

DOSSIER D'ETUDE N° 97
Octobre 2007



Cyprien Avenel, Stéphane Donné

La décentralisation du RMI
trois ans après

Enquête auprès des CAF

CNAF

Table des matières

INTRODUCTION	3
1. Le RMI et les éléments en faveur de la décentralisation	3
2. La décentralisation du RMI.....	6
3. La décentralisation et les CAF	8
4. Une deuxième enquête par questionnaire auprès de toutes les CAF	9
1. LA DECENTRALISATION RENFORCE LE ROLE DES CAF DE GESTIONNAIRE DE LA PRESTATION	12
1.1. Le processus d'extension des délégations de compétence se poursuit.....	12
1.2. Une modification de la politique de recouvrement des indus	15
1.3. Pas de changements en matière d'instruction administrative	18
2. UNE NOUVELLE POLITIQUE DE CONTROLE SE MET EN PLACE	22
2.1 Davantage de caisses ont procédé à des adaptations de la politique de contrôle entre . 2005 et 2006.....	22
2.2. Les cibles de ces contrôles sont très variées.....	23
2.3. Un tiers des caisses estime que les demandes de suspension de l'allocation RMI émises par le département sont en hausse	28
2.4. 47 % des caisses estiment que la politique de contrôle s'est un peu ou nettement renforcée depuis l'enquête 2005	30
3. DE NOUVELLES RELATIONS ENTRE LES CAF ET LES DEPARTEMENTS.....	32
3.1 Les échanges d'information statistique : un enjeu de connaissance.....	33
3.1.1. Les demandes d'information en provenance du département concernent davantage de caisses	33
3.1.2 La mise en œuvre de l'échange automatisé des données de gestion se poursuit et génère une insatisfaction persistante	35
3.2. L'opinion des caisses sur la décentralisation du RMI a peu changé et reste positive..	40
4. LE ROLE D'EXPERT DE LA PRESTATION ET D'ACTEUR DE LA POLITIQUE PREND PLUS D'AMPLEUR.....	45
4.1. Le rôle de partenaire à part entière.....	45
4.2. Le rôle d'expert du RMI.....	46
4.3. Le rôle délégataire	46
5. LES EFFETS DE LA DECENTRALISATION DU RMI SELON LES CAF.....	47
5.1 Un impact limité de la décentralisation du RMI sur les CAF	47
5.2. Opinion des CAF sur l'accès aux droits et l'insertion.....	48
CONCLUSION	50
BIBLIOGRAPHIE.....	52
ANNEXE : Questionnaire de l'enquête 2006	55

1. Le RMI et les éléments en faveur de la décentralisation

Le Revenu minimum d'insertion, institué par la loi du 1^{er} décembre 1988, inaugure un dispositif original dans le système de protection sociale car le principe de cette loi est d'associer une prestation financière et une démarche d'insertion. Sa vocation est de garantir à tout individu un revenu minimal d'existence et la possibilité d'une intervention sociale adaptée à la singularité de chaque situation : « *toute personne qui, en raison de son état physique ou mental, de la situation de l'économie et de l'emploi, se trouve dans l'incapacité de travailler, a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence* » (...) « *l'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficulté constitue un impératif national* ». La philosophie de la loi repose simultanément sur l'idée d'un droit à un revenu minimum d'existence et celle d'un droit à l'insertion.

L'instauration du RMI incarne une remise en cause des politiques sociales traditionnelles, centralisées et sectorisées, au profit d'approches qui se veulent plus globales, transversales et plus proches des populations. Le RMI se veut une politique partenariale, territoriale et fonctionnant sur le modèle du contrat et de l'insertion à la place des procédures d'indemnisation automatique (individualisation des politiques sociales). Ainsi le RMI est-il conçu comme un dispositif pivot des politiques d'insertion, qui s'imposent peu à peu comme une nouvelle catégorie d'action publique centrale de lutte contre l'exclusion. La notion d'insertion trouve une unité dans le principe d'une posture de l'intervention reposant sur la volonté de rompre avec les pratiques traditionnelles d'action sociale. Elle vise la mise en question des catégories d'« ayant droit » et les procédures automatiques de versement des prestations. Au lieu d'indemniser des difficultés sociales dans leur identité catégorielle, on le fait en fonction de la particularité de chaque situation. La loi du RMI établit ainsi une rupture fondamentale en introduisant au sein du droit universel les particularités de chaque situation pour s'adapter à leur spécificité (Castel, Lae, 1992). Le travailleur social est moins le dépositaire d'un système vertical de prestations qu'il n'est situé dans une relation horizontale avec le bénéficiaire. L'insertion cherche une recomposition du mode d'action sur un mode individualisé, et se veut une stratégie de médiation entre l'individu et la société selon une procédure contractuelle aussi souple que possible.

La loi lie ainsi le versement de l'allocation à la signature d'un « contrat d'insertion » ayant pour objectif d'impliquer le bénéficiaire dans un processus d'insertion professionnelle et sociale¹. L'institutionnalisation de la contrepartie personnelle à l'aide reçue signifie à la fois la volonté d'éviter l'assistance généralisée et d'une manifestation d'engagement chez le bénéficiaire (Astier, 1997). Celui-ci doit faire preuve de sa volonté à s'insérer et la société s'engage en retour à l'aider en proportion. L'aide n'est

¹ Le contenu du contrat ne repose pas sur des critères strictement définis et ouvre des marges de manœuvre entre la dimension sociale et professionnelle. La loi du 29 juillet 1992 ajoute des éléments plus délimités à la démarche d'insertion, le contrat d'insertion devant faire apparaître les termes entre les deux partis, le calendrier et son évaluation.

pas uniquement justifiée par l'existence d'un « manque » mais est aussi conditionnée par la démonstration à s'impliquer dans la résolution de sa difficulté.

Le RMI vise également à organiser l'action selon une logique transversale et globale d'une part, et à mobiliser une dimension territoriale d'autre part. La loi tente de rompre avec l'approche sectorielle des problèmes sociaux dans la mesure où la pauvreté est multidimensionnelle. Dès lors que les problèmes des familles (emploi, logement, travail, école, santé, etc.) sont intimement liés, convient-il de prendre en compte en même temps tous les problèmes d'une même personne. Il faut donc décloisonner les différentes administrations intervenant sur un même territoire et mettre en œuvre une approche partenariale faisant travailler ensemble tous les acteurs concernés : élus locaux, travailleurs sociaux, acteurs économiques, administrations, etc., doivent coordonner leurs efforts. Ainsi avait été créée une délégation interministérielle (DIRMI) coordonnant les actions menées. Il s'agit d'aller vers plus de proximité, de coordonner de façon optimale l'action publique, d'agir avec l'ensemble des acteurs concernés (Lafore, 1989).

La territorialisation de la politique signifie que l'insertion ne se régule pas seulement à partir du « centre » mais dans des contextes locaux concrets. Le territoire n'est pas seulement une unité administrative mais un espace économique et social dans le contexte des nouveaux partages des responsabilités issues de la décentralisation (lois de 1983). Prestation à caractère de solidarité nationale, la mise en œuvre du RMI ne sera pas décentralisée mais co-gérée entre l'Etat et le Département. Les décisions sont prises conjointement entre le préfet et le président du conseil général. Ce dernier doit notamment consacrer un budget minimum (17 % des prestations versées) au volet insertion. Des structures spécialisées nouvelles sont également créées pour rendre opérationnel le partenariat local et la mobilisation des savoirs faire nouveaux autour de l'insertion. Le Conseil départemental de l'insertion (CDI) doit définir et mettre en œuvre un programme départemental d'insertion (PDI). Au niveau départemental, les Commissions locales d'insertion (CLI) renouvellent ou valident les contrats d'insertion en présence des différents acteurs locaux concernés. L'approche territoriale trouve son outil dans le PDI. La gestion de la prestation est assurée par la CAF ou la MSA.

Enfin, le RMI est instauré lors d'une période où apparaissent de nouvelles formes de pauvreté, symbolisées par le terme d'exclusion. L'exclusion comme fait inédit s'impose réellement sous les effets de la crise économique, lorsque la France découvre ceux qu'on appelle alors les « nouveaux pauvres », c'est-à-dire les personnes, autrefois bien intégrées dans la société et la vie professionnelle, qui basculent dans le chômage et la précarité de l'emploi. Le constat que la crise de l'emploi n'est pas une étape, mais une situation vraisemblablement installée pour longtemps conduit à se focaliser sur la question d'une dualisation sociale. L'exclusion ne désigne plus un phénomène « résiduel » destiné à disparaître, mais un élément structurel de la société. En même temps, les situations d'instabilité de l'emploi et de la sphère familiale se sont diffusées à l'ensemble de la société (Paugam, 1996). Se répand alors une angoisse collective face au risque du chômage car chacun peut connaître un proche concerné par les difficultés d'intégration professionnelle. Avec la figure du SDF, la société française redécouvre également les situations d'extrême pauvreté et, parallèlement, les stratégies humanitaires, l'intervention privée de l'assistance, s'institutionnalisent. La politique

sociale et familiale française, conçue dans la perspective promotionnelle du « travailleur bon père de famille », sur la base des mécanismes des droits compensateurs traitant les risques conjoncturels de l'existence, est confrontée à la prise en charge de situations durables. L'instauration du RMI incarne bien ces changements. La présence d'enfants à charge n'est pas une condition d'attribution et le critère principal est l'absence de ressources; de plus, il est financé par l'impôt et non par des cotisations sociales.

Un peu plus de quinze ans après, les évaluations successives du RMI convergent pour l'essentiel vers un constat désormais largement connu : le RMI assure un droit à un revenu minimum d'existence. Mais la faiblesse du dispositif réside dans le passage vers l'insertion professionnelle.

Fin Juin 2007, on comptait environ 1,2 million d'allocataires du RMI (Cazain et *al.*). En prenant en compte tous les ayants droits, on dénombre plus de 2,5 millions de personnes concernées par le RMI, c'est-à-dire 4 % environ de la population de la métropole et environ 20 % dans les DOM. La population des allocataires du RMI compte une forte proportion d'isolés (environ 60 %) et un quart de familles monoparentales. Environ un quart des allocataires du RMI sont dans le dispositif depuis moins de un an et la moitié le sont depuis trois ans et plus. Le plus souvent, ce sont des chômeurs de longue durée ayant un niveau de formation et de qualification faible. L'ensemble de ces critères a souvent conduit à définir la population du RMI par un double processus de pauvreté économique et de vulnérabilité relationnelle (Castel, 1995). Par ailleurs, toutes les études ont souligné la grande hétérogénéité de la population allocataire. À cet égard, rien n'est plus significatif que la diversité des typologies existantes sur les bénéficiaires du Revenu Minimum d'Insertion.

Mais c'est moins le principe du revenu minimum, que le versant de la démarche d'insertion qui suscite la controverse. Le bilan est en effet mitigé en la matière. Le rapport de la cour des comptes (2001) souligne le faible taux de contractualisation. En effet, seule la moitié des allocataires signe un contrat d'insertion, et souvent bien au-delà du délai de trois mois défini par la loi. Le contenu des contrats est également sujet à caution. Surtout, les mesures d'insertion proposées se heurtent au chômage chronique et ont du mal à fonctionner comme un tremplin vers un emploi plus stable. Les évaluations sur le RMI montrent que l'âge et le niveau de diplôme sont des critères significatifs pour sortir vers l'emploi. De plus, les ressources et les réseaux relationnels sont plus performants que les mesures d'insertion. Mais les allocataires les plus âgés et les moins qualifiés restent à la marge et ne bénéficient pas des périodes d'embellie économique.

La plupart des évaluations quant à l'insertion *professionnelle* ramènent au constat d'une installation de nombreuses situations au sein d'une insertion *sociale*. Le problème n'est pas l'outil, c'est-à-dire le « contrat » d'insertion, mais la faiblesse de l'offre, qui ne peut satisfaire les attentes suscitées. Dès lors que l'emploi stable se dérobe, les individus sont saisis dans l'enceinte du préalable à l'insertion professionnelle, de sorte que beaucoup de ceux qui transitent par le dispositif sont comme piégés dans cet espace de statuts intermédiaires, dont seule une partie parvient à intégrer le secteur de l'économie ordinaire, en particulier ceux qui sont les plus qualifiés. L'écart est en effet très

important entre les catégories de bénéficiaires cumulant les difficultés, et ceux qui se révèlent diplômés, souvent jeunes, passant ponctuellement dans le dispositif en attente d'un emploi qu'ils finissent par trouver le plus souvent.

Cette situation a peu à peu installé la critique des « trappes de pauvreté » ou « trappe à inactivité » qui enferment les bénéficiaires dans l'assistance (Belorgey, 2000). Cependant, le législateur a renforcé au cours du temps les mécanismes d'intéressement, c'est-à-dire la possibilité de cumuler pendant un certain temps les bénéfices du RMI avec les revenus d'un emploi. Mais ce système ne bénéficie qu'à une partie des allocataires. En 2002, en métropole, près de 125.000 d'entre eux (environ 13%) ont été concernés par l'intéressement, dont un cinquième dans des CES. Les trappes d'inactivité renvoient aux situations où le retour à l'emploi n'engendre pas un gain net de revenus par rapport au bénéfice des ressources de prestations sociales et des droits connexes associés au RMI (Padieu, 1997, CERC, 1997). Selon cette thèse, il n'est plus nécessaire de travailler pour vivre dans la mesure où les salaires nets à plein temps des emplois faiblement qualifiés sont souvent inférieurs aux revenus issus des prestations sociales. Cependant, ce modèle n'explique ni pourquoi une partie de ceux qui auraient « intérêt » financièrement à rester dans le dispositif choisissent de retravailler, ni au contraire pourquoi une partie de ceux qui auraient « intérêt » à sortir du dispositif restent au RMI (Dubet, Vérétoit, 2001).

En définitive, il ressort des évaluations successives le fait que le RMI assure bien plus une fonction de protection des populations les plus fragiles et d'aménagement des situations de pauvreté qu'il ne favorise pour ces dernières une fonction de tremplin vers l'emploi. Au cœur du dispositif se trouve, dès les débats ayant présidé à sa mise en œuvre, une tension entre la logique des droits et des devoirs, entre l'inconditionnalité de l'aide monétaire et l'impératif d'une contrepartie en termes d'emploi.

2. La décentralisation du RMI

C'est cette situation qui est à l'origine de la décentralisation du RMI. La loi du 18 décembre 2003 confie au département le pilotage intégral du dispositif du RMI. Elle met fin au système de cogestion du volet insertion par l'État et le Département. La décentralisation, toutefois, ne remet pas en cause le caractère national de la prestation, le montant et les conditions d'attribution du RMI restant fixés au niveau national. Les caisses d'Allocations familiales (CAF) et les caisses de Mutualité sociale agricole (MSA) restent les organismes gestionnaires du paiement de l'allocation. Ce service de l'allocation est précisé dans des conventions, dont les règles générales sont fixées par décret, élaborées entre les CAF et les Départements. Ces conventions précisent les attributions respectives des CAF et des Conseils généraux, les délégations de compétences qui sont accordées aux CAF. Si le rôle des CAF comme organisme payeur de la prestation se trouve ainsi consacré, de nouvelles relations de coopération avec le département se mettent en place.

La décentralisation repose sur un double objectif : l'amélioration de l'insertion et la proximité de gestion, c'est-à-dire la volonté de traiter les situations au plus près du

terrain. En France, comme plus généralement en Europe et depuis longtemps aux Etats-Unis, l'esprit de la réforme est orienté par « l'activation » des dépenses dites « passives » de la protection sociale. Autrement dit, on passe d'une conception du RMI comme instrument de lutte contre la pauvreté à une conception du RMI comme obstacle au marché du travail. « Activation », « activité », « responsabilité personnelle » sont les nouveaux labels des politiques d'insertion.

La décentralisation du RMI est pour le département le moment d'élaboration d'un système de partenariat renouvelé, non seulement en ce qui concerne le volet « attribution » de la prestation monétaire, mais plus encore sur le volet « insertion » du dispositif qui implique un nouveau champ de mobilisation et de coopération d'une diversité d'acteurs autour de la construction d'une politique d'insertion performante. La question est alors de savoir comment sur l'insertion professionnelle et sociale des allocataires du RMI les Départements peuvent s'inscrire dans un partenariat plus large, tout en assumant un rôle de direction et de coordination (IGAS, 2006 ; Sautory, Avenel, 2007 ; UNIOPSS, 2007).

La loi de décentralisation du RMI

Le principal objectif de cette réforme est d'améliorer l'insertion professionnelle et sociale des bénéficiaires du RMI. Le président du conseil général élabore le Plan départemental d'insertion (PDI) et a la responsabilité de la validation des contrats d'insertion mais aussi de la prorogation ou de la suspension de l'allocation. Il nomme également les membres des Commissions locales d'insertion (CLI), dont l'activité est recentrée sur le rôle d'animation du dispositif d'insertion (diagnostic local des besoins, offre d'insertion, prévention de l'entrée, consolidation des sorties). Le RMI est désormais financé par les départements avec la contribution d'une fraction d'un impôt d'État, la Taxe intérieure sur les produits pétroliers (la TIPP), dont le montant doit être ajusté au regard des résultats de l'année. La réforme ne définit pas de mécanisme de péréquation donnant au département la possibilité de faire face à une détérioration de la situation économique et à une augmentation des demandeurs. Par ailleurs, l'obligation qui était faite dans l'ancien dispositif de dépenser un budget minimum pour l'insertion (17 %) a été supprimée en 2005.

Le deuxième volet de la réforme du RMI est la création d'un nouveau dispositif : il s'agit du contrat d'insertion revenu minimum d'activité (CI-RMA), destiné à favoriser l'insertion sociale et professionnelle des allocataires du RMI justifiant d'une présence dans le dispositif d'au moins un an au cours des deux dernières années. La loi du 18 janvier 2005 de programmation de cohésion sociale crée un CI-RMA « nouvelle formule » en le limitant aux employeurs du secteur marchand et en supprimant les éléments les plus controversés de la première version de ce dispositif. Ainsi le CI-RMA n'est-il plus seulement ciblé sur les allocataires du RMI mais se trouve élargi aux titulaires de l'API et de l'ASS. Il consiste en un contrat signé entre le bénéficiaire et un employeur du secteur marchand. Il est prévu un dispositif de formation et d'accompagnement devant être défini par convention entre l'employeur et le département. Ce contrat est à durée déterminée et à temps partiel (minimum de 20 heures par semaine rémunérées au SMIC), sur une période de six mois minimum renouvelable deux fois (dans le cadre du RMI).

