



Les CAF dans la décentralisation du RMI

La loi du 18 décembre 2003 confie au département le pilotage intégral du dispositif du revenu minimum d'insertion (RMI) à compter de 2004. Elle met ainsi fin au système de gestion 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.

La caisse d'Allocations familiales (CAF) et la Mutualité sociale agricole (MSA) restent les organismes gestionnaires du paiement de l'allocation. Les relations partenariales sont précisées dans des conventions, dont les règles générales sont fixées par décret, signées entre les caisses et les départements. Ces conventions précisent les attributions respectives des CAF et des Conseils généraux, les conditions et l'étendue de la délégation des compétences qui est accordée aux CAF. Si le rôle des CAF comme organisme payeur de la prestation se trouve ainsi consacré (elles peuvent aussi gérer le CI-RMA et le contrat d'avenir), 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 décentralisation du RMI, une enquête par questionnaire a été conduite auprès de toutes les CAF, ce qui permet de dresser un premier bilan concernant les évolutions en cours et les conditions de ce passage à une gestion décentralisée du RMI.



Conformément à l'orientation de la loi, les caisses d'Allocations familiales (CAF) voient leur rôle de gestionnaire de la prestation largement confirmé.

Cet aspect s'observe dans l'extension du champ de délégation des compétences qui sont accordées aux CAF (révision du droit, paiement d'avances, etc.), confortant ce rôle gestionnaire des CAF.

La décentralisation du revenu minimum d'insertion (RMI) s'est accompagnée d'une modification de la politique de recouvrement des indus pour 42 % des CAF (tableau 1) : augmentation du seuil de non-recouvrement, 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, délégation étendue accordée aux CAF en matière de remise de dettes.

Finalement, l'enquête ne révèle pas des modifications dans les politiques de recouvrement des indus qui seraient plus défavorables à l'allocataire depuis la décentralisation, même si dix CAF indiquent un durcissement de la politique de remise de dettes.

Relativement peu de CAF ont pris en charge l'instruction administrative

Avant la décentralisation, seules les CAF des départements d'Outre-mer (DOM) et celle de Paris (une partie du 15ème arrondissement) avaient la charge de l'instruction administrative. Au moment de l'enquête, 11 % des CAF ont cette charge et 8 % déclarent qu'elles n'instruisent pas encore mais qu'elles font l'objet d'une demande en ce sens. A terme, 19 % des CAF devraient assurer cette délégation de compétence étendue. Certaines CAF s'impliquent, en outre, dans la formation du personnel extérieur à l'organisme pour cette instruction administrative (28 %). D'autres envisageaient de le faire au moment de l'enquête (13 %).

Les échanges d'informations statistiques

La décentralisation contribue à redéfinir les modalités de transmission des informations statistiques sur les bénéficiaires du RMI entre les CAF et les départements. En effet, 39 % des CAF déclarent que le département demande plus d'informations statistiques que celles qui sont prévues dans le modèle de la convention nationale et, parmi elles, 8 % indiquent que c'est « souvent » le cas et 31 % « parfois ».

Encadré 1

Une enquête par questionnaire auprès de toutes les CAF

L'enquête a été menée entre le 18 mai et le 8 juin 2005 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. Les CAF du Nord ayant répondu en une seule fois via l'association ADECAF, créée pour mener la négociation avec le Conseil général, on dispose de 115 réponses. La plupart des répondants sont responsables du service prestations, directeur ou directeur-adjoint. Au moment de l'enquête, 36 % des CAF avaient signé leur convention avec le département depuis moins de 6 mois et 14 % étaient en cours de signature. 17 % des CAF avaient signé leur convention depuis un peu plus d'un an et 36 % entre 6 mois et un an.

Plusieurs ont signé une convention d'échange statistique au niveau local ou envisagent de le faire. Toutes les CAF n'ont pas mis en œuvre des échanges ou des transmissions informatisées des données de gestion avec le département : près des deux tiers ont pu le faire. Parmi ces CAF, l'échange d'informations statistiques s'est déroulé pour les deux tiers « de façon satisfaisante ».

On en compte néanmoins 26 % pour lesquelles cet échange s'est déroulé de manière « peu satisfaisante » et 3 % de manière « pas du tout satisfaisante ».

Signalons à cet égard la mise en place de deux groupes de travail [Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) - CAF - Conseils généraux] depuis plus d'un an, qui visent à améliorer d'une part les échanges des données de gestion et d'autre part les échanges de

données de pilotage (tableaux de bord), afin de mieux répondre aux attentes des Conseils généraux.

Vers un durcissement de la politique de contrôle ?

