



La gestion du RMI décentralisé : trois ans après

Le revenu minimum d'insertion (RMI) est décentralisé depuis le 1er janvier 2004 (loi du 18 décembre 2003). La loi met fin au système de cogestion du volet insertion par l'Etat et le département, sans remettre 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 la Mutualité sociale agricole restent les organismes gestionnaires du paiement de l'allocation. Les relations partenariales sont précisées dans des conventions délimitant les attributions respectives des CAF et des départements. 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.



Plus d'un an et demi après l'entrée en vigueur de la réforme du revenu minimum d'insertion (RMI), une première enquête par questionnaire avait été conduite en 2005 auprès de toutes les caisses d'Allocations familiales (CAF), permettant de dresser une évaluation *in itinere* de ce passage à une gestion du RMI décentralisé. Afin de connaître les évolutions intervenues depuis, une deuxième enquête a été réalisée auprès de l'ensemble des CAF à l'automne 2006 (encadré 1). Si les CAF continuent de percevoir de façon positive leur relation de coopération avec les départements, elles constatent également une demande accrue en matière d'information statistique et un développement de leur rôle d'expert de la prestation.

L'extension des délégations de compétence se poursuit

L'enquête de 2005 montrait que la décentralisation du RMI s'accompagnait d'une extension du champ des délégations de compétence accordées aux CAF par le département.

Depuis, 21 % des organismes ont connu une modification en ce domaine : sur les 48 compétences qu'ils ont indiquées, 25 ont été ajoutées à celles déjà acquises et seulement 9 leur ont été retirées par le conseil général. Les 14 autres compétences - déjà accordées - ont été modifiées le plus souvent en élargissant leur contenu.

Dans l'enquête précédente, 45 % des CAF avaient modifié la politique de recouvrement des indus.

Depuis, 35 CAF indiquent avoir procédé à un changement de cette politique (y compris les remises de dettes) mais, parmi elles, la plupart avaient déjà opéré des ajustements en la matière. Il s'agit davantage d'un mouvement qui se poursuit que d'une extension à de nombreux autres organismes. Les modifications portent sur des aspects variés : augmentation du seuil de non-recouvrement, diminution du taux de recouvrement, proposition systématique de remise de dette, mise en place d'un barème.

En revanche, la proportion des CAF qui instruisent administrativement les demandes de RMI pour le compte du département ne varie pas d'une enquête à l'autre (13 % en 2006, 11 % en 2005).

De même, le nombre des CAF s'impliquant dans la formation du personnel extérieur à l'organisme pour cette instruction administrative demeure identique (32 % en 2006 et 33 % en 2005).

Renforcement des demandes d'informations statistiques

La décentralisation contribue à redéfinir les modalités de transmission des informations statistiques relatives aux bénéficiaires du RMI entre les CAF et les départements. Le besoin des départements en la matière s'est renforcé. Ainsi, depuis l'enquête de 2005, 46 % des CAF reçoivent plus de demandes statistiques que de ce qui était prévu dans le modèle de convention nationale (37 % en 2005).

De plus, les demandes ponctuelles d'informations statistiques revêtent un caractère régulier, avec une augmentation plus importante en ce domaine (71 % contre 55 %).

L'enquête 2005 montrait que toutes les CAF n'avaient pas mis en œuvre des transmissions informatisées des données de gestion avec le département : près des deux tiers avaient pu le faire. Depuis, 16 CAF supplémentaires ont instauré un échange automatisé des données de gestion. Aujourd'hui, près de 4 CAF sur 5 sont dans ce cas. D'une enquête à l'autre, le nombre de CAF s'estimant insatisfaites par la mise en œuvre de cet échange informatisé de données de gestion se maintient : en 2006, 22 % des CAF se déclarent « peu » (20 %) ou « pas du tout » (2 %) satisfaites.