Le CI-RMA combine une aide allouée par le Département à l'employeur et un complément de rémunération à la charge de l'employeur, de telle sorte que le bénéficiaire perçoive une rémunération horaire au moins égale au SMIC. Cette loi crée également le contrat d'avenir, conclu entre un employeur du secteur non marchand et un bénéficiaire du RMI, de l'Allocation de Parent isolé (API), de l'Allocation de Solidarité Spécifique (ASS) ou de l'Allocation aux Adultes Handicapés (AAH), justifiant d'une ancienneté d'au moins six mois. C'est un contrat à durée déterminée conclu, dans le cas général, pour une période initiale de deux ans, sur la base d'une durée hebdomadaire moyenne de 26 heures. Le contrat d'avenir est renouvelable pour 12 mois supplémentaires dans le cas général et 36 mois pour certaines catégories de bénéficiaires (personnes âgées de plus de 50 ans ou handicapées). La conclusion et le renouvellement de chaque contrat d'avenir sont précédés de la signature d'une convention entre le président du Conseil général ou le maire (ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale) et l'employeur. Celui-ci perçoit mensuellement de la part du département ou de l'État une aide forfaitaire à l'embauche, complétée par une aide dégressive versée par l'État. Dans le cadre de ce contrat d'avenir, les CAF peuvent passer un accord avec le département pour verser l'aide à l'employeur.

3. La décentralisation et les CAF

La décentralisation du RMI et la nouvelle organisation des territoires sont des questions cruciales pour les caisses d'allocations familiales en ce qui concerne leur identité, leurs partenariats et leurs politiques. Avant la réforme de décentralisation du RMI, la branche Famille de la sécurité sociale est l'organisme gestionnaire du RMI pour le compte et sous la tutelle de l'État. La décentralisation de la prestation redéfinit les positions. La CNAF et le réseau des CAF passent d'une relation de tutelle à celle de gestion déléguée au profit des départements. La branche Famille travaille dans le cadre d'un partenariat local avec les conseils généraux, partenariat qui est contractualisé par des conventions autour d'objectifs précis.

Ce nouveau partenariat comporte, toutefois, des zones floues et incertaines quant au périmètre des responsabilités entre deux acteurs n'étant pas situés sur un strict plan d'égalité. La simple lecture de la loi ne permet pas de définir précisément la nature de ce partenariat, qui lie les CAF et le département. Celui-ci devient-il tutelle, superviseur, donneur d'ordre vis-à-vis des CAF ? Ou doit-on parler de relations contractuelles calibrées par conventions ? Mais la notion même de partenariat est polysémique. Abondamment utilisée, elle n'est jamais définie. A partir du début des années 80, elle renvoie au principe de contractualisation et de transversalité qui se diffuse à l'ensemble de l'action publique. Cependant, cette notion de partenariat recouvre un ensemble de situations si différentes qu'elle peut signifier tout et son contraire, ajouter à la confusion, si bien qu'il convient de prendre garde à un usage si extensif.

La relative autonomie dont disposent désormais les départements pourrait laisser présager d'une grande hétérogénéité des politiques menées localement. C'est le cas pour ce qui concerne le volet de l'insertion. Mais on peut poser la question de l'impact de cette autonomie sur la gestion de l'allocation proprement dite. Ainsi, la gestion du

RMI peut-elle potentiellement prendre des chemins très différents selon les relations qui sont nouées entre les acteurs locaux. Certes, les conventions signées entre les CAF et les départements fixent un socle de services et d'engagement incontournables. Elles définissent les règles du jeu de la bonne « gouvernance » et les procédures sont relativement bien établies. Mais, dans la mesure où les conventions renvoient à un cadre contractuel, les relations ouvrent sur un champ du possible relativement large. Une des questions qui se posent est donc l'influence des politiques départementales sur cette délégation de gestion de la prestation qui est faite aux CAF. Leur rôle ne manque pas en effet d'être interpellé, dans la mesure où la « *politisation* » de la gestion de la prestation est une question.

4. Une deuxième enquête par questionnaire auprès de toutes les CAF

Plus d'un an et demi après l'entrée en vigueur de la réforme de décentralisation, une première enquête par questionnaire avait été conduite auprès de toutes les caisses, permettant de dresser une évaluation *in itinere* de ce passage à une gestion décentralisée du RMI². Ce questionnaire avait été adressé à l'ensemble des caisses en mai-juin 2005. Certaines tendances semblaient se dessiner, en particulier l'élaboration d'un nouveau partenariat jugé très satisfaisant entre les CAF et les départements. La qualité de ce partenariat a permis de réaliser la transition dans des conditions satisfaisantes, le transfert de la gestion de l'allocation ayant été mis en œuvre dans une grande continuité, les départements ayant assumé leurs nouvelles responsabilités. Il apparaissait également que les départements ne semblaient pas avoir fait de la politique de contrôle une priorité lors des deux premières années, même si la question des indus était médiatiquement au centre des débats. Sur certains points clés, comme les politiques de contrôle, il était prématuré au moment de la première enquête d'évaluer précisément les évolutions, les départements faisant face à la mise en place des opérations, absorbés par la question financière du transfert des compétences d'une part, et les questions organisationnelles d'autre part.

Afin de connaître les évolutions intervenues depuis, une deuxième enquête a été réalisée auprès de l'ensemble des CAF à l'automne 2006. L'objectif général de cette seconde enquête a été d'approfondir la connaissance des partenariats qui se mettent en place localement entre les CAF et les départements. Cette enquête analyse plus précisément le rôle et la place des CAF dans la gestion du RMI, à l'aune de l'étendue des délégations qui leur sont faites, et de l'impact de la décentralisation sur leur organisation. Elle se demande notamment dans quelle mesure les CAF se positionnent, par-delà leur rôle d'opérateur, comme un acteur des politiques sociales locales, voire du développement de leur territoire. En effet, les CAF sont situées dans une position de continuité qui prolonge et confirme leur rôle initial, mais elles sont en même temps inscrites dans une configuration inédite, car c'est le système d'action collective local qui est transformé. Gestionnaire du RMI au sein d'un dispositif conduit par le

² Cyprien Avenel, Stéphane Donné, *Décentralisation du RMI. Une enquête menée dans les CAF*, Dossiers d'études, n° 83, août 2006.

département, les CAF ne sont pas pour autant subordonnées à un simple rôle exécutoire ou purement instrumental.

Afin de mesurer et d'évaluer aussi bien les éléments de changements que les éléments de permanence ou de continuité, le second questionnaire a été actualisé. L'enquête a été menée entre le 9 octobre et le 7 novembre 2006 auprès de l'ensemble des CAF de métropole et des DOM sous la forme d'un questionnaire incluant à la fois des questions d'ordre factuel et des questions d'opinion (cf. annexe). Seules deux caisses n'ont pas répondu.

Par ailleurs, dans certains départements comportant plusieurs CAF, celles-ci se sont coordonnées afin de fournir une seule réponse. Les données correspondant à ces caisses ont été pondérées afin d'en tenir compte. Une fois cette opération effectuée, nous disposons des réponses de 120 caisses sur 122. L'opération de pondération a également été effectuée pour les résultats de l'enquête 2005 afin de permettre une comparaison des deux vagues d'enquête.

La plupart des répondants sont Responsables du Service Prestations, Directeur ou Directeur adjoint (cf. tableau 1). 78 % des répondants sont les mêmes que ceux ayant répondu à la précédente enquête. Les résultats obtenus se caractérisent donc par un niveau de cohérence fort.

Tableau 1. Fonction du répondant

Fonction	Effectif	Pourcentage
Directeur/Directrice	2	2%
Directeur adjoint/Directrice adjointe	21	18%
Responsable du service prestations	55	46%
Responsable adjoint service prestations	5	4%
Sous-Directeur/Directrice des prestations	4	3%
Autre sous-Directeur/Directrice	17	14%
Responsable du pôle ou de la cellule RMI	2	2%
Autre	14	12%
TOTAL	120	100%

Source : CNAF – Enquête 2006.

Au moment de l'enquête en 2006, toutes les CAF avaient signé leur convention fin 2005. Plus précisément, 51% des CAF ont signé leur convention en 2004 et 42 % en 2005 (dont 33 % au cours du premier semestre et 9 % au cours de second semestre, cf. tableau 2). Par conséquent, au moment de cette deuxième phase d'enquête, la plus grande partie des CAF avait signé leur convention depuis plus de deux ans. Le questionnaire a été administré à un moment où les pratiques sont installées.

Parmi ces conventions, 59 % ont une durée légale de trois ans (cf. tableau 3). 33 % des CAF ont signé une convention sur une durée de un an et 2 % pour deux ans (les autres correspondent à des durées variables telles que 15 mois ou 5 ans). Cependant, cette durée légale des conventions ne reflète pas toujours le rythme réel de leurs modifications. En effet, il est possible de les faire évoluer par avenant avant leur terme.

Ainsi, 25 caisses (21 % de l'ensemble) ont apporté une modification de leur convention en ce qui concerne les délégations de compétence. La majorité de ces caisses (18) avait fixé une durée de trois ans, mais n'a pas attendu ce délai pour faire évoluer le texte.

Tableau 2.

A quelle date avez-vous signé la convention avec le Département sur les modalités de gestion du RMI ?

En 2004	61	50,8%
Au cours du premier semestre 2005	39	32,5%
Au cours du second semestre 2005	11	9,2%
En 2006	9	7,5%
Total	120	100,0%

Source : CNAF – Enquête 2006.

Tableau 3.

Quelle est la durée de validité de votre convention signée avec le département ?

	Effectif	Pourcentage
Non réponse	0	0%
Un an	40	33%
Deux ans	2	2%
Trois ans	71	59%
Autre durée ou durée non précisée	7	6%
TOTAL	120	100%

Source : CNAF – Enquête 2006.

1. LA DECENTRALISATION RENFORCE LE ROLE DES CAF DE GESTIONNAIRE DE LA PRESTATION

La décentralisation du RMI renforce le rôle des CAF de gestionnaire de la prestation. En effet, ce rôle des CAF s'est accru trois ans après la promulgation de la loi, avec l'extension des délégations de compétence et la prise en charge de services supplémentaires, tels que l'instruction administrative, la gestion du RMA et du contrat d'avenir, l'adaptation des contrôles, la redéfinition du cadre des échanges d'informations statistiques... Ainsi les CAF confortent-elles, au niveau local, leur fonction de prestataires de services. Elles s'imposent comme le partenaire incontournable au niveau de la gestion technique du dispositif et de la continuité du versement des droits auprès de bénéficiaires.

1.1. Le processus d'extension des délégations de compétence se poursuit

La décentralisation du RMI offre la possibilité au Président du Conseil général de déléguer aux organismes payeurs « tout ou partie des compétences du président du conseil général à l'égard des décisions individuelles relatives à l'allocation, à l'exception des décisions de suspension du versement de celle-ci prises en application des articles L. 262-19, L. 262-21 et L. 262-23. » Elle précise que les compétences ainsi déléguées figureront dans la convention signée entre le Président du Conseil général et la (ou les) caisse(s) du département. Le champ des délégations de compétence fournit un éclairage intéressant sur les marges de manœuvre que les départements accordent aux caisses en matière de gestion du RMI. Dans le questionnaire, 19 délégations de compétences ont été listées (cf. questionnaire en annexe).

La précédente enquête (2005) montrait que la décentralisation du RMI s'accompagnait d'une extension du champ des délégations de compétence accordées aux CAF par le département, aussi bien en ce qui concerne des dossiers relativement complexes à traiter que pour des aspects de gestion que les caisses souhaitaient prendre à leur charge : révision du droit, paiement d'avances, radiation de l'allocataire, suspension du versement non liée au contrat d'insertion, etc. Avec la décentralisation, le nombre des délégations de compétence avait augmenté, avec une ampleur variable selon les contextes locaux. Cette extension de délégations tendait à montrer que les départements avaient fait preuve de pragmatisme : face à l'importance des tâches qui leur incombaient depuis janvier 2004, ils se sont appuyés sur l'expérience des caisses. Le rôle d'expert des CAF en matière de prestation du RMI se trouvait largement conforté.

Lors de l'enquête conduite en 2006, environ 20 % des caisses ont connu une modification en matière de délégation de compétence. Ces modifications correspondent en grande partie à un *accroissement* des compétences déléguées aux caisses : sur les 48 compétences que ces caisses ont indiquées, 25 ont été ajoutées à celles qu'elles possédaient déjà et seulement 9 leur ont été retirées par le Conseil général, les 14 autres compétences - qui étaient déjà accordées - ayant été modifiées le

plus souvent en élargissant leur contenu. L'analyse de ces 48 compétences modifiées montre une grande diversité de situations correspondant à une série de réajustements au fur et à mesure de la mise en œuvre du dispositif. De ce point de vue, la mise en œuvre de la décentralisation du RMI approfondit le processus amorcé, dès la réforme, de renforcement du rôle gestionnaire de la prestation des CAF.

Une fois ces différentes modifications prises en compte, nous sommes en mesure de dénombrer, pour chacune des 19 délégations de compétence, le nombre de caisses qui les possèdent au moment de l'enquête 2006 (cf. tableau 4 à tableau 7).

Pour plus de clarté, nous avons distingué 4 catégories de compétences en fonction, d'une part, de la simplicité ou de la complexité de la délégation, d'autre part de l'attribution ou non de la compétence avant la décentralisation, et enfin de la dimension sociale de la prestation – remises de dettes par exemple – :

- ▶ Les compétences liées à la gestion courante de l'allocation sans difficultés particulières et qui étaient largement déléguées avant la décentralisation ;
- ▶ Les compétences liées à la gestion courante de l'allocation sans difficultés particulières, qui n'étaient généralement pas déléguées avant la décentralisation ;
- ▶ Les délégations liées aux avances, acomptes et remises de dettes ;
- ▶ Les délégations liées à des aspects de gestion relativement complexes.

Les délégations liées à la gestion courante de l'allocation sans difficultés particulières et qui étaient largement déléguées avant la décentralisation

Tableau 4. Nombre de caisses possédant une délégation de compétence du Conseil général

Compétences	Enquête 2005	Enquête 2006
Attribution simple lorsque les conditions administratives ou financières sont remplies	114	114
Rejet de la prestation lorsque les conditions administratives ou financières ne sont pas remplies	112	112
Prorogation du droit	95	95
Renouvellement du droit	98	98
Révision du droit	110	110
Radiation de l'allocataire	93	93
Suspension du versement non liée au contrat d'insertion	102	104

Source : CNAF – Enquêtes 2005 et 2006.

Les compétences liées à la gestion courante de l'allocation sans difficultés particulières, qui n'étaient généralement pas déléguées avant la décentralisation

Tableau 5. Nombre de caisses possédant une délégation de compétence du Conseil général

Compétence	Enquête 2005	Enquête 2006
Désignation de l'allocataire en cas de désaccord au sein du couple	88	90
Dispense en matière de créances alimentaires	54	56
Abattement en cas de fins de revenus sans revenus de substitution	94	97
Versement du RMI à une association agréée à cet effet	75	75
Prolongation de l'intéressement au-delà de 4 trimestres pour les activités dont la durée est inférieure à 750 heures.	99	102

Source : CNAF – Enquêtes 2005 et 2006.

Les délégations liées aux avances, acomptes et remises de dettes

Tableau 6. Nombre de caisses possédant une délégation de compétence du Conseil général

Compétence	Enquête 2005	Enquête 2006
Paiement d'avances	100	100
Paiement d'acomptes	109	109
Remises de dettes portant sur une somme <i>inférieure</i> à trois fois le montant du revenu minimum d'insertion pour un allocataire.	85	85
Remises de dettes portant sur une somme <i>supérieure</i> à trois fois le montant du revenu minimum d'insertion pour un allocataire.	40	39

Source : CNAF – Enquêtes 2005 et 2006.

Les délégations liées à des aspects de gestion relativement complexes

Tableau 7. Nombre de caisses possédant une délégation de compétence du Conseil général

Compétence	Enquête 2005	Enquête 2006
Dérogation à l'ouverture/renouvellement du droit pour les indépendants	29	30
Dérogation à l'ouverture de droit pour les étudiants	24	23
Évaluation des revenus des membres des associations communautaires	28	27

Source : CNAF – Enquêtes 2005 et 2006.

1.2. Une modification de la politique de recouvrement des indus

La question des indus est importante pour la branche Famille de la Sécurité sociale. En 2000, ces indus engendraient un coût financier d'environ 1,7 milliard d'euros, soit 4 % du montant global des prestations légales versées par les CAF. Le RMI et l'aide personnalisée au logement sont les prestations qui génèrent le plus fort taux d'indus. Les bénéficiaires de minima sociaux sont les plus concernés par ce phénomène (Buchet et Églin, 2002). Les études menées sur le sujet montrent que les trois quarts des indus ont pour origine la responsabilité des allocataires. Mais, suivant les contrôles effectués, les fraudes avérées sont très rares alors que les erreurs ou négligences administratives comptent pour l'essentiel. En fait, les allocataires se heurtent, pour la plupart, à la complexité du droit, complexité qui augmente en fonction des situations de précarité. L'alternance des périodes d'emploi et de chômage, le changement de logement ou de situation familiale, occasionnent des réexamens fréquents des droits sociaux, des variations de revenus, et un traitement administratif abstrus qui peut aboutir à des ruptures de prestations. Il se crée d'ailleurs un cercle vicieux paradoxal entre la logique des contraintes de gestion réglementaire et la logique des individus qui est celle de l'urgence : ceux qui sont le plus confrontés à la difficulté de maîtriser les procédures administratives sont aussi ceux à qui on demande le plus de justificatifs ou de documents en raison même de la complexité des situations (Outin et Bardaille, 1992). Précarité, instabilité et complexité sont trois dimensions clefs qui expliquent la production des indus.

Les indus représentent également une question sensible pour les départements dans le contexte du transfert du financement, qui est le montant du RMI net des indus. Or, pour le RMI, les indus représenteraient environ 40 millions d'euros par an, dont la moitié est annulée et environ le quart récupéré. En conséquence, les indus constituent une charge financière non négligeable pour les départements. Cette charge n'a pas été prise en compte au moment de la décentralisation du RMI³. Or, ces problèmes de financement

³Cette dimension est soulignée par le rapport d'information n° 316 du Sénat remis en mai 2005 par M. Mercier au nom de l'Observatoire de la décentralisation sur la décentralisation du RMI.

du dispositif peuvent conduire les départements à adopter une attitude de vigilance accrue à l'égard des indus, et donc à engager des contraintes spécifiques sur la gestion des CAF. Qu'en est-il sur ce point au moment de l'enquête ? Y a-t-il établissement de critères dans la politique de recouvrement des indus qui seraient moins favorables à l'allocataire ?

Dans l'enquête précédente (juin 2005), on observait que la décentralisation du RMI s'accompagnait pour 45% des CAF d'une modification de la politique de recouvrement des indus : délégation étendue accordée aux CAF en matière de remise de dettes, augmentation du seuil de non-recouvrement, (ce seuil correspond à un montant en euros en dessous duquel il n'est pas procédé au recouvrement de l'indu) ; durcissement vis-à-vis de l'allocataire en matière de remises de dettes ou, au contraire, politique plus favorable de remise gracieuse; création d'une grille de décisions ou d'un barème (il s'agit de mettre en place un guide de procédures permettant de déterminer dans quel cas et dans quelles conditions l'indu est recouvré) ; proposition systématique de remise de dettes...

