modèle est seul à même d'estimer avec précision le nombre d'ouvertures de droit dans l'année.

Dans le modèle INES, l'unité d'analyse utilisée est le foyer au sens du RSA (foyers potentiellement éligibles au RSA). Pour autant, le nombre de foyers éligibles au RSA mais inconnus des CAF risque d'être sous-estimé car sont considérés comme connus par les CAF tous les foyers qui bénéficient de prestations sociales, y compris les allocations logement. Or, les allocations logement sont délivrées au niveau du ménage, qui est une unité plus large que le foyer RSA. Un allocataire du RSA peut donc percevoir des allocations logement en tant que personne à charge d'un ménage éligible aux allocations logement. Dans ce cas, bien que bénéficiaire d'une prestation, il n'est pas connu des CAF en tant qu'allocataire. Cette limite rejoint celle de la première estimation produite par la CNAF, qui a conduit cette dernière à réviser à la hausse son évaluation (cf. *supra*).

Grâce à son modèle « à pas trimestriel », la DREES a pu réaliser deux simulations distinctes (DREES 1 et 2 dans le tableau *supra*) :

- la simulation DREES 1 concerne la « **répartition des foyers éligibles au RSA en 2007** » : Ce premier chiffrage présente le nombre de foyers éligibles au RSA au cours de l'année 2007, donc susceptibles de se présenter dans les CAF. Il permet d'établir le nombre théorique d'ouverture de droits au RSA dans l'année et de les ventiler en catégories de bénéficiaires. Ce chiffrage présente le nombre de foyers éligibles en flux sur l'année mais ne tient pas compte, à l'inverse de la simulation suivante, de la temporalité (fréquence infra-annuelle) ni de la durée du bénéfice des différentes prestations. Sur l'ensemble des quatre trimestres de l'année 2007, ce modèle estime à 3 296 000 le nombre de foyers éligibles au RSA à un moment de l'année, dont 644 000 non connus des CAF.
- la simulation DREES 2 « **répartition des foyers éligibles au RSA en moyenne sur un trimestre (année 2007)** » permet de procéder au même dénombrement avec une logique instantanée, en considérant le nombre de foyers éligibles au RSA pendant chaque trimestre de l'année 2007. Le résultat est donc une moyenne de quatre « photographies » trimestrielles. Sur l'année 2007, ce modèle estime à 2 730 000 le nombre de foyers éligibles au RSA à un moment de l'année, dont 562 000 non connus des CAF.

2.1.2 Des facteurs difficilement chiffrables renforcent le caractère incertain de la prévision du nombre d'allocataires

Les trois modèles ci-dessus considèrent, sous réserve du seuil de non versement, que la totalité des allocataires potentiellement éligibles percevront l'allocation.

Si cette vision « technique » rejoint la préoccupation des promoteurs du RSA, la mission considère que, nonobstant toutes les démarches collectives ou individuelles d'information, de communication ou de sensibilisation, de nombreux éléments peuvent concourir à ce que cet optimum ne soit pas totalement atteint.

2.1.2.1 Le seuil retenu pour le non versement de la prestation

Le seuil retenu par le Gouvernement doit être fixé par voie réglementaire. Si le chiffre de 6 € par mois a été évoqué¹¹, à la date de la mission, ce seuil n'était pas définitivement arrêté. De fait, la mission a eu connaissance de propositions de seuils différents.

Les modèles *MYRIADE* et *INES* ont d'ailleurs simulé les effets sur la population des allocataires potentiels, en particulier s'agissant des allocataires « inconnus CNAF », du choix de différents seuils.

Au regard de la population globale potentiellement bénéficiaire du RSA, ces effets de seuil restent relativement limités. S'agissant des « inconnus CNAF », selon le seuil retenu, la baisse du nombre d'allocataires éligibles serait la suivante :

Tableau 6 : Impact sur le nombre de foyers éligibles « inconnus CNAF » d'un changement de seuil de versement

	CNAF	%	DREES - 1	%
Rappel : Inconnus CNAF	800 000		562 000	
Seuil à 10 €	- 39 000	5 %	- 27 000	5 %
Seuil à 15 €	- 77 000	10 %	- 59 000	11 %
Seuil à 30 €	- 193 000	24 %	- 124 000	22 %

Source : CNAF - DREES

Le modèle *MYRIADE* fait apparaître une sensibilité comparable du nombre de bénéficiaires « inconnus » CNAF à un relèvement de seuil que le modèle *INES*. L'analyse de la DREES est complétée d'une distribution des montants du RSA par décile en « euros par mois » en 2007. S'agissant toujours de cette population « d'inconnus CNAF », le premier décile est estimé à 18 € et le deuxième décile à 33 €. Autrement dit, 20 % des foyers potentiellement éligibles au RSA en 2007 et inconnus de la CNAF auraient perçu un RSA inférieur à 33 € par mois¹².

2.1.2.2 Des éléments de nature comportementale difficilement mesurables

Deux types de facteurs comportementaux pouvant empêcher l'atteinte d'un taux de recours de 100 % ont été identifiés par la mission durant les différents entretiens qu'elle a menés :

- le RSA pourrait être perçu par certains allocataires potentiels uniquement comme un minima social et les dissuader d'y recourir¹³. Le RSA a pour objet de réduire cet effet de « stigmatisation » par rapport au RMI, mais la persistance d'un tel effet sur une partie des allocataires futurs ne peut pas être complètement exclue ;
- des effets de seuil tenant à une approche « coûts avantages » : , au-delà des effets de stigmatisation, et même s'il n'existe pas, semble-t-il, d'études sur les comportements de non recours quantifiant, par exemple, l'arbitrage entre le gain potentiel monétaire et

¹¹ Ce chiffre correspond au seuil de non-versement mensuel du RMI. Il a été retenu comme seuil de non versement dans les trois modèles.

¹² La mission souligne, comme la DREES, que le fait de fixer un seuil supérieur à six euros, pour alléger les charges de gestion, ne conduirait pas mécaniquement à diminuer le revenu annuel des allocataires concernés, dans la mesure où le RSA versé vient se défalquer de la PPE perçue l'année suivante.

¹³ Il semble que, par analogie au RMI, la population agricole pourrait avoir ce type de réaction. Alors même que le revenu agricole est relativement faible, le nombre de bénéficiaires du RMI rapporté au nombre de bénéficiaires des prestations légales de la branche famille au régime agricole est nettement plus faible que pour le régime général. En décembre 2007, les caisses de la MSA ont versé le RMI à 21 053 familles alors que les familles bénéficiaires de prestations famille, logement et précarité avoisine 410 000 (hors AAH), soit 5,1 % contre 11 % pour le régime général). Ce phénomène pourrait toutefois être atténué dans le cadre du RSA dont un des objectifs est de limiter l'effet « stigmatisation ».

le « coût » non monétaire de la démarche (temps, transports...), il apparaît qu'une partie des allocataires potentiels pourrait décider de ne pas avoir recours à la prestation à la lumière notamment des chiffres de taux de recours à la couverture maladie universelle complémentaire (CMUC)¹⁴.

2.1.3 La répartition des allocataires entre ceux relevant du régime général et ceux relevant du régime agricole est mal évaluée

Les trois modèles simulent les allocataires potentiels tous régimes confondus. Les données utilisées pour ces modèles n'identifient pas spécifiquement l'ensemble des personnels relevant du régime agricole (en nombre nettement plus élevé que les exploitants agricoles).

Trois éléments de chiffrage peuvent permettre indirectement d'identifier les allocataires potentiels relevant de la Mutualité sociale agricole :

- les données fournies par la CNAF : le taux de couverture des allocataires du RMI par les CAF est de 98,2 % et de l'ordre de 99 % pour l'API. De fait, les dernières simulations « tous régimes » font apparaître (cf. « CNAF révisé ») un total de bénéficiaires de 3 110 000 allocataires potentiels. La CNAF a également simulé le nombre potentiel d'allocataires pour le seul régime général :

Total bénéficiaires RSA : 3 030 000 dont minima sociaux : 1 132 000, dont allocataires « connus » : 1 016 000 et dont « inconnus » : 882 000.

Par différence, on pourrait estimer le nombre de bénéficiaire relevant de la MSA à 80 000¹⁵, soit 60 000 allocataires « nets » (hors RMI et API) ;

- les demandes de la MSA : la direction des études et recherche statistiques de la CCMSA a estimé entre 50 000 et 100 000 le nombre de travailleurs pauvres au sein du régime agricole potentiellement éligibles au RSA (hors allocataires du RMI et de l'API).
- de façon plus indirecte, en retenant le même prorata entre « allocataires RSA » et bénéficiaires des prestations légales de la branche famille (hors AAH) que pour le régime général, on obtiendrait 110 000 allocataires, soit 90 000 nouveaux allocataires, en sus des bénéficiaires du RMI et de l'API.

La mission propose à ce stade de retenir, pour déterminer la part des moyens affectés à la mise en œuvre du RSA entre les deux réseaux, la moyenne de ces quatre chiffres (95 000 allocataires au total), soit 73 000 allocataires en sus des actuels bénéficiaires du RMI et de l'API. Au demeurant, s'agissant du régime agricole, la distinction « connus » - « inconnus » est, de fait, non pertinente, les futurs allocataires étant, tous, déjà connus de la MSA¹⁶.

¹⁴ Cf. DREES, Etudes et résultats, N° 603 • octobre 2007 : « Les allocataires des minima sociaux : CMU, état de santé et recours aux soins ».

¹⁵ Y compris les 21 053 bénéficiaires du RMI et les 1 076 bénéficiaires de l'API décomptés au 31 décembre 2007.

¹⁶ Du fait des responsabilités d'organisme de recouvrement des caisses du régime agricole.

2.1.4 Les incertitudes relatives à l'évaluation des futures allocataires incitent à retenir des hypothèses prudentes

Les incertitudes sur les évaluations du nombre d'allocataires futurs et particulièrement des « inconnus »¹⁷, sur le seuil retenu, sur le taux de recours à la prestation, sur les comportements mais également les incertitudes liées aux effets de la conjoncture sont très nombreuses. De ce fait, la mission suggère de retenir une évaluation prudente du nombre de futurs allocataires.

Le modèle DGTPE, du fait de ses limites, minore sans doute trop le nombre d'allocataires potentiels et notamment les « inconnus CNAF ».

Demeurent les estimations de la CNAF et de la DREES, ce dernier donnant des résultats sans doute un peu sous-estimés s'agissant des « inconnus CNAF » (cf. *supra*).

Pour autant, la mission considère l'hypothèse d'un taux de recours de 100 % comme très peu probable compte tenu notamment des effets de seuil.

Dans ces conditions, la mission propose de retenir une hypothèse minorant légèrement la position de la CNAF avec des clauses de réexamen s'agissant de la traduction en termes de moyens nouveaux pour la CNAF (cf. *infra*) : **pourraient être retenus en première approche le chiffre de 700 000 « inconnus CNAF »**, chiffre qui correspond globalement à la moyenne entre les résultats des trois modèles.

¹⁷ Rappel : la CNAF a transmis à la mission sa dernière estimation, soit 900 000 « inconnus CNAF », dont elle n'a pas tenu compte dans sa demande de moyens supplémentaires.

2.2 Les hypothèses portant sur le coût de gestion du RSA

Pour le calcul du surcoût du RSA en année pleine, quatre types de surcoûts annuels par rapport la situation des prestations versées par la branche avant le RSA sont identifiés par la CNAF, liés à quatre types d'opérations qui seront détaillés ci-après :

- la gestion des nouveaux dossiers concernant les personnes aujourd'hui inconnues des CAF ;
- le paiement du RSA et notamment l'impact de la déclaration trimestrielle des ressources ;
- le traitement du flux annuel d'ouverture de droits pour les nouveaux bénéficiaires du RSA ;
- l'instruction du dossier des futurs allocataires du « RSA socle » et du « RSA-chapeau ».

Seuls les coûts directs de personnel sont évalués par la CNAF qui a effectué un raisonnement en coût marginal.

Dans le développement qui suit, seront présentés successivement pour chaque item:

- la méthodologie et les données retenues par la CNAF dans sa demande ;
- la traduction qu'en fait la CNAF en crédits et en emplois (**position CNAF**) ;
- les commentaires et propositions de la mission (**position mission**)

La mission a retenu les hypothèses de base (chronométrage, coût unitaire)¹⁸ et la méthode de la CNAF alors même que cette méthode part des coûts pour déduire des ETP qui sont eux-mêmes retraduits en coûts, ce qui rend particulièrement compliquée la lecture.

2.2.1 Le coût de gestion des nouveaux dossiers

Il s'agit exclusivement des dossiers de bénéficiaires potentiels du RSA non connus à ce jour par les CAF. Le coût annuel de gestion des autres dossiers (2,3 millions selon les hypothèses de la CNAF) est déjà supporté par la branche.

¹⁸ Hypothèses de base de la CNAF que la mission, dans les délais impartis, n'a pu expertiser.

Pour calculer le coût de gestion des nouveaux dossiers, la CNAF se fonde sur le coût moyen pondéré d'un allocataire qui est de 98,02 euros en 2006¹⁹, chiffre que la mission n'a pu contre-expertiser. Ce coût est multiplié par 1,04 pour obtenir le coût moyen d'un allocataire de prestations familiales, égal de ce fait à 101,94. Deux constats sont ensuite déclinés : les frais de personnel représentent 75 % du coût d'un allocataire, et le coût direct de personnel représente 60 % du coût de personnel total²⁰. Le coût direct d'un allocataire pondéré est alors de 60,42 euros dont 45,64 euros de coût de personnel.

Le calcul se fonde donc sur le coût salarial et n'aboutit qu'en fin de raisonnement au nombre d'ETP. Il s'agit d'un raisonnement à productivité constante. En effet, il suppose que la gestion annuelle d'un dossier RSA à partir de 2009 aura le même coût moyen que la gestion d'un dossier de prestations familiales en 2006.

Aucune hypothèse d'amélioration de la productivité et de réduction des coûts n'est intégrée à ce stade. On note qu'avec cette méthode, plus le coût moyen de la branche pris comme référence est élevé, plus les besoins financiers et en emplois liés à la mise en œuvre du RSA augmentent.

- **Position CNAF** : Le nombre d'allocataires « inconnus » est évalué à 800 000 par la CNAF²¹. Le coût par allocataire pondéré est multiplié par le nombre de dossiers supplémentaires potentiels (800 000), ce qui donne un coût de 48,33 M€ dont 36,51 M€ de frais de personnel. Sous l'hypothèse d'un coût salarial moyen de 40 000 euros, cela représente **913 ETP**.
- **Position mission** : S'agissant du nombre d'allocataires « inconnus CNAF », la mission a retenu le chiffre de 700 000 (cf. 2.1.4 ci-dessus) ce qui donne un coût de 42,30 M€ dont 32,95 M€ de frais de personnel, soit **799 ETP** (avec une hypothèse à 750 000, le coût serait de 45,32 M€ dont 34,23 M€ de frais de personnel, soit 856 ETP).

Tableau 7 : Synthèse des positions respectives

	Position CNAF	Position mission
Gestion des nouveaux dossiers	913 ETP	799 ETP

Source : CNAF et mission

2.2.2 Le coût de paiement du RSA

Le coût du paiement du RSA pour les allocataires de RSA socle (RMI+API) est supposé constant. Le surcoût du paiement du RSA concernera les nouveaux dossiers et les dossiers des allocataires connus des CAF qui devront désormais remplir une déclaration trimestrielle de ressources.

Le calcul du coût unitaire annuel de paiement du RSA dépend de plusieurs données :

- un temps de traitement des déclarations trimestrielles de ressources par dossier constaté dans les caisses de l'Observatoire des charges de la branche ;
- une durée du travail annuelle moyenne pour un agent estimée à 1 400 heures ;

¹⁹ Ce coût moyen est obtenu en divisant le budget administratif des CAF par le nombre d'allocataires pondérés. Le nombre d'allocataires pondérés est obtenu en affectant chaque allocataire des CAF d'une pondération correspondant à son poids relatif dans la gestion administrative : 2,53 pour les allocataires d'une prestation précarité/monoparentalité ; 1,3 pour une prestation logement ; 1,04 pour une prestation familiale. Entre 2006 et 2007, le coût moyen pondéré est passé de 98,02 à 98,09 euros : cette évolution marginale n'a pas d'impact sur les chiffres obtenus.

²⁰ La CNAF considère que, pour la gestion administrative, le coût indirect de personnel correspond à un agent (à 54 000 €) pour deux techniciens (à 40 000 € chacun). Ainsi, le coût direct de personnel correspond ainsi au ratio entre le coût des deux techniciens (80 000 €) et l'ensemble des personnels concernés (134 000 €), soit 60 %.

²¹ Cf. supra.

- le coût moyen d'un ETP de technicien prestations Gestion administrative (GA), estimé à 40 000 € en 2007.

➤ **Position CNAF :** Sur cette base, le surcoût annuel unitaire est estimé à 20 euros. Pour 1,9 million d'allocataires, le surcoût annuel global de paiement du RSA est alors de 38 M€ dont 28,5 M€ de frais de personnel, soit **712 ETP**.

Toutefois, l'hypothèse de temps de travail annuel d'un technicien prestations doit être mise en question. Selon la législation en vigueur, le nombre de jours de travail annuel est de 220 par agent²². A l'issue de la mise en place de la réduction du temps de travail, la durée annuelle de travail est de 1 560 heures. Par rapport à ce chiffre, l'Observatoire des charges a procédé à une réduction supplémentaire de 10 % de la durée de travail annuel dans la mesure où le temps de travail chronométré d'un technicien des CAF serait égal à 90% du temps légal, laissant ainsi de côté ce qui peut être considéré comme le temps d'organisation du travail ou des pauses plus ou moins liées au travail. La force de travail « réelle » mobilisable pour le RSA ne serait donc que de 1 400 heures par an.

➤ **Position mission :** Sauf à ce que la CNAF soit en mesure de montrer que l'écart correspond intégralement à du temps travaillé non chronométré et entièrement consacré au RSA, la mission considère qu'il convient de retenir la durée légale du travail. Aussi, si on retient la valeur de 1 560 heures correspondant à la durée légale du travail annuelle pour un agent, le coût de gestion annuel unitaire est alors de 17,64 euros environ, dont 13,16 euros de frais de personnel. Cela représenterait pour la branche un coût global de 34,22 M€ dont 25,66 M€ de frais de personnel, soit **642 ETP**.

Tableau 8 : Synthèse des positions respectives

	Position CNAF	Position mission
Paiement du RSA : Impact de la DTR	712 ETP	642 ETP

Source : CNAF et mission

2.2.3 Le coût du flux annuel d'ouverture de droits RSA

Le chiffrage de ce surcoût s'appuie sur l'intégration de la gestion du RSA dans le système d'information CRISTAL. Le droit au RSA est détecté à partir de la saisie de la situation professionnelle du bénéficiaire.