En 2006, 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 2005. La grande majorité des organismes (71 %) continue de choisir le terme de « partenaire ». 15 % des CAF qualifient le département de « propriétaire des données » tandis que 12 % de « simple destinataire ».

Une nouvelle politique de contrôle se met en place

Lors de la précédente enquête, 11 % des CAF avaient procédé, à la demande du département, à des adaptations de la politique de contrôle par rapport au plan de contrôle 2003.

Depuis, 20 % des CAF les ont réalisées et pour 26 % ces adaptations sont en cours. A terme, la moitié des CAF auraient effectué ces opérations par rapport au modèle de la convention nationale. Ces adaptations ne sont pas un service facturé dans la plupart des cas.

Les cibles visées pour ces adaptations de la politique de contrôle apparaissent très diverses.

Elles peuvent porter tout aussi bien sur le niveau des ressources que sur la situation professionnelle ou familiale ou encore l'ancienneté dans le dispositif parmi d'autres éléments. Cette variété est à mettre en relation avec la diversité des contextes et des enjeux locaux.

Depuis la décentralisation, les demandes autres que celles prévues dans le plan de contrôle national visent très peu les vérifications sur pièce mais concernent un nombre non négligeable (un quart des CAF) de contrôles sur place, ces derniers étant un service facturé pour 32 % des CAF concernées.

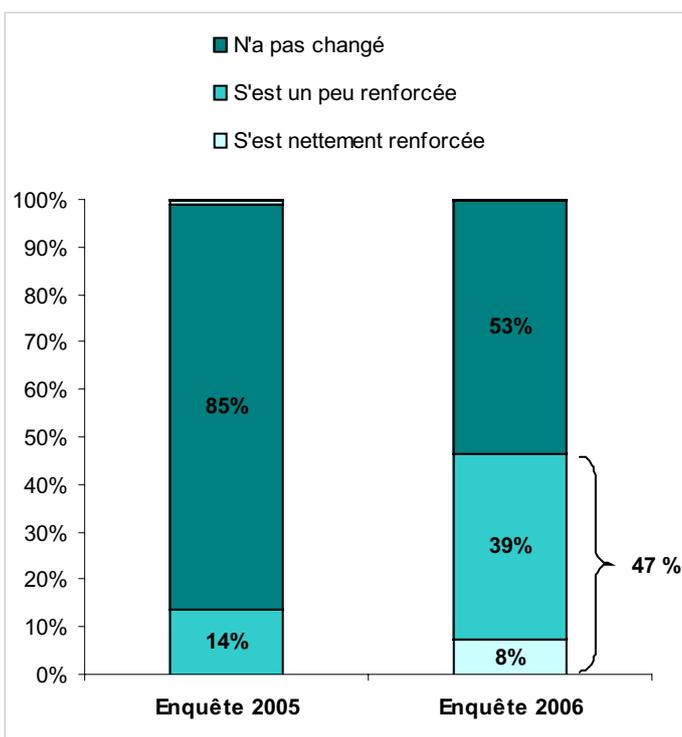
Par ailleurs, la question des indus est un enjeu important. Près de 60 % des CAF ont été sollicitées par le département afin d'identifier les cas de fraudes avérés en les distinguant des erreurs ou des négligences administratives des allocataires. De plus, la quasi-totalité des organismes déclarent avoir répondu à cette demande d'identification des cas de fraudes avérées.

La question des contrôles est à relier avec celle des suppressions de l'allocation. 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 hausse selon 28 % des CAF. Pour 3 % des CAF, ces demandes sont en baisse, tandis qu'elles sont stables pour 66 % des organismes.

Les demandes de suspensions augmentent également de façon non négligeable : un tiers des CAF indiquent que ces demandes sont en progression depuis la décentralisation. La première cause de suspension du RMI est le non-respect des clauses du contrat d'insertion et la deuxième, la non-réponse des allocataires aux convocations.