Depuis cette enquête, 35 caisses (29 % de l'ensemble) indiquent avoir procédé à une modification de cette politique de recouvrement des indus (y compris les remises de dettes). Il importe toutefois de préciser que, parmi elles, la plupart (21 sur 35) faisaient partie de celles ayant déjà procédé à une modification de cette politique : il s'agit donc davantage d'un mouvement qui se poursuit que d'une extension à de nombreuses autres caisses. Les modifications portent sur des aspects variés : augmentation du seuil de non recouvrement (14 CAF), diminution du taux de recouvrement (8 CAF), proposition systématique de remise de dette (3 CAF), mise en place d'un barème (16 CAF), autres (15 CAF).

Dans l'enquête précédente, rien ne permettait d'affirmer que les modifications dans les politiques de recouvrement des indus étaient plus défavorables à l'allocataire depuis la décentralisation. On recensait des modifications, mais sans pouvoir en déduire un changement qualitatif de la politique. Ces changements réglementaires ne pouvaient pas être nécessairement qualifiés de moins « sociaux » que les dispositions existantes lors de l'ancien dispositif copiloté avec le préfet.

Dans la deuxième enquête, les modifications qui ont été opérées depuis la première sont globalement plutôt favorables à l'allocataire. Ainsi, par exemple, seulement 3 CAF (contre 10 CAF auparavant), indiquent un durcissement de la politique de remise de dettes.

Tableau 8. Aspects des modifications en matière de recouvrement des indus

	Enquête 2006	
	Effectif	Pourcentage
Augmentation du seuil de non recouvrement	14	25%
Diminution du taux de recouvrement	8	14%
Proposition systématique de remise de dette	3	5%
Mise en place d'un barème (grille de décision)	16	29%
Remise de dettes pour les montants faibles ou dans des situations précises	4	7%
Modification de la grille de décision ou du barème	3	5%
Durcissement de la politique	3	5%
Autre modification	5	9%

Note : ces effectifs sont issus en partie de la recodification d'une question ouverte.

Source : CNAF – Enquête 2006.

Par ailleurs, il semblait exister, dans la première enquête, une relation entre le nombre d'allocataires du RMI par CAF et le fait d'avoir modifié la politique de recouvrement des indus. Ce lien est confirmé dans l'enquête 2006. En effet, parmi les CAF ayant opéré un changement en ce domaine, on retrouve surtout les plus importantes en nombre d'allocataires du RMI⁴. Ainsi 45 % des CAF ayant modifié les indus sont des CAF « grandes » (cf. tableau 9). À l'inverse, ce sont surtout les CAF ayant à leur charge le plus petit nombre d'allocataires qui n'ont pas opéré de changement. On peut penser que les CAF les plus importantes, ayant la charge d'un nombre élevé de dossiers d'indus, rationalisent les procédures soit en élaborant un barème, soit en systématisant les critères d'application.

⁴ Les CAF ont été divisées en quatre groupes de taille égale : le groupe 1 correspond aux 25 % de CAF ayant le moins d'allocataires du RMI et le groupe 4 correspond aux 25 % de CAF ayant le plus d'allocataires du RMI. Le nombre d'allocataires de chacun des groupes sont les suivants (valeur de fin décembre 2003) : groupe 1 : 0 à 3 445 allocataires, groupe 2 : 3 446 à 5 914 allocataires, groupe 3 : 5 915 à 12 150 allocataires et groupe 4 : 12 150 allocataires et plus.

Tableau 9. Nombre de caisses qui ont procédé à une modification en matière de recouvrement des indus selon leur taille (correspondant aux quartiles du nombre d'allocataires du RMI)

		Groupe 1 (caisses les plus « petites »)	Groupe 2	Groupe 3	Groupe 4 (caisses les plus « grandes »)
Oui	Effectif	3	11	5	16
	Pourcentage parmi les caisses qui ont répondu « Oui »	9 %	31 %	14 %	46 %
Non	Effectif	25	18	23	19
	Pourcentage parmi les caisses qui ont répondu « Non »	30 %	21 %	27 %	22 %

Lecture : 46 % des caisses qui ont procédé à une modification en matière de recouvrement d'indus appartiennent au groupe 4 correspondant aux caisses les plus « grandes ».

Source : CNAF – Enquête 2006.

Le système d'avance sur paiement reste largement maintenu : 87 % des caisses ont recours à cette pratique d'après l'enquête 2006 contre 92 % dans l'enquête 2005 (cf. tableau 10 Tableau 10.).

Tableau 10.

Le système d'avances sur paiement est-il maintenu ?

Oui	104	86,7%
Non	16	13,3%
Total	120	100,0%

Source : CNAF – Enquête 2006.

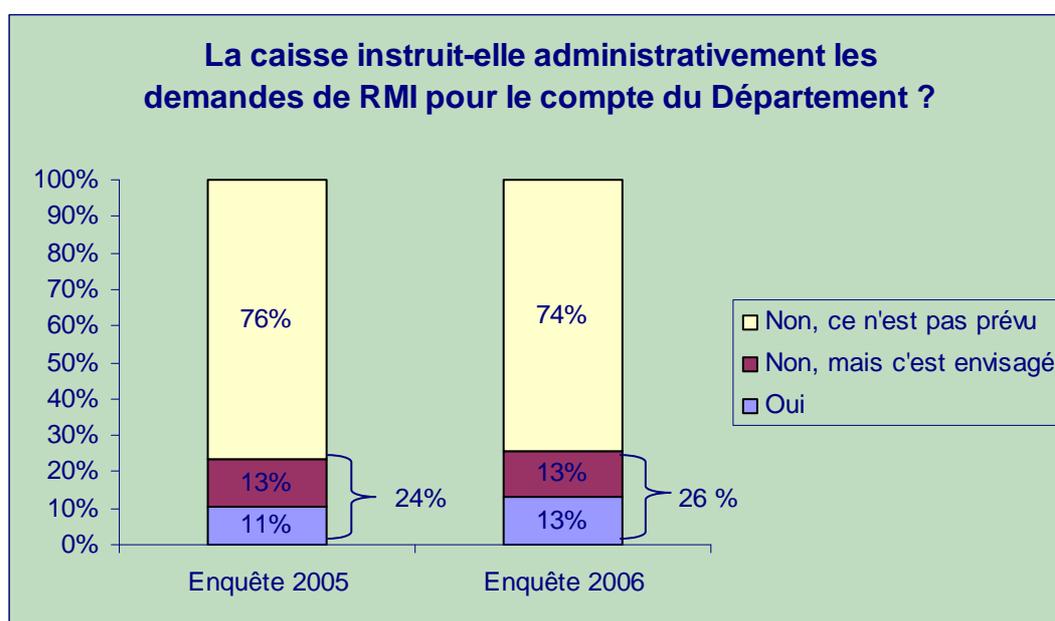
1.3. Pas de changements en matière d'instruction administrative

La décentralisation modifie également la procédure d'instruction des dossiers du RMI. Elle sépare l'instruction administrative et l'instruction sociale. L'instruction administrative est confiée à l'organisme qui reçoit la demande de RMI. L'organisme instructeur transmet alors le dossier à l'organisme payeur. La loi permet également que l'organisme payeur instruisse administrativement les dossiers. Quant à l'instruction sociale, qui commence à partir de la mise en paiement de l'allocation, elle relève du président du conseil général, notamment pour ce qui concerne l'élaboration avec les demandeurs du contrat d'insertion.

Au moment de l'enquête 2006, environ 13 % des caisses instruisent administrativement les demandes de RMI pour le compte du département et 13 % envisagent de le faire.

Ces chiffres sont similaires à ceux qui étaient constatés lors de l'enquête 2005 (cf. graphique 1). Une grande partie des caisses qui envisageaient l'instruction administrative en 2005 l'envisagent toujours en 2006. Cette instruction administrative est un service facturé par 10 caisses seulement⁵. Elle est aussi l'occasion de recueillir, pour 5 CAF (les mêmes que pour la précédente enquête sauf une), des informations complémentaires à destination du département, en vue de l'élaboration du contrat d'insertion du RMI. Ce dernier service n'est pas non plus facturé. Au final, on observe une situation identique par rapport à l'enquête précédente puisque 26 % des CAF pourraient à terme prendre en charge l'instruction administrative (24 % auparavant).

Graphique 1.



Source : CNAF – Enquêtes 2005 et 2006.

Par ailleurs, certaines CAF s'impliquent dans la formation du personnel extérieur à l'organisme pour cette instruction administrative et ce, dans la même proportion que lors de la précédente enquête. Elles sont en effet aujourd'hui comme hier 32-33 % à s'impliquer en ce domaine⁶. De ce point de vue, l'implication des CAF sur le versant de l'instruction administrative (formation comprise) est loin d'être négligeable, puisque 47% d'entre elles se trouvent concernées.

Néanmoins, une majorité de CAF n'instruisent pas administrativement les demandes de RMI pour le compte du département. La question de la gratuité ou non de ce service y est certainement pour quelque chose (les CAF facturent environ quarante euros par

⁵ Les instructions données par la Cnaf consistent en la facturation du service rendu au-delà du socle de base.

⁶ Ce service n'est pas facturé dans presque tous les cas.

dossier). Par ailleurs, l’instruction du dossier concerne pour une large part le versant des démarches liées au contrat d’insertion. Or, les CAF n’interviennent pas à ce niveau, qui relève des missions des travailleurs sociaux du département, en partenariat selon les contextes locaux avec les centres communaux d’action sociale (CCAS) et les associations agréées dans ce domaine. On peut également penser que les CAF ont eu le souci de limiter les coûts, les plus grandes d’entre elles, tout particulièrement, pouvant craindre une hausse sensible des flux – déjà important – à l’accueil.

Cependant, on peut noter que, là où l’instruction administrative est prise en charge par les CAF, les délais de traitement de la demande de RMI se trouvent accélérés et la liquidation facilitée, optimisant pour les allocataires les conditions d’entrée vers l’insertion⁷. Participer à l’instruction administrative du RMI positionne la CAF comme un acteur décisif de la prestation et renforce sa capacité à gérer de façon réactive et efficace un dispositif complexe. Au final, la prise en charge par les CAF de l’instruction administrative montre qu’elle accroît la performance à l’égard de la liquidation des droits des allocataires : un dossier bien traité en amont ne revient pas en aval.

L’implication des caisses est relativement plus importante en ce qui concerne le paiement de l’aide à l’employeur dans le cadre du contrat d’insertion revenu minimum d’activité (CI-RMA) ou du contrat d’avenir. La loi prévoit que le Conseil général choisit l’opérateur chargé de verser cette aide et la CAF, déjà gestionnaire des minima sociaux sur lesquels ces contrats sont adossés, était susceptible d’être retenue.

Au moment de l’enquête 2006, les CAF paient l’aide à l’employeur dans le cadre du CI-RMA dans 53 % des départements, sachant que dans 14 autres il n’est pas mis en œuvre (cf. tableau 11). Autrement dit, la CAF a été retenue comme opérateur du CI-RMA dans la majorité des départements. Par ailleurs, les CAF paient l’aide à l’employeur dans le cadre du contrat d’avenir dans 46 % des départements.

Tableau 11. Nombre de départements selon l’opérateur choisi pour verser l’aide à l’employeur dans le cadre du CI-RMA et du contrat d’avenir

Opérateur choisi	CI-RMA	Contrats d'avenir
CAF	53	46
Autre opérateur	33	54
Non mis en œuvre	14	0
TOTAL	100	100

Source : CNAF – Enquête 2006.

⁷*La Lettre des Allocations familiales*, n° 3, CNAF, deuxième trimestre 2005 ; voir aussi, *Actualités sociales hebdomadaires*, juin 2005, « Le revenu minimum d’insertion. Après l’acte II de la décentralisation », supplément, n° 241.

En revanche, hors le CI-RMA et le contrat d'avenir, très peu de caisses (4 %) assurent la gestion de nouvelles prestations supplémentaires adossées au RMI (cf. tableau 12).

Tableau 12.

Le Département vous a-t-il confié, à l'occasion de la mise en place de la décentralisation, la gestion de nouvelles prestations supplémentaires adossées au RMI (prestation de type extra-légal) ?

Oui	5	4,2%
Non	115	95,8%
Total	120	100,0%

Source : CNAF – Enquête 2006.

2. UNE NOUVELLE POLITIQUE DE CONTROLE SE MET EN PLACE

La loi de décentralisation prévoyait une compensation financière intégrale par le budget de l'État des charges nouvelles qui découlent pour les départements du transfert du RMI, par le reversement à ces derniers d'une fraction de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP). En revanche, lorsque les dépenses au titre du RMI dans un département augmentent plus vite que les recettes affectées, la différence est à la charge du conseil général concerné. Or, lorsque la conjoncture économique se dégrade, les ressources fiscales se détériorent (c'est le cas de la TIPP) tandis que le nombre d'allocataires augmente. De fait, le manque d'équivalence entre le transfert des compétences et le transfert des ressources, au moment où le nombre d'allocataires du RMI progresse de 8,5 % fin 2004 et de 4,5 % fin 2005, se traduit mécaniquement par une augmentation des coûts à la charge des départements⁸. Étant donné les tensions sur le mode de financement, il n'est pas étonnant que la décentralisation du RMI ait été l'occasion d'une médiatisation de la question des indus, des fraudes et de la politique de contrôle. Les départements sont-ils conduits à durcir le dispositif et à instaurer des critères plus restrictifs et contraignants ? L'idée d'un contrôle accru vis-à-vis des allocataires, notamment à travers la question des suspensions du RMI, se vérifie-t-elle ?

Les CAF réalisent des contrôles aléatoires (sur pièces et sur place) par croisement de leurs fichiers avec ceux des ASSEDIC et du CNASEA⁹. La CAF peut effectuer des contrôles ciblés à la demande du conseil général. Au total, le RMI est de toutes les prestations versées par les CAF celle qui est la plus contrôlée : 26 % des contrôles sur place en 2005 alors que les bénéficiaires du RMI ne sont que 11 % des allocataires CAF. Les prestations les plus fraudées (les plus contrôlées également) sont les minima sociaux (pour 52 %), plus particulièrement le RMI (31 %) et les aides au logement (35 %). Les autres prestations familiales représentent 13 % des fraudes. En fait, l'organisation de la politique de contrôle (plus de 50 millions d'opérations de contrôles pour 10 millions d'allocataires) permet un taux de fraude qui ne représente en masse financière « que » 0,04 % de la masse des prestations versées (soit 21,4 millions d'euros pour plus de 50 milliards de prestations servies) et, en nombre de fraudeurs, cela représente 0,002 % des allocataires.

2.1 Davantage de caisses ont procédé à des adaptations de la politique de contrôle entre 2005 et 2006

Au moment de l'enquête précédente, il était prématuré d'évaluer précisément cette question, les départements faisant face à la mise en place des opérations, absorbés par la question financière du transfert des compétences d'une part, et les questions organisationnelles d'autre part. 11 % des CAF avaient procédé à des adaptations de la politique de contrôle à la demande du département lors de la précédente enquête par

⁸ Le ministère du Budget évalue un différentiel de 820 millions d'euros à 850 millions d'euros. Selon l'Association des Départements de France (ADF) il a manqué 1 milliard d'euros en 2005 et 1,2 milliard en 2006.

⁹ Centre national d'aménagement des structures d'exploitations agricoles.

rapport au plan de contrôle 2003. On se trouvait dans la situation où le département (de façon générale) pouvait avoir la volonté de renforcer la politique de contrôle sans en avoir encore défini les orientations et les modalités. À ce stade, la conclusion était que la décentralisation du RMI s'accompagnait de la poursuite des modalités de contrôle des bénéficiaires du RMI, pour le département, tels qu'ils étaient effectués pour le compte de l'État.

Depuis cette précédente enquête, 20 % des CAF disent avoir opéré des adaptations de la politique de contrôle et 26 % disent que c'est en cours (cf. tableau 13). À terme, on devrait donc compter la moitié des CAF opérant des adaptations de la politique de contrôle par rapport au modèle de la convention nationale : ce qui est une évolution significative depuis la mise en place de la nouvelle loi. Par ailleurs, ces adaptations ne sont pas un service facturé dans la plupart des cas (cf. tableau 14). Le croisement avec la taille des CAF montre qu'il n'y a pas de lien entre les deux.

Tableau 13.

Depuis le précédent questionnaire (mai - juin 2005), avez-vous procédé, à la demande du Département, à des adaptations de la politique de contrôle ?

Oui	24	20,0%
Non mais c'est en cours	31	25,8%
Non ce n'est pas prévu	65	54,2%
Total	120	100,0%

Source : CNAF – Enquête 2006.

Tableau 14.

Ces adaptations sont-elles un service facturé ?

Oui	3	13,0%
Non	20	87,0%
Total	23	100,0%

Source : CNAF – Enquête 2006.

2.2. Les cibles de ces contrôles sont très variées

Les cibles qui sont visées pour ces adaptations locales de la politique de contrôle telle qu'elle est définie nationalement apparaissent très diverses et peuvent porter tout aussi bien sur le niveau des ressources (16 % de l'ensemble des cibles, cf. tableau 15) que sur la situation professionnelle (16 %) ou familiale ou encore l'ancienneté dans le dispositif (16 %) parmi d'autres éléments. Cette variété des cibles est à mettre en relation avec la diversité des contextes et des enjeux locaux.

Tableau 15. « Depuis la mise en place de la décentralisation du RMI (janvier 2004), quelles sont les cibles, parmi la liste suivante, de ces demandes d'adaptation émanant du département ? »

Cibles	Nombre de caisses	Pourcentage
Ressources	21	16%
Situation familiale	15	12%
Situation professionnelle	21	16%
Charge d'enfant	11	9%
Ancienneté dans le dispositif	20	16%
Résidence	16	13%
Autre	24	19%
TOTAL	128	100%

Note : réponses multiples
Source : CNAF – Enquête 2006.

Pour ce qui concerne le contrôle sur la catégorie des ressources, il peut tout aussi bien concerner la situation des travailleurs dépendants, que la vérification du « train de vie », le loyer ou encore la compatibilité entre la déclaration trimestrielle et annuelle des ressources (cf. tableau 16). Le contrôle sur la situation familiale porte essentiellement sur la vérification de la situation maritale et d'isolement (cf. tableau 17). De même, le contrôle sur la situation professionnelle porte sur la réalité de cette situation, sur les indépendants et les situations du travail clandestin (cf. tableau 18). Ces trois catégories comportent également des éléments supplémentaires très spécifiques.

Tableau 16. Types de contrôles en matière de ressources

Type de contrôle	Nombre de caisses	Pourcentage
Ressources des travailleurs indépendants	2	13%
Compatibilité des ressources trimestrielles et annuelles	3	19%
Contrôle sur le loyer	1	6%
Contrôle du train de vie	4	25%
Autre	6	38%
TOTAL	16	100,0%

Source : CNAF – Enquête 2006.