Pour ce calcul, les données de base sont les suivantes :

- un temps de traitement par dossier ;
- une durée du travail annuelle moyenne de 1 400 heures par agent ETP ;
- un coût moyen de 40 000 € par technicien de prestations en gestion administrative.

Sur cette base, le surcoût annuel unitaire est de 4 euros. Pour calculer le coût global, la CNAF multiplie ce coût unitaire par 403 500, donnée non expertisée par la mission. Ce chiffre correspond à la somme des ouvertures de droit annuelles constatées actuellement sur le RMI et l'API, auxquelles s'ajouteraient 38 500 ouvertures de droit annuelles hors RMI et API (soit le RSA chapeau).

➤ **Position CNAF :** Le surcoût global obtenu est alors de 1,61 M€ dont 1,37 M€ en frais de personnel, soit **34 ETP**.

²² 365 – 104 (week-end) – 11 (jours fériés) – 30 (congés payés) = 220.

- **Position mission :** En procédant à la rectification de la durée du travail d'un agent retenue par la CNAF (cf. *supra*), soit une durée de travail annuelle par agent de 1 560 heures, le coût de gestion annuel est alors de 3,66 euros environ, dont 3,06 euros de frais de personnel. Cela représente pour la branche un coût global de 1,48 M€ dont 1,27 M€ de frais de personnel soit **32 ETP**.

Tableau 9 : Synthèse des positions respectives

	Position CNAF	Position mission
Coût du flux annuel d'ouverture de droits RS	34 ETP	32 ETP

Source : CNAF et mission

2.2.4 Le coût de l'instruction

2.2.4.1 Des hypothèses sur le coût de gestion d'une instruction

- L'instruction du dossier d'un futur allocataire du « RSA-socle »

A partir de l'expérience actuelle de gestion du RMI par 16 caisses locales, la CNAF estime le temps passé par un expert de niveau 4 sur l'instruction d'un dossier à 45 minutes pour les RMI et l'API²³. Il est supposé que les futurs allocataires du « RSA socle » nécessiteront un temps d'instruction plus élevé que les allocataires actuels du RMI, soit 60 minutes. Deux autres données de base sont introduites :

- la durée du travail d'un agent ETP : 1 400 heures ;
- le coût salarial moyen d'un « expert niveau 4 » : 45 000 euros.

Sur cette base, le coût de l'instruction d'un futur dossier « RSA socle » est de 32 euros. Pour obtenir le coût global de l'instruction pour la branche, la CNAF multiplie ce coût unitaire par le flux annuel de nouveaux dossiers RMI+API, soit 365 000. Le coût global est alors de 11,68 M€ Pour obtenir le nombre d'ETP nécessaires, la CNAF divise ce coût global par le coût moyen d'un technicien conseil (40 000 euros), ce qui aboutit à un besoin de 292 ETP.

La mission estime que cette méthode doit être corrigée. En effet, dans une première étape, le coût global a été obtenu sur la base du coût salarial d'un expert niveau 4 (45 000 euros) ; mais, dans une seconde étape, le coût global est divisé par le coût salarial d'un technicien prestations (40 000 euros). Les méthodes mises en œuvre dans ces deux étapes sont donc contradictoires et aboutissent à une surestimation des ETP nécessaires.

Pour redresser le calcul de la CNAF, la mission reprend également le salaire de l'expert au dénominateur (45 000) ce qui amène à un besoin de 259,5 ETP. Comme précédemment et sous les mêmes modalités (correction du temps de travail de 1 400 à 1 560 heures), le coût unitaire de l'instruction du RSA socle passe de 32 à 28,8 euros, soit un coût global de 10,51 M€ soit un besoin de 234 ETP.

²³ Durée d'instruction à partir de l'utilisation par les caisses de l'outil @Iirmi.

Outre ces deux rectifications, la mission s'interroge sur l'hypothèse de 60 minutes de durée d'instruction du RSA-socle. La CNAF justifie cette durée, supérieure à la durée d'instruction du RMI, par une « pré-orientation » de l'allocataire réalisée par le technicien conseil, soit vers un service social, soit vers le service public de l'emploi. Par rapport aux hypothèses posées sur la durée d'instruction du RMI et de l'API, cette pré-orientation justifie, selon la CNAF, une augmentation de 33% du temps passé par un agent sur chaque instruction. Or, selon les termes de la loi, la compétence d'orientation appartient du conseil général : le président du conseil général oriente le bénéficiaire du RSA vers le service public de l'emploi, un opérateur de placement ou les organismes compétents en matière d'insertion sociale sous certaines conditions²⁴. Dans ce contexte, le contenu de la phase de « pré-orientation » mentionnée par les CAF paraît mal défini. Si on supposait que les futurs allocataires du « RSA socle » nécessiteront une durée d'instruction constante, soit 45 minutes, le coût unitaire serait alors de 21,6 euros par instruction, le coût global de 7,88 M€ soit un besoin de 175 ETP.

- L'instruction du dossier d'un futur allocataire du « RSA chapeau »

La CNAF suppose que l'instruction du « RSA chapeau » durera en moyenne vingt minutes pour la population potentielle de « travailleurs pauvres » hors minima sociaux. Sur la base d'une durée annuelle du travail de 1 400 heures et d'un coût salarial de 45 000 euros, le coût unitaire d'une instruction RSA est alors de 11 euros.

Pour un flux de 38 500 allocataires par an, le coût global, selon la CNAF, est de 0,42 M€ soit 10 ETP (à 40 000 euros par ETP).

Comme pour l'instruction des minima sociaux, on note ainsi une contradiction entre le coût salarial utilisé pour calculer le coût unitaire et le coût salarial utilisé pour calculer les ETP. En divisant le coût global par 45 000 et non plus 40 000, on obtient un besoin potentiel de 9 ETP. En second lieu, en corrigeant l'hypothèse sur la durée du travail d'un agent ETP (1400 à 1560 heures annuelles), le coût unitaire passe alors de 11 à 9,6 euros, pour un coût global de 0,37 M€ soit un besoin en effectifs de 9 ETP.

Outre ces deux rectifications, on remarque que la CNAF suppose que l'ensemble des 38 500 nouveaux allocataires annuels du RSA-chapeau se présenteront dans une caisse et devront être accueillis par un technicien pour un entretien. Cette hypothèse est peu susceptible de se réaliser, surtout s'agissant d'un public qui a une activité professionnelle. Au-delà de cette réserve, la mission n'a pas, néanmoins, proposé de rectification sur cette hypothèse faute d'avoir pu, dans les délais impartis, réaliser ses propres simulations.

2.2.4.2 Une hypothèse de prise en charge de la totalité de l'instruction par les CAF

Aujourd'hui, 16 CAF assurent l'instruction du RMI par délégation du conseil général. Selon les termes du projet de loi RSA, l'ensemble des caisses d'allocation familiales²⁵ seront désormais tenues de prendre en charge l'instruction du RSA. Toutefois, le projet de loi ne leur confie pas l'exclusivité de cette mission. L'instruction pourra continuer d'être effectuée par les conseils généraux et les services des communes (centres communaux d'action sociale) s'ils décident d'exercer cette compétence²⁶.

Pour calculer le coût de l'instruction des dossiers RSA, la CNAF suppose que la totalité des dossiers sera instruite par les caisses locales, soit un flux annuel de 403 500 nouveaux dossiers (RSA socle et RSA chapeau). La caisse nationale avance plusieurs arguments pour soutenir cette hypothèse.

²⁴ Article L. 262-28 de la loi RSA.

²⁵ Ainsi qu'aux caisses de la Mutualité sociale agricole.

²⁶ Les modalités de participation du service public de l'emploi à cette phase d'instruction doivent être fixées par décret.

En premier lieu, le projet de loi RSA, en permettant à toutes les CAF d'offrir à leurs allocataires une instruction intégrée dans le process de paiement, devrait entraîner « naturellement » une forte hausse de la part des dossiers instruits par la branche famille. Une part importante des allocataires devrait se tourner vers l'organisme payeur pour bénéficier de l'instruction.

En second lieu, dans les caisses locales d'ores et déjà instructrices du RSA, la qualité de l'instruction serait en moyenne supérieure à celle de l'instruction réalisée par d'autres opérateurs. L'instruction par des opérateurs autres que les CAF entraîne des allers-retours de pièces justificatives entre CAF et services instructeurs, ralentissant ainsi la procédure de paiement de l'allocataire. Ce différentiel de qualité amènerait les allocataires potentiels à se tourner vers les CAF. En troisième lieu, le coût des opérations d'instruction pourrait amener certains services communaux à ne plus exercer cette compétence, entraînant un report des allocataires sur les CAF.

Même s'il est clair que la part des dossiers instruits par les CAF sera importante en année pleine, il n'est pas possible de mesurer l'effet combiné de ces trois facteurs. En tout état de cause, l'hypothèse de 100% de l'instruction retenue par la CNAF est une hypothèse maximale qui ne se réalisera pas en raison du maintien d'opérateurs présents dans ce domaine et qui disposent, pour les CCAS, d'un maillage territorial pour partie complémentaire de celui des CAF.

Le surcoût de l'instruction pour la branche doit donc être éclairé par plusieurs scénarios. A partir des données de la CNAF sur le coût unitaire de l'instruction d'un dossier (corrigées par la mission concernant la durée du travail et le coût salarial unitaire), le tableau suivant précise le coût global et les ETP nécessaires en fonction de différentes hypothèses sur la « part de marché » des CAF sur l'instruction et en reprenant les deux hypothèses de durée moyenne pour l'instruction du RSA socle (45 et 60 minutes).

Tableau 10 : Coût de l'instruction du RSA selon la part de dossiers traités et la durée de traitement des dossiers de **RSA socle**

	Instruction de 100% des dossiers	Instruction de 80% des dossiers	Instruction de 60% des dossiers
Durée d'instruction constante pour le RSA socle (45 mn)	7,90 M€ 175 ETP	6,32 M€ 140 ETP	4,74 M€ 105 ETP
Durée d'instruction majorée à 60 mn pour le RSA socle	10,53 M€ 234 ETP	8,42 M€ 187 ETP	6,32 M€ 140 ETP

Source : Mission, à partir des données fournies par la CNAF corrigées concernant la durée du travail et le coût salarial unitaire

In fine, s'agissant de l'instruction du RSA (RSA socle et RSA chapeau), la mission reprend des hypothèses moins élevées que celles de la CNAF :

- **Position CNAF** : La CNAF retient l'hypothèse de 100 % d'instruction avec une durée de 60 minutes, soit 12,10 M€ et **302 ETP**²⁷.
- **Position mission** : Après correction de la durée du travail et le coût salarial unitaire, la mission reprend l'hypothèse, pour les bénéficiaires du RSA socle, d'une instruction d'une durée inchangée par rapport à la situation actuelle (aux actuels bénéficiaires du RMI), soit 45 minutes, et d'un taux d'instruction de 80 %, soit 6,69 M€ et **149 ETP**.

²⁷ Pour mémoire, ce chiffre n'intègre pas la correction concernant la durée du travail et le coût salarial unitaire

Tableau 11 : Synthèse des positions respectives

	Position CNAF	Position mission
Coût de l'instruction RSA chapeau	10 ETP	9 ETP
Coût de l'instruction RSA socle	292 ETP	140 ETP
Coût de l'instruction RSA	302 ETP	149 ETP

Source : CNAF et mission

2.2.5 *Au total, les hypothèses retenues par la mission la conduisent à retenir un chiffrage de 1621 ETP en CDI pour la mise en œuvre du RSA*

Les différents points évoqués précédemment conduisent la mission à revenir sur certains calculs de la CNAF (durée du travail à 1 560 heures et correction sur le coût salarial unitaire) à retenir :

- une hypothèse « prudente » du nombre d'allocataires RSA « inconnus CNAF » de 700 000, en retrait par rapport à la CNAF ;
- une hypothèse de 80 % s'agissant de l'instruction, l'hypothèse d'une instruction de 100% des dossiers par les CAF ne pouvant être avérée ;
- le maintien de la durée d'instruction à 45 minutes, compte tenu de l'hypothèse peu étayée d'une augmentation du temps d'instruction d'un dossier RSA-socle pour une « pré-orientation » des bénéficiaires.

In fine, à ce stade du développement, la position de la mission s'agissant des moyens nouveaux pérennes de la CNAF pour la mise en œuvre du RSA se monte à **1 621 ETP**

La traduction budgétaire s'élèverait, selon les calculs de la mission et avec la même hypothèse à 84,68 M€ Pour autant, dans la proposition finale (cf. Tableau 16 : Synthèse de la proposition de la mission, ci-dessous), la mission proposera de retenir un chiffre plus élevé (90,73 M€) s'agissant des moyens budgétaires nouveaux alloués à la mise en œuvre du RSA (cf. ci-dessous 2.4.1.3 pour les explications).

2.3 Les redéploiements permis par les mesures de simplification et les gains de productivité

2.3.1 *Les mesures de simplification actées*

Les trois mesures d'économies chiffrées par la CNAF correspondent à des mesures actées qui se traduiront par une simplification et un allègement du travail des CAF. Seuls les économies directes sont présentées par la CNAF, ce qui est cohérent avec le calcul du surcoût RSA, limité également aux charges directes.

La mission n'a pas modifié les hypothèses utilisées par la CNAF pour les trois mesures suivantes sauf s'agissant de la correction déjà évoquée précédemment de la durée du travail (1 560 heures au lieu de 1 400 heures).

- La réforme de l'acquisition des ressources

La mise en place du transfert a priori de données fiscales avec l'administration fiscale permet de dispenser les allocataires d'une déclaration de ressources annuelle auprès de la CAF s'ils ont déjà effectué une déclaration de revenus auprès de la DGFIP. L'allègement des charges pour les caisses permis par cette mesure a commencé à être mesuré au premier semestre 2008.

- **Position CNAF** : La CNAF estime que cette réforme représente une économie de gestion de 25,56 M€ en année pleine, dont 20,72 M€ de frais de personnel et 4,84 M€ d'autres dépenses. Cela représente **518 ETP** à 40 000 euros.

Le calcul des ETP dégagés par la réforme de la déclaration des ressources a été réalisé par la CNAF à partir de l'hypothèse d'une durée annuelle du travail de 1 400 heures.

La mission propose de recalculer l'économie potentielle sur la base d'une durée annuelle du travail de 200 jours de 7h48 soit 1560 heures annuelles. L'économie directe sur les techniciens est alors minorée par rapport aux calculs de la CNAF. La charge directe de personnel représentée par les techniciens passe désormais, avec la réforme, de 250 ETP à 122 ETP, alors qu'elle passait de 279 à 136 ETP avec les calculs de la CNAF. L'économie globale en charges directes de personnel est modifiée. Avec la méthode de la CNAF, les charges directes de personnel s'élèvent, dans l'ancien processus d'acquisition des ressources, à 26,48 M€ et dans le nouveau processus, à 5,76 M€. Avec la méthode de la mission, ces charges s'élèvent à 25,4 M€ dans l'ancien processus et à 5,2 M€ dans le nouveau processus.

- **Position mission** : L'économie en charges directes de personnel est donc de 20,14 M€ soit **504 ETP**. L'économie globale (incluant les autres charges) serait de 24,97 M€

Tableau 12 : Synthèse des positions respectives

	Position CNAF	Position mission
Réforme de l'acquisition des ressources	518 ETP	514 ETP

Source : CNAF et mission

- La réforme du renouvellement des loyers

- **Position CNAF** : La réforme du renouvellement annuel des loyers dégagerait en année pleine une économie de 2,47 M€ dont 1,80 M€ de frais de personnel soit **45 ETP**.
- **Position mission** : La réforme du renouvellement annuel des loyers dégagerait en année pleine une économie de 2,29 M€ dont 1,62 M€ de frais de personnel soit **40 ETP**.

Tableau 13 : Synthèse des positions respectives

	Position CNAF	Position mission
Réforme du renouvellement des loyers	45 ETP	40 ETP

Source : CNAF et mission

- La réforme du contentieux, du recouvrement et du pouvoir de contrainte

- **Position CNAF** : La réforme du contentieux, du recouvrement et du pouvoir de contrainte prévue par le PLFSS pour 2009 permettrait, en année pleine, des gains de productivité estimés à 4,15 M€ dont 3,12 M€ de frais de personnel, soit **78 ETP**.
- **Position mission** : La réforme du contentieux, du recouvrement et du pouvoir de contrainte prévue par le PLFSS pour 2009 permettrait, en année pleine, des gains de productivité estimés à 3,83 M€ dont 2,80 M€ de frais de personnel, soit **70 ETP**.

Tableau 14 : Synthèse des positions respectives

	Position CNAF	Position mission
Réforme du contentieux, du recouvrement et du pouvoir de contrainte	78 ETP	70 ETP

Source : CNAF et mission

2.3.2 Les gains de productivité réalisables sur la durée de la convention d'objectifs et de gestion

La mission a estimé les gains de productivité réalisables à charge de travail constante, c'est-à-dire hors mise en œuvre du RSA à ce stade.

- Rappel des gains de productivité réalisés sur la COG 2005-2008

L'évolution des effectifs est suivie par la tutelle et la caisse nationale par référence aux ETP au 31 décembre (CDI+CDD)²⁸. Entre 2004 et 2007, le nombre d'ETP CDI en gestion administrative au 31 décembre est passé de 24 645 à 23 818 soit une réduction de 827 ETP. Le nombre d'ETP CDD est passé de 1 417 à 1 172 soit une réduction de 245 ETP. Le nombre d'ETP (CDI + CDD) a donc diminué de 1 072 dans l'ensemble de la branche, soit 268 chaque année.

Dans un contexte de légère augmentation du nombre d'allocataires pondérés, la baisse du nombre d'ETP a permis des gains de productivité. Ces gains de productivité ont été réalisés en grande partie dans les CAF, comme l'illustre le ratio « allocataires pondérés / ETP annuels administratifs des CAF », passé de 712 en 2004 à 758 en 2007, soit 6,4% de gains de productivité dans les caisses locales. Les ETP utilisés pour calculer ce ratio ne sont pas les ETP au 31 décembre mais les ETP annuels actifs, c'est-à-dire le rapport entre le nombre d'heures de travail effectif des agents de chaque caisse et le nombre d'heures théoriques de travail d'un agent travaillant à temps plein (1 791 heures selon la CNAF en 2006).