Au final on observe une évolution remarquable du jugement des CAF sur la nature du dispositif en matière de contrôle : en 2006, près de la moitié des CAF (47 % contre seulement 14 % en 2005) estiment que cette politique de contrôle s'est renforcée depuis la décentralisation (graphique 1).

Graphique 1 - Depuis la décentralisation, diriez-vous que la politique de contrôle (en %) :



Source : CNAF - DSER.

Les relations de coopération avec le département demeurent positives

Au moment où près des trois quarts des CAF concluent à un changement des relations avec le département depuis la décentralisation du RMI, une majorité renvoie un niveau élevé de satisfaction en ce domaine. 23 % des CAF qualifient de « très satisfaisante » la nature des relations avec le département et 69 % l'estiment de « satisfaisante ». 8 % des organismes indiquent que les relations sont « peu satisfaisantes ». La majorité des CAF juge positivement les conditions de mise en œuvre de la décentralisation du RMI (graphique 2).

Plus d'une CAF sur deux ne mentionne pas de difficultés avec le département. Parmi les problèmes rencontrés, on trouve par ordre d'importance « le manque de réactivité du département », puis en deuxième position « un ou des désaccords avec le département ». Enfin mais dans une bien moindre mesure, les difficultés de trésorerie du département sont citées.

Pour définir le positionnement du département vis-à-vis de la CAF, le terme de « partenaire » revient en premier lieu pour la moitié d'entre elles.

Encadré 1

Une deuxième enquête par questionnaire auprès des CAF

Trois ans après l'entrée en vigueur de la décentralisation du RMI, cette deuxième enquête conduite auprès des CAF vise à mesurer les évolutions intervenues dans la gestion décentralisée du RMI, par comparaison avec la première enquête notamment (*).

L'enquête a été menée à l'automne 2006 auprès de l'ensemble des CAF de Métropole et des DOM sous la forme d'un questionnaire. Seuls deux organismes n'ont pas répondu. 78 % des répondants sont les mêmes que ceux de la précédente enquête (la plupart sont responsables du service prestations, directeur ou directeur-adjoint).

Dans certains départements comportant plusieurs CAF, celles-ci ont répondu une seule fois pour l'ensemble. Ainsi, les données ont été pondérées.

Afin de permettre une comparaison entre les deux enquêtes, cette pondération a également été effectuée pour les résultats de l'enquête 2005. Au moment de l'enquête, toutes les CAF avaient signé leur convention, au plus tard fin 2005 [51 % des CAF en 2004 et 42 % en 2005 (dont 33 % au cours du premier semestre et 9 % au cours du second semestre)]. Parmi ces conventions, 59 % ont une durée légale de trois ans, 33 % une durée de un an et 2 % pour deux ans (les autres correspondent à des durées variables).

(* Un premier questionnaire a été adressé à l'ensemble des CAF en mai-juin 2005.

Ensuite, celui de « donneur d'ordre » est évoqué par 13 % des organismes. Les termes de « superviseur » et de « tutelle » sont utilisés de manière nettement marginale.

Le rôle d'expert de la prestation et d'acteur de la politique prend plus ampleur

À la question : « Le positionnement de votre caisse dans la décentralisation du RMI va-t-il au-delà de votre rôle d'organisme payeur ? », plus d'une CAF sur deux (55 %) répondent par l'affirmative (tableau 1).

Il s'agit d'un score plus élevé que lors de l'enquête 2005 (40 %). La poursuite de la décentralisation du RMI se traduit donc bien par un renforcement de la présence des CAF dans le dispositif.

Quand la CAF se situe 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) non seulement sur le plan technique, mais aussi plus généralement sur le plan de la politique locale.

Autrement dit, ces CAF ne sont pas seulement des opérateurs, mais également des acteurs de leur territoire. Deuxième lieu, 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 %). La CAF exerce un rôle d'appui et de conseil et apparaît comme le garant de la bonne application de la réglementation RMI qui reste nationale. En troisième lieu, les CAF font référence au cadre des délégations de compétences accrues (14 %). Enfin, 5 % des CAF font directement référence à leur rôle d'instructeur (pour 13 %) expliquant ainsi une gestion plus étendue que la fonction de paiement.