Tableau 17. Types de contrôles en matière de situation familiale

Type de contrôle	Nombre de caisses	Pourcentage
Vérification de vie maritale	5	38%
Situations d'isolement	2	15%
Autre	6	46%
TOTAL	13	100%

Source : CNAF – Enquête 2006.

Tableau 18. Types de contrôles en matière de situation professionnelle

Type de contrôle	Nombre de caisses	Pourcentage
Travail clandestin	4	21%
Contrôle des travailleurs indépendants	6	32%
Vérification de la situation professionnelle réelle de l'allocataire	4	21%
Autre	5	26%
TOTAL	19	100%

Source : CNAF – Enquête 2006.

Parmi les contrôles sur place¹⁰, les cibles semblent plus resserrées sur la situation familiale (35 % des 54 CAF) puis sur la situation professionnelle (22 %) et enfin les ressources (cf. tableau 19).

Tableau 19. Cibles des contrôles sur place

Classe	Effectif	Pourcentage
Situation professionnelle	12	22%
Situation familiale	19	35%
Ressources	10	19%
Droit au RMI pour les ressortissants de l'Union Européenne	2	4%
Indépendants	1	2%
Toutes cibles	3	6%
Résidence	6	11%
Autres cibles	1	2%
TOTAL	54	100%

Source : CNAF – Enquête 2006.

Depuis la décentralisation, on remarque que, pour ce qui concerne les demandes autres que celles qui sont prévues dans le plan de contrôle national, les demandes visent très peu (4 % des caisses) les contrôles sur pièce mais qu'elles concernent un nombre non négligeable (23 % des caisses) de contrôles sur place, ces derniers étant un service facturé pour 32 % des CAF concernées (cf. tableaux 20 à 22).

Tableau 20.

Depuis la décentralisation du RMI (janvier 2004), le département vous adresse-t-il plus de demandes de contrôles SUR PIECE que celle qui sont prévues dans le plan de contrôle national ?

Non réponse	1	0,8%
Oui	5	4,2%
Non	114	95,0%
Total	120	100,0%

Source : CNAF – Enquête 2006.

¹⁰ De façon générale, les contrôles sur place sont au nombre de 360.000 par an et concernent 4 % des allocataires. Lors d'un contrôle sur place, il est procédé à l'examen de la situation sociale de l'allocataire dans son ensemble.

Tableau 21.

Depuis la décentralisation du RMI (janvier 2004), le département vous adresse-t-il plus de demandes de contrôles SUR PLACE que celle qui sont prévues dans le plan de contrôle national ?

Oui	28	23,3%
Non	92	76,7%
Total	120	100,0%

Source : CNAF – Enquête 2006.

Tableau 22.

Ces demandes de contrôles sur place sont-elles un service facturé ?

Oui	9	32,1%
Non	19	67,9%
Total	28	100,0%

Source : CNAF – Enquête 2006.

Étant donné les tensions sur le mode de financement, la décentralisation du RMI a été l'occasion d'une médiatisation de la question des fraudes. Il s'est développé une polémique sur les mécanismes de fabrication des indus. Notamment sur le mode de décompte opéré par la CNAF ne permettant pas de distinguer ce qui relève de la fraude avérée de ce qui est le fait d'une erreur ou d'une négligence administrative des allocataires. Au moment de l'enquête (2006), on voit que cet enjeu a été particulièrement prégnant, puisque 58 % des CAF disent avoir été sollicitées par le département afin d'identifier les cas de fraudes avérées en les distinguant des erreurs-négligences administratives des allocataires (cf. tableau 23). De plus, 96 % des CAF déclarent avoir répondu à cette demande (cf. tableau 24).

La notion de fraude est difficile à définir, car elle est ambiguë et polysémique¹¹. Par exemple, la notion de « vie maritale » est notoirement complexe à appréhender et donc à prouver pour la CAF et à la reconnaître pour l'utilisateur. Les fraudes ont suscité toute une polémique. Cependant, le soupçon de fraude ou d'abus se révèle largement non fondé. Il ne faut pas confondre, en ce domaine, l'anecdote et la tendance. Il faut distinguer les déclarations tardives, les erreurs de déclarations, générant les trois-quarts des quatre millions d'indus annuels, et les fraudes qui ne représentent qu'une toute petite partie par an. Le nombre de rappels de prestations est trois fois supérieur aux cas de trop perçus. Ce fait ne doit pas oblitérer l'existence de fraudes qui sont néanmoins une catégorie très réduite et très différente des déclarations tardives ou erronées des usagers. La fraude est mesurée de façon statistique depuis 1995. En 2005, 2295 cas de fraude (au sens pénal, c'est-à-dire intention frauduleuse avérée) ont été dénombrés par la CNAF toutes prestations confondues. Les fraudes sont constituées à 60 % par des

¹¹ D. Buchet, « Le traitement de la fraude dans les caisses d'Allocations familiales », *Recherches et Prévisions*, n°86, décembre 2006, p.69-76.

fausses déclarations ou de non déclarations (de ressources, d'activités, etc.), par 30 % par des dissimulations de concubinage et à 10 % par des escroqueries, des faux et usage de faux documents. Les techniques de la fraude, sophistiquées et mouvantes, tirant partie de l'évolution de la législation, notamment sa simplification et l'administration électronique, sont combattues par une politique de prévention et de maîtrise des risques¹².

Tableau 23.

Depuis la décentralisation du RMI (janvier 2004), le département vous a-t-il demandé d'identifier les cas de fraudes avérées, en les distinguant des erreurs-négligences administratives allocataires ?

Oui	70	58,3%
Non	50	41,7%
Total	120	100,0%

Source : CNAF – Enquête 2006.

Tableau 24.

Avez-vous répondu à cette demande d'identification des cas de fraudes avérées ?

Oui	67	95,7%
Non, mais c'est en cours	3	4,3%
Non, ce n'est pas prévu	0	0,0%
Total	70	100,0%

Source : CNAF – Enquête 2006.

Du point de vue de l'allocataire, les informations à prendre en compte sont multiples, complexes et contingentes. L'API et le RMI, par exemple, font l'objet d'un réexamen trimestriel des revenus dont la négligence entraîne la suspension des droits tandis que d'autres prestations n'exigent pas de démarches spécifiques sans changement particulier. De même, la notion de revenu différentiel en matière de RMI est relativement complexe et fait intervenir le critère de ressources de deux façons : les revenus du trimestre précédent permettent de décider de l'ouverture ou non de l'allocation et les prestations familiales du mois en cours modulent le montant du différentiel perçu. En outre, certaines prestations ne sont pas prises en compte, comme l'AJE pour le RMI ou l'APL pour l'API. Ce système complexe peut se traduire par une relative incompréhension par l'allocataire du montant des revenus dont il va pouvoir disposer. Il engendre aussi une tension parfois forte entre la représentation subjective de ses droits et la définition objective qu'en donne la législation à travers les conditions d'attribution et les justificatifs à fournir¹³. La notion de solitude pour l'API implique une vie non maritale. Le rapport à l'emploi est de même une donnée à prendre en compte. De même, l'allocation de rentrée scolaire et l'allocation familiale sont soumises à l'obligation de scolarisation des enfants et peuvent être suspendues en cas de manque d'assiduité signalé par les services de l'éducation nationale. En définitive,

¹² Pour une approche générale du contrôle, *Informations Sociales*, « Actualité des contrôles, n°126, août 2005.

¹³R. Rosse, D. Parisot, « Les pauvres face à leur administration », in, « Politiques publiques : stratégies et décalages des individus », *Revue Française des Affaires Sociales*, n° 2, avril-juin 1992.

les prestations combinent un ensemble hétérogène de critères objectifs d'attributions et des situations susceptibles d'appréciations plus subjectives, voire même contradictoires, selon le point de vue des ménages ou celui de l'institution, ce qui occasionne parfois des ruptures et des réexamens fréquents¹⁴.

2.3. Un tiers des caisses estime que les demandes de suspension de l'allocation RMI émises par le département sont en hausse

Cette question des contrôles est à relier avec celle des suspensions de l'allocation. Selon les CAF interrogées, la décentralisation semble avoir un impact en ce domaine, dans la mesure où les demandes de *suppression* de l'allocation RMI émises par le département connaissent une évolution à la hausse selon 28 % des CAF. Seulement 2 % affirment que ces demandes sont en baisse, tandis que 68 % déclarent qu'elles sont stables (cf. tableau 25). Il s'agit là d'une évolution qui est loin d'être négligeable, quoiqu'elle ne concerne malgré tout qu'un tiers des CAF. Néanmoins, il s'agit là d'un processus qui se confirme et qui tend à se diffuser.

Tableau 25.

Depuis la décentralisation du RMI, les demandes de SUPPRESSION de l'allocation RMI émises par le département sont-elles ?

Non réponse	4	3,3%
En hausse	34	28,3%
Stables	79	65,8%
En baisse	3	2,5%
Total	120	100,0%

Source : CNAF – Enquête 2006.

Cette analyse est renforcée quand on appréhende les demandes de *suspension*, qui connaissent là encore une augmentation non négligeable : ce sont 32 % des CAF qui affirment que ces demandes sont en hausse depuis la décentralisation (cf. tableau 26). Par conséquent, l'hypothèse avancée lors de la précédente enquête selon laquelle on assisterait à un processus amorcé de suspension de l'allocation à un nombre plus important de départements semble se vérifier. Quand le nombre de suspensions augmente, c'est aussi le nombre de suppressions qui va croissant : en effet, les raisons justifiant les suspensions sont les mêmes pour ce qui concerne les suppressions.

¹⁴L'allocation de soutien familial constitue aussi dans le cadre du divorce et du problème de versement de la pension alimentaire un exemple significatif, E. Renaudat, M. Villac, « L'allocation de soutien familial. L'intervention de l'Etat dans la gestion privée de l'après-divorce », in, F. de Singly, F. Schultheis, *Affaires de famille, affaires d'Etat*, Nancy, Editions de l'Est, 1991.

Tableau 26.

Depuis la décentralisation du RMI, les demandes de SUSPENSION de l'allocation RMI émises par le département sont-elles ?

Non réponse	1	0,8%
En hausse	38	31,7%
Stables	76	63,3%
En baisse	5	4,2%
Total	120	100,0%

Source : CNAF – Enquête 2006.

La première cause de suspension du RMI est le non respect des clauses du contrat d'insertion (46 %, cf. tableau 27). La deuxième cause la non réponse des allocataires aux convocations (40 %). On obtient des résultats sensiblement identiques pour ce qui concerne les suppressions de l'allocation RMI (cf. tableau 28), la première cause étant là encore le non respect des clauses du contrat d'insertion (43 %), et la deuxième cause renvoyant également aux non réponses des allocataires aux convocations du département (35 %). Ce qui tend à laisser penser que l'on passe bien d'un registre à l'autre.

Tableau 27. Causes de suspension de l'allocation RMI

Rubrique	Nombre de citations par les caisses	Pourcentage
Non réponse aux convocations du département	84	40%
Non respect des clauses du contrat d'insertion	96	46%
Autre	29	14%
TOTAL	209	100 %

Note : réponses multiples
Source : CNAF – Enquête 2006.

Tableau 28. Causes de suppression de l'allocation RMI

Réponse	Effectif (données pondérées)	Pourcentage
Non respect des clauses du contrat d'insertion	81	43%
Non réponse aux convocations du département	66	35%
Ressources absentes ou trop élevées	5	3%
Sortie après suspension	4	2%
Fraude	6	3%
Cause non connue	2	1%
Autre	3	2%
Non réponses	22	12%
TOTAL	189	100 %

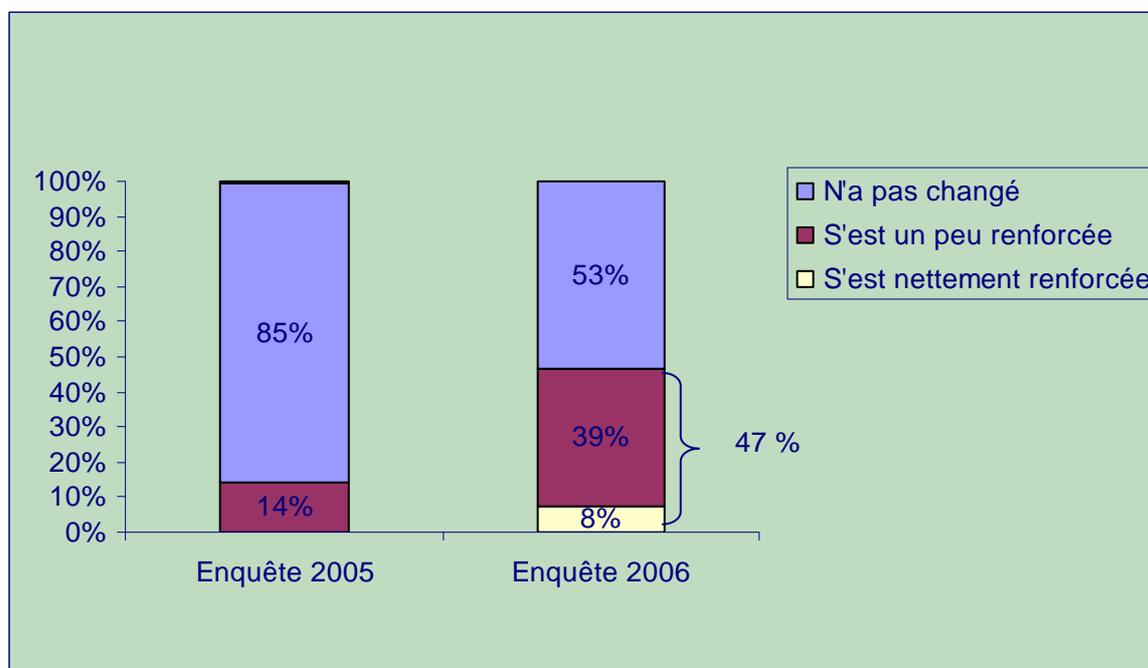
Source : CNAF – Enquête 2006.

Ces résultats montrent que la contrainte institutionnelle sur les allocataires tend à se resserrer (en tendance). Il ne s'agit donc pas seulement d'un effet ponctuel lié à une « remise à jour » des fichiers. On assiste vraisemblablement à la mise en place d'une politique de contrôle avec des modalités et des orientations plus clairement définies que lors de la phase de montée en charge du nouveau dispositif. Cependant, l'interprétation de ce processus ne doit pas être unilatérale étant donné la grande diversité territoriale pour ce qui concerne la gestion de cette question, les résultats moyens pouvant dissimuler des pratiques opposées.

2.4. 47 % des caisses estiment que la politique de contrôle s'est un peu ou nettement renforcée depuis l'enquête 2005

Au final, on observe une évolution remarquable du jugement des CAF sur la nature du dispositif en matière de contrôle. En effet, on enregistre une très forte augmentation du nombre des CAF estimant que la politique de contrôle s'est renforcée depuis la décentralisation : en 2006, 47 % des CAF (contre seulement 14 % lors de la précédente enquête, cf. graphique 2) estiment que cette politique de contrôle s'est renforcée depuis la décentralisation. Par conséquent, la décentralisation du RMI s'accompagne d'une modification des modalités de contrôle des bénéficiaires du RMI, pour le département, tels qu'ils étaient effectués par les CAF pour le compte de l'Etat.

Graphique 2. « Depuis la décentralisation, diriez-vous que la politique de contrôle : »



Source : CNAF – Enquêtes 2005 et 2006.

La phase de mise en place de la décentralisation (les deux premières années) a correspondu à une phase de montée en débat public (via les élus et les médias) du

thème de la politique de contrôle. Désormais, on peut dire que cette visibilité médiatique s'est également accompagnée de la mise en place d'une nouvelle politique de contrôle.

Cette nouvelle orientation peut s'expliquer par deux hypothèses. La première est celle d'un effet rebond des transferts de fonds, exacerbant la tension sur le financement. L'inadéquation entre les ressources et les besoins augmente l'étroitesse des marges de manœuvre du département : ce dernier peut soit durcir les conditions d'attribution du RMI –, soit augmenter le prélèvement fiscal local. La deuxième hypothèse serait celle d'une accentuation du pôle de conditionnalité de l'aide et de l'exigence de responsabilité individuelle des allocataires. Cet aspect est soutenu par une opinion de la société française dans son ensemble plus favorable à la légitimité des contreparties en termes d'insertion. Le renforcement de la politique de contrôle se situe vraisemblablement à la conjonction de ces deux hypothèses.

Par ailleurs, il était difficile lors de l'enquête précédente de déterminer si la taille des CAF – en termes de nombre d'allocataires du RMI – constituait une variable influençant l'orientation de la politique de contrôle : l'effectif des caisses qui déclarait un changement était relativement faible par rapport à l'ensemble. Tout au plus pouvait-on remarquer l'existence d'une proportion plus importante de caisses de « taille moyenne » estimant que la politique de contrôle s'était un peu renforcée. Dans l'enquête de 2006, la taille des caisses n'influence pas les caractéristiques de la politique de contrôle (cf. tableau 29).

Tableau 29. Nombre de caisses ayant reçu de la part du Conseil général une demande d'identification des cas de fraudes avérées selon la taille de la caisse (correspondant aux quartiles du nombre d'allocataires du RMI)

		Groupe 1 (caisses les plus « petites »)	Groupe 2	Groupe 3	Groupe 4 (caisses les plus « grandes »)
Oui	Effectif	14	15	19	14
	Pourcentage parmi les caisses qui ont répondu « Oui »	23%	24%	30%	23%
Non	Effectif	14	13	9	14
	Pourcentage parmi les caisses qui ont répondu « Non »	28%	26%	18%	28%

Lecture : 23 % des caisses qui ont reçu de la part du Conseil général une demande d'identification des cas de fraudes avérées appartiennent au groupe 4 correspondant aux caisses les plus « grandes ».

Source : CNAF – Enquête 2006.

3. DE NOUVELLES RELATIONS ENTRE LES CAF ET LES DEPARTEMENTS

Le renforcement du rôle des CAF comme gestionnaire de la prestation implique l'établissement de nouvelles relations de coopération avec les départements. Quelle est la nature du partenariat qui se met en place localement et comment les CAF définissent-elles le changement ?

La mise en œuvre de la décentralisation s'effectue, la plupart du temps (87 % des cas), dans le cadre d'instances de concertation entre les CAF et les départements (cf. tableau 30). Il faut distinguer les commissions techniques et les instances politiques, qui renvoient à deux niveaux différents du partenariat. Au moment de la mise en place des opérations, ces instances de concertation ont été des instances très opérationnelles centrées sur la prestation RMI proprement dite. Cette étape fonctionnelle est liée de façon intrinsèque au travail de précision des délégations de compétence et aux modalités d'organisation des départements.

Tableau 30.

Existe-t-il une/des instance(s) permettant la concertation de la caisse et du Département sur le suivi de la décentralisation du RMI ?