La décentralisation du RMI s'accompagne de la poursuite des modalités de contrôle des bénéficiaires du RMI, pour le département, tels qu'ils étaient effectués pour le compte de l'Etat. 15 % des CAF seulement estiment que cette politique de contrôle s'est renforcée depuis la décentralisation. De façon générale, on peut donc dire que cette politique ne change pas fondamentalement.

En examinant toutefois des modalités spécifiques (indus, cible des contrôles, etc.), il y a les éléments à terme d'un durcissement du dispositif, mais il était prématuré au moment de l'enquête d'évaluer précisément cette question.

Aussi, la définition du « plan de contrôles 2006 » devrait être l'occasion d'un bilan plus précis sur l'évolution des pratiques.

Instruction sociale et insertion

Peu de CAF se sont investies du volet insertion du dispositif RMI. Les caisses ne se sont pas positionnées sur cette dimension qui est d'ailleurs la plus éloignée de leurs missions traditionnelles.

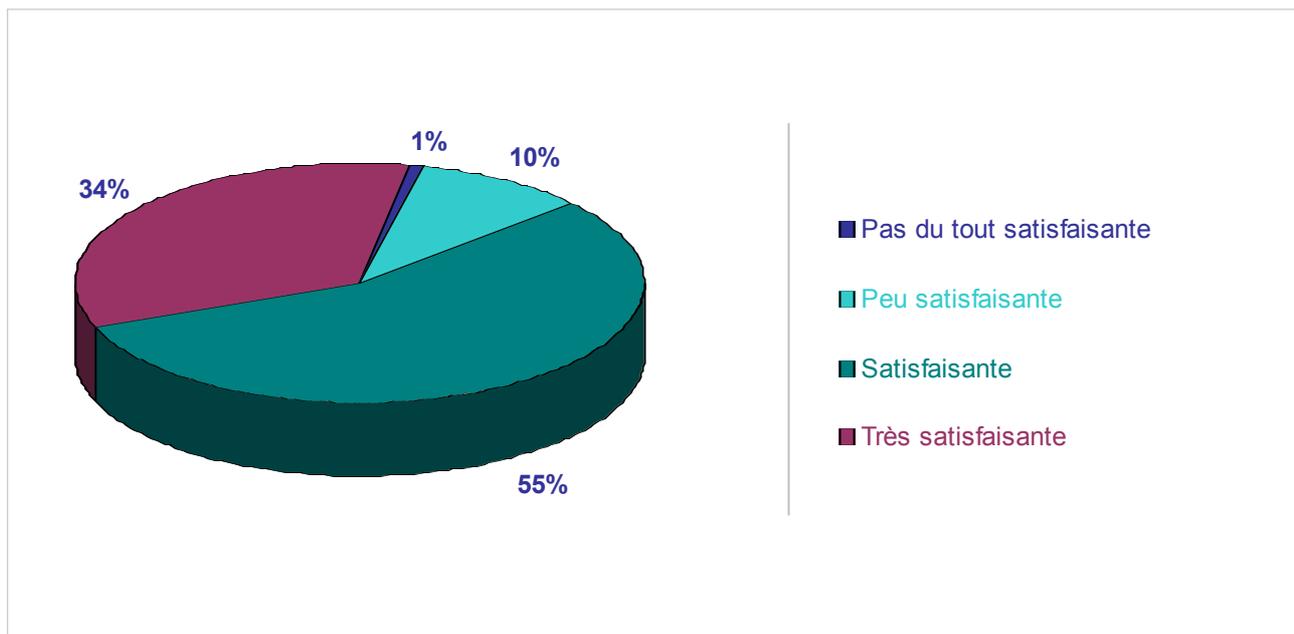
En termes organisationnels, la décentralisation a été, de fait, l'affaire du service des prestations légales des CAF. Concrètement, l'action sociale de la branche famille n'a pas été réellement impliquée. 8 % des CAF seulement participent au dispositif individuel d'insertion. Le plus souvent, cet investissement dans l'insertion ne date pas de la décentralisation du RMI, mais d'orientations antérieures.

Tableau 1 - Principaux résultats de l'enquête (en %)



	Caisses concernées
• De nombreuses conventions étaient signées depuis moins de six mois ou encore en cours d'élaboration	50 %
• La politique de recouvrement des indus est modifiée dans un nombre significatif de caisses	42 %
• Relativement peu de caisses prennent la charge de l'instruction administrative	19 %
• Un grand nombre de caisses ont mis en œuvre des échanges ou transmissions informatisées des données de gestion avec le Département	63 %
• La majorité des caisses n'a pas procédé à une réorganisation de ses services à l'occasion de la décentralisation	77 %
• Les relations qui se développent avec le département depuis la décentralisation du RMI ont changé (un peu ou nettement)	68 %
• Les caisses sont majoritairement satisfaites ou très satisfaites du passage à la décentralisation	90 %
• La complexité du dispositif constitue une difficulté pour un nombre non négligeable de caisse	22 %
• Une bonne partie de caisses estime que leur rôle va au-delà d'un simple organisme payeur	43 %
• Les caisses jugent favorablement le passage à la décentralisation du RMI	68 %

Source : CNAF - DSER.