- L'estimation des gains de productivité réalisables sur la durée de la COG

Le rapport de bilan de la convention d'objectifs et de gestion 2005-2008 de l'IGAS a identifié les leviers qui peuvent être utilisés pour continuer à réaliser des gains de productivité sur la COG 2009-2012. Il s'agit principalement de la restructuration du réseau (mutualisation de fonctions support, externalisation), de la modernisation des procédures et de la fixation d'objectifs de productivité aux effectifs du budget de l'action sociale. Ces projets restent à mettre en œuvre même si plusieurs d'entre eux ont déjà fait l'objet d'une analyse par l'Observatoire des charges identifiant leurs modalités de mise en œuvre et leur apport en termes de productivité.

En outre, dans son rapport l'IGAS a constaté le maintien d'écarts de productivité notables au sein du réseau des 123 caisses. Sur la base de ce constat, quatre scénarios de rapprochement de la productivité entre caisses ont été proposés, aboutissant à des gains de productivité théoriques pour l'ensemble des CAF compris entre 462 et 2234. L'un de ces quatre scénarios aboutit à des marges de 1471 ETP (CDI+CDD) en simulant l'alignement de la productivité des CAF sur les dix caisses les plus productives parmi les 25 caisses qui présentent le meilleur indice de qualité de service. La réalisation de ce scénario sur la durée de la COG permettrait de poursuivre l'amélioration de la qualité de service dans la branche tout en augmentant la productivité des caisses.

²⁸ C'est-à-dire le nombre d'agents présents et payés au 31/12 pondéré par leur durée de travail prévue dans leur contrat (par exemple, un agent à mi-temps compte pour 0,5).

Le chiffre de 1471 ETP de marges de productivité n'est pas directement comparable à l'évolution des ETP qui a fait l'objet d'engagements de la CNAF envers la tutelle sur la convention précédente. En effet, d'une part, les 1471 ETP ne concernent que les CAF et non l'ensemble du budget administratif de la branche ; d'autre part, ce chiffre a été calculé sur la base des ETP annuels actifs des budgets administratifs des caisses alors que la réduction de 1 072 ETP réalisée sur 2004-2007 est mesurée par référence aux ETP présents au 31 décembre. Dans les deux cas, la durée du travail correspondant à un ETP est différente : elle est de 1560 heures pour les ETP au 31 décembre (durée légale après RTT) mais de 1791 heures pour le calcul par la CNAF des ETP des caisses. Le choix de la CNAF de mesurer les ETP dans les CAF par référence à une durée du travail de 1791 heures aboutit à minorer le nombre d'ETP présents, qui ont servi de base aux quatre scénarios d'amélioration de la productivité proposés dans le rapport IGAS. En recalculant les 1471 ETP de marges de productivité par référence à la durée de 1560 heures et non plus de 1791, on aboutirait à des marges globales de 1689 ETP sur la durée de la COG.

S'il est décidé de retenir l'objectif de productivité correspondant au troisième scénario (1471 ETP), cet objectif de gain de productivité correspondra au non-remplacement de deux départs en retraite sur cinq dans les CAF. Sur la durée de la COG, la réduction d'ETP dans les CAF serait alors de 368 par an. Il s'agirait d'un effort de productivité de 6,8% sur quatre ans par rapport au budget administratif des CAF, mais de 5,8% par rapport au budget administratif de l'ensemble de la branche.

La mission rappelle que ce chiffrage a été réalisé sur le seul budget administratif des CAF pour l'année 2007. Les effectifs qui seront recrutés par les caisses pour mettre en œuvre le RSA en 2009 ne sont donc pas pris en compte dans les objectifs de productivité fixés sur 2009-2012 de la même façon que ne sont pas pris en compte les effectifs relevant de l'action sociale ou des services informatiques.

- Les gains de productivité réalisables dès 2009 (hors mise en œuvre du RSA)

L'année 2009 sera à la fois la première année de mise en œuvre de la nouvelle COG et l'année de mise en œuvre du RSA. En outre, la CNAF estime que plusieurs restructurations majeures, porteuses de gains de productivité, ont pris du retard et ne pourront donc pas produire d'effet dès 2009 : c'est le cas de la mutualisation ou de l'externalisation de l'édition, de la numérisation ou de la paie.

Dans ce contexte délicat, la mission estime nécessaire de maintenir un effort de productivité dans les caisses quitte à fixer un objectif plus limité sur 2009 que sur les trois années suivantes. Ainsi, un objectif de productivité de 200 ETP en 2009 (voire 250) ce qui représenterait une économie de 9,34 M€²⁹ pourrait être suivi d'un objectif annuel de 400 ETP par an sur les trois années suivantes, ce qui permettrait de réaliser globalement l'objectif de productivité sur les quatre années de la convention.

2.4 La mission propose de retenir la création de 1621 ETP au titre du seul RSA, soit un solde net de 807 ETP, si on déduit 814 ETP au titre des économies potentielles.

La lettre de mission demandait que soit définie la référence en termes d'effectifs à prendre en compte pour évaluer les moyens nouveaux de la branche dans le cadre de la mise en œuvre du RSA. La mission propose de retenir le total des ETP au 31 décembre 2007, soit 24 990 (incluant les CDI et les CDD).

²⁹ Calcul effectué à partir de la rémunération brute moyenne de l'ensemble du personnel CDI en 2007 s'élève à 29 174 €hors charges (données CNAF).

Pour autant cette référence présente l'inconvénient principal de ne pas mesurer le flux d'entrées-sorties pour 2008. Lors de la négociation de la COG, il conviendra d'adapter le raisonnement en reprenant comme **référence le nombre d'ETP au 31 décembre 2008**.

2.4.1.1 *Les créations d'emploi à durée indéterminée proposées*

Sont résumées ci-dessous la demande de la CNAF et **la proposition de la mission** :

Tableau 15 : Rappel de la demande de la CNAF

	Crédits	Effectifs CDI
1. Surcoût annuel de gestion d'un allocataire	48,33 M€	913 ETP
2. Gestion trimestrielle des ressources	38,00 M€	712 ETP
3. Traitement du flux annuel d'ouvertures de droit RSA	1,61 M€	34 ETP
4. Instruction RMI/API/RSA	12,10 M€	302 ETP
Total du surcoût annuel	100,04 M€	1 961 ETP
1. Réforme ressources	25,56 M€	518 ETP
2. Réforme renouvellement loyers	2,47 M€	45 ETP
3. Réforme contentieux, recouvrement et pouvoir de contrainte	4,15 M€	78 ETP
4. Productivité		
Total des économies potentielles	32,18 M€	641 ETP
Solde des besoins annuels³⁰	67,86 M€	1 320 ETP

Source : CNAF

Tableau 16 : Synthèse de la proposition de la mission

	Crédits	Effectifs CDI
1. Surcoût annuel de gestion d'un allocataire	48,34 M€	799 ETP
2. Gestion trimestrielle des ressources	34,22 M€	642 ETP
3. Traitement du flux annuel d'ouvertures de droit RSA	1,48 M€	32 ETP
4. Instruction RMI/API/RSA	6,69 M€	149 ETP
Total du surcoût annuel	90,73 M€	1 621 ETP
1. Réforme ressources	24,97 M€	504 ETP
2. Réforme renouvellement loyers	2,29 M€	40 ETP
3. Réforme contentieux, recouvrement et pouvoir de contrainte	3,83 M€	70 ETP
4. Productivité	11,67 M€	200 ETP
Total des économies potentielles	42,75 M€	814 ETP
Solde des besoins annuels	47,97 M€	807 ETP

Source : Mission

³⁰ Pour mémoire, en corrigeant le coût salarial unitaire retenu dans ses calculs s'agissant de l'instruction (cf. 2.2.4.1), la position de la CNAF ne serait plus que de 67,01 M€ et de 1 272 ETP.

2.4.1.2 *Le surcoût de la première année*

La CNAF estime le coût de la montée en charge à 46 M€ et 1 093 ETP en CDD.

De fait, l'obtention dès le début de l'année 2009 des moyens et des effectifs demandés en année pleine (cf. ci-dessus) crée une disponibilité budgétaire du seul fait de la montée en charge progressive du dispositif ce qui explique que lors des entretiens menés par la mission, cette demande n'a plus été formulée.

Au-delà, deux éléments viennent du point de vue de la mission renforcer cette disponibilité :

- le « gain » généré en utilisant pour les recrutements le salaire en « entrée de corps » et pour les économies, qui s'effectueront notamment à partir des départs en retraite, le salaire en « sortie de corps » par rapport à l'approche utilisée en coût moyen (environ 5 M€ en retenant les hypothèses de la mission) ;
- le fait que les chiffrages de la CNAF, au titre de ces besoins ponctuels, étaient calculés à partir du salaire d'un CDI, principalement celui d'un technicien, alors que la demande porte, pour une large partie, sur des recrutements ponctuels en CDD dont le niveau de rémunération est moins élevé.

2.4.1.3 *Dissocier les ETP autorisés en CDI de la masse budgétaire correspondante*

Comme cela a été indiqué plus haut, selon le calcul de la mission sur la base de 700 000 « inconnus CNAF », le besoin budgétaire lié aux 1 621 ETP s'élèverait à 84,7 M€ en année pleine³¹. La mission propose de retenir un chiffre un peu plus élevé (90,7 M€³²).

De fait, s'agissant des créations d'emplois, la mission propose :

- d'autoriser un niveau de créations d'emplois (en ETP) en CDI sur la base de 700 000 minoré des gains liés aux simplifications et efforts de productivité ;
- de demander à la branche de gérer, au-delà de ces CDI, les éventuels pics ou dépassements par des solutions moins pérennes (CDD, interim, heures supplémentaires...) entre juillet et décembre 2009 ce qui justifie le maintien de moyens budgétaires supérieurs ;
- et de renvoyer à une clause de réexamen fin 2009, dans le cadre de la COG, l'éventuelle pérennisation de ces solutions temporaires.

³¹ S'agissant du régime agricole, dans les délais qui étaient impartis à la mission, les demandes de la MSA n'ont pu être expertisées. Au demeurant, cette demande ne figurait pas expressément dans la lettre de mission. En première approche, à partir des mêmes hypothèses que celles de la CNAF mais en reprenant les hypothèses d'effectifs de RSA relevant du régime agricole, le volume d'ETP supplémentaire pour la MSA serait très faible compte tenu qu'aucun allocataire futur n'est considéré comme inconnu dans le régime agricole.

³² Ce chiffre correspond aux crédits budgétaires dans une hypothèse de 800 000 « inconnus CNAF ».

3 LES CHOIX ORGANISATIONNELS DOIVENT PERMETTRE D'ÊTRE AU RENDEZ-VOUS DE JUIN 2009 ET DE LISSER LES PICS D'AFFLUENCE

Au-delà des moyens supplémentaires qui seront alloués à la branche, le succès de la mise en œuvre du RSA dépend des choix organisationnels qui seront opérés. Au reste, ceux-ci pourront contribuer à lisser les effets de la montée en charge du RSA en 2009.

3.1 Une campagne de communication doit permettre d'anticiper la réponse aux demandes des allocataires par rapport à juin 2009

Les demandes d'attribution de l'allocation risquent d'être nombreuses, avant même la mise en application de la loi, et tout au long de la phase de montée en charge de la réforme. Ces demandes concerneront de simples renseignements sur le dispositif mais pourront porter sur la situation spécifique du demandeur.

L'organisation de la communication devra ainsi atteindre des publics différenciés : outre l'opinion publique, de manière générale, la communication devra toucher au sein de celle-ci les bénéficiaires potentiels de la prestation afin de les inciter à se renseigner et déposer, le cas échéant, leur demande.

Les allocataires actuels de minima sociaux devront être informés qu'ils bénéficieront automatiquement du RSA dit « RSA socle » et n'auront donc pas besoin de se présenter aux CAF. Les autres allocataires seront plus ou moins difficiles à atteindre par la communication de la CNAF selon qu'ils sont déjà connus ou non des CAF et que celles-ci pourront utiliser les notifications qu'elles leur adressent pour les informer des conditions du RSA.

La conduite de cette opération de communication qui devrait utiliser la diversité des médias, selon le cahier des charges de l'appel d'offre lancé par le haut commissariat aux solidarités actives détermine en grande partie la bonne organisation des premières semaines de mise en œuvre de la nouvelle prestation.

Dans l'ensemble des outils qui pourraient être mobilisés, une attention particulière doit être portée au téléphone et à Internet. Pour éviter un afflux de visites aux guichets, il semblerait en effet opportun d'organiser une réponse téléphonique sous la forme d'un numéro vert national. Pour s'adapter à l'éventail possible des demandes, ces réponses devraient être organisées à deux niveaux :

- un premier niveau susceptible d'apporter des réponses générales (même si elles sont précises) grâce à des fiches correspondant à des cas-types : ce niveau pourrait être pris en charge par un prestataire externe afin d'éviter que des compétences internes à la branche famille ne soit mobilisées en phase d'acquisition de la technicité et au moment de la montée en charge, propice aux goulots d'étranglement. Une plateforme nationale permettrait également d'assurer l'homogénéité de la réponse sur le territoire.

La CNAF a chiffré un budget de deux millions d'euros de « contribution à la communication gouvernementale ». Il sera nécessaire de prendre en compte la campagne de communication nationale lancée par le haut commissariat aux solidarités actives afin d'éviter tout doublon entre ces deux opérations de communication ;

- le premier niveau serait habilité à renvoyer sur un deuxième niveau les demandes plus précises portant sur les cas spécifiques dès lors qu'il apparaîtrait que l'interlocuteur serait susceptible de remplir les conditions du RSA. Ce deuxième niveau, mis en place par les CAF, permettrait d'apporter une réponse adaptée à la situation du demandeur³³.

Internet peut être également utilisé en créant, pour le RSA, un site « grand public » et un site « CNAF » qui pourraient contenir des liens réciproques. Ainsi, une simulation sur le site « grand public » aboutissant à une présomption de droits pourrait renvoyer automatiquement au site « CNAF » pour poursuivre l'instruction de la demande. Inversement, le site CNAF pourrait renvoyer au site « grand public » pour ceux qui veulent disposer d'informations générales ou d'une première simulation. L'existence de ces sites doit être portée à la connaissance des utilisateurs des plateformes téléphoniques.

3.2 L'optimisation du traitement des dossiers d'allocataires doit permettre de faciliter la mise en œuvre de la réforme

3.2.1 Le pilotage du projet informatique doit être renforcé

Le succès de la réforme repose en grande partie sur l'informatique. Les calculs de surcoût présentés par l'Observatoire des charges de la CNAF sont fondés sur l'hypothèse d'une intégration maximale du RSA dans le système d'information CRISTAL, contrairement à la phase d'expérimentation au cours de laquelle la gestion de la prestation est restée largement manuelle.

Or, on ne peut que rappeler la grande inquiétude³⁴ que suscite le calendrier adopté par la direction du système d'information :

- le 3 octobre ont démarré la conception et les spécifications générales ;
- en novembre et en décembre, les spécifications détaillées sont définies ;
- le 16 janvier, la conception doit être terminée ;
- deux mois plus tard, le 6 mars, s'achève la réalisation ;
- le 17 avril marque la fin de l'intégration et le début des opérations de recette qui s'achèvent le 5 juin soit après le début de la réforme ;
- le 15 juin marque le début de la mise en production, soit 15 jours avant le début des opérations de paiement.

Ce calendrier, et notamment la mise en production prévue pour le 15 juin, expose la réforme à un risque de retard, fréquent dans la conduite de projets informatiques. En outre, les équipes informatiques de la branche continuent à conduire plusieurs projets prioritaires en même temps que la préparation du RSA (en particulier la poursuite de la mise en place du recueil national des bénéficiaires) avec un risque global de besoins en emplois supplémentaires, et donc de perte de productivité.

³³ la généralisation du logiciel « accueillir dans NIMS » doit permettre de visualiser le compte de l'allocataire pour peu qu'il soit déjà connu par les caf, indépendamment de la caf d'appartenance.

³⁴ Cf rapport de l'IGAS sur l'évaluation de la convention d'objectifs et de gestion de la CNAF d'octobre 2008 qui, notamment, recommandait la réalisation d'un audit externe sur la direction des systèmes d'information.

Les délais très resserrés de mise en place du RSA imposent que la maîtrise d'ouvrage, constituée par le directeur des politiques familiales et sociales, chef de projet RSA, suive de manière très rapprochée la gestion technique du projet par la maîtrise d'œuvre. Les délais imposent enfin que la tutelle prenne très rapidement les mesures réglementaires de mise en application de la loi RSA.

3.2.2 La possibilité d'une pré-instruction voire d'une préinscription de certains allocataires

Se donner les moyens d'étaler dans le temps, en amont du mois de juin, les contacts avec les allocataires potentiels témoigne d'un souci de bonne gestion. Cela pourrait passer par la pré-instruction des dossiers : le contact avec l'allocataire permettrait aux agents de recueillir de premières informations pertinentes tout en informant l'allocataire sur son éligibilité potentielle. Cette méthode aura nécessairement des limites dans la mesure où l'éligibilité au RSA devra être calculée à partir de juin 2007 sur la déclaration trimestrielle de ressources déposée à ce moment. Selon la CNAF, deux options sont en cours d'étude :

- soit ce pré-enregistrement s'effectuera via CRISTAL, ce qui suppose de livrer dans les CAF une version au début du deuxième trimestre 2009, version qui dissociera le module « enregistrement d'une demande » du module comportant le moteur des règles de calcul. Ce moteur sera mis en place dans les CAF en juin 2009 via la version 27 de CRISTAL. Cette option présente le risque de dissocier la demande du calcul. C'est l'objet de l'étude actuelle qui vise à s'assurer que l'appariement de ces deux opérations reste possible ;
- soit ce pré-enregistrement s'effectuera via IRSA, dans la mesure où cet applicatif est en mesure de stocker une demande, pour la réinjecter dans CRISTAL lors de la transmission définitive de la DTR par le bénéficiaire du RSA, à partir du 1^{er} juin.

Quelle que soit l'option retenue, la CNAF a prévu de mettre en œuvre ce pré-enregistrement en avril ou en mai 2009.

En revanche, il n'est pas possible, en l'état actuel des systèmes d'information de la CNAF, de recourir à la télétransmission par les bénéficiaires des déclarations trimestrielles de ressources. Cette piste doit néanmoins pouvoir être mise à l'étude le plus rapidement possible.

3.3 La gestion des ressources humaines est un enjeu important dans la perspective du RSA

3.3.1 Le recrutement de CDD ne constitue pas la seule option envisageable pour traiter le surcroît de travail temporaire en 2009

L'Observatoire des charges de la caisse nationale a évalué à environ 1 000 ETP la charge de travail supplémentaire entraînée par la reprise du « stock » d'allocataires du RSA en 2009. La caisse nationale estime qu'il sera nécessaire de recruter des agents en CDD pour faire face à cette charge de travail temporaire. Au bout de six mois de contrat à durée déterminée, les caisses sont tenues de proposer un CDI à l'agent en question.