Oui	104	86,7%
Non	16	13,3%
Total	120	100,0%

Source : CNAF – Enquête 2006.

Au moment de l'enquête, on s'aperçoit que les acteurs locaux articulent le plus souvent les deux fonctions au sein de la même instance (53 %), même si un quart fonctionne avec deux instances séparant la fonction politique et la fonction technique (25 %, cf. tableau 31). En revanche, on peut noter la faiblesse des dispositifs locaux d'évaluation (cf. tableau 32).

Tableau 31.

Veillez indiquer si cette/ces instance(s) a (ont) :

Une fonction technique	18	17,3%
Une fonction politique	5	4,8%
Une fonction à la fois technique et politique	55	52,9%
Il y a deux instances : une instance technique et une instance politique	26	25,0%
Total	104	100,0%

Source : CNAF – Enquête 2006.

Tableau 32.

Existe-t-il un dispositif local d'évaluation de la décentralisation du RMI ?

Oui	20	16,7%
Non, mais c'est envisagé	17	14,2%
Non, ce n'est pas prévu	83	69,2%
Total	120	100,0%

Source : CNAF – Enquête 2006.

La dimension essentiellement technique de la prestation signifie que les CAF structurent fortement les caractéristiques du partenariat (pour le versant de la liquidation) et annihilent, en quelque sorte, le versant de la politique locale. Ce qui ne veut pas dire que la dimension politique soit absente, mais le versant très technique du dispositif calibre de fait les échanges avec le département, et donc, de ce fait, le potentiel politique de la décentralisation. Par son rôle d'expert réglementaire et juridique de la prestation, la CAF repositionne les enjeux, rappelle le droit et réintroduit les critères du dispositif national. Disposant des informations relatives aux situations familiales et sociales de allocataires, la CAF est également l'institution qui détient la connaissance la plus complète des publics. Même au temps du préfet on ne discutait guère, en quelque sorte, les décisions du liquidateur¹⁵. L'exemple des échanges d'informations statistiques illustre cette analyse.

3.1 Les échanges d'information statistique : un enjeu de connaissance

3.1.1. Les demandes d'information en provenance du département concernent davantage de caisses

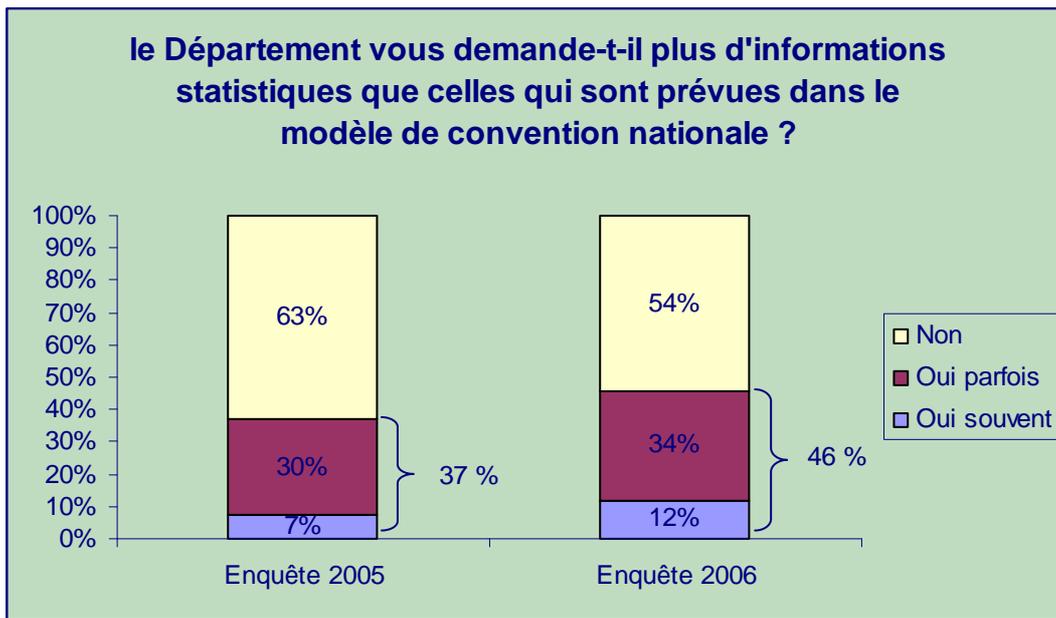
Pilote du RMI, le département doit disposer d'informations statistiques provenant des fichiers CAF¹⁶. La décentralisation contribue à redéfinir la nature et les modalités de transmission des informations statistiques entre les CAF et les départements : les conventions signées entre les Conseil généraux et les CAF comportent toutes une annexe détaillant cet échange d'information.

Trois après la mise en place de la décentralisation, il s'avère que, dans la pratique, les besoins d'informations des conseils généraux vont souvent au-delà de ce socle conventionnel. Presque la moitié des caisses (46 %) déclarent que, depuis l'enquête 2005, le Conseil général demande davantage d'informations que celles prévues dans le modèle de convention nationale. Cette proportion est plus élevée que lors de la précédente enquête (37 % cf. graphique 3), témoignant ainsi des besoins croissants des départements en matière d'informations statistiques. Dans les trois-quarts des cas, ces demandes se produisent « parfois » et dans un quart cela se produit « souvent ».

¹⁵ MIRE, 1991, *Le RMI à l'épreuve des faits*, Paris, Syros Alternatives.

¹⁶ Cet échange d'informations existait avant la décentralisation, entre les caisses et le Préfet, la négociation avec le Conseil général constituant l'occasion de redéfinir la nature de ces échanges.

Graphique 3.



Source : CNAF – Enquêtes 2005 et 2006.

On remarque donc que l'attention des départements sur ce sujet se poursuit, voire se renforce. Un autre résultat illustre bien les besoins croissants d'information : les demandes effectuées à caractère ponctuel. L'augmentation est plus importante en ce domaine : environ 71 % des caisses disent recevoir des demandes ponctuelles contre 55 % en 2005 (cf. graphique 4). Parmi ces CAF, elles sont 66 % à dire les « traiter en totalité » et 33 % « en partie ». Dans la grande majorité des cas, les caisses reçoivent ces demandes ponctuelles « parfois ».

L'importance de ces demandes d'informations ponctuelles, par delà le modèle national, est cependant conforme à la logique de la décentralisation qui renvoie au local la gestion des enjeux du dispositif afin de mieux prendre en compte la spécificité des situations. Ceci dit, les demandes vont bien au delà du socle commun. Plusieurs CAF (10) ont signé une convention d'échange statistique au niveau local ou envisagent de le faire (19 CAF, cf. tableau 33 Tableau 33.). Devant l'importance des demandes émanant des conseils généraux, certains ont complété la convention nationale par une convention locale visant à formaliser ces demandes supplémentaires. Parmi les 46 % de caisses déjà citées qui reçoivent plus de demandes que la convention nationale, 18 % ont signé un texte local et 35 % envisagent de le faire (cf. tableau 33). À terme, la moitié de ces caisses verront donc leurs échanges d'information avec le département régis par une convention locale.

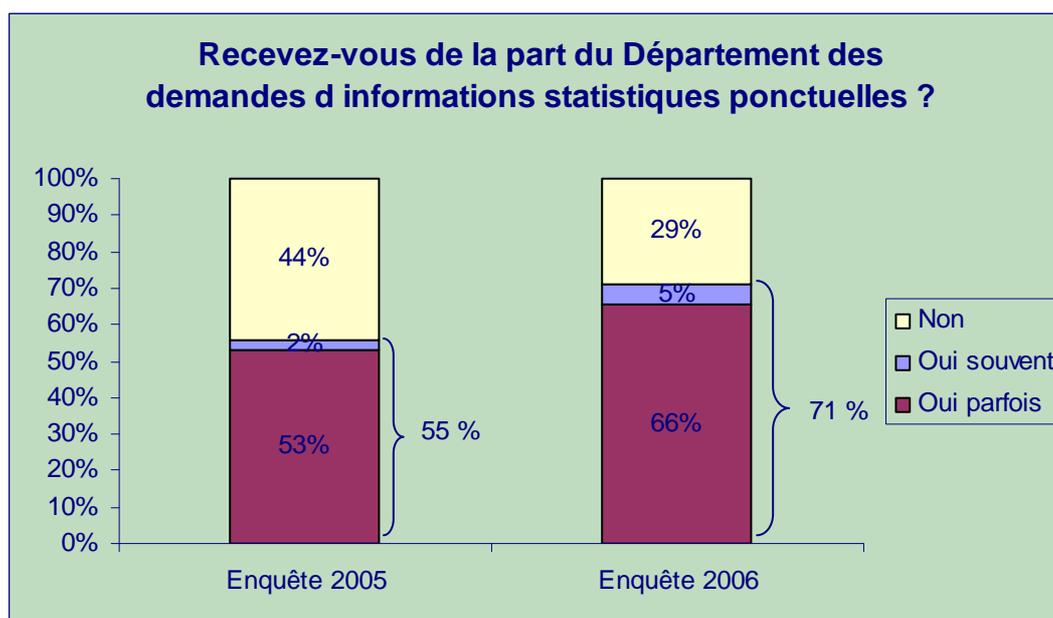
Tableau 33.

Avez-vous signé une convention d'échange statistique au niveau local ?

Oui	10	18,2%
Non, mais c'est envisagé	19	34,5%
Non, ce n'est pas prévu	26	47,3%
Total	55	100,0%

Source : CNAF – Enquête 2006.

Graphique 4.



Source : CNAF – Enquêtes 2005 et 2006.

3.1.2 La mise en œuvre de l'échange automatisé des données de gestion se poursuit et génère une insatisfaction persistante

L'importance des demandes ne requiert pas seulement de les codifier dans une convention, elle nécessite également de mettre en place une transmission automatisée des informations. Déjà dans l'enquête 2005, près des deux tiers des caisses (65 %) l'avaient fait. Ce mouvement s'est poursuivi depuis, puisque d'après l'enquête 2006, 78 % des caisses transmettent automatiquement les informations au Conseil général. Notons qu'il y a une corrélation étroite entre la signature d'une convention locale et la mise en place d'un échange automatisé, ce qui est assez intuitif (cf. tableau 34) : sur les 14 caisses qui déclarent recevoir, depuis l'enquête 2005, plus de demandes que celles prévues dans le modèle de convention nationale, 12 ont mis en place un échange automatisé des informations.

Tableau 34.

Depuis le précédent questionnaire (mai - juin 2005), avez-vous mis en oeuvre des échanges ou des transmissions informatisés des données de gestion avec votre Département ?	Oui	Non	TOTAL
Depuis le précédent questionnaire (mai - juin 2005), le département vous demande-t-il plus d'informations statistiques que celles qui sont prévues dans le modèle de convention nationale ? ↓			
Oui, souvent	12	2	14
Oui, parfois	15	26	41
Non	24	41	65
TOTAL	51	69	120

Lecture : 2 caisses reçoivent souvent plus de demandes que le modèle de convention nationale et n'ont pas mis en œuvre d'échanges informatisés des données de gestion

Source : CNAF – Enquête 2006.

La précédente enquête montrait que la phase de mise en place de la nouvelle loi faisait naître des difficultés d'ajustement entre les CAF et les départements sur le plan des fichiers allocataires. En effet, toutes les CAF n'avaient pas mis en œuvre des échanges ou des transmissions informatisés des données de gestion avec le département : près des deux tiers avaient pu le faire au printemps 2005. Depuis la précédente enquête (2005), 16 CAF supplémentaires ont mis en œuvre un échange automatisé des données de gestion. Au total, on compte donc aujourd'hui environ 78 % des CAF dans ce cas.

La mise en œuvre de ces échanges automatisés suscite toujours une insatisfaction non négligeable. Ainsi, comme le montre le tableau 35, 22 % des caisses qui mis en place ces transmissions informatisées *depuis l'enquête précédente* se déclarent « peu satisfaites » (20 %) ou « pas du tout satisfaites » (2 %). Cette proportion est sensiblement plus faible que celle de l'enquête précédente (35 %) qui portait sur les caisses ayant mis en œuvre ces échanges informatisés depuis la décentralisation, mais elle reste tout de même élevée.

D'une enquête à l'autre, on remarque que le nombre des CAF qui se disent insatisfaites par la mise en œuvre de cet échange informatisé de données de gestion n'a pas baissé, mais à l'inverse il se maintient. En effet, en 2006, ce sont encore 22 % des CAF qui se déclarent « peu » (20 %) ou « pas du tout » (2 %) satisfaites.

Tableau 35.

Comment s'est déroulée cette mise en oeuvre selon vous ?

De manière très satisfaisante	9	17,6%
De manière satisfaisante	31	60,8%
De manière peu satisfaisante	10	19,6%
De manière pas du tout satisfaisante	1	2,0%
Total	51	100,0%

Source : CNAF – Enquête 2006.

La différence avec l'enquête précédente tient aux motifs déclarés de l'insatisfaction (cf. tableau 36). La difficulté d'interprétation des données statistiques ne constitue plus un problème dans l'enquête 2006 : elle est mise en avant par 9 % des caisses insatisfaites contre 35 % dans l'enquête 2005. En effet, cette difficulté tenait à une rupture de source statistique intervenue au moment de la mise en place de la décentralisation. Trois ans plus tard, cette rupture de série a été mieux comprise par les conseils généraux et pose moins de problèmes, car on dispose de davantage de recul. En revanche, les problèmes « d'interfaces techniquement peu adaptées » et surtout les problèmes « d'organisation ou de manque de moyens humains au Conseil général pour exploiter les données » sont plus souvent évoqués dans l'enquête 2006. Il convient toutefois d'interpréter avec prudence ces résultats qui portent sur un faible effectif (11 caisses).

Tableau 36. Raisons pour lesquelles la mise en oeuvre de l'échange informatisé s'est-elle déroulée de manière « peu satisfaisante » ou « pas du tout satisfaisante »

	Effectif enquête 2006	Pourcentage enquête 2006	Rappel pourcentage enquête 2005
Interfaces techniquement peu ou pas adaptées entre la caisse et le Département	4	36%	20%
Problèmes d'organisation ou manque de moyens humains au Conseil général pour exploiter les données	6	55%	25%
Difficulté d'interprétation des données statistiques transmises	1	9%	35%
Autres difficultés	0	0%	20%
TOTAL	11	100%	100,0%

Source : CNAF – Enquête 2006.

Ce jugement sur l'échange automatisé altère peu l'opinion globale sur la décentralisation : à une exception près, les caisses peu ou pas satisfaites de la mise en place de l'échange informatisé portent un jugement positif sur le déroulement global de la décentralisation. On peut émettre l'hypothèse que ces difficultés comportent un caractère principalement technique et sont transitoires et qu'elles ne compromettent

pas le processus de décentralisation dans son ensemble. Par ailleurs, les CAF ne transmettent pas seulement des données ; elles transmettent également leur « savoir faire ». En fait, ces échanges d'informations statistiques sont bien plus l'occasion d'une transmission par les techniciens-conseils des CAF auprès des élus de leur maîtrise de la prestation et de leur connaissance de la population allocataire. De fait, les départements se sont appuyés largement sur l'expertise des CAF pour s'approprier progressivement la complexité du dispositif du RMI. Ainsi, les premiers mois de la mise en œuvre de la décentralisation ont été pour les départements une phase d'apprentissage du fonctionnement de la prestation monétaire. À l'occasion, le département « découvre » surtout qu'il ne peut totalement maîtriser le dispositif, certains points clés lui échappant en partie, tels que les mécanismes d'entrée et de sortie des allocataires dans le dispositif ou encore les logiques de fabrication des indus. La complexité technique et réglementaire du dispositif et des compétences devant être mobilisées implique donc un partenariat quasi « obligatoire » autour d'objectifs communs.

Quand on demande aux CAF de qualifier par un adjectif le positionnement du département en matière d'échange de données statistiques, les réponses demeurent relativement stables par rapport à l'ancien questionnaire, puisque la plus grande partie continue (70 %) de choisir le terme de « partenaire » (cf. tableaux 37 et 38). En revanche, davantage de caisses estiment que le département est « propriétaire des données » en 2006 (15 %) qu'en 2005 (6 %). Ceci peut vouloir indiquer que les demandes plus fréquentes adressées aux caisses tendent à placer ces dernières dans une position de fournisseur de données à leur propriétaire. Les réponses qualifiant le département comme « un simple destinataire » concernent 12 % des CAF

Tableau 37. Enquête 2006

Comment qualifieriez-vous le positionnement du Département en matière d'échange de données statistiques ?

Le propriétaire des données	18	15,0%
Un partenaire	85	70,8%
Un simple destinataire	14	11,7%
Autre	3	2,5%
Total	120	100,0%

Source : CNAF – Enquête 2006.

Tableau 38. Enquête 2005

De façon générale, comment qualifieriez-vous le positionnement du Département en matière d'échange de données statistiques ?

Le propriétaire des données	7	6 %
Un partenaire	92	75 %
Un simple destinataire	16	13 %
Autre	7	6 %

Source : CNAF – Enquête 2006.

Quelle est la nature des informations statistiques transmises par les CAF aux Conseils généraux ? Elle est variée (cf. tableau 39). Les conseils généraux demandent dans 15 % des cas des statistiques selon une zone géographique plus fine que le département, le plus souvent le canton ou la commune. Ils souhaitent également connaître les caractéristiques des bénéficiaires (âge, sexe, configuration familiale, etc.). La problématique des avances et indus représente 11 % des demandes d'informations citées. Les statistiques relatives aux dispositifs permettant le cumul de l'allocation RMI avec les revenus d'activités (intéressement, CI-RMA et contrats d'avenir) font également l'objet de nombreuses demandes (11 % de l'ensemble) dans un contexte de développement de ces dispositifs d'aides à l'emploi.

Tableau 39. Nature des informations statistiques

Type d'information	Effectif	Pourcentage
Ventilation selon une zone géographique fine	21	15%
Statistiques selon l'âge, le sexe, ou la configuration familiale	15	11%
Contrats d'insertion	4	3%
Suspendus, radiés	2	1%
Intéressement, CI-RMA ou contrat d'avenir	15	11%
Avances, rappels, indus, remises de dettes	16	11%
Bénéficiaires travailleurs indépendants	6	4%
Politique de contrôle	7	5%
Nationalité ou zone d'origine de l'allocataire	10	7%
Bénéficiaires étudiants	5	4%
Lien RMI et autres prestations (AAH, API, etc.)	7	5%
Entrées/sorties	8	6%
Autres statistiques	25	18%
TOTAL	141	100%

Note : ces effectifs sont issus d'une recodification d'une question ouverte.

Source : CNAF – Enquête 2006.

