

Les conséquences de la décentralisation sur la gestion du RMI

Cyprien Avenel

CNAF – Direction des statistiques, des études et de la recherche.

La loi du 18 décembre 2003 a décentralisé le revenu minimum d'insertion. Depuis, les conseils généraux ont en charge le pilotage intégral du dispositif. Cette décentralisation a un impact sur les caisses d'Allocations familiales (CAF) qui ont continué à assurer la gestion et la liquidation de la prestation. Plus d'un an et demi après la décentralisation, une enquête a été réalisée auprès des CAF. Cet article fait le point et analyse les modifications engendrées par la loi. L'auteur passe en revue l'intégralité du dispositif, de son instruction à sa gestion en passant par la nécessaire collaboration qui s'instaure dorénavant entre les conseils généraux et les CAF. De nouvelles relations se sont nouées entre les deux institutions. Le terme « partenariat » est aujourd'hui le maître mot de ces relations. Cependant, l'enjeu de cette décentralisation est de définir ou, plutôt, de redéfinir ce partenariat, son contenu et ses réalités tant techniques que politiques.

Depuis le 1^{er} janvier 2004, le pilotage intégral du revenu minimum d'insertion (RMI) est décentralisé et confié au département (loi du 18 décembre 2003), mettant fin au système de cogestion du volet insertion par l'État et le département. Toutefois, la décentralisation 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 (encadré 1, p. 26). Les caisses d'Allocations familiales (CAF) – ainsi que la Mutualité sociale agricole (MSA) – restent les organismes gestionnaires du volet 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.

Plus d'un an et demi après l'entrée en vigueur de la décentralisation du RMI, l'étude d'une enquête

par questionnaire conduite auprès de toutes les CAF est l'occasion de dresser une première évaluation concernant les conditions de ce passage à une gestion décentralisée du RMI (encadré 2, p. 27). L'objectif de cette enquête était de recueillir des éléments de connaissance sur les nouveaux partenariats qui se mettent en place localement entre les CAF et les départements. Ainsi, la décentralisation du RMI consacre le rôle des CAF comme organisme payeur de la prestation [elles peuvent aussi gérer en partie le revenu minimum d'activité (RMA) et le contrat d'avenir], mais elle conduit également à l'établissement de nouvelles relations de coopération avec le département (encadré 3, p. 28). 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 ; en effet, le système d'action collective local est transformé. Gestionnaires du RMI au sein d'un dispositif conduit par le département, les CAF ne sont pas pour autant subordonnées à un simple rôle exécutoire ou purement instrumental. Cet article appréhende 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. Il se demande 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.

Quelle est l'influence des politiques départementales sur la gestion de la prestation ?

La relative autonomie dont disposent désormais les départements laisse présager une grande hétérogénéité des politiques menées localement. C'est évident 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

L'auteur remercie Stéphane Donné, du département des statistiques de la CNAF, pour sa collaboration.

La loi de décentralisation du RMI

Le principal objectif de la loi du 18 décembre 2003 est d'améliorer l'insertion professionnelle et sociale des bénéficiaires du RMI. Le président du conseil général élabore le plan départemental d'insertion (PDI). Il a la responsabilité de la validation des contrats d'insertion mais également de la prorogation ou de la suspension de l'allocation. Il nomme également les membres des commissions locales d'insertion, 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 loi 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 : le 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 plus seulement ciblé sur les allocataires du RMI mais se trouve élargi aux titulaires de l'allocation de parent isolé (API) et de l'allocation spécifique de solidarité (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 vingt 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'API, de l'ASS ou de l'allocation aux adultes handicapés, justifiant d'une ancienneté d'au moins six mois. Le contrat d'avenir 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 vingt-six heures. Le contrat d'avenir est renouvelable pour douze mois supplémentaires dans le cas général et trente-six mois pour certaines catégories de bénéficiaires (personnes âgés de plus de 50 ans ou handicapés). 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 caisses d'Allocations familiales (CAF) peuvent passer un accord avec le département pour verser l'aide à l'employeur.

proprement dite. Ainsi, la gestion du RMI peut potentiellement prendre des chemins très différents selon les relations qui se nouent entre les acteurs locaux. Certes, les conventions signées entre les CAF et les départements fixent un socle de services et d'engagements incontournables ; elles définissent les règles du jeu de la bonne « gouvernance » et les procédures sont relativement bien établies. Cependant, 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. En effet, leur rôle ne manque pas d'être interpellé dans la mesure où la « politisation » de la gestion de la prestation est une hypothèse discutée dans cet article.

Enfin, on peut se demander si la décentralisation du RMI se révèle en continuité avec la loi de 1988, en l'améliorant dans les faits par exemple ou, au contraire, si elle engage une rupture, en conduisant à sa remise en cause. La décentralisation du RMI se traduit-elle par un changement en profondeur dans

la conception même de la solidarité ? S'agit-il de changer de politique ou d'améliorer l'efficacité et l'efficacité des interventions qui sont conduites localement ?

La décentralisation renforce le rôle gestionnaire des CAF

Conformément à l'orientation de la loi, pour les CAF, leur rôle de gestionnaire de la prestation est très largement confirmé. En effet, il s'est renforcé depuis la décentralisation, 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 pour la gestion technique du dispositif et de la continuité du versement des droits auprès des bénéficiaires. Cet aspect s'observe très nettement

Encadré 2

Une enquête auprès de toutes les CAF

L'enquête a été menée entre le 18 mai et le 8 juin 2005 auprès de l'ensemble des caisses d'Allocations familiales (CAF) de Métropole et des départements d'Outre-mer sous la forme d'un questionnaire incluant à la fois des questions d'ordre factuel et des questions d'opinion. La totalité des CAF a répondu (*). La plupart des répondants sont responsables du service prestations, directeur ou directeur-adjoint, ayant participé directement à la mise en place de la décentralisation avec le conseil général. Pour une bonne partie des CAF, les résultats de cette enquête correspondent à la phase de montée en charge du dispositif. En effet, au moment de l'enquête, 36 % d'entre elles avaient signé leur convention avec le département depuis moins de six mois et 14 % étaient en cours de signature (plus d'un an et demi après l'entrée en vigueur de la loi de décentralisation). 17 % des CAF avaient signé leur convention depuis un peu plus d'un an et 36 % entre six mois et un an.