L'exploitation d'autres options permettrait de réduire pour partie le besoin en CDD :

- le recours aux heures supplémentaires. Selon la CNAF, cette solution ne sera exploitable qu'à la marge car le recours aux heures supplémentaires a déjà connu une forte augmentation en 2007 et 2008 ; le nombre d'heures supplémentaires dans la branche est passé de 30 500 en 2006 à 77 000 en 2007 et 84 000 sur les dix premiers mois de 2008 ;

- le recul de quelques mois des départs en retraite : cette possibilité n'est pas envisagée par la CNAF mais son étude ne doit pas être écartée tout comme l'idée du rachat de jours de RTT ;
- le recours à l'intérim qui permet d'ajuster sagement la force de travail aux différents projets.

3.3.2 Une lourde charge de formation

3.3.2.1 La formation de techniciens confirmés

La CNAF a fait le choix de placer ses techniciens expérimentés sur la gestion du RSA. Le personnel recruté aura donc pour fonction de prendre en charge les opérations qui ne pourront plus être gérées par les techniciens en charge du RSA. Selon la CNAF, l'ensemble des 15 000 techniciens devra être formé pour respecter le principe de polyvalence des techniciens. Les dispositions réglementaires, proches dans leur logique du RMI et de l'API, n'appellent pas une longue formation. En revanche, le volume de techniciens à former en un temps très court pose un problème particulier à la branche³⁵ et rend nécessaire une accélération de la formation de formateurs dotés de « kit pédagogiques ». La CNAF prévoit de passer de 80 à 320 formateurs en quelques mois. Il est également prévu la mise à disposition du kit de formation au mois de février 2009 ce qui paraît tardif.

3.3.2.2 La formation initiale des nouveaux embauchés

Les nouveaux embauchés ne devront pas traiter le RSA dès le 1^{er} juin 2009 mais assister les techniciens confirmés qu'ils déchargeront des autres prestations. Leur formation pourra être, selon la CNAF, une formation en alternance avec des périodes de travail de production pour traiter des demandes simples et faire les réponses par Internet.

Le surcoût de la reprise du stock devrait nécessiter en outre, uniquement pour la première année, le recrutement d'agents en contrat à durée déterminée. Ce personnel sera affecté sur des tâches simples (scanérisation de documents...). Une formation spécifique pourra être proposée à ces agents en fonction des activités qui leur seront assignées.

La CNAF prévoit la réalisation de ces diverses actions de formation entre février et mai 2009. Elles doivent commencer le plus rapidement possible, surtout s'il est possible juridiquement et concrètement d'assurer la pré-instruction voire le pré-enregistrement des demandes. La mutualisation des actions de formation au niveau régional permettra de réaliser des économies d'échelle. Afin d'alléger la tâche des cadres chargés de la formation, elle pourrait être pour partie externalisée.

3.3.3 La répartition des effectifs supplémentaires dans le réseau doit tenir compte des écarts de productivité entre les caisses

Les effectifs supplémentaires attribués pour la mise en œuvre du RSA seront répartis entre CAF en fonction d'une estimation des besoins potentiels (nombre potentiel d'allocataires RSA) et des différences de productivité entre caisses. Ce second critère doit être déterminant : l'attribution différenciée des effectifs permettra de réduire les différences de productivité entre caisses en 2009.

³⁵ Quel que soit le chiffre retenu au final pour les recrutements supplémentaires en 2009, le volume de formation nécessaire sera très supérieur à celui d'une année « normale ».

3.4 Le suivi rapproché de la réforme permettra d'ajuster les moyens à la charge de travail induite par le RSA

3.4.1 *Le suivi statistique dès le premier semestre 2009*

Le suivi statistique est organisé aux articles L. 262-55 et L. 262-56 introduit par la loi sur le RSA dans le code de l'action sociale et des familles : les institutions compétentes en matière de RSA (les départements, la Caisse nationale des allocations familiales et la Caisse centrale de mutualité sociale agricole) transmettent à l'État les informations relatives aux caractéristiques des bénéficiaires, aux dépenses engagées à ce titre et à la mise en œuvre des actions d'insertion. Des échantillons statistiquement représentatifs permettant l'étude des situations et des parcours d'insertion doivent être constitués : c'est ainsi qu'à la DGAS doit être associée la DREES et ce dès le début de la réforme afin que les rendez-vous réguliers à organiser entre l'État (DGAS, DSS et direction du Budget) soient éclairés par les données statistiques. Le suivi statistique doit permettre d'analyser, dès le premier semestre, le nombre de contacts relatifs au RSA enregistrés dans les caisses.

3.4.2 *L'intégration de la réforme dans la convention d'objectifs et de gestion*

3.4.2.1 *Des rendez-vous réguliers*

C'est sur la base des statistiques évoquées précédemment que pourront se tenir des réunions destinées à évaluer les conditions dans lesquelles la loi s'applique, notamment le juste niveau des moyens qui auront été attribués à la CNAF au regard de la surcharge constatée réellement dans les caisses à partir de juin 2009. Ces réunions, qui pourraient être organisées sur le modèle de celles qui ont contribué au redressement financier du budget de l'action sociale à partir de 2005, devront se tenir dès le début de la mise en œuvre de la réforme et devront être prévues dans le texte même de la convention d'objectifs et de gestion. Une « clause de revoyure » générale doit donc être associée à l'attribution des moyens nouveaux nécessaires à la mise en œuvre du RSA. Cette clause prévoira notamment l'analyse régulière du surcroît de charge allocataire lié au RSA, qui sera confronté aux prévisions initiales ayant servi de base à l'attribution des moyens. Cette méthode permettra en particulier de tenir compte, le cas échéant, d'une dégradation de conjoncture au cours de l'année 2009, dont les effets sur le nombre de bénéficiaires du RSA ne peuvent pas être évalués à ce stade. Un rappel : la mission préconise, de renvoyer à cette clause de réexamen fin 2009 la transformation éventuelle des moyens temporaires alloués en moyens pérennes (cf. *supra*).

3.4.2.2 *L'intégration à terme de la réforme dans le droit commun de la convention d'objectifs et de gestion*

Les objectifs de productivité proposés pour la branche, notamment sur la base des scénarios du rapport IGAS sur la COG, sont fondés sur les ETP présents au 31 décembre 2007. Les effectifs supplémentaires attribués en 2009 ne sont donc pas intégrés dans le calcul de productivité proposé. Il sera nécessaire, soit au terme de la COG, soit de manière anticipée par négociation d'un avenant, que ces moyens spécifiques alloués à la branche famille soient intégrés dans la masse de ses ressources et supportent les règles de droit commun en matière de productivité.

4 CONCLUSION

La mission répond à la demande des ministres, en prenant position sur les différents jeux d'hypothèses, que ce soit sur le nombre de bénéficiaires ou le coût direct des opérations (création nette de 810 ETP). Par ailleurs, la mission attire l'attention sur diverses modalités de la montée en charge du dispositif, en préconisant des solutions, particulièrement dans les domaines de la communication, de l'informatique et de la gestion des ressources humaines.

En conclusion, la mission veut souligner que l'opérateur peut être soutenu par d'autres mesures que de moyens humains complémentaires, d'une part, et que la préparation et la montée en charge doivent faire l'objet d'un dispositif de suivi formalisé, notamment en ce qui concerne l'informatique.

4.1 Appuyer l'opérateur par d'autres mesures que des moyens en effectifs

Les efforts de la CNAF, qui pourraient consister à renforcer sa maîtrise d'ouvrage par le recours à une société de service et une implication accrue de sa direction générale, seraient anéantis si l'Etat ne veillait pas :

- à accélérer la sortie des décrets d'application, de façon que les règles de gestion à traduire en informatique soient connues dès que possible ;
- à garder un parti pris de simplification dans la rédaction des textes complémentaires ;
- à encourager les préenregistrements de manière à limiter l'afflux des bénéficiaires et la contrainte de la montée en charge ;
- à établir des priorités claires dans le travail de la CNAF pour préserver la réussite de la réforme. Il est en effet probablement trop tard pour renforcer de façon significative le nombre des analystes informatiques, car ils ne peuvent être pertinents que s'ils connaissent bien l'outil existant, et notamment Cristal.

4.2 Compléter les travaux de réévaluation des charges de la Caisse nationale

Les estimations retenues par la mission, en ce qui concerne les effectifs, sont inférieures à celles de l'opérateur, bien que les deux inspections générales ne veuillent faire courir aucun risque à la réussite d'une réforme majeure. Toutefois, hors certaines rectifications d'erreurs ou de principes, ces nouvelles estimations restent, elles aussi, des hypothèses.

Dans cette logique, il s'agit de demander aux trois services qui disposent de modèles de rapprocher les critères de leur modélisation avant la fin de l'année, pour cerner les bénéficiaires potentiels. Ce travail de coopération a eu lieu entre la CNAF, la DGTPE et le DREES pour déterminer le coût du RSA. Il devrait être repris pour mieux cerner le nombre de bénéficiaires potentiels. La mission souhaite également insister sur le dispositif de suivi évoqué dans la dernière partie de la note : il s'agit essentiellement des comités de suivi entre l'Etat et la CNAF afin de réagir promptement aux modifications éventuelles des hypothèses.

En effet, s'agissant d'une réforme novatrice qui, dans un environnement économique susceptible de se dégrader, va servir « d'amortisseur social », de nombreuses inconnues subsisteront quelle que soit l'optimisation des modèles. Ce sont notamment les facteurs relatifs à la lisibilité du dispositif pour les publics socialement défavorisés, à la rapidité de la baisse de la conjoncture économique et à ses conséquences sur l'emploi et, enfin, aux comportements des bénéficiaires potentiels.

Mais, quelle que soit la lourdeur de la mise en place du RSA pour la CNAF, il est essentiel que 2009 ne soit pas une année « blanche » pour le lancement des travaux de productivité dont les résultats seront recueillis les années suivantes.

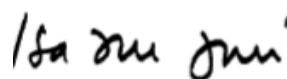
Fait à Paris, le 2 décembre 2008.

L'inspecteur général des Finances,

A blue ink signature consisting of a large, stylized 'Y' followed by a horizontal line and a small flourish.

Yves BONNET

L'inspectrice générale des affaires sociales,

A blue ink signature in cursive script that reads 'Isa ou jni'.

Isabelle YENI

L'inspecteur des Finances,

A black ink signature in cursive script that reads 'R. Dubois'.

Romain DUBOIS

L'inspecteur des affaires sociales,

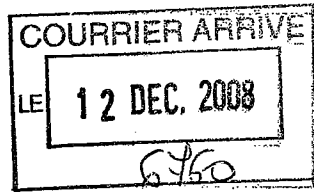
A black ink signature in cursive script that reads 'H. Leost'.

Hervé LEOST

DEUXIEME PARTIE

Observations de la CNAF

Paris, le 12 décembre 2008



Monsieur Hervé Drouet
Directeur de la Caisse nationale
des allocations familiales

à

Monsieur Jean Basseres
Chef de service de l'Inspection générale des
finances

Monsieur André Nutte
Chef de service de l'Inspection générale des
affaires sociales

Vous m'avez invité à vous faire part de mes observations sur le projet de rapport relatif à l'évaluation des moyens nécessaires à la gestion du revenu de solidarité active (Rsa).

Ces observations sont détaillées dans le document annexé à cette note.

Sur un plan général, vos constats et vos recommandations appellent de ma part plusieurs remarques. En effet, si la mission, pour estimer les besoins en emplois nécessités par la gestion du Rsa, a bien retenu la même méthodologie que la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf), utilisée dans le cadre de l'Observatoire des charges, elle s'est pour autant fondée sur des hypothèses de calcul contestables. D'autre part et surtout, son estimation des redéploiements d'effectifs rendus possibles par des gains de productivité supplémentaires réalisables selon elle en 2009 repose sur un mode de calcul purement forfaitaire, qui ne procède d'aucune analyse concrète des leviers réellement mobilisables pour réaliser les gains de productivité en question, et apparaît irréaliste dans le contexte de gestion de la Branche.

1. Les hypothèses de calcul utilisées par la mission pour estimer les besoins en emplois sont contestables

1.1 La remise en cause du chiffrage des allocataires éligibles au Rsa est insuffisamment fondée

Le croisement des estimations effectuées par la Drees, la Dgtpe et la Cnaf n'a pas manifestement permis à la mission de lever les incertitudes. Il conduit néanmoins le rapport à retenir une « évaluation prudente » minorant l'estimation de la Cnaf.

Contrairement à ce qu'indique le rapport, l'écart de son estimation avec celle de la Cnaf n'est pas « léger », l'estimation de la Cnaf ayant été revue à 900 000, sans que, comme la mission le relève elle-même, la Cnaf n'ait pour autant ajusté à la hausse ses demandes de moyens. A supposer donc que les raisonnements de la mission sur l'hypothèse prétendument « prudente » d'un taux de recours inférieur à 100 % soient justes et doivent être pris en compte, on peut considérer que le fait que la Cnaf,



n'ayant pas ajusté ses demandes de moyens sur la révision à la hausse du nombre d'allocataires nouveaux, satisfait à cette prise en compte.

De plus, la Cnaf n'a pas la même définition du concept de « prudence », et considère que les conclusions de la mission relèvent plutôt de l'imprudence, puisque pour un service public tenu d'instruire et de liquider dans les délais requis et avec une qualité de service homogène les demandes de tous les allocataires qui se présenteront, la prudence requiert de retenir comme hypothèse un taux de recours de 100 %. Elle observe d'ailleurs que le Gouvernement et le Parlement, dans l'estimation du coût de la prestation et des économies et recettes nécessaires à son financement, ont retenu cette hypothèse de 800 000 allocataires nouveaux, soit un taux de recours à 100 %, ce qui les a conduit, dans le cadre du bouclage budgétaire de la mesure, à créer un prélèvement nouveau de 1,1 point sur les revenus du capital.

1.2 Les surcoûts de gestion liés à la mise en œuvre du Rsa sont minorés sur la base d'hypothèses non vérifiées et sans tenir compte des charges supplémentaires à ce stade non intégrées dans les demandes de la Cnaf

Outre l'abattement découlant de l'hypothèse contestable évoquée ci-dessus, la mission procède également à une minoration des coûts de gestion des diverses opérations liées à la mise en œuvre du Rsa sur la base d'hypothèses tout aussi contestables.

La révision, du temps à consacrer, à l'instruction méconnaît l'enrichissement de la procédure d'instruction qui résulte de la réforme et constitue la valeur ajoutée du passage du Rmi au Rsa. La Cnaf maintient donc son évaluation du temps consacré aux instructions dans la mesure où elles seront notablement plus approfondies¹ que celles du Rmi : valorisation du dispositif, recueil d'informations supplémentaires pour le diagnostic, pré-orientation. Les contacts avec les représentants des conseils généraux confirment par ailleurs leur souhait de confier largement aux Caf la mission d'instruction qui désormais ne leur sera plus facturée.

De surcroît, le rôle dévolu à la branche pour la gestion du recouvrement des indus et des contestations, non prévu par le projet de loi initial, représente une charge nouvelle particulièrement lourde si les conditions actuelles de mise en indû pour les bénéficiaires de Rmi se confirmaient pour les bénéficiaires du Rsa - ce qui constitue une probabilité forte compte du caractère différentiel des deux prestations. Ce point n'apparaît pas dans le rapport alors que la mission en a été informée lors des échanges que la Cnaf a eus avec elle.

2. La majoration des gains de productivité envisagée par la mission pour 2009 relève d'un raisonnement purement théorique et irréaliste

Alors que les évaluations totales de la Cnaf – en partie sous-estimées compte tenu des dispositions en matière de recouvrement et de gestion des recours – intégraient déjà la réalisation de gains de productivité notamment grâce à la réforme du traitement des ressources annuelles, la mission a « détecté » un autre gain potentiel de 200 ETP associé à des efforts de productivité.

¹ L'article 11 de la loi prévoit que les Caf puissent recueillir et transmettre aux Cpm les demandes de Cmu-c. Si cette disposition devait être appliquée *stricto sensu*, elle représenterait une charge certaine pour les caf, difficilement quantifiable en l'état qui conduit, à émettre des réserves si elle n'est pas assortie des moyens correspondants.

Sur la forme, il apparaît qu'en se fondant sur une appréciation des efforts de productivité sur la durée de la Cog, la mission anticipe les arbitrages au titre de la négociation de la Cog, et outrepassa le cadre de sa lettre de mission, limité à l'appréciation des gains de productivité réalisables au titre de la seule année 2009. Sur le fond, si la réduction des écarts de coût doit bien sûr être poursuivie dans le cadre de la prochaine Cog, l'idée d'un alignement des coûts de gestion des caisses sur les plus performantes, si elle renseigne peut-être *in abstracto* sur les « marges de productivité théoriques dans le réseau des Caf » - tout en ignorant « l'effet taille » qui est un facteur essentiel pour objectiver la performance économique des caisses, n'a de portée que théorique et ne saurait en termes pratiques constituer un objectif réaliste pour la durée de la prochaine Cog.

Le raisonnement est d'autant plus contestable que dans son examen des demandes d'emplois au titre du Rsa, la mission avait estimé que dans la méthodologie utilisée par la Cnaf, « aucune hypothèse d'évolution de la productivité et de réduction n'est intégrée à ce stade », ce qui est contraire à la réalité, les évaluations de la Cnaf s'appuyant déjà sur un accroissement très important du nombre d'allocataires pris en charge par un agent : 1 ETP pour 1491 allocataires pondérés à l'issue de la montée en charge du Rsa, au lieu de 1 ETP pour 1366 allocataires pondérés au 31/12/2007, soit un effort de productivité de 9,15 %.

En plus de passer sous silence cet effort concret, la mission préconise donc, sur la base d'un raisonnement théorique, de le majorer forfaitairement, préconisation qui apparaît d'autant plus désincarnée qu'elle ignore le contexte dans lequel s'inscrit actuellement l'action de la branche et dans lequel elle est appelée à évoluer.

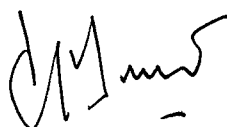
Après une année 2007 marquée par un accroissement significatif des charges avec l'intégration de mesures complexes qui ont entraîné une baisse des résultats de la branche, l'année 2008 se révèle en effet difficile pour un nombre important d'organismes. Certes, la réforme du traitement annuel des ressources a permis une réduction importante des flux de contact sur la première partie de l'année. Pour autant, la première partie de l'année a été marquée par la charge très importante associée à la constitution du répertoire national des bénéficiaires et au traitement des signalements, comme en témoigne la très forte progression du volume des faits générateurs traités. La seconde partie de l'année met en évidence quant à elle une augmentation des flux liée au déport des opérations préalables au renouvellement des droits qui s'effectuent désormais au 1^{er} janvier et à la charge de plus en plus lourde de la politique de maîtrise des risques.