La responsabilité du pilotage du dispositif implique nécessairement que les départements soient demandeurs d'informations de gestion et d'informations statistiques afin de s'approprier au mieux, d'une part la maîtrise comptable de leur budget consacré au RMI et, d'autre part, la connaissance des caractéristiques de la population bénéficiaire devant être inscrite dans des parcours d'insertion. On peut parler d'une nécessité de connaissance et d'analyse de la part des départements. La nature des informations transmises se constitue dès lors comme un des enjeux clés du pilotage du dispositif du RMI. De ce point de vue, la question des ajustements en ce domaine a toutes les chances de constituer un aspect récurrent du partenariat entre les CAF et les départements. Autrement dit, la question des échanges d'informations statistiques ne peut plus être considérée comme un aspect ponctuel du nouveau dispositif, lié à la phase de mise en place, mais elle est un élément inhérent de la nouvelle politique.

On peut penser que les départements acquièrent une compétence de plus en plus importante sur le versant de la gestion monétaire proprement dite de la prestation, faisant en retour émerger des demandes nouvelles qui n'étaient pas encore identifiées auparavant : augmentation du nombre des allocataires, mécanismes d'entrée et de sortie du dispositif, taux d'accès à l'emploi durable, profils types des allocataires... On peut penser que les départements sont non seulement demandeurs de données brutes sur les allocataires, mais également d'éléments d'analyse sur les situations (la géolocalisation notamment, centrale dans la logique de décentralisation, mais aussi l'intéressement, les études sur des profils allocataires, sur les indus, etc.).

3.2. L'opinion des caisses sur la décentralisation du RMI a peu changé et reste positive

Il s'agit d'une observation paradoxale : objectivement les situations et les pratiques changent, mais pas ou peu les opinions. En effet, les CAF affirmant que les relations qui se développent avec le département ont changé de nature depuis la décentralisation du RMI, renvoient à peu près aux mêmes proportions d'une enquête à l'autre. Ainsi, les deux tiers des CAF déclarent que les relations avec le département ont « nettement changé » ou « un peu changé » (73 %, cf. tableau 40). À l'inverse, 27 % d'entre elles situent les relations avec le département « plutôt dans la continuité de l'ancien dispositif ». Ceci dit, on peut nuancer ce constat dans la mesure où cette notion de changement s'associe à une légère diminution du taux de satisfaction qualifiant les relations avec les départements. Aujourd'hui, une grande majorité des CAF laissent encore apparaître un niveau de satisfaction élevé (cf. tableau 41), mais on note une baisse de la mention « très satisfaisante » (23 % contre 32 % lors de la précédente enquête, cf. graphique 5) au profit des CAF qui qualifient les relations de « satisfaisantes » (69 % contre 58 %). Plus de 7 % de CAF jugent que les relations sont « peu satisfaisantes ».

Tableau 40.

Diriez-vous que les relations qui se développent avec le département depuis la décentralisation du RMI (janvier 2004) :

Se situent plutôt dans la continuité de l'ancien dispositif	33	27,5%
Ont un peu changé	39	32,5%
Ont nettement changé	48	40,0%
Total	120	100,0%

Source : CNAF – Enquête 2006.

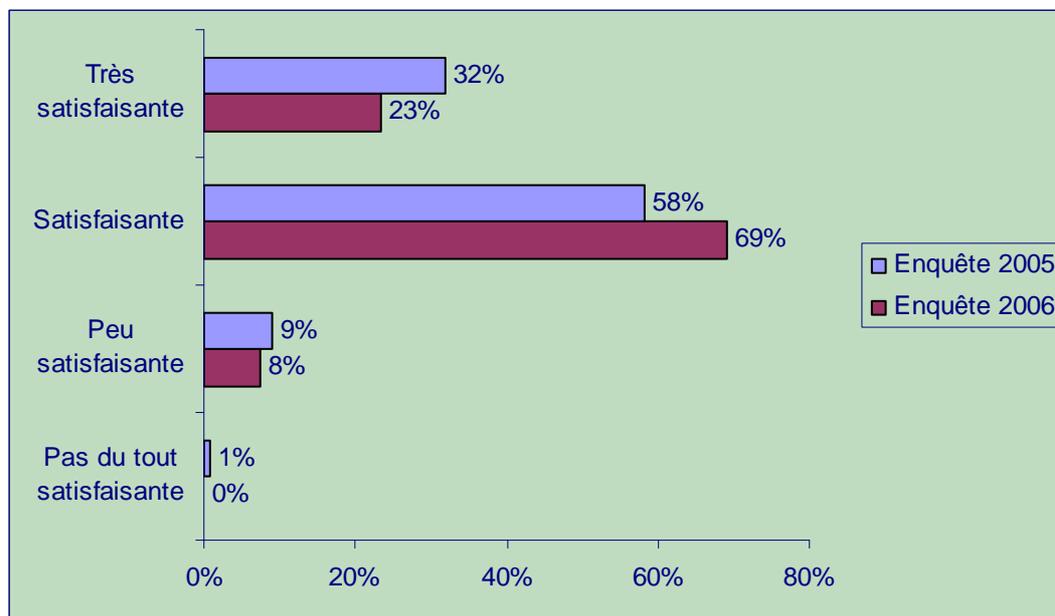
Tableau 41.

D'une manière générale, comment qualifieriez-vous la nature de vos relations avec le Département dans le domaine de la décentralisation du RMI ?

Très satisfaisante	28	23,3%
Satisfaisante	83	69,2%
Peu satisfaisante	9	7,5%
Pas du tout satisfaisante	0	0,0%
Total	120	100,0%

Source : CNAF – Enquête 2006.

Graphique 5. Réponse à la question « Comment qualifiez-vous votre relation avec le département dans la décentralisation du RMI ? » dans les enquêtes de 2005 et 2006 (en %)



Source : CNAF – Enquête 2006.

Au moment où la majorité des CAF conclut à un changement des relations avec le département depuis la mise en œuvre de la décentralisation du RMI, c'est aussi une majorité qui renvoie un niveau de satisfaction assez général. La décentralisation ne laisse donc pas apparaître des orientations contradictoires entre les CAF et les départements. Ainsi, quand on demande plus généralement aux CAF comment le passage à la décentralisation du RMI s'est effectué, elles sont une majorité à formuler une réponse positive. En effet, 16 % estiment qu'il s'est « très bien passé », 23 % « plutôt bien » et 59 % qu'il s'est « bien passé ». On totalise donc la plus grande partie des CAF ayant un jugement positif sur les conditions de mise en œuvre de la décentralisation du RMI. On peut toutefois émettre l'hypothèse d'une minimisation des difficultés, les acteurs renvoyant une image positive de leur intervention.

Tableau 42.

Diriez-vous aujourd'hui que la décentralisation du RMI se passe :

Non réponse	1	0,8%
Très bien	19	15,8%
Bien	70	58,3%
Plutôt bien	28	23,3%
Plutôt mal	2	1,7%
Mal	0	0,0%
Très mal	0	0,0%
Total	120	100,0%

Source : CNAF – Enquête 2006.

Une caisse sur deux ne mentionne pas de difficultés avec le département dans le cadre de la décentralisation du RMI (cf. tableau 43). Parmi les difficultés rencontrées par les CAF, on trouve par ordre d'importance « le manque de réactivité du département » (17 %), puis en deuxième position « un ou des désaccords avec le département » (16 %), la catégorie « autre » se trouvant en troisième position, enfin les difficultés de trésorerie du département (5 %) dont on aurait pu imaginer qu'elles soient plus importantes.

Tableau 43. Types de difficultés rencontrées par les CAF dans le cadre de la décentralisation

Type de difficulté citée	Nombre de citations	Pourcentage
Pas de difficultés	68	51%
Manque de réactivité du département	23	17%
Les difficultés de trésorerie du département	7	5%
Un ou des désaccords avec le département	21	16%
Autres	14	11%
TOTAL	133	100 %

Note : réponses multiples
Source : CNAF – Enquête 2006.

L'examen détaillé de la catégorie « autres » révèle l'existence de situations hétérogènes que l'on peut néanmoins regrouper en catégories, tels que l'insuffisance des moyens humains au sein du Conseil général, qui altère la continuité du dossier, la complexité du dispositif, les difficultés liées à la gestion du CI-RMA et des contrats d'avenir (cf. tableau 44).

Tableau 44. « autres difficultés »

Difficulté	Effectif	Pourcentage
Moyens humains insuffisants au Conseil général, ce qui gêne la continuité du dossier	2	14%
Complexité du dispositif	1	7%
Difficultés liées à la gestion des CI-RMA et des contrats d'avenir	2	14%
Manque de réactivité du département	2	14%
Autres	7	50%
TOTAL	14	100%

Note : ces effectifs sont issus d'une recodification d'une question ouverte.
Source : CNAF – Enquête 2006.

Tableau 45. Récapitulatif des difficultés (« Autres » comprise)

Type de difficulté cité	Nombre de citations	Pourcentage
Pas de difficultés	68	51%
Manque de réactivité du département	23	17%
Les difficultés de trésorerie du département	7	5%
Un ou des désaccords avec le département	21	16%
Moyens humains insuffisants au Conseil général, ce qui gêne la continuité du dossier	2	2%
Complexité du dispositif	1	1%
Difficultés liés à la gestion des CI-RMA et des contrats d'avenir	2	2%
Manque de réactivité du département	2	2%
Autre	7	5%
TOTAL	133	100%

Source : CNAF – Enquête 2006.

Pour définir le positionnement du département vis-à-vis de la CAF, le terme de « partenaire » revient en premier lieu pour 52 % d'entre elles et dans une proportion sensiblement identique d'une enquête à l'autre (cf. tableau 46). Ensuite, le terme de « donneur d'ordre » est cité par 13 % des caisses sans association avec un autre terme et pour 16 % des CAF il est associé à un autre terme (le plus souvent « partenaire »). Le terme de « superviseur » est utilisé pour 3 % des CAF sans association à un autre terme et pour 8 % des caisses avec le terme « partenaire ». On peut distinguer trois groupes à la lecture de ce tableau : un peu plus de la moitié des caisses mettent en avant la seule notion de « partenariat », un autre quart associe plus étroitement ce terme de partenariat à une notion de « pilotage » par le département (tutelle/supervision/donneur d'ordre), et le dernier quart ne mentionne que la seule notion de tutelle/supervision/ordre. » Plusieurs types de partenariat se déclinent donc localement, et l'on sait que le terme de « partenariat » est une catégorie « valise » renvoyant à une diversité de relations. Il apparaît néanmoins un département (au sens large) manifestant la volonté d'assumer son nouveau rôle, mais sur le mode de la coopération et de la négociation avec les CAF.

Tableau 46. Termes définissant selon les caisses le positionnement du Département vis-à-vis des CAF dans le cadre de la décentralisation

Terme(s) choisi(s)	Pourcentage de caisses enquête 2005	Pourcentage de caisses enquête 2006
Donneur d'ordre	6 %	13 %
Donneur d'ordre et partenaire	19 %	15 %
Donneur d'ordre et Superviseur	0 % (*)	1 %
Donneur d'ordre et autre	1 %	0 % (*)
Partenaire	55 %	52 %
Partenaire et autre	2 %	3 %
Superviseur	2 %	3 %
Superviseur et partenaire	10 %	8 %
Tutelle	0 % (*)	1 %
Tutelle et Donneur d'ordre	2 %	1 %
Tutelle et Partenaire	1 %	3 %
Autre	2 %	0 % (*)
TOTAL	100,0 %	100,0 %

(*) Le 0 % correspond ici à un terme qui n'est pas cité par les caisses et non pas à un arrondi.
Source : CNAF – Enquêtes 2005 et 2006.

4. LE RÔLE D'EXPERT DE LA PRESTATION ET D'ACTEUR DE LA POLITIQUE PREND PLUS D'AMPLEUR

Le renforcement du rôle des CAF comme organisme gestionnaire du RMI leur permet de réaffirmer au niveau local leur image de service public moderne, efficace et efficace, et affichant des objectifs et des résultats. La CAF est une « entreprise », la prestation RMI est un « produit » et les allocataires sont des « clients ». Mais ce rôle a des limites. Au delà de leur rôle de liquidateur, un des enjeux des CAF est de passer d'un partenariat de moyens à un partenariat de projet, mobilisant une position plus globale et généraliste.

Ainsi, à la question, le positionnement de votre caisse dans la décentralisation du RMI va-t-il au-delà de votre rôle d'organisme payeur, 55 % des CAF répondent par l'affirmative (cf. tableau 47). Il s'agit d'un score plus élevé que lors de la précédente enquête pour laquelle 40 % des CAF répondaient en ce sens. Par conséquent, la poursuite de la décentralisation du RMI se traduit bien par un renforcement de la présence des CAF dans le dispositif et plus généralement sur le territoire local, le terme de partenaire étant employé dans le sens d'une co-production de la politique du RMI. Ce score d'opinion doit être complété par le fait que les CAF assurent un certain nombre de services gratuits, au-delà de ce que confère la loi. Quand on analyse précisément les motifs qui permettent d'affirmer que la caisse joue un rôle allant au delà du simple organisme payeur, quatre éléments ressortent principalement.

Tableau 47.

Le positionnement de votre caisse dans la décentralisation du RMI va-t-il au-delà de votre rôle d'organisme payeur ?

Oui	66	55,0%
Non	54	45,0%
Total	120	100,0%

Source : CNAF – Enquête 2006.

4.1. Le rôle de partenaire à part entière

Quand la CAF se positionne au-delà de son rôle d'organisme payeur, c'est d'abord en fonction de son statut de « **partenaire à part entière** » (pour environ 45 % d'entre elles, cf. tableau 48) non seulement sur le plan technique, mais aussi plus généralement sur le plan des politiques locales. Cette notion de partenariat à part entière renvoie à l'idée que la CAF est associée à la prise de décision. La mise en œuvre du RMI s'effectue dans la concertation. À partir de son rôle technique, la CAF devient une force de proposition. Le RMI est un dispositif parmi d'autres insérés dans l'ensemble des interventions et des partenariats de la CAF sur son territoire. Autrement dit, ces CAF ne sont pas seulement un opérateur (un « payeur aveugle »), limitées à un rôle exécutoire ; elles sont également des acteurs de leur territoire.

C'est le cas, par exemple, lorsque le partenariat de la CAF avec le conseil général s'effectue sur l'ensemble des thématiques sociales. Les politiques sociales ne sont pas sectorielles et cloisonnées ; elles sont globales (RMI, logement, politique familiale) et territoriales. Sur ces deux aspects, la CAF apporte des prestations qui vont au-delà du simple acte de paiement.

4.2. Le rôle d'expert du RMI

En deuxième lieu, et de façon complémentaire, la CAF se positionne au-delà de son rôle d'organisme payeur, en fonction de son **statut d'expert du RMI** en matière législative et réglementaire (pour environ 35 %, cf. tableau 48). La CAF est l'institution qui maîtrise le mieux la législation afférente à la prestation complexe du RMI et exerce un rôle d'appui et de conseil en matière réglementaire, au moment où le département doit faire face à une « insécurité juridique » dans le domaine social. Ainsi le département peut-il s'appuyer sur l'expertise de la CAF en matière de traitement de dossiers (suspension des droits, opportunité, etc.). La CAF apparaît comme le garant de la bonne application de la réglementation RMI qui reste nationale. Elle est perçue comme un partenaire apportant une capacité d'évaluation de l'impact des décisions du département.

4.3. Le rôle délégué

En troisième lieu, les CAF font référence au cadre des **délégations de compétences accrues** (14 %). Cette rubrique peut renvoyer à l'avis de la CAF qui se trouve sollicitée dans certains cas (dispense de recouvrement de pension alimentaire, évaluation des revenus des travailleurs non salariés). Cette rubrique est à mettre en relation avec le constat de l'augmentation des délégations exercées par les CAF pour le compte du département.

En quatrième lieu, 5 % des CAF font directement référence à leur **rôle d'instructeur** (elles sont 13 %) qui explique une gestion plus étendue que la fonction de paiement.

Tableau 48.

Catégorie	Effectif	Pourcentage
Rôle d'expertise et de conseil auprès du Département	22	34%
Partenaire à part entière	28	44%
Délégations de compétences accrues	9	14%
Instruction	3	5%
Autre	2	3%
TOTAL	64	100%

Note : ces effectifs sont issus d'une recodification d'une question ouverte.

Source : CNAF – Enquête 2006.

5. LES EFFETS DE LA DECENTRALISATION DU RMI SELON LES CAF

5.1 Un impact limité de la décentralisation du RMI sur les CAF

Les CAF se trouvent bien moins bousculées par la réforme que ne peut l'être le département. De fait, pour 77 % des CAF, la décentralisation du RMI ne s'est pas accompagnée d'une réorganisation des services internes chargés de ce dispositif (cf. tableau 49). Ce sont seulement 23 % d'entre elles qui disent avoir réorganisé leurs services. Ce score ne varie pas d'une enquête à l'autre.

Finalement, la décentralisation a pu concerner des aspects spécifiques de la prestation, mais tout se passe comme si les CAF calibraient leurs interventions et leurs objectifs de qualité, bien plus en fonction des critères de la COG, que dans le nouveau cadre d'échanges spécifiques avec le département. Le partenariat que l'on voulait mettre en oeuvre localement de manière « horizontale » se déploie sur un mode « vertical » en se moulant dans les critères nationaux. De ce point de vue, l'impact des nouvelles relations avec les départements sur le travail des CAF semble beaucoup plus limité que la gestion des « stocks » du RMI. Du reste, le taux de satisfaction élevé des CAF à l'égard des conditions du passage à la décentralisation du RMI peut également se lire, en creux, comme un indicateur de changement limité. Si « tout s'est bien passé », c'est peut être aussi parce que la décentralisation s'inscrit pour les CAF dans la continuité et la consolidation d'une logique d'organisme payeur.

Un des objectifs a été d'offrir pour le Département un service sensiblement identique à celui qui était rendu pour le compte de l'État. Un autre objectif a été d'assurer dans les meilleures conditions la continuité des droits des allocataires. Enfin, les CAF semblent avoir été guidées par un impératif, celui de ne pas alourdir leurs prérogatives et les coûts de gestion.

Tableau 49.

La décentralisation du RMI s'est-elle accompagnée d'une réorganisation de vos services chargés du dispositif RMI dans votre CAF ?

Oui	28	23,3%
Non	92	76,7%
Total	120	100,0%

Source : CNAF – Enquête 2006.

5.2. Opinion des CAF sur l'accès aux droits et l'insertion

Dans le prolongement de cette analyse, on peut souligner le fait que la majorité des CAF estime que la décentralisation n'a pas changé les situations d'accès aux droits des allocataires du RMI (58 % en 2006, cf. tableau 50, contre 66 % en 2005). Seulement 23 % déclarent que la situation d'accès aux droits est plus favorable qu'avant la décentralisation (21 % en 2005). 18 % estiment que c'est moins favorable (11 % en 2005).

Les CAF répondent dans le même sens à propos de la question de savoir si la décentralisation du RMI a contribué à améliorer la gestion de l'allocation (cf. tableau 51). 57 % disent que ça n'a rien changé (59 % en 2005). 25 % affirment que cette gestion est plus favorable (24 % en 2005), tandis que 18 % pensent l'inverse (15 % en 2005).