Graphique 1 - Nature des relations avec le département dans le domaine de la décentralisation du RMI (en %)

Source : CNAF - DSER.

Un niveau relativement élevé de satisfaction des CAF

La mise en place de la décentralisation et des conventions s'est, la plupart du temps (dans 83,5 % des cas), effectuée dans le cadre d'instances de concertation entre les CAF et les départements.

Une enquête conduite par la CNAF en novembre 2003 auprès des CAF lors de l'élaboration des conventions révélait que celles-ci se négociaient dans le cadre d'une relation de confiance assez élevée.

Quatre caisses sur cinq déclaraient développer de bonnes voire de très bonnes relations avec le département. En 2005, ce niveau élevé de satisfaction semble rester stable car 34 % des CAF qualifient de « très satisfaisante » la nature des relations avec le département dans le domaine de la décentralisation du RMI et 55 % la qualifient de « satisfaisante » (graphique 1). Au total, près de 90 % des CAF semblent donc avoir passé l'étape de la décentralisation sans trop de heurts.

Ces observations sont d'autant plus importantes que la plupart des CAF affirment que les relations qui se développent avec le département ont changé de nature depuis la décentralisation du RMI. Les deux tiers des CAF déclarent que les relations avec le département ont « nettement changé » ou « un peu changé ».

Aussi, pour définir le positionnement du département vis-à-vis de la CAF, le terme de « partenaire » revient en premier lieu pour 63 %. Ensuite, c'est le terme de « donneur d'ordre » qui revient pour 22 % des CAF. Le terme de « superviseur » est utilisé pour 9 % des CAF et le mot de « tutelle » pour 3 %.

Les difficultés que les CAF disent avoir rencontrées au moment de la décentralisation du RMI sont de plusieurs ordres :

- Complexité du dispositif ;
- Difficultés de trésorerie du département ;
- Lenteur de mise en œuvre de la réforme et impression d'une réactivité insuffisante des départements ;
- Manque de reconnaissance du rôle de la CAF ;
- Difficulté de coordination entre les divers interlocuteurs.

Les CAF dans la décentralisation : des experts et acteurs de leur territoire

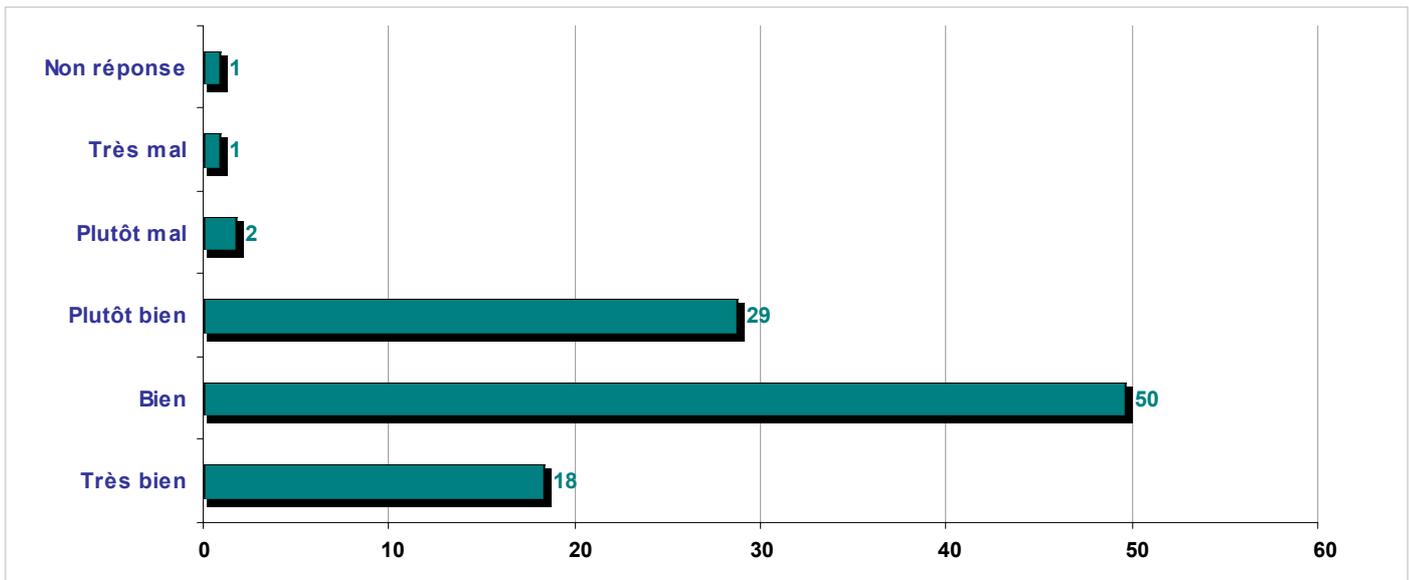
À la question « le positionnement de votre caisse dans la décentralisation du RMI va-t-il au-delà de votre rôle d'organisme payeur ? », 43 % des CAF répondent par l'affirmative. Quatre éléments ressortent principalement.