Les effets de la décentralisation du RMI selon les CAF

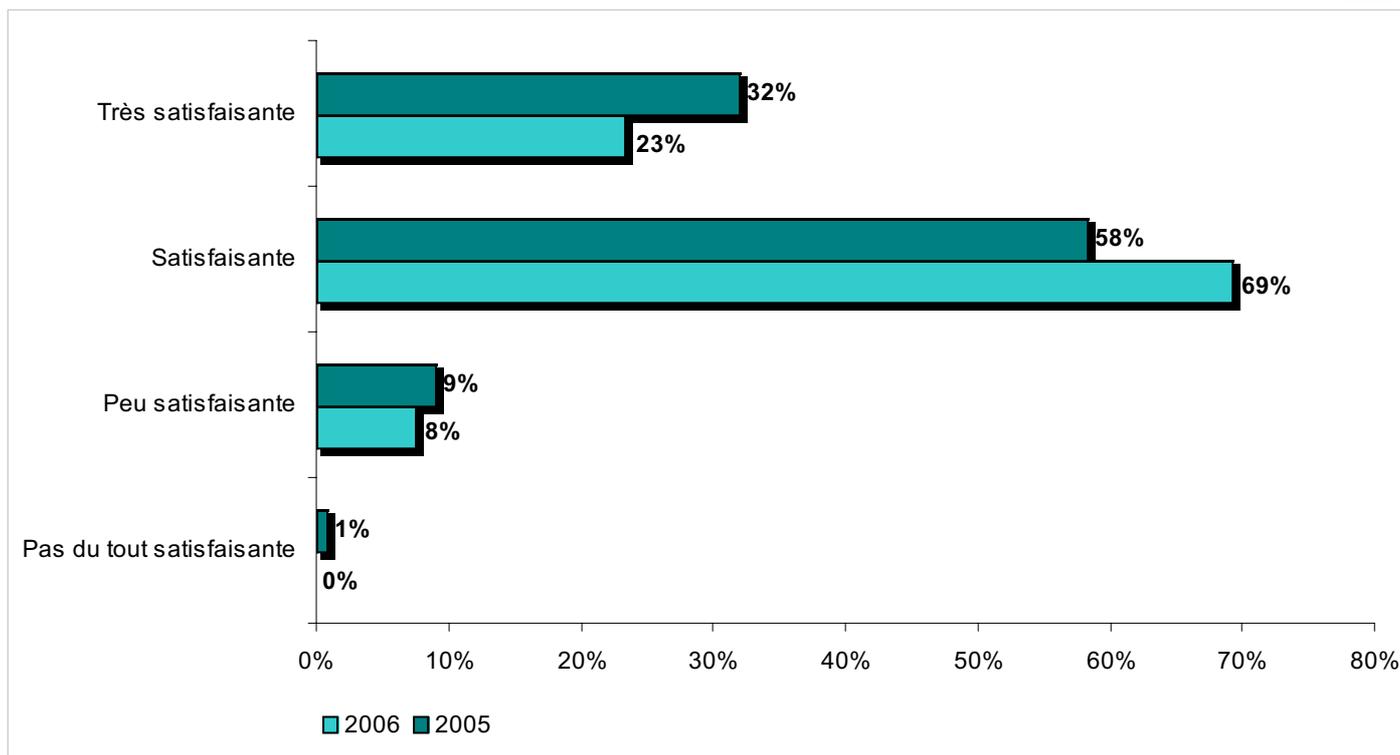
La majorité des CAF estime que la décentralisation n'a pas changé les situations d'accès aux droits des allocataires du RMI. Mais cette proportion est en recul par rapport à la précédente enquête (58 % en 2006 contre 66 % en 2005).