En revanche, on peut noter qu'un nombre beaucoup plus important de CAF, par comparaison avec la précédente enquête, estiment que la décentralisation du RMI a un impact favorable sur l'insertion des locataires : elles sont en effet 50 % à le penser contre seulement 14 % lors de la précédente enquête (cf. tableau 52). Tout se passe comme si le constat d'un renforcement de la politique de contrôle était associé au jugement d'une meilleure insertion.

Lorsqu'on demande aux CAF d'évaluer les effets de la décentralisation du RMI sur leur propre organisme, les appréciations vont dans le même sens. En 2006, 56 % des CAF estiment (contre 50 % en 2005) que la reconnaissance du savoir faire des CAF est plus favorable qu'avant la décentralisation (cf. tableau 53). Ce résultat est cohérent avec les réponses des CAF définissant leur rôle au-delà de la fonction d'organisme payeur et soulignant leur fonction expertise et conseil. Mais 42 % estiment (contre 47 % en 2005) répondent que la situation reste inchangée. Seulement 2 % déclarent que cette reconnaissance est moins favorable.

Par ailleurs, 20 % des caisses déclarent que la coordination des politiques sociales locales est plus favorable qu'avant la décentralisation (cf. tableau 54), estimation en légère augmentation par rapport à 2005 (14 %).

Tableau 50.

Quel jugement portez-vous sur les effets de la décentralisation du RMI pour les allocataires ? - En termes d'accès aux droits

Plus favorable qu'avant la décentralisation	28	23,3%
Inchangé	69	57,5%
Moins favorable qu'avant la décentralisation	22	18,3%
Sans opinion	1	0,8%
Total	120	100,0%

Source : CNAF – Enquête 2006.

Tableau 51.

Quel jugement portez-vous sur les effets de la décentralisation du RMI pour les allocataires ? - En termes de gestion de l'allocation

Non réponse	1	0,8%
Plus favorable qu'avant la décentralisation	30	25,0%
Inchangé	68	56,7%
Moins favorable qu'avant la décentralisation	21	17,5%
Sans opinion	0	0,0%
Total	120	100,0%

Source : CNAF – Enquête 2006.

Tableau 52.

Quel jugement portez-vous sur les effets de la décentralisation du RMI pour les allocataires ? - En termes d'insertion

Non réponse	2	1,7%
Plus favorable qu'avant la décentralisation	59	49,2%
Inchangé	11	9,2%
Moins favorable qu'avant la décentralisation	7	5,8%
Sans opinion	41	34,2%
Total	120	100,0%

Source : CNAF – Enquête 2006.

Tableau 53.

Quel jugement portez-vous sur les effets de la décentralisation du RMI en ce qui concerne vos relations avec le département ? - Reconnaissance du savoir faire CAF

Plus favorable qu'avant la décentralisation	67	55,8%
Inchangé	50	41,7%
Moins favorable qu'avant la décentralisation	2	1,7%
Sans opinion	1	0,8%
Total	120	100,0%

Source : CNAF – Enquête 2006.

Tableau 54.

Quel jugement portez-vous sur les effets de la décentralisation du RMI en ce qui concerne vos relations avec le département ? - Coordination des politiques sociales locales

Non réponse	1	0,8%
Plus favorable qu'avant la décentralisation	24	20,0%
Inchangé	73	60,8%
Moins favorable qu'avant la décentralisation	5	4,2%
Sans opinion	17	14,2%
Total	120	100,0%

Source : CNAF – Enquête 2006.

CONCLUSION

Extension accrue des délégations de compétences, demandes croissantes d'informations statistiques avec maintien des difficultés d'ajustement en la matière, renforcement de la politique de contrôle, maintien d'une vision globalement positive des CAF sur la décentralisation du RMI et le partenariat, qui se renforce, avec les départements, tels sont les traits saillants des changements observés depuis la précédente enquête.

De nombreux indices convergent pour soutenir l'hypothèse que les CAF, par leur maîtrise technique de la prestation, se constituent à l'occasion de la décentralisation du RMI comme des acteurs incontournables des politiques sociales locales. Cependant, les relations nouées avec le département s'inscrivent souvent dans un partenariat plus large qui existait auparavant. La décentralisation du RMI est alors moins le moment de l'élaboration d'un nouveau partenariat entre la CAF et le département qu'elle n'est l'occasion d'explorer un champ supplémentaire de coopération. Autrement dit, la décentralisation du RMI peut être un élément des relations partenariales, mais elle n'en constitue pas le fondement. Les relations partenariales relèvent avant tout du champ des politiques d'action sociale qui puisent dans une tradition de proximité.

En définitive, on observe un impact somme toute limité sur les CAF, la décentralisation ne s'est pas accompagnée d'une réorganisation d'ampleur des services internes chargés de ce dispositif. De fait, la décentralisation du RMI ne modifie pas le rôle, l'identité et les politiques d'intervention des CAF. Elle renforce le rôle d'organisme payeur et, plus généralement, la fonction de prestataire de services. La nouvelle donne n'engendre donc guère de bouleversement : ni en interne dans le développement des organismes et les stratégies d'offre de services, ni en externe dans les liens avec le système des partenaires locaux.

Toutefois, la décentralisation du RMI implique, dans certains cas et selon les demandes du département, un réajustement institutionnel vis-à-vis des allocataires au regard de leurs droits et de leurs devoirs. Mais les inflexions opérées en ce sens, sur des modalités spécifiques de la prestation, ne signifient pas un changement de politique et ne remettent en cause ni la philosophie ni la gestion traditionnelles des CAF en ce domaine. Au final, il est important de le souligner, la mise en œuvre des conditions légales d'ouverture et de suspension du droit n'apparaît pas inégale sur le territoire aussi bien dans l'application que dans l'interprétation de la législation. Les CAF jouent bien le rôle de garant de l'égalité des droits et exercent une fonction de « rééquilibrage » entre le versant technique de la prestation et la dimension politique de mise en œuvre.

Cette analyse signifie que la décentralisation du RMI se situe dans la continuité de la loi de 1988 : elle ne conduit pas à sa remise en cause, même s'il y a évolution des idées sur l'efficacité et l'activation. A ce stade de l'observation, la décentralisation du RMI n'introduit pas véritablement une modification en profondeur dans la conception même de la solidarité. Autrement dit, il y a un changement des moyens sans changement des objectifs. La décentralisation est la continuation de la politique du RMI par d'autres moyens.

On peut imaginer un autre scénario. La phase de mise en œuvre de la décentralisation du RMI correspond à une négociation visant à définir et à stabiliser l'étendue du socle de la délégation qui est faite aux CAF sur le volet paiement de la prestation. Parallèlement, la montée en charge du nouveau dispositif décentralisé montre un département absorbé par les questions financières et organisationnelles. Cependant, la question de la maîtrise du budget et, d'autre part, la stratégie montante de mise en œuvre du volet insertion de la prestation (activation et responsabilisation des bénéficiaires) pourraient signifier une modification des finalités du dispositif – à partir d'une approche par les coûts – et une emprise plus forte du politique sur le versant de la liquidation.

Les CAF n'ont pas manqué le rendez vous de la décentralisation du RMI. Mais, en dehors du rôle d'organisme payeur, peut-on dire qu'un enjeu particulier se soit constitué pour les CAF ? Un des objectifs implicites a été d'offrir pour le département un service sensiblement identique à celui qui était rendu pour le compte de l'État. Un autre objectif a été d'assurer dans les meilleures conditions la continuité des droits des allocataires, ce qui a été fait. Enfin, les CAF semblent avoir été guidées par un impératif, celui de ne pas alourdir leurs prérogatives et les coûts de gestion. Cependant, cette fonction de liquidateur pose question, même si une bonne partie des CAF se positionne de façon plus globale, endossant alors un rôle davantage « entrepreneurial » ou politique sur leur territoire. La liquidation soulève un enjeu qui demeure à l'état implicite, ou pour lequel il n'y a pas de réponse stabilisée : quel est le positionnement des CAF sur les prestations de précarité et, plus généralement, sur les minima sociaux ? Les CAF doivent-elles se contenter de verser une prestation ? Ou doivent-elles plus généralement assumer un rôle d'accompagnement des allocataires précaires, et alors se positionner plus nettement comme acteur de la cohésion sociale territoriale ? Ces questions se posent avec une acuité particulière au moment où est discutée la décentralisation des minima sociaux et où doivent se mettre en œuvre des expérimentations du Revenu de Solidarité Active (RSA) dans l'objectif d'une généralisation. Ces expérimentations du RSA, qui seront menées à partir de la fin de l'année 2007, dans plus de 20 départements, seront riches d'enseignements sur les possibilités d'un pilotage politique par les départements du volet insertion du RMI et quant à l'offre de service des CAF, notamment sur l'accompagnement social à l'insertion professionnelle des allocataires de l'API.

Par ailleurs, la gestion de la relation partenariale avec le département fait partie intégrante des enjeux d'envergure pour l'avenir. Cette dimension se pose avec une acuité particulière dans le mouvement de décentralisation (pas seulement du RMI). Elle suppose pour les CAF de passer d'une gestion du RMI, basée sur les droits des bénéficiaires et le cadre réglementaire, à une approche intégrant également les enjeux des départements comme nouvelles demandes à traiter. Cette enquête sur la décentralisation du RMI et les CAF montre un net renforcement des demandes, notamment d'informations statistiques, relatives aux bénéficiaires du RMI, des départements vis-à-vis des Caf. Cet enjeu inhérent à la décentralisation suggère sans doute une définition plus large des indicateurs de suivi et d'évaluation, centrés sur les allocataires selon le référentiel d'objectifs de la COG, susceptible de prendre en compte des indicateurs de la relation CAF/département.

BIBLIOGRAPHIE

Actualités Sociales Hebdomadaires, *Enquête sur la décentralisation du RMI, deux ans après*, Cahier spécial 50 ans ASH, n° 12, novembre-décembre 2005.

Actualités Sociales Hebdomadaires, « Le revenu minimum d'insertion. Après l'acte II de la décentralisation », 10 juin 2005.
(Astier, 1997).

Avenel C., « Les conséquences de la décentralisation sur la gestion du RMI, *Recherches et Prévisions*, « La nouvelle administration », n°87, mars 2007, p.25-37

Avenel C., « Evaluer la décentralisation du RMI. Les enjeux et les principes », *Recherches et Prévisions*, n° 79, mars 2005, p.65-81.

Avenel C., Donné S., « La gestion par les CAF du RMI décentralisé » : 3 ans après, *L'essentiel*, février 2007.

Avenel C, Donné S., « Les CAF dans la décentralisation du RMI », *Essentiel*, n°45, janvier 2006.

Avenel C., Donné S., Décentralisation du RMI. Une enquête menée dans les CAF, *Dossiers d'Etudes*, n°83, 2006.

Avenel M., « Les modes d'organisation adoptés par les conseils généraux pour la gestion du RMI suite à la décentralisation, Drees, avec le concours de l'ADF, *Etudes et Résultats*, n°432, octobre 2005.

Avenel M. et Nabos C., 2006, Les disparités départementales d'organisation concernant la mise en œuvre du RMI un an après la décentralisation, *Dossier Solidarité et Santé*, n° 2, avril-juin.

Belorgey J.-M., (2000), *Minima sociaux, revenus d'activité, précarité*, Paris, La Documentation française.

Borgetto M., Chauvière M., Frotiée B., Renard D., Poulain M., (2004), Les débats sur l'accès aux droits sociaux entre lutte contre les exclusions et modernisation administrative, *Dossiers d'études*, CNAF, n°60.

Buchet D., « Le traitement de la fraude dans les caisses d'Allocations familiales », *Recherches et Prévisions*, n°86, décembre 2006, p.69-76.

Buchet D., Eglin D., *Les indus des caisses d'Allocations familiales*, *Essentiel*, n°7, décembre 2002.

Castel R., Lae J.F., (sous la dir. de, 1992), *Le revenu minimum d'insertion, une dette sociale*, Paris, L'Harmattan.

De Maillard J., « Le partenariat en représentations : contribution à l'analyse des nouvelles politiques sociales territorialisées, *Politiques et management public*, vol. 18, n°3, 2000, p.21-41.

Dollé M., (2003), « La décentralisation du RMI et la création d'un revenu minimum d'activité, le RMA : une réforme problématique », *Droit social*, n°7/8, juillet-août 2003, p 691-695.

Dubet F., Véretout A., (2001), « Une réduction de la rationalité de l'acteur. Pourquoi sortir du RMI ? », *Revue Française de Sociologie*, 42-3, p. 407-436.

Duffour P., Boismenu G., Noël A., *L'aide au conditionnel. La contrepartie dans les mesures envers les personnes sans emploi en Europe et en Amérique du Nord*, Bruxelles, Les Presses de l'Université de Montréal, 2003.

Duran P., (1999), *Penser l'action publique*, LGDJ.

Hennion M., E. Nauze-Fichet, S. Cazain, S. Donné, Le nombre d'allocataires du RMI au 30 septembre 2005, *Essentiel*, n°44 , décembre 2005.

Inspection générale des affaires sociales, 2006, Évaluation de la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 décentralisant le RMI et créant le RMA, novembre.

Laborde J.P., (2004), « RMI et RMA, entre correction de trajectoire et changement de cap ? », *Droit social*, p.251-256.

Lafore R., (1989), " Les trois défis du RMI ", *L'actualité juridique de droit administratif*, octobre, p. 563-585.

Lascoumes P., Le Galès P., (sous la dir. de), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

Le Bihan B., Martin C., Rivard T. et Loncle P., 2006, L'organisation du RMI et de son volet insertion dans neuf départements depuis la décentralisation, *Études et Résultats*, n°535, novembre.

Mercier M., rapport d'information n° 316 du Sénat au nom de l'Observatoire de la décentralisation sur la décentralisation du RMI, mai 2005.

MIRE, *Le RMI à l'épreuve des faits*, Paris, Syros Alternatives, 1991.

Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (2006), Rapport 2005, la Documentation française.

ODAS, La décentralisation du dispositif RMI et la mise en œuvre du RMA dans les départements, mai 2004.

Padieu C., (1997), RMI et SMIC. Etudes sur l'apport financier de l'accès à l'emploi par type de ménage, Paris, Observatoire national de l'action sociale.

Paugam S. (sous la dir.de, 1996), *L'exclusion : l'état des savoirs*, Paris, Editions la découverte.

Paugam S. (1993), *La société française et ses pauvres*, Paris, PUF, Recherches politiques.

Pépin J.L., Blandin O., « La décentralisation du RMI : quels effets, quels enjeux pour les CAF ? », *Recherches et Prévisions*, n° 88, juin 2007, p.71-81.

Prétot X., (2004), « Le Conseil constitutionnel, la décentralisation et le revenu minimum d'insertion », *Droit social*, n°3, p. 245-250.

Sautory O., Avenel M., « Les politiques d'insertion des Conseils généraux en direction des bénéficiaires du RMI », *DREES, Etudes et Résultats*, n° 582, 2007

UNIOPSS, avril 2007, *Quelles politiques départementales d'insertion ? Enquête sur le RMI décentralisé.*

Vanlerenberghe P., (1992), *RMI, le pari de l'insertion*, Paris, La Documentation française.

Warin P., *L'accès aux droits sociaux*, Grenoble, PUG, 2006.

ENQUETE SUR LA DECENTRALISATION DU RMI ET LES CAF 2006

26/10/2006

ENQUETE SUR LA DECENTRALISATION DU RMI ET LES CAF 2006

1. A quelle date avez-vous signé la convention avec le Département sur les modalités de gestion du RMI ?

1. En 2004
 2. Au cours du premier semestre 2005
 3. Au cours du second semestre 2005
 4. En 2006

2. Quelle est la durée de validité de votre convention signée avec le département ?

1. Un an 2. Deux ans 3. Trois ans 4. Autre

3. Autre durée de validité, précisez :

4. Avez-vous procédé à une modification de cette convention en ce qui concerne les délégations de compétence ?

1. Oui 2. Non

5. Attribution simple lorsque les conditions administratives ou financières ne sont pas remplies.

1. Modifiée 2. Retirée 3. Ajoutée

6. Vous avez procédé à une modification de cette convention : parmi la liste de compétences figurant ci-dessous, indiquez seulement celles qui ont été modifiées/retirées/ajoutées : - Rejet de la prestati

1. Modifiée 2. Retirée 3. Ajoutée

7. Vous avez procédé à une modification de cette convention : parmi la liste de compétences figurant ci-dessous, indiquez seulement celles qui ont été modifiées/retirées/ajoutées : - Prorogation du droit

1. Modifiée 2. Retirée 3. Ajoutée

8. Vous avez procédé à une modification de cette convention : parmi la liste de compétences figurant ci-dessous, indiquez seulement celles qui ont été modifiées/retirées/ajoutées : - Renouvellement du dr

1. Modifiée 2. Retirée 3. Ajoutée

9. Vous avez procédé à une modification de cette convention : parmi la liste de compétences figurant ci-dessous, indiquez seulement celles qui ont été modifiées/retirées/ajoutées : - Révision du droit

1. Modifiée 2. Retirée 3. Ajoutée

10. Vous avez procédé à une modification de cette convention : parmi la liste de compétences figurant ci-dessous, indiquez seulement celles qui ont été modifiées/retirées/ajoutées : - Paiement d'avances

1. Modifiée 2. Retirée 3. Ajoutée

11. Vous avez procédé à une modification de cette convention : parmi la liste de compétences figurant ci-dessous, indiquez seulement celles qui ont été modifiées/retirées/ajoutées : - Paiement d'acomptes

1. Modifiée 2. Retirée 3. Ajoutée

12. Vous avez procédé à une modification de cette convention : parmi la liste de compétences figurant ci-dessous, indiquez seulement celles qui ont été modifiées/retirées/ajoutées : - Désignation de l'all

1. Modifiée 2. Retirée 3. Ajoutée

13. Vous avez procédé à une modification de cette convention : parmi la liste de compétences figurant ci-dessous, indiquez seulement celles qui ont été modifiées/retirées/ajoutées : - Dispense en matière

1. Modifiée 2. Retirée 3. Ajoutée

14. Vous avez procédé à une modification de cette convention : parmi la liste de compétences figurant ci-dessous, indiquez seulement celles qui ont été modifiées/retirées/ajoutées : - Abattement en cas de

1. Modifiée 2. Retirée 3. Ajoutée

15. Vous avez procédé à une modification de cette convention : parmi la liste de compétences figurant ci-dessous, indiquez seulement celles qui ont été modifiées/retirées/ajoutées : - Versement du RMI à u

1. Modifiée 2. Retirée 3. Ajoutée

16. Vous avez procédé à une modification de cette convention : parmi la liste de compétences figurant ci-dessous, indiquez seulement celles qui ont été modifiées/retirées/ajoutées : - Prolongation de l'in