Quand la CAF se positionne au-delà de son rôle d'organisme payeur, c'est d'abord en fonction de son statut d'expert du RMI en matière législative et réglementaire : la CAF maîtrise le mieux la législation afférente à la prestation complexe du RMI et apparaît comme le garant de la bonne application de la réglementation RMI qui reste nationale. Le département peut ainsi s'appuyer, de façon plus ou moins formelle, sur le conseil des CAF en matière de traitement de dossiers.

Les termes comme « seule référence législative », « le conseil du département », « l'expert », « le conseil juridique », « le référent technique », « le partenaire apportant une capacité de gestion puissante, efficace, rigoureuse et réactive » reviennent souvent pour qualifier le rôle des CAF.



Graphique 2 - Diriez-vous que le passage à la décentralisation du RMI s'est déroulé ? (en %)



Source : CNAF - DSER.

Dans le prolongement de cette fonction d'expertise, la CAF se positionne comme un partenaire à part entière, non seulement sur le plan technique, mais aussi plus généralement sur le plan des politiques locales, pouvant dès lors devenir 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, les CAF ne sont pas seulement des « caisses » limitées à un rôle d'exécution, mais elles sont également des acteurs de leur territoire et des politiques sociales locales.

En troisième lieu, les CAF font référence au cadre des délégations de compétences accrues. Cette rubrique peut renvoyer à l'avis de la CAF qui se trouve sollicité dans certains cas (dispense recouvrement pension alimentaire, évaluation des revenus des travailleurs non-salariés). En quatrième lieu, les CAF font directement référence à leur rôle d'instructeur (elles sont 11 %), ce qui explique une gestion plus étendue que la fonction de paiement.

Les CAF jugent favorablement le passage à la décentralisation du RMI

Au total, quand on demande aux CAF comment le passage à la décentralisation du RMI s'est effectué (graphique 2), elles sont une majorité à formuler une réponse positive.

■ Pour en savoir plus

- Avenel C., *Evaluer la décentralisation du RMI, Recherches et Prévisions*, 2005, n°79.
- Cazain S., Donné S., Hennion M. et Nauze-Fichet E., *Le nombre d'allocataires du RMI au 30 septembre 2005, Essentiel*, 2005, n° 44.
- *Enquête sur la décentralisation du RMI, deux ans après, Actualités Sociales Hebdomadaires*, Cahier spécial 50 ans ASH, 2005, n° 12.
- Mercier M., « **Rapport d'information du Sénat au nom de l'Observatoire de la décentralisation sur la décentralisation du RMI** », 2005, n° 316.
- ODAS, *La décentralisation du dispositif RMI et la mise en œuvre du RMA dans les départements*, 2004.

En effet, 18 % estiment que ce passage s'est « très bien passé » et 50 % qu'il s'est « bien passé ». Deux tiers des CAF formulent donc un jugement positif sur les conditions de mise en place de la décentralisation du RMI. 29 % estiment que cela s'est « plutôt bien » passé. La CAF est cependant bien moins impactée 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. Ce sont seulement 23 % d'entre elles qui disent avoir réorganisé leurs services.

Quand on demande d'évaluer les effets de la décentralisation du RMI sur sa propre CAF, les appréciations vont dans le même sens. Seulement 3 % des caisses déclarent que la reconnaissance du savoir faire des CAF est moins favorable. Les réponses sont plus nuancées pour ce qui concerne l'impact de la décentralisation du RMI sur la coordination des politiques sociales locales : si globalement les CAF estiment soit que la décentralisation n'a pas introduit de changement dans ce domaine ou sont sans opinion, 15 % estiment que cette coordination des politiques sociales locales est plus favorable depuis la décentralisation du RMI.

Cyprien Avenel ■ Stéphane Donné ■
CNAF - DSER

Directeur de la Publication
Philippe Georges
Directrice de la rédaction
Hélène Paris
Directeur-adjoint de la rédaction
Julien Damon
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