Les mesures d'organisation prises pour écouler la charge (recours aux CDD voire à l'intérim, heures supplémentaires et dans certains cas fermeture partielle des accueils téléphonique et/ou physique) entraînent une dégradation du climat social. Sans être à ce stade très spectaculaires et se traduisant souvent par une succession d'arrêts de travail de courte durée, les mouvements sociaux se multiplient dans de nombreux organismes. Certains mots d'ordre visant par exemple à déclencher un mouvement à l'occasion de la mise en œuvre du Rsa sont préoccupants.

C'est dans ce contexte que va s'ouvrir l'année 2009 qui verra la mise en œuvre du Rsa, mais aussi d'autres mesures nouvelles importantes, à commencer par l'implication de la Branche dans le plan gouvernemental destiné à faire face à la crise économique (qui suppose que des ressources initialement dédiées à la mise en œuvre du Rsa vont devoir être affectées à l'intégration des mesures qui ont été décidées), la mise en place de la carte « enfant famille » envisagée au 1^{er} trimestre 2009, et la trimestrialisation de l'appel des ressources relatif à l'allocation aux adultes handicapés qui, s'ajoutant à l'appel des ressources relatif au revenu de solidarité active qui est lui

aussi trimestriel, va considérablement alourdir et modifier les rythmes de la gestion de la branche. De surcroît, la nature des publics concernés laisse supposer des difficultés importantes dans la gestion de la relation avec les bénéficiaires, notamment en ce qui concerne les indus qui, selon les modalités arrêtées, risquent de se révéler plus ou moins lourds à gérer.

Compte tenu de ce contexte et de l'enjeu politique qui s'attache à la mise en œuvre du Rsa, l'hypothèse d'une majoration des gains de productivité en 2009 est peu crédible, sauf à courir des risques sur la qualité du traitement des droits, ce que la Cnaf se refuse à envisager. Au contraire, il serait préférable de prévoir une clause plus réactive de réexamen des moyens financiers de la branche, sachant qu'il faudra y intégrer l'élargissement du Rsa aux départements d'Outre-mer au 1^{er} janvier 2011.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'H. Drouet', with a horizontal line underneath.

Hervé Drouet

Mission Igf / Igas

Observations détaillées sur les constatations relatives au chiffrage des moyens nécessaires pour la mise en œuvre du Rsa

La remise en cause du chiffrage des allocataires éligibles au Rsa est insuffisamment fondée

Le croisement des estimations effectuées par la Drees, la Dgtpe et la Cnaf n'a manifestement pas permis à la mission de lever les incertitudes. Il conduit néanmoins le rapport, **même s'il reconnaît les biais de sous-estimations imputables au modèle de la Drees et plus encore celui de la Dgtpe**, à retenir une « évaluation prudente » minorant l'estimation de la Cnaf.

1. Les facteurs sur lesquels s'appuie la mission pour remettre en cause le chiffrage de la Cnaf apparaissent pourtant fragiles.

1.1 La mission conteste d'abord les chiffrages de la Cnaf au motif qu'ils reposent sur l'hypothèse d'un taux de recours à 100%, alors que selon la mission « *nonobstant toutes les démarches collectives ou individuelles d'information, de nombreux éléments peuvent concourir à ce que cet optimum ne soit pas totalement atteint* ». En fait d'éléments « nombreux », la mission n'en identifie que trois :

- le seuil de non versement, pour lequel elle reprend les chiffrages de la Cnaf, montre selon la mission la faible élasticité du recours aux variations de seuil inférieures à 10 € alors que la mission rappelle que c'est un seuil de 6 € mensuel qui est envisagé par les pouvoirs publics. Il convient ici de souligner que les chiffrages réalisés portant sur différents seuils de non versement ne renseignent en rien sur l'existence d'un éventuel non recours : ceux-ci permettent simplement d'apprécier l'ampleur de l'exclusion, en termes de nombre de bénéficiaires, d'un relèvement du seuil de non versement au-delà de 6 euros par mois comme c'est le cas pour le Rmi¹. A titre illustratif, on indique que le rabaissement du seuil de non versement pour les aides au logement en 2007 (passage de 24 euros à 15 euros par mois) s'est traduit dans les faits par un accroissement de l'ordre de 100 000 bénéficiaires d'aides au logement, toutes choses égales par ailleurs;
- l'effet stigmatisant du Rsa qui dissuaderait certains allocataires potentiels d'y recourir : pour étayer ce prétendu effet, la mission évoque avec beaucoup de précaution un phénomène de ce type dans la population agricole (« *il semble que la population agricole pourrait avoir ce type de réaction* ») : outre qu'un tel effet, non chiffré par la mission, ne saurait de toute évidence être qu'extrêmement marginal, son éventuelle existence, limitée comme le

¹ Selon les simulations effectuées par la Cnaf, le relèvement du seuil de non versement du Rsa de 6 euros mensuels à 10 euros entraînerait une réduction de 62 000 bénéficiaires du Rsa (dont 40 000 sans dossier Caf), et pour un relèvement de 6 euros mensuels à 15 euros mensuels une réduction de 129 000 bénéficiaires du Rsa (dont 77 000 sans dossier Caf).



reconnait la mission à la population agricole, n'a aucune portée pour l'examen des moyens du régime général puisque la population agricole relève de la Msa ;

- une approche "coût/avantage" liée aux effets de seuil, qui détournerait certains allocataires potentiels d'un faible montant de RSA d'en solliciter le versement compte tenu du coût non monétaire de la démarche : là encore, un tel effet ne saurait qu'être marginal. La mission fait référence à de tels comportements pour le recours à la CMUc : le phénomène reconnu du non recours relatif à la CMUc ne saurait toutefois se comparer à celui, jusqu'alors mal identifié, au RMI, à la prime pour l'emploi ou désormais au Rsa. Le cas très spécifique de la CMUc renvoie en effet à la problématique complexe du renoncement aux soins pour les personnes les plus démunies tout comme à la gestion particulière du dispositif de la CMUc, en lien avec les autres modalités de couverture d'assurance maladie², et ne saurait être extrapolé à la problématique du recours aux minima sociaux ou au Rsa.

2.2. Elle estime ensuite que la répartition des allocataires entre régime général et régime agricole est mal évaluée, alors qu'au contraire de ce prétend la mission, cette répartition est parfaitement cernée, les chiffrages Cnaf et Cmsa étant d'ailleurs convergents. Il importe d'ailleurs de ramener à ses justes proportions la part très relative du régime agricole : de l'ordre 2% pour les bénéficiaires actuels de minima sociaux, et de l'ordre de 3% pour les nouveaux bénéficiaires du Rsa, sur la base de la répartition observée des bénéficiaires de la prime pour l'emploi.

3. La mission en arrive dès lors à la conclusion suivante : « la mission propose de retenir une hypothèse minorant légèrement la position de la Cnaf avec des clauses de réexamen : pourraient être retenus en première approche le chiffre de 700 000 inconnus Cnaf, chiffre qui correspond probablement à la moyenne entre les trois modèles ».

La Cnaf n'a pas la même définition du concept de prudence, et considère que les conclusions de la mission relèvent plutôt de l'imprudence. Pour un service public tenu d'instruire et de liquider dans les délais requis et avec une qualité de service homogène les demandes de tous les allocataires qui se présenteront, la prudence requiert en effet de retenir comme hypothèse un taux de recours de 100 %. La Cnaf observe d'ailleurs que **le Gouvernement et le Parlement, dans l'estimation du coût de la prestation et des économies et recettes nécessaires à son financement, ont bien retenu une hypothèse de taux de recours à 100% pour le Rsa.** Cela les a conduit, dans le cadre du bouclage budgétaire de la mesure, à prévoir un financement des dépenses des prestations versées au titre du Rsa reposant sur la création d'une taxe additionnelle de 1,1 % sur les revenus du capital, ainsi qu'une dépense de 100 millions d'euros au titre des frais de gestion du dispositif, cohérentes avec l'estimation de 800 000 allocataires nouveaux au Rsa (cf tableau extrait du rapport de la commission des Affaires sociales du Sénat).

² L'enquête effectuée par la Drees à laquelle la mission fait référence met en évidence le fait que sept allocataires ou ex-allocataires sur dix de l'Api et Rmi sont bénéficiaires de la CMUc. La majorité des personnes n'ayant pas recours à la CMUc sont déjà couvertes par un organisme complémentaire (33%) ou bien ont des revenus trop élevés (38%). Le fait d'avoir déjà adhéré à une mutuelle et le souhait d'en conserver le bénéfice peut dissuader un allocataire de recourir à la CMU, même s'il remplit la condition de ressources, car les organismes complémentaires ne sont pas tous volontaires pour participer au dispositif CMU. Pour ce qui concerne les personnes allocataires de l'Api ou du Rmi, le taux de recours à la CMUc est nettement plus important : respectivement 81% et 89%. Cette même enquête souligne enfin l'importance du renoncement aux soins: un tiers des allocataires de l'Api ou du Rmi disent ainsi avoir renoncé à au moins un soin pour raisons financières dans les douze derniers mois.

Equilibre prévisionnel du fonds national des solidarités actives				
<i>en millions d'euros</i>				
		2009	2010	2011
Dépenses	Financement du RSA « chapeau »	1 450	2 900	2 900
	Aides temporaires personnalisées	75	150	150
	Frais de gestion Cnaf	100	77	77
	RSA dans les Dom	-	-	120
	Total	1 625	3 127	3 247
Recettes	Prélèvement sur les revenus du capital	1 432	1 502	1 570
	Etat	555	1 240	1 700
	Total	1 987	2 742	3 270
	Solde	362	-385	23
	Résultat (solde cumulé)	362	-23	-

Source : Haut commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté

De plus, contrairement à ce que dit la mission, l'écart de son estimation avec celle de la Cnaf n'est pas léger, l'estimation de la Cnaf ayant été revue à 900 000, sans que, comme la mission le relève elle-même, la Cnaf n'ait pour autant ajusté à la hausse ses demandes de moyens. A supposer donc que les raisonnements de la mission sur l'hypothèse prétendument « prudente » d'un taux de recours inférieur à 100 % soient justes³ et doivent être pris en compte, on doit considérer que le fait que la Cnaf n'ait pas ajusté ses demandes de moyens sur la révision à la hausse du nombre d'allocataires nouveaux, satisfait à cette prise en compte, sans compter le risque de minoration importante compte tenu de la dégradation de la conjoncture à l'horizon de l'été 2009.

On notera en outre que l'évaluation du nombre des nouveaux allocataires ne préjuge en rien du nombre de dossiers qui devront être instruits ou étudiés, allant bien au-delà des seuls bénéficiaires effectifs *in fine* du Rsa. Une position de prudence si l'on veut être en mesure de servir correctement la prestation aux vrais bénéficiaires est de considérer cet effet massif (en dépit des outils que l'on pourra mettre à disposition pour réduire cet effet d'appel).

³ On pourra en outre relever que la disposition prévoyant une ouverture rétroactive des droits, à compter de juin 2009, lors du dépôt de demande affaiblit encore plus la probabilité d'un taux de recours inférieur à 100% en particulier pour des raisons de calendrier.

Les surcoûts de gestion liés à la mise en œuvre du Rsa sont minorés par la mission sur la base d'hypothèses non vérifiées

Outre le fait que les coûts de gestion des diverses opérations liées à la mise en œuvre du Rsa sont minorés en raison de l'hypothèse peu fondée d'une réduction du chiffrage des allocataires éligibles, la mission, tout en reprenant la méthode retenue par la Cnaf pour évaluer les charges représentées par la gestion du Rsa et donc en la validant, rectifie les calculs opérés sur plusieurs points sur la base d'hypothèses contestables.

■ *Contrairement à ce que dit la mission, le chiffrage de la Cnaf prend déjà en compte d'importants gains de productivité*

Tout en reprenant à son compte les modes de calcul utilisés par la Cnaf, la mission estime que *« le calcul se fonde donc sur le coût salarial et n'aboutit qu'en fin de raisonnement au nombre d'ETP. Il s'agit d'un raisonnement à productivité constante. En effet, il suppose que la gestion annuelle d'un dossier RSA à partir de 2009 aura le même coût moyen que la gestion d'un dossier de prestations familiales en 2006. Aucune hypothèse d'évolution de la productivité et de réduction n'est intégrée à ce stade. On note qu'avec cette méthode, plus le coût moyen de la branche pris comme référence est élevé, plus les besoins financiers et en emplois liés à la mise en œuvre du RSA augmentent ».*

Cette appréciation est erronée et ne tient pas du tout compte de l'effort conséquent de productivité réalisé par la branche dans sa demande de moyens complémentaires pour la gestion du Rsa.

Au 31/12/2007 la branche gérait 16 264 746 allocataires pondérés. Sur la fonction production, i-e celle qui fait l'objet d'une demande de moyens, la branche mobilisait 11 905 ETP soit un ratio de **1 ETP pour gérer 1 366 allocataires pondérés**. Les fonctions prises en compte sont la liquidation, la vérification et l'accueil (physique et téléphonique).

Compte tenu de la prise en compte du Rsa et en appliquant strictement les coefficients de pondération⁴, le ratio allocataires pondérés par ETP passerait ainsi à **1 ETP pour 1 491 allocataires pondérés** soit un gain de productivité proposé par la branche de **9,15 %**, **objectif très ambitieux qu'il serait irréaliste d'amplifier**.

■ *D'ailleurs la Cnaf fait observer qu'elle n'a pas inclus dans ses demandes le coût de la gestion du recouvrement des indus et des contestations*

Le rôle dévolu à la branche pour la gestion du recouvrement des indus et des contestations, non prévu par le projet de loi initial, représente une charge nouvelle particulièrement lourde si les conditions actuelles de mise en indu pour les bénéficiaires de Rmi se confirmaient pour les bénéficiaires du Rsa. Ce qui constitue une probabilité forte compte du caractère différentiel des

⁴ Compte tenu de la prise en compte du RSA, la branche devra gérer environ 1 100 000 allocataires déjà connus mais qui ouvriraient un droit au Rsa chapeau. Pour ces allocataires le différentiel de pondération sera de :

- * 1,23 pour les bénéficiaires d'une aide au logement soit 2,53 (coefficient minima social) – 1,30 (coefficient logement) pour 75 % de la population
- * 1,49 pour les bénéficiaires d'une prestation familiale soit 2,53 (coefficient minima social) – 1,04 (coefficient famille) pour 25 % de la population

La branche devra également gérer 800 000 nouveaux allocataires bénéficiant d'un coefficient 2,53.

La charge au titre du Rsa va donc au total augmenter de 3 448 500 allocataires pondérés et porter à 19 713 246 le nombre total d'allocataires pondérés. Sur la base d'un maintien de la productivité actuelle, la branche aurait dû demander 2525 ETP (soit 19 713 246 / 1 366). Or la demande de la branche pour gérer le Rsa est de 1 961 ETP soit un différentiel de 564 ETP.

deux prestations. Ce point n'apparaît pas dans le rapport alors que la mission en a été informée lors des échanges avec la Cnaf.

En 2007, la branche a émis 971 000 indus Rmi pour 1 200 000 allocataires soit un taux de 80 % de mise en indu.

Sur la base de 3 100 000 allocataires bénéficiaires de minima sociaux, le nombre d'indus prévisibles est donc de 2 500 000 indus soit 1 529 000 indus supplémentaires. Le coût de recouvrement d'un indu est de 54 euros sur la durée du recouvrement soit une charge supplémentaire potentielle de **82 M€**. La fongibilité prévue en 2010, va amener la branche à recouvrer beaucoup plus d'indus.

La gestion des contestations et le passage systématique en Cra pour avis va également amener la branche à gérer un flux d'environ 425 000 contestations (taux actuel sur les autres prestations de 17 % de contestations et demandes de remise de dettes par rapport au nombre d'indus émis). Sur la base de 29 € la gestion d'une contestation, le surcoût annuel pour la branche est de **12,32 M€**.

■ *Le temps nécessaire à l'instruction*

La révision, par la mission, du volume des instructions et du temps à y consacrer s'appuie sur des hypothèses fragiles. La Cnaf maintient son évaluation du temps consacré aux instructions dans la mesure où elles seront notablement plus approfondies que celles du Rmi.

Considérer que l'instruction du Rsa s'effectuera dans les mêmes conditions que le Rmi ne tient pas compte de la réforme de la procédure d'instruction induite par la réforme et nie la valeur ajoutée attendue du passage du Rmi au Rsa. En effet, les travaux ont montré qu'une des clés de la réforme tient au renforcement de la phase d'instruction, dans sa dimension « droits et devoirs », et en particulier dans sa dimension « retour à l'emploi » : la compréhension du dispositif Rsa, l'anticipation des évolutions de droit ou de situation par l'allocataire conditionnent la réussite du dispositif. Pendant la phase d'instruction, un effort particulier devra être porté sur la dimension incitative du Rsa, par des simulations d'évolution de la situation des allocataires (évolution des ressources, composition familiale. Le retour et la pérennisation dans l'emploi dépendent souvent d'un arbitrage des gains et des pertes éventuels. Permettre à l'allocataire de se projeter au regard de sa situation financière et sociale future est donc indispensable. Le bénéficiaire devra également être informé de l'évolution de ses droits connexes. Cet aspect de l'instruction, qui n'existait pas jusqu'à présent, explique que le temps d'instruction du Rmi n'est pas la base de référence satisfaisante.

Par ailleurs, sur la « pré-orientation », même s'il est clair que c'est le conseil général qui est responsable de l'orientation, le Haut commissariat a pour autant explicitement indiqué à la branche famille (lettre en date du 19/08/2008) que la fonction d'orientation devait être désormais intégrée au processus global. Pour cette raison, le Haut commissariat a souhaité que la Cnaf propose une offre de service comportant une fonction d'appui à l'orientation. Les comptes rendus des travaux avec le Haut commissariat peuvent en témoigner. Il s'agit pour les Caf de demander aux bénéficiaires un certain nombre de renseignements, dites données sociales, prévues par un référentiel dont le contenu est précisément actuellement en cours de définition avec la Dgas, l'Adf, des représentants des Conseils généraux, le pôle emploi. Il faut considérer que la logique qui prévaut est d'éviter aux demandeurs le parcours administratif du jeu de l'oie, en construisant un processus d'accueil permettant de recueillir toutes les données, administratives comme sociales, en un même lieu, au même moment. De ce fait, le technicien conseil de la Caf devra maîtriser l'ensemble de l'environnement de l'allocataire pour une orientation efficace vers nos différents partenaires. Il devra être en

capacité d'expliquer et de présenter aux bénéficiaires du Rsa les modalités de réalisation, chez nos partenaires, des phases suivantes de son parcours personnalisé.