1. Modifiée 2. Retirée 3. Ajoutée

17. Vous avez procédé à une modification de cette convention : parmi la liste de compétences figurant ci-dessous, indiquez seulement celles qui ont été modifiées/retirées/ajoutées : - Remises de dettes po

1. Modifiée 2. Retirée 3. Ajoutée

18. Vous avez procédé à une modification de cette convention : parmi la liste de compétences figurant ci-dessous, indiquez seulement celles qui ont été modifiées/retirées/ajoutées : - Remises de dettes po

1. Modifiée 2. Retirée 3. Ajoutée

19. Vous avez procédé à une modification de cette convention : parmi la liste de compétences figurant ci-dessous, indiquez seulement celles qui ont été modifiées/retirées/ajoutées : - Radiation de l'alloc

1. Modifiée 2. Retirée 3. Ajoutée

20. Vous avez procédé à une modification de cette convention : parmi la liste de compétences figurant ci-dessous, indiquez seulement celles qui ont été modifiées/retirées/ajoutées : - Suspension du versem

1. Modifiée 2. Retirée 3. Ajoutée

21. Vous avez procédé à une modification de cette convention : parmi la liste de compétences figurant ci-dessous, indiquez seulement celles qui ont été modifiées/retirées/ajoutées : - Dérogation à l'ouver

1. Modifiée 2. Retirée 3. Ajoutée

22. Vous avez procédé à une modification de cette convention :
parmi la liste de compétences figurant ci-dessous, indiquez
seulement celles qui ont été modifiées/retirées/ajoutées : -
Dérogation à l'ouvert

1. Modifiée 2. Retirée 3. Ajoutée

23. Vous avez procédé à une modification de cette convention :
parmi la liste de compétences figurant ci-dessous, indiquez
seulement celles qui ont été modifiées/retirées/ajoutées : -
Evaluation des reven

1. Modifiée 2. Retirée 3. Ajoutée

24. Vous avez procédé à une modification de cette convention :
parmi la liste de compétences figurant ci-dessous, indiquez
seulement celles qui ont été modifiées/retirées/ajoutées : -
Autre(s) compétence(s)

1. Modifiée 2. Retirée 3. Ajoutée

25. Autre(s) compétence(s), précisez :

26. Vous avez procédé à une modification concernant une des
compétences ci-dessous. Pouvez-vous préciser cette
modification : - Attribution simple lorsque les conditions
administratives ou financières ne

27. Vous avez procédé à une modification concernant une des
compétences ci-dessous. Pouvez-vous préciser cette
modification : - Rejet de la prestation lorsque les
conditions administratives ou financières

28. Vous avez procédé à une modification concernant une des
compétences ci-dessous. Pouvez-vous préciser cette
modification : - Prorogation du droit

29. Vous avez procédé à une modification concernant une des
compétences ci-dessous. Pouvez-vous préciser cette
modification : - Renouvellement du droit

30. Vous avez procédé à une modification concernant une des
compétences ci-dessous. Pouvez-vous préciser cette
modification : - Révision du droit

31. Vous avez procédé à une modification concernant une des
compétences ci-dessous. Pouvez-vous préciser cette
modification : - Paiement d'avances

32. Vous avez procédé à une modification concernant une des
compétences ci-dessous. Pouvez-vous préciser cette
modification : - Paiement d'acomptes

33. Vous avez procédé à une modification concernant une des
compétences ci-dessous. Pouvez-vous préciser cette
modification : - Désignation de l'allocataire en cas de
désaccord au sein du couple

34. Vous avez procédé à une modification concernant une des
compétences ci-dessous. Pouvez-vous préciser cette
modification : - Dispense en matière de créances
alimentaires

35. Vous avez procédé à une modification concernant une des
compétences ci-dessous. Pouvez-vous préciser cette
modification : - Abattement en cas de fin de revenus sans
revenu de substitution

36. Vous avez procédé à une modification concernant une des
compétences ci-dessous. Pouvez-vous préciser cette
modification : - Versement du RMI à une association
agrée à cet effet

37. Vous avez procédé à une modification concernant une des compétences ci-dessous. Pouvez-vous préciser cette modification : - Prolongation de l'intéressement au-delà de 4 trimestres pour les activités d

38. Vous avez procédé à une modification concernant une des compétences ci-dessous. Pouvez-vous préciser cette modification : - Remises de dettes portant sur une somme inférieure à 3 fois le montant du re

39. Vous avez procédé à une modification concernant une des compétences ci-dessous. Pouvez-vous préciser cette modification : - Remises de dettes portant sur une somme supérieure à 3 fois le montant du re

40. Vous avez procédé à une modification concernant une des compétences ci-dessous. Pouvez-vous préciser cette modification : - Radiation de l'allocataire

41. Vous avez procédé à une modification concernant une des compétences ci-dessous. Pouvez-vous préciser cette modification : - Suspension du versement non liée au contrat d'insertion.

42. Vous avez procédé à une modification concernant une des compétences ci-dessous. Pouvez-vous préciser cette modification : - Dérogation à l'ouverture/renouvellement de droit pour les ETI

43. Vous avez procédé à une modification concernant une des compétences ci-dessous. Pouvez-vous préciser cette modification : - Dérogation à l'ouverture de droit pour les étudiants

44. Vous avez procédé à une modification concernant une des compétences ci-dessous. Pouvez-vous préciser cette modification : - Evaluation des revenus des membres des associations communautaires

45. Vous avez procédé à une modification concernant une des compétences ci-dessous. Pouvez-vous préciser cette modification : - Autre(s) compétence(s)

46. Le système d'avances sur paiement est-il maintenu ?

1. Oui 2. Non

47. Depuis le précédent questionnaire (mai - juin 2005), y a-t-il une modification de la politique de recouvrement d'indus (y compris en ce qui concerne les remises de dette) ?

1. Oui 2. Non

48. Quels sont les aspects de cette modification ?

- 1. Augmentation du seuil de non recouvrement
- 2. Diminution du taux de recouvrement
- 3. Proposition systématique de remise de dette
- 4. Mise en place d'un barème (grille de décision)
- 5. Auto saisine
- 6. Autre

Vous pouvez cocher plusieurs cases.

49. Autre, précisez :

50. Votre caisse instruit-elle administrativement les demandes de RMI pour le compte du département ?

1. Oui 2. Non mais c'est envisagé
 3. Non ce n'est pas prévu

51. Cette instruction administrative est-elle un service facturé ?

1. Oui 2. Non

52. Lors de cette instruction administrative, recueillez-vous des informations complémentaires à destination du Département en vue de l'élaboration du contrat d'insertion du RMI ?

1. Oui 2. Non

53. Ces informations complémentaires sont-elles un service facturé ?

1. Oui 2. Non

54. Assurez-vous la formation à l'instruction administrative pour les personnels non CAF ?

1. Oui 2. Non

55. S'agit-il d'un service facturé ?

1. Oui 2. Non

56. Le Département vous a-t-il confié, à l'occasion de la mise en place de la décentralisation, la gestion de nouvelles prestations supplémentaires adossées au RMI (prestation de type extra-légal) ?

1. Oui 2. Non

57. S'agit-il d'un service facturé ?

1. Oui 2. Non

58. Veuillez indiquer parmi les éléments ci-dessous ceux qui correspondent à la nature de ces prestations :

1. Aide à la reprise d'activité
 2. Aide au logement
 3. Aide au transport
 4. Aide à l'établissement de la demande CMU
 5. Autre

Vous pouvez cocher plusieurs cases.

59. Autre, préciser :

60. Le Contrat d'Insertion Revenu Minimum d'Activité (CI-RMA) est-il mis en oeuvre dans votre département ?

1. Oui 2. Non

61. Quel organisme verse l'aide à l'employeur dans le cadre du Contrat d'Insertion Revenu Minimum d'Activité (CI-RMA) ?

1. La CAF 2. La MSA 3. Le Département
 4. Autre

Vous pouvez cocher plusieurs cases.

62. Autre organisme, préciser :

63. Le Contrat d'Avenir est-il mis en oeuvre dans votre département ?

1. Oui 2. Non

64. Quel organisme verse l'aide départementale à l'employeur dans le cadre du Contrat d'avenir ?

1. La CAF 2. La MSA 3. Le Département
 4. Autre

Vous pouvez cocher plusieurs cases.

65. Autre organisme, préciser :

66. Remarques éventuelles concernant les délégations de compétence :

67. Depuis le précédent questionnaire (mai - juin 2005), le département vous demande-t-il plus d'informations statistiques que celles qui sont prévues dans le modèle de convention nationale ?

1. Oui souvent 2. Oui parfois 3. Non

68. Vous avez répondu 'oui souvent' ou 'oui parfois' à la question précédente, avez-vous signé une convention d'échange statistique au niveau local ?

1. Oui 2. Non, mais c'est envisagé
 3. Non, ce n'est pas prévu

69. Depuis le précédent questionnaire (mai - juin 2005), recevez-vous de la part du Département des demandes d'informations statistiques ponctuelles ?

1. Oui, souvent 2. Oui, parfois 3. Non

70. Diriez-vous que vous traitez ces demandes d'informations statistiques ponctuelles :

1. En totalité 2. En partie 3. Pas du tout

71. Veuillez indiquer la nature des informations statistiques ponctuelles qui vous sont demandées par le département (réponse libre):

72. Depuis le précédent questionnaire (mai - juin 2005), avez-vous mis en oeuvre des échanges ou des transmissions informatisés des données de gestion avec votre Département ?

1. Oui 2. Non

73. Comment s'est déroulée cette mise en oeuvre selon vous ?

1. De manière très satisfaisante
 2. De manière satisfaisante
 3. De manière peu satisfaisante
 4. De manière pas du tout satisfaisante

74. Veuillez indiquer en quelques lignes pourquoi cette mise en oeuvre s'est déroulée de manière 'peu' ou 'pas du tout satisfaisante'.

75. Comment qualifieriez-vous le positionnement du Département en matière d'échange de données statistiques ?

1. Le propriétaire des données 2. Un partenaire
 3. Un simple destinataire 4. Autre

76. Autre formulation qualifiant le positionnement du Département en matière d'échange de données statistiques, préciser :

77. Remarques éventuelles concernant les échanges d'informations statistiques :

78. Depuis le précédent questionnaire (mai - juin 2005), avez-vous procédé, à la demande du Département, à des adaptations de la politique de contrôle ?

1. Oui 2. Non mais c'est en cours
 3. Non ce n'est pas prévu

79. Ces adaptations sont-elles un service facturé ?

1. Oui 2. Non

80. Depuis la mise en place de la décentralisation du RMI (janvier 2004), quelles sont les cibles, parmi la liste suivante, de ces demandes d'adaptation émanant du département ?

1. Ressources
 2. Situation familiale
 3. Situation professionnelle
 4. Charge d'enfant
 5. Ancienneté dans le dispositif
 6. Résidence (adresse de l'allocataire)
 7. Autre

Vous pouvez cocher plusieurs cases.

81. Vous avez sélectionné la cible Ressources, veuillez préciser :

82. Vous avez sélectionné la cible Situation familiale, veuillez préciser :

83. Vous avez sélectionné la cible Situation professionnelle, veuillez préciser :

84. Vous avez sélectionné la cible Charge d'enfant, veuillez préciser :

85. Vous avez sélectionné la cible Ancienneté dans le dispositif, veuillez préciser :

86. Vous avez sélectionné la cible Résidence (adresse de l'allocataire), veuillez préciser :

87. Vous avez sélectionné Autre cible, veuillez préciser :

88. Depuis la décentralisation du RMI (janvier 2004), le département vous adresse-t-il plus de demandes de contrôles SUR PIECE que celle qui sont prévues dans le plan de contrôle national ?

1. Oui 2. Non

89. Pouvez-vous indiquer quelles sont les cibles allocataires du RMI concernées en priorité, par ces demandes de contrôles sur pièce ?

90. Ces demandes de contrôles sur pièce sont-elles un service facturé ?

1. Oui 2. Non

91. Depuis la décentralisation du RMI (janvier 2004), le département vous adresse-t-il plus de demandes de contrôles SUR PLACE que celle qui sont prévues dans le plan de contrôle national ?

1. Oui 2. Non

92. Pouvez-vous indiquer quelles sont les cibles allocataires du RMI concernées en priorité, par ces demandes de contrôles sur place ?

93. Ces demandes de contrôles sur place sont-elles un service facturé ?

1. Oui 2. Non

94. Depuis la décentralisation du RMI (janvier 2004), le département vous a-t-il demandé d'identifier les cas de fraudes avérées, en les distinguant des erreurs-négligences administratives allocataires ?

1. Oui 2. Non

95. Avez-vous répondu à cette demande d'identification des cas de fraudes avérées ?

1. Oui 2. Non, mais c'est en cours
 3. Non, ce n'est pas prévu

96. Pourriez-vous expliquer pourquoi vous n'avez pas prévu de répondre à cette demande ?

97. Depuis la décentralisation du RMI, les demandes de SUSPENSION de l'allocation RMI émises par le département sont-elles ?

1. En hausse 2. Stables 3. En baisse

98. Parmi les causes suivantes, donner par ordre d'importance de leur fréquence, celles qui justifient la SUSPENSION de l'allocation RMI :

- 1. Non respect des clauses du contrat d'insertion
- 2. Non réponse aux convocations du département
- 3. Autre

Vous pouvez cocher plusieurs cases.

99. Autre cause justifiant la SUSPENSION de l'allocation RMI :

100. Depuis la décentralisation du RMI, les demandes de SUPPRESSION de l'allocation RMI émises par le département sont-elles ?

- 1. En hausse
- 2. Stables
- 3. En baisse

101. Parmi les causes suivantes, donner par ordre d'importance de leur fréquence, celles qui justifient la SUPPRESSION de l'allocation RMI :

- 1. Non respect des clauses du contrat d'insertion
- 2. Non réponse aux convocations du département
- 3. Autre

Vous pouvez cocher plusieurs cases.

102. Autre cause justifiant la SUPPRESSION de l'allocation RMI :

103. Diriez-vous que depuis la mise en place de la décentralisation du RMI, la politique de contrôle :

- 1. n'a pas changé
- 2. s'est un peu renforcée
- 3. s'est nettement renforcée

104. Remarques éventuelles concernant la politique de contrôle :

105. Existe-t-il une/des instance(s) permettant la concertation de la caisse et du Département sur le suivi de la décentralisation du RMI ?

- 1. Oui
- 2. Non

106. Veuillez indiquer si cette/ces instance(s) a (ont) :

- 1. Une fonction technique
- 2. Une fonction politique
- 3. Une fonction à la fois technique et politique
- 4. Il y a deux instances : une instance technique et une instance politique

107. Existe-t-il un dispositif local d'évaluation de la décentralisation du RMI ?

- 1. Oui
- 2. Non, mais c'est envisagé
- 3. Non, ce n'est pas prévu

108. Diriez-vous que les relations qui se développent avec le département depuis la décentralisation du RMI (janvier 2004) :

- 1. Se situent plutôt dans la continuité de l'ancien dispositif
- 2. Ont un peu changé
- 3. Ont nettement changé

109. D'une manière générale, comment qualifieriez-vous la nature de vos relations avec le Département dans le domaine de la décentralisation du RMI ?

- 1. Très satisfaisante
- 2. Satisfaisante
- 3. Peu satisfaisante
- 4. Pas du tout satisfaisante

110. Quelles sont les difficultés que vous rencontrez dans le cadre de la décentralisation du RMI ?

- 1. Manque de réactivité du département
- 2. Les difficultés de trésorerie du département
- 3. Un ou des désaccords avec le département
- 4. Pas de difficultés
- 5. Autre

Vous pouvez cocher plusieurs cases.

111. Autres difficultés, préciser :

112. Afin de définir le positionnement du Département vis-à-vis de votre CAF, dans le cadre de la décentralisation du RMI, lequel des termes suivants vous semble le mieux convenir :

- 1. Superviseur
- 2. Tutelle
- 3. Donneur d'ordre
- 4. Partenaire
- 5. Autre

Vous pouvez cocher plusieurs cases (2 au maximum).

113. Autre terme, préciser :

114. Le positionnement de votre caisse dans la décentralisation du RMI va-t-il au-delà de votre rôle d'organisme payeur ?

- 1. Oui
- 2. Non

115. Pourriez-vous préciser en quoi le positionnement de votre caisse dans la décentralisation du RMI va au-delà de votre rôle d'organisme payeur :

116. Diriez-vous aujourd'hui que la décentralisation du RMI se passe :

- 1. Très bien
- 2. Bien
- 3. Plutôt bien
- 4. Plutôt mal
- 5. Mal
- 6. Très mal

117. Quel jugement portez-vous sur les effets de la décentralisation du RMI pour les allocataires ? - En termes d'accès aux droits

- 1. Plus favorable qu'avant la décentralisation
- 2. Inchangé
- 3. Moins favorable qu'avant la décentralisation
- 4. Sans opinion

118. Quel jugement portez-vous sur les effets de la décentralisation du RMI pour les allocataires ? - En termes de gestion de l'allocation

- 1. Plus favorable qu'avant la décentralisation
- 2. Inchangé
- 3. Moins favorable qu'avant la décentralisation
- 4. Sans opinion

119. Quel jugement portez-vous sur les effets de la décentralisation du RMI pour les allocataires ? - En termes d'insertion

- 1. Plus favorable qu'avant la décentralisation
- 2. Inchangé
- 3. Moins favorable qu'avant la décentralisation
- 4. Sans opinion

120. Quel jugement portez-vous sur les effets de la décentralisation du RMI en ce qui concerne vos relations avec le département ? - Reconnaissance du savoir faire CAF

- 1. Plus favorable qu'avant la décentralisation
- 2. Inchangé
- 3. Moins favorable qu'avant la décentralisation
- 4. Sans opinion

121. Quel jugement portez-vous sur les effets de la décentralisation du RMI en ce qui concerne vos relations avec le département ? - Coordination des politiques sociales locales

- 1. Plus favorable qu'avant la décentralisation
- 2. Inchangé
- 3. Moins favorable qu'avant la décentralisation
- 4. Sans opinion

122. Quel jugement portez-vous sur les effets de la décentralisation du RMI en ce qui concerne vos relations avec le département ? - Autre domaine

- 1. Plus favorable qu'avant la décentralisation
- 2. Inchangé
- 3. Moins favorable qu'avant la décentralisation
- 4. Sans opinion

123. Autre domaine, préciser :

124. La décentralisation du RMI s'est-elle accompagnée d'une réorganisation de vos services chargés du dispositif RMI dans votre CAF ?

- 1. Oui
- 2. Non

125. Souhaitez-vous formuler d'autres remarques sur des points qui n'auraient pas été abordés dans ce questionnaire ?

126. CAF de :

127. Code de la CAF :

128. Nom et prénom de la personne ayant rempli le questionnaire :

129. Fonction du répondant :

- 1. Directeur
- 2. Directeur adjoint
- 3. Responsable du service prestations
- 4. Autre fonction

130. Autre fonction, préciser :

131. Numéro de téléphone :