Tableau 1 - Principales évolutions depuis la décentralisation du RMI (en %)

	CAF concernées enquête 2005	CAF concernées enquête 2006
• L'extension des délégations de compétence se poursuit	-	21%
• Le nombre de CAF prenant en charge l'instruction administrative reste limité	11%	13%
• Plus de CAF reçoivent des demandes d'informations statistiques allant au-delà du modèle de convention nationale	37%	46%
• La grande majorité a désormais mis en place un échange automatisé des données de gestion	65%	78%
• Augmentation du nombre de CAF qui ont modifié la politique de contrôle	11%	26%
• Forte augmentation des CAF estimant que la politique de contrôle s'est renforcée	14%	47%
• Plus de la moitié des CAF estime désormais que leur rôle va au-delà d'un simple organisme payeur	40%	55%
• Les CAF jugent toujours favorablement le passage à la décentralisation du RMI	70%	74%
• Peu de CAF ont procédé à une réorganisation de leurs services	21%	23%

Source : CNAF - DSER.

Graphique 2 - La relation avec le département dans la décentralisation du RMI selon les CAF (en %)



Source : CNAF - DSER.

Seulement 23 % déclarent que la situation d'accès aux droits est plus favorable qu'avant la décentralisation, comme en 2005. 18 % estiment qu'elle est moins favorable (11 % en 2005).

De même, à la question de savoir si la décentralisation du RMI a contribué à améliorer la gestion de l'allocation, 57 % des CAF disent que la décentralisation 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, près de la moitié des CAF (49 %) estiment que la décentralisation du RMI a un impact favorable sur l'insertion des allocataires (contre seulement 14 % en 2005). Tout se passe comme si le constat d'un renforcement de la politique de contrôle était associé au jugement d'un meilleur suivi et d'une meilleure insertion.

En 2006, avec la décentralisation 56 % des CAF notent une reconnaissance de leur savoir-faire plus favorable (50 % en 2005).

Ce résultat est cohérent avec les réponses des CAF définissant leur rôle au-delà de la fonction d'organisme payeur et soulignant leur fonction d'expertise. Seulement 2 % déclarent une reconnaissance moins favorable.

Par ailleurs, pour 20 % des CAF, la coordination des politiques sociales locales est plus favorable, appréciation en légère augmentation par rapport à 2005 (14 %).

Cyprien Avenel ■
Stéphane Donné ■
 CNAF - DSER

■ **Pour en savoir plus**

- Avenel C., *Evaluer la décentralisation du RMI, Recherches et Prévisions*, 2005, n° 79.
- Avenel C. et Donné S., *Les CAF dans la décentralisation du RMI, l'e-ssentiel*, 2006, n° 45.
- Avenel C. et Donné S., *Décentralisation du RMI. Une enquête menée dans les CAF, Dossiers d'Etudes*, 2006, n° 83.
- Le Bihan B., Martin C., Rivard T. et Loncle P., *L'organisation du RMI et de son volet insertion dans neuf départements depuis la décentralisation, Etudes et résultats*, 2006, n° 535.
- Corlay D., Fontanel-Lassale M., Lenoir C., Saintoyant V. et Thierry M., « Evaluation de la loi du 18 décembre 2003 décentralisant le RMI et créant le RMA », rapport IGAS, 2006.
- ODAS, « La décentralisation du dispositif RMI et la mise en œuvre du RMA dans les départements », rapport 2004.

Directeur de la Publication
 Philippe Georges
Directrice de la rédaction
 Hélène Paris
 Directrice-adjointe de la rédaction
 Delphine Chauffaut
Rédactrice en chef et abonnements
 Lucienne Hontarrede
Secrétaire de rédaction
 Patricia Christmann
Maquettiste - mise en page
 Ysabelle Michelet

Contact : lucienne.hontarrede@cnafr.fr
 Tél. : 01 45 65 57 14

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