Dans le prolongement de l'argument précédent, il convient d'avoir à l'esprit que l'alinéa IV de l'article 31 prévoit un délai de 9 mois à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi, non pas pour instruire la demande, mais pour examiner la situation des personnes au regard des obligations d'entreprendre les démarches nécessaires à son insertion sociale et professionnelle et de conclusion d'un contrat d'engagement. Or, bien que cela mériterait d'être précisé, la loi confie un rôle aux Caf sur cette dimension: « Afin d'assurer la continuité du service des prestations dues aux personnes non mentionnées au II, bénéficiaires, au titre du mois de mai 2009, du revenu minimum d'insertion ou de l'allocation de parent isolé au titre respectivement des articles L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles et L. 524-1 du code de la sécurité sociale dans leur rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de la présente loi, le droit au revenu de solidarité active est examiné par les organismes mentionnés à l'article L. 262-16 du code de l'action sociale et des familles sans qu'il soit fait obligation à ces personnes de déposer un dossier de demande auprès des organismes désignés par le décret prévu à l'article L. 262-14 du même code. Elles demeurent tenues aux obligations d'information résultant des dispositions légales et réglementaires applicables au revenu minimum d'insertion et à l'allocation de parent isolé. La situation de ces personnes au regard des obligations prévues aux articles L. 262-28 et suivants du code de l'action sociale et des familles est examinée dans un délai de neuf mois à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi. »

■ ***Ce sont bien les Caf qui instruiront selon toute vraisemblance l'immense majorité des dossiers***

Même si elles n'en ont pas l'exclusivité juridique, les Caf auront selon toute vraisemblance l'exclusivité pratique de la procédure d'instruction, non seulement en raison de leur valeur ajoutée sur cette phase, démontrée par les éléments évoqués ci-dessus, mais aussi parce qu'il est vraisemblable que les Ccas s'impliqueront différemment s'agissant des nouvelles populations bénéficiaires du Rsa : pour cette raison, la loi a prévu de ne pas faire de la compétence d'instruction une compétence obligatoire pour les Ccas. Ainsi, l'article L. 262-15 précise que l'instruction administrative de la demande est effectuée à titre gratuit, dans des conditions déterminées par décret, par les services du département ou l'organisme chargé du service du revenu de solidarité active. Peuvent également procéder à cette instruction le centre communal ou intercommunal d'action sociale du lieu de résidence du demandeur **lorsqu'il a décidé d'exercer cette compétence** ou, par délégation du président du conseil général dans des conditions définies par convention, des associations ou des organismes à but non lucratif. Cet article traduit un mouvement qui devrait avoir pour conséquence un recentrage de l'action des Ccas, impulsé par les conseils généraux, sur le volet "accompagnement".

L'ensemble des contacts avec les représentants des conseils généraux confirme d'ailleurs leur souhait de confier largement aux Caf la mission d'instruction qui désormais ne leur sera plus facturée.

De surcroît, l'article 11 de la loi prévoit que les Caf puissent recueillir et transmettre aux Ccam les demandes de Cmu-c. Il ressort de cet article et des travaux avec le Haut commissariat que les agents de la Caf effectuant l'instruction devraient alors constituer avec le bénéficiaire sa demande de Cmu-c. Cette disposition méritera d'être approfondie avec la Cnamts afin de s'assurer que l'échange actuel entre la Caf et les Ccam ne permet pas d'atteindre un objectif proche sans coût excessif pour les organisations. Pour autant, si cette disposition devait être appliquée *stricto sensu*, elle représenterait une charge certaine pour la Caf, difficilement quantifiable en l'état qui conduit, à émettre des réserves si elle n'est pas assortie des moyens correspondants.

■ ***La mission procède à une estimation « mécanique » et infondée du coût des emplois***

En affectant selon la nature des opérations, un coût de 40 000 € (technicien) ou de 45 000€ (technicien confirmé), le raisonnement de la mission conduit à une estimation « mécanique ». Si ce sont bien des techniciens confirmés qui seront affectés à la gestion du Rsa (ce qui justifie que le coût de référence pour le calcul du coût de la gestion du Rsa soit celui d'un technicien à 45 000 €), les tâches qu'ils remplissaient auparavant devront être assumées par des techniciens fraîchement recrutés, c'est-à-dire à un niveau moyen de rémunération de 40 000 €.

De plus, s'il est bien évident que le chiffrage global doit s'appuyer sur le facteur prépondérant du coût de la mise en œuvre, c'est-à-dire les dépenses de personnel, il importe de préserver le principe de gestion qui caractérise la branche, à savoir un système paramétré d'allocation de ressources qui laisse des marges de manœuvre au gestionnaire local en termes de recrutement et de niveau d'emploi. L'obligation est pour lui de respecter une enveloppe limitative de ressources pérennes.

■ ***La Cnaf confirme son mode de calcul du temps de travail annuel***

La méthodologie de l'observatoire des charges consiste à mesurer les activités réalisées par les techniciens en secondes. Ces temps proviennent soit de mesure par chronométrage, soit de requêtes à partir du système de gestion des flux (accueil physique et téléphonique).

Il s'agit donc de temps « secs » qui ne recouvrent pas toute l'activité d'un technicien. Par exemple, les temps entre 2 actes d'accueil ou de liquidation, les temps de prise de connaissance des circulaires et notes de service, les temps d'information pour la mise en place de version CRISTAL, les temps de pause, y compris pour aller aux toilettes (!), ne sont pas comptabilisés dans cette approche.

Si l'on considère simplement qu'il y a 30 secondes entre chaque acte réalisé par un technicien et sur la base de 40 actes de liquidation quotidiennement, ce n'est pas moins de 20 min par jour qui ne sont pas comptabilisées.

C'est la raison pour laquelle le temps journalier de 7 H 48mns (soit 39 H par semaine) a été ramené à 7H. Ce temps n'intègre en aucune manière l'absentéisme de toute nature (maladie, maternité etc).

Le nombre de jours travaillés dans une année est, compte tenu des week end, jours fériés, congés et RTT, de **200 jours de travail à 7 H soit 1 400 H annuelles.**

Les gains de productivité supplémentaires envisagés sur 2009 relèvent d'un raisonnement purement théorique

Alors que les évaluations de la Cnaf concernant le Rsa – en partie sous-estimées compte tenu des dispositions en matière de recouvrement et de gestion des recours – intégraient la réalisation de gains de productivité notamment grâce à la réforme du traitement des ressources annuelles, la mission a « détecté » un autre gain potentiel de 200 ETP associé à des efforts de productivité.

Ce calcul ne repose sur aucune analyse crédible.

■ *Des scénarios « théoriques » de gains de productivité*

La mission s'appuie dans sa démonstration sur les scénarios établis pour la période 2009/2012 dans le cadre du projet de rapport de rapport relatif au bilan de la Cog 2005/2008.

Sur la forme, le raisonnement de la mission, découlant d'une appréciation des gains de productivité sur l'ensemble de la Cog, anticipe les arbitrages au titre de la négociation de la Cog, et outrepassé donc le cadre de la lettre de mission, limité à l'appréciation des gains de productivité réalisables au titre de la seule année 2009. Sur le fond, si la réduction des écarts de coût doit bien sûr être poursuivie dans le cadre de la prochaine Cog, on ne peut qu'être réservé sur les conclusions du rapport relatif au bilan de la Cog 2005/2008, en ce qui concerne les scénarios sur « les marges de productivité théoriques dans le réseau des Caf ». Ces marges sont effectivement « théoriques » dans la mesure où ces scénarios s'appuient sur un raisonnement ne prenant pas en compte « l'effet taille » qui est un facteur essentiel pour objectiver la performance économique des caisses. Une telle estimation forfaitaire et théorique des gisements de productivité prétendument situés dans la branche, à supposer qu'elle dessine un horizon idéal, est dénuée de portée pratique dès lors qu'elle n'identifie aucun levier mobilisable par les gestionnaires de la branche pour réaliser concrètement des gains de productivité permettant des redéploiements d'effectifs.

■ *Vouloir imposer des efforts de productivité supplémentaire en 2009 est de surcroît totalement irréaliste au vu de l'ampleur des changements à conduire sur l'année*

Compte tenu de ce que sera le contexte de gestion en 2009, l'importance des changements à conduire ne permet pas en effet d'imaginer un gain aussi spectaculaire, sauf à courir des risques sur la qualité du traitement des droits.

Outre une demande sociale qui restera forte compte tenu d'une conjoncture économique difficile, outre le poids de la gestion des risques qui représente désormais une charge structurelle plus lourde, plusieurs facteurs de charges – et de risques – vont marquer l'année 2009.

Dès le début 2009, la branche va devoir s'impliquer dans le plan gouvernemental destiné à faire face à la crise économique. Cette implication suppose que des ressources initialement dédiées à la mise en œuvre du Rsa vont devoir être affectées à l'intégration des mesures qui ont été décidées. Cela pèsera incontestablement sur les équipes en charge des développements informatiques et sur les personnels en relation avec les allocataires. Cela alourdira nos dépenses de gestion autres que celles de personnel pour assurer l'accueil et l'information des bénéficiaires.

La trimestrialisation de l'appel des ressources relatif à l'allocation aux adultes handicapés sera un autre facteur important de charges. S'ajoutant à l'appel des ressources relatif au revenu de solidarité active qui est lui aussi trimestriel, les rythmes de la gestion de la branche vont s'en trouver profondément modifiés. De surcroît, la nature des publics concernés laisse supposer des difficultés importantes dans la gestion de la relation avec les bénéficiaires, notamment en ce qui concerne les indus qui, selon les modalités arrêtées, risquent de se révéler plus ou moins lourds à gérer. Cette mesure a été chiffrée par l'observatoire des charges à **236 ETP**.

■ ***La situation actuelle de la branche n'a pas été prise en compte par la mission***

La fin de l'année 2008 se révèle difficile pour un nombre important d'organismes. Certes, la réforme du traitement annuel des ressources a permis une réduction importante des flux de contact sur la première partie de l'année. Pour autant, cette première partie de l'année a été marquée par la charge très importante associée à la constitution du répertoire national des bénéficiaires et au traitement des signalements comme en témoigne la très forte progression du volume des faits générateurs traités. Cette charge de travail a été encore plus lourde pour les organismes engagés dans les expérimentations du revenu de solidarité active.

La seconde partie de l'année met en évidence une augmentation des flux liée :

- au déport des opérations préalables au renouvellement des droits qui s'effectuent désormais au 1^{er} janvier ;
- à une forte demande sociale ;
- à la charge de plus en plus lourde de la politique de maîtrise des risques.

Ces charges se traduisent par une dégradation des résultats d'un nombre plus important d'organismes.

Comme en 2007 qui avait vu une augmentation du recours à des emplois à durée déterminée en gestion administrative, de nombreuses caisses se voient contraintes de nouveau à recruter ce type d'emploi. L'augmentation du volume des heures supplémentaires constitue un autre signal des difficultés à écouler la charge de travail. Certains organismes sont amenés à restreindre leur offre de service en matière d'accueil physique et téléphonique. La persistance de ce phénomène laisse à penser que ses causes ne sont pas seulement conjoncturelles, mais également structurelles.

Ces mesures d'organisation entraînent une dégradation du climat social. Sans être à ce stade très spectaculaires et se traduisant souvent par une succession d'arrêts de travail de courte durée, les mouvements sociaux se multiplient dans de nombreux organismes. Certains mots d'ordre visant par exemple à déclencher un mouvement à l'occasion de la mise en œuvre du Rsa sont préoccupants alors que la branche doit d'ores et déjà être fortement mobilisée pour faire face à l'enjeu.

Quelques observations sur les choix organisationnels

■ Des réserves sur la nature du suivi statistique à opérer

Se fondant sur les articles L-262-55 et L-262-56 de la loi sur le Rsa, la mission évoque le principe d'un suivi statistique dès le premier semestre 2009. Ces éléments devraient permettre selon la mission, d'apprécier le juste niveau des moyens attribués à la Cnaf. Eu égard aux différentes incertitudes, la mission préconise l'adoption d'une clause de revoyure générale dans le cadre de la Cog. Elle semble proposer de fixer cette clause à la fin 2009, ceci permettant notamment de fonder les décisions relatives à la transformation éventuelle des moyens temporaires alloués en moyens pérennes.

A ce sujet, la Cnaf souhaite formuler trois remarques :

- Le principe de constitution d'échantillons statistiquement représentatifs contenu dans la loi vise à satisfaire les besoins pour le lancement d'enquêtes afin de conduire des études relatives aux situations et aux parcours des bénéficiaires : cela ne correspond pas et n'est pas adapté pour un suivi de montée en charge d'un nouveau dispositif.
- Au sujet du suivi statistique à proprement parler, la Cnaf ne sera naturellement en mesure d'opérer des remontées de données sur les dénombrements du Rsa, sur un rythme mensuel, qu'à partir du mois de juillet, compte tenu de l'ouverture des droits à compter du mois de juin.
- En raison des incertitudes et du risque de surcharge auxquelles les Caf seront confrontées dans les premiers mois du démarrage du dispositif, la Cnaf estime qu'il est tout à fait avisé de prévoir le principe d'une clause de réexamen en 2009, et plutôt en cours d'année qu'uniquement à la fin, sur les bases suivantes :
 - retenir une évaluation prudente des moyens nécessaires aux Caf pour faire face au choc de la mise en place du Rsa et de l'afflux des nouveaux allocataires, avec le souci de contenir au maximum les risques d'engorgement des accueils des Caf qui ne seraient alors plus en mesure de remplir leurs missions de service public dans des conditions satisfaisantes ;
 - le recours à des recrutements en Cdd devrait naturellement permettre de surmonter le surcroît d'activité lors de la mise en place du Rsa et également servir de « variable d'ajustement » lors de la clause de revoyure de la fin 2009, suivant que les besoins se révéleront sous-évalués ou bien surévalués.

■ Une précision concernant le calendrier des développements informatiques

Concernant la date du 15 juin, prévue pour la mise en production, il convient de considérer que cette date ne signifie pas le début des opérations de paiement par les Caf.

En effet, ainsi que l'indique le rapport, la Cnaf prévoit de dissocier l'enregistrement de la demande du calcul du droit. L'enregistrement de la demande - opération qui implique une charge de gestion pour les Caf - pourra être effectué dès les mois d'avril/mai par les Caf ; or, le module permettant de lancer le traitement des demandes sera disponible dans les Caf bien avant le 15 juin.

Ce qui sera implanté à cette date dans le système d'information, c'est le moteur de calcul du Rsa : grâce au pré-enregistrement de la demande, les données seront injectées dans Cristal et prises en compte automatiquement pour paiement lors du versement mensuel suivant l'implantation de la V27 au 15 juin 2009, sans que cela pèse sur la gestion des Caf. Le lissage de l'enregistrement des demandes (conduisant à dissocier cette phase du paiement) permet donc d'effacer le risque d'une mise en production de la V 27 au 15 juin.

TROISIEME PARTIE

Nouvelles observations de la mission

Les observations du directeur de la caisse nationale des allocations familiales sur le projet de rapport relatif à l'évaluation des moyens nécessaires à la gestion du revenu de solidarité active appellent de la part de la mission les réponses suivantes.

Sur la remise en cause du chiffrage des allocataires éligibles au RSA

La mission donne acte au directeur de la CNAF du fait que, dans le temps imparti, il n'a pas été possible de lever toutes les incertitudes sur le nombre de futurs allocataires du RSA. La mission conseille d'ailleurs d'engager des travaux de rapprochement entre les trois modèles.

Il convient de souligner que la mission n'a pas cherché à remettre en question le chiffrage global des allocataires éligibles du RSA mais à expertiser le nombre des futurs allocataires aujourd'hui « non connus » des caisses que, par construction, la branche ne peut dénombrer avec certitude. Ce chiffre conditionne près de 50 % des moyens nouveaux demandés et constitue le cœur de la mission confiée par les ministres aux deux inspections.

Or, l'importance des écarts entre les estimations effectuées à partir des différents modèles (CNAF, DREES, DGTPE) ne permet pas de considérer que le seul chiffre issu du modèle de la CNAF puisse être retenu. La révision, après l'estimation initiale, du chiffre de 800 000 futurs allocataires inconnus des CAF, communiqué initialement à la tutelle comme résultat du modèle de simulation de la CNAF, renforce la légitimité d'une analyse qui tient compte des résultats des trois modèles.

Si le directeur de la CNAF souligne que la mission reconnaît les limites des modèles de la DGTPE et de la DREES, il omet de mentionner que celui de la DREES présente, de l'avis de la mission et de l'avis des services de la CNAF, deux atouts par rapport aux autres modèles : l'utilisation des données des enquêtes Revenus fiscaux (ERF) 2005, au lieu de l'ERF 2003, et un fonctionnement « à pas trimestriel » qui permet d'estimer le nombre d'ouvertures de droits dans l'année. Ce modèle aboutit à 644 000 allocataires « non connus des CAF ».

La mission n'a donc suivi aucun des modèles dans la traduction des équivalents-temps-pleins à durée indéterminée (ETP-CDI). Les conséquences pluriannuelles sur les finances publiques de tels recrutements (impact sur plus de quarante annuités) ont conduit à proposer des créations d'ETP-CDI correspondant à une hypothèse d'allocataires « inconnus CNAF » de 700 000, hypothèse intermédiaire entre les résultats des trois modèles.

Néanmoins, la branche dispose des moyens budgétaires pour gérer, par un recours à des solutions moins pérennes, un éventuel dépassement de ce chiffre de nouveaux allocataires, puisque, dans sa « prudence », la mission propose de reprendre *stricto sensu* le chiffre de la CNAF s'agissant des moyens budgétaires nécessaires pour traiter cette population (48,3 M€).

Enfin, la mission préconise une clause de réexamen à la fin de l'année 2009, sur la base de la réalité constatée lors des premiers mois de mise en œuvre du RSA.

Sur la minoration des surcoûts de gestion

S'agissant du temps de travail des agents, la CNAF précise effectivement que les 10 % de temps non chronométré correspondent à diverses tâches de la vie professionnelle des agents. Ce faisant, il conforte la position de la mission dans la mesure où ces tâches ne peuvent être directement rattachées à la mise en œuvre du RSA.

S'agissant de l'instruction, dès lors que la loi en confie la compétence à différentes administrations, l'hypothèse d'un recours aux CAF pour la totalité des futurs allocataires du RSA, y compris pour les anciens bénéficiaires du RMI, apparaît improbable. La CNAF dans le document annexé à la réponse du directeur précise que « ce sont bien les CAF qui instruiront selon toute vraisemblance l'immense majorité des dossiers ». En retenant un taux d'instruction de 80 %, la mission ne dit pas autre chose.

S'agissant de la pré-orientation qui justifierait, pour la CNAF, une augmentation du temps d'instruction de 33 % par rapport au temps d'instruction du RMI, la mission ne trouve pas dans la réponse de la CNAF d'éléments tendant à étayer cette augmentation systématique d'autant que l'orientation relève d'autres acteurs intervenant dans le dispositif.

Pour la mission, la clause de réexamen évoquée ci-dessus n'est pas limitée à la simple question du nombre d'allocataires du RSA. Elle doit permettre à l'Etat et à la CNAF de prendre en compte tout élément nouveau, à commencer par une dégradation éventuelle de la conjoncture, qui remettrait en cause les hypothèses sous-jacentes aux calculs initiaux de la CNAF voire de tenir compte de charges supplémentaires non connues à ce stade¹. Cette clause de réexamen doit être intégrée à la réflexion globale sur la COG, la question du RSA ne devant pas être examinée isolément au-delà de 2009.

Sur la majoration des gains de productivité

La lettre de mission demande expressément d'envisager les redéploiements permis par les gains de productivité, au-delà des mesures déjà actées, en liant cette demande à la négociation de la COG. Elle invite explicitement la mission à s'inscrire « dans le prolongement de la mission menée par l'Inspection générale des affaires sociales sur la COG Etat-CNAF 2005-2008 ».

La réponse du directeur de la CNAF appelle, de plus, plusieurs observations :

- en retenant l'objectif de productivité du troisième scénario du rapport de l'IGAS, la mission s'attache à prôner des gains de productivité compatibles avec le souci d'un haut degré de qualité de service. En outre, il n'est pas possible de soutenir que l'alignement de la productivité du réseau sur les caisses de référence du troisième scénario, permettant de dégager 1471 ETP, soit un objectif irréaliste pour la branche du fait de l'« effet taille » qui désavantagerait les petites caisses. En effet, sur les dix caisses de référence de ce scénario, seules deux caisses sont des « grandes » caisses, les huit autres étant de petite taille². De surcroît, la mission tient compte de la spécificité de l'année prochaine en atténuant l'effort demandé en 2009 ;
- la CNAF considère que sa demande traduit déjà une forte hausse de la productivité. Ses calculs de productivité partent de l'hypothèse que l'ensemble des futurs allocataires du RSA seront traités avec le coefficient de pondération maximum, aujourd'hui utilisé pour les bénéficiaires des minimas sociaux. La mission considère que cette hypothèse, selon laquelle les futurs allocataires du RSA (y compris les allocataires du « RSA-chapeau ») représenteront un poids de gestion moyen égal à celui des allocataires actuels de minima sociaux, n'est pas réaliste. Elle ne peut donc servir de base à un hypothétique calcul de productivité. En second lieu, l'assiette utilisée dans le calcul de la CNAF est limitée aux 11 905 ETP de la fonction de production alors que la mission considère, comme le rapport IGAS, que les gains de productivité doivent être

¹ A cet égard, aucune évaluation des charges sur la gestion des indus et l'application de l'article 11 de la loi, n'a été fournie à la mission.

² Cf. rapport IGAS, note 80. Les caisses d'Armentières, Rodez, Bayonne, Albi, Carcassonne, Saint-Quentin, Chartres et Dunkerque comptent de 30 000 à 50 000 allocataires. La taille moyenne d'une CAF est de 87 000 allocataires en 2007.

recherchés sur l'ensemble de la branche (budget administratif et budget de l'action sociale).

- la répartition différenciée des effectifs supplémentaires recrutés au titre du RSA, en fonction des écarts de productivité constatés entre les caisses, permettra de réduire les différences de productivité et de générer, dès 2009, des gains supplémentaires ;
- enfin, les éléments de contexte de 2007 à 2011, cités par le directeur de la CNAF, n'entrent pas dans l'objet de la mission qui est centrée sur la mise en œuvre du RSA en 2009. Ils pourront être repris dans le cadre de la négociation de la COG.

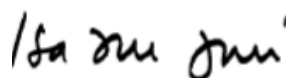
Fait à Paris, le 14 janvier 2009

L'inspecteur général des Finances,

L'inspectrice générale des affaires sociales,

A blue ink signature consisting of a stylized 'Y' followed by a horizontal line and a small flourish.


Yves BONNET

A black ink signature in cursive script that reads 'Isabelle YENI'.

Isabelle YENI

L'inspecteur des Finances,

L'inspecteur des affaires sociales,

A black ink signature in cursive script that reads 'R. Dubois'.

Romain DUBOIS

A black ink signature in cursive script that reads 'Hervé Leost'.

Hervé LEOST

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE I : LETTRE DE MISSION

ANNEXE II : NOTE DE LA DIRECTION GENERALE DU TRESOR ET DE LA POLITIQUE ECONOMIQUE SUR LE DENOMBREMENT DES MENAGES BENEFICIAIRES DU RSA NON CONNUS DES CAF

ANNEXE III : NOTE DE LA DIRECTION DE LA RECHERCHE, DES ETUDES, DE L'EVALUATION ET DES STATISTIQUES SUR LE DENOMBREMENT ET LA REPARTITION DES FOYERS ELIGIBLES AU RSA

ANNEXE IV : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

ANNEXE I

LETTRE DE MISSION



LE MINISTRE DU TRAVAIL,
DES RELATIONS SOCIALES,
DE LA FAMILLE
ET DE LA SOLIDARITÉ

LE MINISTRE DU BUDGET,
DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

LA SECRÉTAIRE
D'ÉTAT CHARGÉE
DE LA FAMILLE

LE HAUT COMMISSAIRE
AUX SOLIDARITÉS ACTIVES
CONTRE LA PAUVRETÉ

à

Monsieur le Chef du Service
de l'Inspection Générale des Finances

Monsieur le Chef du Service
de l'Inspection Générale des Affaires Sociales

Objet : mission d'expertise sur les effectifs nécessaires aux caisses d'allocations familiales pour gérer le Revenu de Solidarité Active

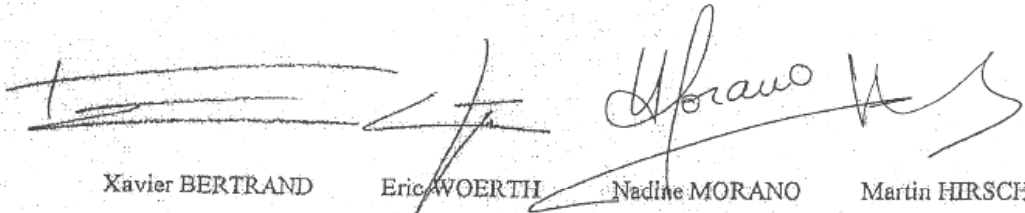
Dans le prolongement de la mission menée par l'Inspection générale des affaires sociales sur l'évaluation de la COG Etat-CNAF 2005-2008 et dans la perspective de la mise en œuvre opérationnelle du revenu de la solidarité active dès le 1^{er} juin 2009, nous souhaitons vous confier une mission complémentaire dont l'objet serait :

- de déterminer avec précision, le nombre d'emplois supplémentaires nécessaires à la mise en place du RSA pour l'ensemble du réseau des CAF. La CNAF l'évalue à ce stade à 1.961 équivalents temps plein (ETP), sur la base de projections établies à partir de son Observatoire des charges.
- d'évaluer le volume et le rythme de recrutement de nouveaux agents compte tenu des redéploiements possibles permis par les gains de productivité et les mesures de simplification actées comme la suppression de la déclaration de ressources. Au-delà des mesures actées, dont la CNAF estime le gain à 641 emplois, ces économies dépendront de l'issue de la négociation de la COG et de l'effort de productivité demandé dans ce cadre aux caisses d'allocations familiales sur la période 2009-2012. La CNAF a cependant besoin d'être informée dès le début du mois de décembre des recrutements qu'elle sera autorisée à faire pour la mise en œuvre du RSA. Aussi, vous vous attacherez à formuler vos propositions sur les recrutements en expertisant les gains liés aux mesures de simplification déjà actées et ceux qui seraient réalisables en 2009.

Vous veillerez à distinguer les recrutements qui devraient être opérés sous forme de CDD pour accompagner ponctuellement la montée en charge du RSA en 2009, de ceux qui seront effectués de façon pérenne. Vous prendrez en compte les délais de formation pour préconiser le rythme de recrutement optimal en 2009, notamment pour faire face à l'activité liée au démarrage du RSA en juin 2009.

Votre rapport devra déterminer avec précision le nombre d'ETP ou d'emplois de la branche famille retenu comme référence pour assurer le suivi du nombre d'emplois supplémentaires affectés à la gestion du RSA.

Nous attacherions du prix à recevoir vos conclusions pour le 1er décembre 2008.



Xavier BERTRAND Eric WOERTH Nadine MORANO Martin HIRSCH

ANNEXE II

NOTE DE LA DIRECTION GENERALE DU TRESOR ET DE LA POLITIQUE ECONOMIQUE SUR LE DÉNOMBREMENT DES MÉNAGES BÉNÉFICIAIRES DU RSA NON CONNUS DES CAF



DIRECTION GÉNÉRALE
DU TRÉSOR ET DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE

Paris, le 26 novembre 2008

SERVICE DES POLITIQUES PUBLIQUES
SOUS-DIRECTION POLITIQUES SOCIALES ET EMPLOI
BUREAU RETRAITES ET REDISTRIBUTION
POLSOC3
AFFAIRE SUIVIE PAR : CHLOÉ TAVAN
REFERENCE : POLSOC3-2008-64

NOTE POUR LA MISSION IGAS IGF

OBJET : Dénombrement des ménages bénéficiaires du RSA non connus des CAF

La présente fiche ventile les ménages percevant du RSA « chapeau » selon qu'ils perçoivent ou non d'autres prestations de la CAF.

Le scénario simulé correspond à celui envisagé par le gouvernement dans le cadre du projet de loi généralisant le RSA. La simulation est réalisée à l'aide du modèle SAPHIR et s'appuie donc sur les données des enquêtes Revenus fiscaux (ERF) dont le champ est restreint aux ménages ordinaires de France métropolitaine. Les prestations sont calculées sur barème, sur la base de la législation 2007.

Les chiffrages sont statiques et n'intègrent pas de modifications de comportements liées à la réforme.

La notion de famille au sens de la CAF ou de foyer RMI n'existe pas dans la version de Saphir ayant servi aux simulations. Les prestations familiales et les minima sociaux sont donc calculés au niveau du ménage.

Dans le cadre de ce scénario, les simulations de Saphir conduisent à environ **2 millions de ménages qui seraient bénéficiaires du RSA « chapeau »**. Parmi eux, environ **1,7 million de ménages seraient aujourd'hui non bénéficiaires du RMI ou de l'API**. Parmi ces derniers, environ **1,2 million bénéficient d'une prestation** familiale et/ou d'une allocation logement, et sont à ce titre connus des CAF.

Ainsi, environ **0,5 million de ménages ne bénéficient d'aucune prestation** aujourd'hui versée par les CAF et seraient bénéficiaires du RSA.

Ces éléments doivent toutefois être pris avec précaution, en raison de plusieurs limites du modèle utilisé pour réaliser ces estimations. En particulier :

- **comme indiqué plus haut, l'unité de base utilisée par le modèle Saphir est le ménage, qui ne correspond pas à l'unité de base qui sera effectivement retenue pour le bénéfice du RSA** ; il existe en effet un certain nombre de configurations dans lesquelles un ménage peut regrouper deux (voire plus dans des cas exceptionnels) foyers bénéficiaires du RSA. Il est probable que **le nombre de foyers bénéficiaires du RSA sera supérieur au nombre de ménages bénéficiaires** tel qu'il ressort de Saphir. Ce facteur d'imprécision correspond ainsi à un

aléa haussier par rapport au chiffre de 0,5 million de bénéficiaires du RSA non connus des CAF tel qu'il ressort mécaniquement du modèle Saphir ;

- **le modèle permet d'estimer un nombre de bénéficiaires à un instant donné mais ne donne pas d'indication sur le nombre d'ouvertures de droit dans l'année** : les évaluations réalisées le sont sur la base de revenus annuels, dont on déduit un nombre « instantané » de ménages bénéficiaires du RSA ; l'estimation du nombre d'ouvertures de droit dans l'année, qui est *a priori* supérieur, nécessiterait l'utilisation d'un modèle à pas trimestriel, ce qui n'est pas possible avec Saphir ;
- **la simulation est réalisée à partir de données issues de l'Enquête Revenus Fiscaux (ERF) 2003** (données fiscales portant sur les revenus 2003 appariées avec l'enquête Emploi du quatrième trimestre 2003). Afin de représenter la situation de 2007, il est donc nécessaire de recalculer les données sur l'année 2007, pour représenter l'évolution de la population et des revenus entre 2003 et 2007. Ce recalage est effectué de manière relativement uniforme, et ne prend en particulier pas en compte de possibles déformations de la structure socio démographique ou de la distribution des revenus. Ceci peut conduire à des biais dans les estimations de ménages bénéficiaires du RSA, mais également des ménages bénéficiaires d'autres prestations versées par les CAF (PF ou AL). Le sens et l'ampleur de l'aléa correspondant sur le nombre d'allocataires inconnus des CAF est toutefois difficile à évaluer ;
- **le bénéfice des prestations sociales est simulé par le modèle, à partir des barèmes correspondant à la législation 2007** : le nombre de bénéficiaires de prestations versées par les CAF peut ainsi différer du nombre de bénéficiaires effectifs, notamment pour les allocations dont le bénéfice est conditionné à d'autres critères que le revenu ou la composition familiale. A titre d'exemple, les allocations logement pour les locataires sont estimées par Saphir sur barème, à partir du loyer imputé par l'Insee dans l'ERF grâce à une équation estimée sur la base de l'enquête logement 2002 ; pour les accédants, à défaut de connaître les remboursements d'emprunt, Saphir impute le montant d'AL fourni par l'Insee dans l'ERF.

Encadré : hypothèses retenues pour la simulation

Le scénario de RSA simulé est construit sur les hypothèses de base suivantes :

- RSA calculé avec un TMI (taux marginal d'imposition) fixe de 38 % ;
- RSA non versé aux ménages de jeunes de moins de 25 ans sans enfant à charge ni à ceux qui bénéficient de l'AAH ;
- gel des seuils et des plafonds de la PPE une année ;
- imputation du RSA sur la PPE ;
- traitement du forfait logement (FL) : FL systématiquement retiré du revenu garanti pour les propriétaires et les logés à titre gratuit ; minimum entre FL et AL retranché aux locataires et aux accédants à la propriété.

Les prestations familiales simulées et prises en compte ici sont :

- les allocations familiales ;
- le complément familial ;
- la Paje ;
- l'allocation de rentrée scolaire ;
- l'allocation de soutien familial ;
- le CLCA.

ANNEXE III

NOTE DE LA DIRECTION DE LA RECHERCHE, DES ETUDES, DE L'EVALUATION ET DES STATISTIQUES SUR LE DENOMBREMENT ET LA REPARTITION DES FOYERS ELIGIBLES AU RSA



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

Direction de la recherche, des études, de
l'évaluation et des statistiques
Sous-direction « synthèses, études
économiques et évaluation »

Paris, le 02/12/2008
DREES-DIR N° 71/2008

Bureau « Études structurelles et évaluation »
Dossier suivi par : Marie-Cécile Cazenave
Tél : 01 40 56 82 95
Fax : 01 40 56 88 00

Note à l'attention de la mission IGF/IGAS

Objet : Dénombrement et répartition des foyers éligibles au RSA

Cette note présente des chiffrages sur le nombre et la répartition des foyers éligibles au RSA selon trois catégories : les foyers éligibles au RMI et à l'API, les foyers appartenant à des familles ou à des ménages éligibles à d'autres prestations délivrées par la CNAF et les foyers restants, considérés comme inconnus de la CNAF au moment où ils deviennent éligibles au RSA.

Ces chiffrages sont réalisés avec le modèle INES et portent sur **le champ des ménages ordinaires de France métropolitaine¹**. Ils portent sur le nombre de foyers éligibles au RSA mais pas sur le nombre d'allocataires, qui dépendra du taux de recours au RSA. De plus, ils sont établis **pour l'année 2007. Ils ne préjugent donc pas du nombre de foyers éligibles au RSA en 2009, ni a fortiori du nombre de bénéficiaires effectifs du RSA en 2009.**

Tributaires des spécifications du modèle dont l'objet n'est pas l'évaluation des moyens de gestion des prestations, les résultats présentés ci-dessous mériteraient d'être confrontés de façon approfondie avec ceux établis par les services concernés. Ce travail n'a pas pu être réalisé dans les délais impartis.

Copie à

- Monsieur FERNANDEZ, Directeur de cabinet de Monsieur Xavier BERTRAND
- Monsieur TAVERNIER, Directeur de cabinet de Monsieur Eric WOERTH
- Monsieur CHIEZE, Directeur du cabinet de Madame Nadine MORANO:
- Madame WARGON, Directrice de cabinet de Monsieur Martin HIRSCH
- Monsieur ROBIN, Conseiller technique au cabinet de Monsieur Xavier BERTRAND
- Madame LIGNOT-LELOUP, Conseillère au cabinet de Monsieur Eric WOERTH
- Monsieur SIMBSLER, Conseiller technique au cabinet de Madame Nadine MORANO
- Monsieur DUJOL, Conseiller technique au cabinet de Monsieur Martin HIRSCH
- Madame SIMON, Conseillère au cabinet Monsieur Martin HIRSCH

- Monsieur LIBAULT, Directeur de la sécurité sociale
- Monsieur BOUYOUX, Directeur de la Direction Générale du Trésor et de la Politique Économique
- Madame PARIS, Directrice des statistiques, des études et de la recherche
- Monsieur CARAYON, Chef de service de la Direction du Budget

¹ les ménages ordinaires sont les ménages ne vivant pas en établissement

1. Décompte et répartition des foyers éligibles au RSA

Nous cherchons à estimer le nombre d'allocataires du RSA qui ne sont pas connus par les CAF, et qui correspondront donc à des dossiers supplémentaires. Deux logiques différentes peuvent être adoptées :

- une logique d'ouverture de dossier, qui correspond à la situation où un individu inconnu des CAF, c'est-à-dire ne percevant ni minima sociaux ni prestations vient ouvrir un dossier dans le courant de l'année,
- une logique de traitement de dossier, qui correspond aux dossiers que les CAF traiteront en plus chaque trimestre du fait du RSA.

Par exemple, une personne inconnue de la CNAF qui se présente au début de l'année pour ouvrir des droits au RSA et qui va toucher du RSA pendant les quatre trimestres correspond à une ouverture de dossier dans l'année ainsi qu'un traitement de dossier pour chaque trimestre. En revanche, une personne qui perçoit du RMI et du RSA chapeau au début de l'année puis uniquement du RSA chapeau n'implique pas d'ouverture de dossier (il est connu des CAF en tant qu'ancien allocataire du RMI) mais trois traitements de dossiers supplémentaires sur l'année.

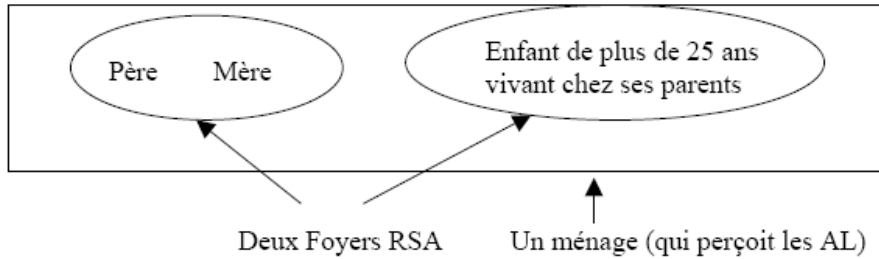
	T1	T2	T3	T4
Cas 1	RSA pas d'autre prestation	RSA pas d'autre prestation	RSA pas d'autre prestation	RSA pas d'autre prestation
Cas 2	RSA RMI	RSA pas d'autre prestation	RSA pas d'autre prestation	RSA pas d'autre prestation

On distingue donc deux notions différentes, selon que l'on se place sur l'ensemble de l'année ou par trimestre.

Dans les deux cas, le nombre de foyers éligibles au RSA mais inconnus des CAF risque d'être sous-estimé car nous considérons comme connus par les CAF l'ensemble des foyers qui bénéficient de prestations sociales, y compris les allocations logement.

Or, les allocations logement sont délivrées au niveau du ménage, qui est une unité plus large que le foyer RSA². Un allocataire du RSA peut donc percevoir des allocations logement en tant que personne à charge d'un ménage éligible aux allocations logement. Dans ce cas, bien que bénéficiaire d'une prestation, il n'est pas connu des CAF en tant qu'allocataire (cf schéma).

² A titre d'exemple, un enfant de 26 ans vivant chez ses parents qui perçoivent des allocations logement est connu comme enfant à charge pour cette prestation mais constituera un foyer RSA autonome.



De ce fait, le nombre de foyers ventilés dans les inconnus est sous-estimé.

A l'inverse, l'absence de prise en compte du mécanisme d'intéressement du RMI et de l'API dans le modèle Ines peut conduire à considérer à tort comme inconnus de la CNAF les foyers qui ne bénéficient plus du RMI mais continuent à percevoir un montant forfaitaire au titre de l'intéressement.

Encadré 1 : les différentes unités

Ménage : ensemble des personnes vivant sous le même toit.

Famille au sens de la CNAF : individu et le cas échéant son conjoint (marié, pacsé ou concubin). Les enfants font partie de la famille au sens de la CNAF s'ils sont âgés de moins de 21 ans, n'ont pas de personne à charge et ne perçoivent pas plus de 55% du Smic brut.

Foyer RMI : individu et le cas échéant son conjoint (marié, pacsé ou concubin). Les enfants de moins de 25 ans sont considérés comme faisant partie du foyer RMI de leurs parents lorsque leurs ressources propres sont inférieures au supplément de RMI socle qu'ils apportent.

Foyer RSA : individu et le cas échéant son conjoint (marié, pacsé ou concubin). Les enfants de moins de 25 ans sont considérés comme faisant partie du foyer RSA de leurs parents lorsque leurs ressources propres au sens du RSA (*i.e.* ensemble des ressources et revenus d'activité abattus du taux défini dans le RSA) sont inférieures au supplément de RSA socle qu'ils apportent.

Pendant l'année 2007, 3,3 millions de foyers auraient été éligibles au RSA et parmi eux 0,6 million correspondraient à des foyers ne percevant pas d'autres prestations dans l'année.

Selon le modèle Ines, 3,3 millions de foyers auraient été susceptibles de demander le bénéfice du RSA en 2007. Parmi eux, 1,6 million (soit 49 %) de foyers sont aussi éligibles au RMI au moins une fois dans l'année, donc ne représentent pas de nouveau foyers pour la CNAF, et 1 million sont également connus par la CNAF comme membres d'une famille ou d'un ménage bénéficiant d'une autre prestation (voir la liste de ces prestations dans l'encadré méthodologique). Restent environ 650 000 foyers ne bénéficiant d'aucune prestation délivrée par la CNAF mais qui auraient été susceptibles de s'adresser à la CNAF pour demander le RSA dans le courant de l'année 2007.

Tableau 1 : répartition des foyers éligibles au RSA en 2007*

	nombre	structure en %
foyers éligibles au RMI ou à l'API	1 569 000	49
autres bénéficiaires de la CNAF	1 082 000	33
foyers inconnus de la CNAF	644 000	19
total : ensemble des foyers éligibles au RSA	3 296 000	100

Champ : les foyers éligibles au RSA en 2007 au moins un trimestre dans l'année. France métropolitaine, ménages ordinaires.

Lecture : Parmi les 3,3 millions de foyers bénéficiaires du RSA en 2007, on compte 1,6 million (soit 49 %) de foyers bénéficiaires du RMI ou de l'API.

Calculs : DREES, modèle Ines (DREES-INSEE).

* Nota Bene : les résultats sont établis pour l'année 2007 et ne préjugent pas du nombre de foyers éligibles au RSA l'année de sa mise en place.

Ce premier chiffrage répond à une logique de coût d'entrée pour la CNAF car il présente le nombre de foyers qui auraient été éligibles au RSA au cours de l'année 2007, donc susceptibles de se présenter à la CNAF pour en bénéficier. Il permet d'établir le nombre théorique d'ouverture de droits au RSA dans l'année et de les ventiler en catégories de bénéficiaires. Selon ce chiffrage, l'introduction du RSA en 2007 aurait donc théoriquement nécessité l'ouverture de 644 000 nouveaux dossiers par la CNAF au cours de l'année.

Comme précisé plus haut, la part des foyers inconnus par la CNAF est sous-estimée du fait de la confusion entre allocataire et bénéficiaire d'allocations logement. Un autre élément peut également conduire à sous-estimer le nombre de nouveaux dossiers à gérer pour les CAF : dans la réalité, les CAF ne gardent pas toujours les données des bénéficiaires des minima sociaux plus de deux trimestres après leur sortie du dispositif. Ainsi, un foyer sortant du RMI au premier trimestre 2007 et entrant au RSA au quatrième trimestre est entre temps redevenu un inconnu pour sa CAF.

Chaque trimestre, la CNAF aurait eu potentiellement en moyenne à 2,7 millions de foyers RSA à gérer, dont 562 000 dossiers supplémentaires du fait du RSA.

Le chiffrage précédent présente le nombre de foyers éligibles en flux sur l'année et ne tient pas compte de la temporalité ni de la durée du bénéfice des différentes prestations. Il est possible de procéder au même dénombrement avec une logique instantanée, en considérant le nombre de foyers éligibles au RSA chaque trimestre de l'année 2007. C'est l'objet du tableau 2 qui présente la moyenne des quatre trimestres de l'année 2007.

Tableau 2 : répartition des foyers éligibles au RSA en moyenne sur un trimestre (année 2007)*

	nombre	structure en %
foyers éligibles au RMI ou à l'API	1 167 000	44
autres bénéficiaires de la CNAF	1 001 000	37
foyers inconnus de la CNAF	562 000	20
total : ensemble des foyers éligibles au RSA	2 731 000	100

Champ : les foyers éligibles au RSA en moyenne sur un trimestre de l'année 2007. France métropolitaine, ménages ordinaires.

Lecture : Parmi les 2,7 millions de foyers bénéficiaires du RSA en moyenne sur un trimestre de l'année 2007, on compte 1,2 million (soit 44 %) de foyers bénéficiaires du RMI ou de l'API, 1 million d'autres bénéficiaires et 562 000 foyers inconnus de la CNAF.

Calculs : DREES, modèle Ines (DREES-INSEE).

* **Nota Bene** : les résultats sont établis pour l'année 2007 et ne préjugent pas du nombre de foyers éligibles au RSA l'année de sa mise en place.

D'après ce deuxième chiffrage, à chaque trimestre de l'année 2007, la CNAF aurait eu potentiellement à gérer en moyenne 2,7 millions de foyers éligibles au RSA, dont 1,2 million qui auraient été également éligibles au RMI ou à l'API et 1 million qui auraient appartenus à un ménage éligible à une autre prestation délivrée par la CNAF. Chaque trimestre, la CNAF aurait donc eu à traiter potentiellement 562 000 dossiers supplémentaires du fait du RSA.

2. Dénombrement des bénéficiaires du RSA selon le montant de RSA potentiellement perçu

Nous avons jusqu'à présent raisonné en termes de foyers éligibles aux différentes prestations. Cependant, dans les faits, le nombre de bénéficiaires effectifs du RSA dépendra du taux de recours à la prestation. Si on ne peut anticiper ce taux de recours, on peut néanmoins supposer que tous les foyers ne le demanderont pas, en particulier les foyers qui pensent avoir droit à un montant de RSA faible (quoi qu'*a priori*, il semble difficile de pouvoir estimer ce montant).

Sans préjuger du lien entre montant potentiel de RSA perçu et recours au RSA, il semble intéressant de présenter la distribution des montants de RSA potentiellement perçus, notamment pour les foyers inconnus de la CNAF.

Tableau 3 : distribution des montants de RSA par décile en € par mois en moyenne sur l'ensemble des trimestres où le RSA est perçu en 2007

	d10	d20	d30	d40	d50	d60	d70	d80	d90	d100
tous	39	69	106	146	189	255	325	397	425	906
inconnus CNAF	18	33	47	64	85	108	139	172	218	447

Champ : les foyers éligibles au RSA en 2007. France métropolitaine, ménages ordinaires.

Lecture : 10 % des foyers éligibles au RSA en 2007 auraient pu percevoir un RSA inférieur à 39 € par mois en moyenne sur l'ensemble des trimestres où ils sont éligibles au RSA (cf. tableau 5 en annexe pour la répartition des foyers selon le nombre de trimestres d'éligibilité au RSA).

Calculs : DREES, modèle Ines (DREES-INSEE).

Tableau 4 : nombre de foyers qui auraient potentiellement perçu un montant de RSA inférieur à ... par mois, en moyenne sur un trimestre de l'année 2007

	tous les bénéficiaires		dont inconnus	
	nombre	part en %	nombre	part en %
10 € par mois	60 000	2,2	27 000	4,9
15 € par mois	116 000	4,3	59 000	10,5
20 € par mois	171 000	6,2	82 000	14,5
30 € par mois	275 000	10,1	124 000	22,0

Champ : les foyers éligibles au RSA en moyenne sur un trimestre de l'année 2007. France métropolitaine, ménages ordinaires.

Lecture : 6,2 % des foyers potentiellement éligibles au RSA en moyenne sur un trimestre de l'année 2007 auraient pu percevoir un RSA d'un montant inférieur à 20 € par mois en moyenne par trimestre. C'est notamment le cas pour 14,5 % des foyers inconnus de la CNAF.

Calculs : DREES, modèle Ines (DREES-INSEE).

Le tableau 4 permet en outre d'estimer le nombre de foyers RSA qui auraient été exclus du bénéfice de la prestation dans l'hypothèse d'un relèvement du seuil de non-versement.

Ainsi, si le seuil de non versement était relevé à 15 € par mois, 4 % des bénéficiaires potentiels du RSA seraient exclus de la prestation en moyenne sur un trimestre, ce pourcentage étant de 10 % au sein des bénéficiaires définis précédemment comme inconnus par les CAF.

Notons que le fait d'exclure les foyers du RSA en deçà d'un certain montant ne conduit pas mécaniquement à faire diminuer leur niveau de vie à l'horizon d'une année, dans la mesure où le RSA versé se traduit en partie par une baisse de la PPE perçue l'année suivante.

Annexe méthodologique

La simulation est réalisée à l'aide du modèle de microsimulation INES. Ce modèle, cogéré par la DREES et l'INSEE permet de simuler la législation socio-fiscale sur un échantillon représentatif de la population restreinte aux ménages ordinaires vivant en France métropolitaine. Il s'appuie sur les données des enquêtes Revenus fiscaux (ERF) 2005, qui sont recalées afin de représenter la population des ménages ordinaires de France métropolitaine de 2007. Les prestations sont calculées sur barème, sur la base de la législation 2007 et à partir des revenus de 2006 ou 2007.

Limites :

L'utilisation de ce modèle présente un certain nombre de limites :

1/ Le modèle Ines simule la législation socio-fiscale de 2007 en y incluant le RSA. Les résultats s'interprètent pour l'année 2007 comme si le RSA avait été en vigueur cette année là. Le scénario de RSA simulé correspond à celui envisagé par le gouvernement dans le cadre du projet de loi généralisant le RSA (voir hypothèses dans l'encadré méthodologique). La simulation ne préjuge pas du nombre de foyers éligibles au RSA en 2009, ni *a fortiori* du nombre de bénéficiaires effectifs du RSA en 2009.

2/ Les chiffrages sont statiques et n'intègrent pas de modifications de comportements liées à la réforme.

3/ L'unité d'analyse utilisée par le modèle est le foyer au sens du RSA. Nous considérons les foyers potentiellement éligibles au RSA. Ce nombre ne préjuge pas du nombre de bénéficiaires effectifs du RSA, qui dépendra du taux de recours au RSA.

4/ Les mécanismes d'intéressement du RMI et de l'API ne sont pas pris en compte.

Scénario de RSA simulé :

Le scénario de RSA simulé est construit sur les hypothèses de base suivantes :

- le RSA est calculé avec un taux marginal d'imposition fixe de 38 %,
- il n'est pas versé aux foyers de jeunes de moins de 25 ans sans enfant à charge ni aux familles qui bénéficient de l'AAH,
- traitement du forfait logement (FL) : FL systématiquement retiré du revenu garanti pour les propriétaires et les logés à titre gratuit ; minimum entre FL et AL retranché du revenu garanti pour les locataires et les accédants à la propriété.
- seuil de versement : le RSA n'est pas versé en dessous de 6 € par mois

Prestations familiales prises en compte :

Les prestations familiales simulées et prises en compte parmi les prestations délivrées par la CNAF sont :

- les allocations familiales,
- le complément familial,
- la PAJE,
- l'allocation de rentrée scolaire,
- l'allocation de soutien familial,
- le complément de choix d'activité
- l'allocation adulte handicapé
- le complément d'allocation adulte handicapé
- l'allocation d'éducation pour enfant handicapé,
- les allocations logement
- le complément mode de garde

Annexe 2 : Décomposition par trimestres du bénéfice du RSA, du RMI et de l'API

Tableau 5 : nombre de trimestres de bénéfice potentiel du RSA en 2007

nombre de trimestres	nombre de foyers	part en %
1	436 000	13
2	333 000	10
3	287 000	9
4	2 240 000	68

Champ : les foyers éligibles au RSA en 2007. France métropolitaine, ménages ordinaires.

Lecture : 2,2 millions de foyers sont éligibles au RSA pour les quatre trimestres de l'année 2007, ce qui représente 68 % de l'ensemble des foyers éligibles au RSA sur l'année.

Calculs : DREES

Tableau 6 : répartition des bénéficiaires du RMI et de l'API

nombre de trimestres	nombre de foyers	part en %
0	1 726 000	52
1	327 000	10
2	211 000	6
3	205 000	6
4	827 000	25

Champ : les foyers éligibles au RSA en 2007. France métropolitaine, ménages ordinaires.

Lecture : parmi les foyers potentiellement éligibles au RSA en 2007, on compte 327 000 foyers éligibles au RMI et à l'API un seul trimestre, soit 10 % de l'ensemble des foyers éligibles au RSA sur l'année.

Calculs : DREES

ANNEXE IV

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

I. MINISTERE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

Cabinet du ministre

- Mathilde LIGNOT-LELOUP, conseillère.
- Gautier BAILLY, conseiller technique.

Direction du budget – 6^e sous-direction « politique de l'emploi, politique de formation, retraite »

- François CARAYON, sous-directeur.
- Alexandre KOUTCHOUK, chef du bureau BSI « solidarité et intégration ».
- Fabrice PERRIN, rédacteur au bureau BSI.

II. MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

Direction générale du trésor et de la politique économique

- Nicolas CARNOT, sous-directeur « politiques sociales et emploi ».
- Gautier MAIGNE, chef de bureau, retraites et redistribution.

III. HAUT-COMMISSARIAT AUX SOLIDARITES ACTIVES CONTRE LA PAUVRETE

Cabinet du Haut-Commissaire

- Emmanuelle WARGON, directrice de cabinet.
- Etienne GRASS, directeur-adjoint de cabinet.
- Jean-Benoît DUJOL, conseiller.
- Virginie MAGNANT, conseillère budgétaire.

IV. SECRETARIAT CHARGE DE LA FAMILLE

Cabinet de la secrétaire d'Etat

- François CHIEZE, directeur de cabinet.
- Christophe TISSOT, directeur-adjoint de cabinet.
- Jacques SIMBSLER, conseiller technique.

V. MINISTERE DE LA SANTE, DE LA JEUNESSE, DES SPORTS ET DE LA VIE ASSOCIATIVE

Direction de la sécurité sociale

- Dominique LIBAULT, directeur.
- François GODINEAU, sous-directeur « gestion et systèmes d'informations ».
- Marie DAUDÉ, adjointe « sous-direction de l'accès aux soins, des prestations familiales et des accidents du travail ».
- Florent MANGIN, chef du bureau 4A « gestion comptable et budgétaire des organismes de sécurité sociale ».

VI. MINISTERE DU TRAVAIL, DES RELATIONS SOCIALES, DE LA FAMILLE ET DE LA SOLIDARITE

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

Sous-direction « synthèses, études économiques, évaluation »

- Sophie BUFFETEAU, chef du bureau « études structurelles et évaluations ».
- Marie-Cécile CAZENAVE, chargée d'études.

VII. CAISSE NATIONALE DES ALLOCATIONS FAMILIALES

- Hervé DROUET, directeur général.
- Daniel BEQUIGNON, directeur de l'évaluation et de la stratégie.
- Hélène PARIS, directrice des statistiques, études et recherches.
- Frédéric MARINACCE, directeur des politiques sociale et familiale.
- Arnaud ROZAN, adjoint.
- Gilles CHAPPAZ, directeur des ressources et du réseau.
- Michèle BALESTRA, responsable de la gestion budgétaire, immobilier.
- Yves HIRRIEN, responsable de la relation de service.