(*). Certains départements comportent plusieurs CAF. Par exemple, le département de la Seine-Maritime regroupe quatre CAD et compte quatre réponses dans ce questionnaire. De même, le département du Nord rassemble huit caisses. Elles sont toutefois regroupées en une seule entité, ADECAF, et fournissent une réponse. On dispose au total de 115 réponses. Pour une présentation détaillée de l'enquête, voir Avenel C. et Donné S., 2006, « Décentralisation du RMI. Une enquête menée dans les CAF », Dossiers d'Études, CNAF, n° 83.

dans l'extension du champ de délégation des compétences qui sont accordées aux CAF (révision du droit, paiement d'avances, radiation de l'allocataire, suspension du versement non liée au contrat d'insertion, etc.) (1). Avec la décentralisation, le nombre des délégations de compétence augmente, avec une ampleur variable selon les contextes locaux, tant en ce qui concerne des dossiers relativement complexes à traiter que pour des aspects de gestion que les CAF souhaitaient prendre à leur charge. Le rôle d'expert des CAF en matière de prestation du RMI se trouve largement conforté. 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, 11 % des CAF avaient pris la charge de l'instruction administrative et 8 % déclaraient qu'elles n'instruisaient pas encore mais qu'elles faisaient l'objet d'une demande en ce sens (2). À terme, 19 % des CAF devraient donc 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 %) (3). D'autres envisageaient de le faire au moment de l'enquête (13 %). De ce point de vue, l'implication des CAF sur le versant de l'instruction administrative est loin d'être négligeable, puisque 40 % d'entre elles se trouvent concernées.

Peu de CAF s'investissent dans le volet insertion du dispositif

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 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 importants – 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'insertion (4).

(1) 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* ». Dans le questionnaire de l'enquête, dix-neuf délégations de compétences ont été listées. Quatre catégories de compétences ont été distinguées en fonction de la simplicité ou de la complexité de la délégation, 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 délégations liées à la gestion courante de l'allocation sans difficultés particulières et qui étaient largement déléguées par le préfet ; les délégations liées à la gestion courante de l'allocation sans difficulté particulière, généralement non accordées par le préfet mais que les CAF souhaitaient obtenir ; les délégations liées aux avances, acomptes et remises de dettes ; les délégations liées à des aspects de gestion relativement complexes.

(2) Avant la décentralisation, seules les CAF des DOM et celle de Paris (une partie du 15^e arrondissement) avaient la charge de l'instruction administrative.

(3) Ce service n'est pas facturé dans presque tous les cas.

(4) 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.

Encadré 3

Le nouveau positionnement des CAF

La décentralisation du RMI et la nouvelle organisation des territoires sont des questions très importantes pour les caisses d'Allocations familiales (CAF) concernant 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 Caisse nationale des allocations familiales (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 contractualisé par des conventions autour d'objectifs précis. Toutefois, ce nouveau partenariat comporte 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 du 18 décembre 2003 sur la décentralisation du RMI (1) ne permet pas de définir précisément, tant juridiquement que sociologiquement, 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 simples relations contractuelles calibrées par des conventions ? La notion même de « partenariat » est également polysémique. Abondamment utilisée, elle n'est jamais définie. À partir du début des années 1980, elle renvoie au principe de contractualisation et de transversalité qui se diffuse à l'ensemble de l'action publique. Il s'agit d'aller vers davantage de proximité, de coordonner de façon optimale l'intervention, d'agir localement et de façon transversale avec l'ensemble des acteurs concernés. 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 (2).

(1) Pour une présentation de la loi de 1988 et une analyse des principaux éléments de bilan du RMI jusqu'aux enjeux de la décentralisation, voir Avenel C., 2005, *Évaluer la décentralisation du RMI. Les enjeux et les principes*, *Recherches et Prévisions*, n° 79.

(2) Le Galès P., 2006, *Gouvernement et gouvernance des territoires*, Paris, La Documentation française, collection Problèmes politiques et sociaux, n° 922.

Peu de CAF se sont investies du volet insertion du dispositif RMI, dimension 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 (5). Le plus souvent, cet investissement dans l'insertion ne date pas de la décentralisation, mais d'orientations antérieures. En revanche, 40 % des CAF paient l'aide à l'employeur dans le cadre du contrat d'insertion revenu minimum d'activité (CI-RMA), sachant que, dans quarante-huit départements, il n'était pas mis en œuvre au moment de l'enquête. Autrement dit, la CAF a été retenue comme opérateur du CI-RMA dans la très grande majorité des départements. Par ailleurs, un peu plus de la moitié des CAF envisageaient de passer un accord avec le conseil général pour la mise en place des contrats d'avenir (6).

Vers un durcissement de la politique de contrôle ?

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 les allocataires augmentent. De fait, au moment où le nombre d'allocataires du RMI progresse de 8,5 % fin 2004 et de 4,5 % fin 2005, le manque d'équivalence entre le transfert des compétences et le transfert des ressources se traduit mécaniquement par une augmentation des coûts à la charge des départements (7). 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 et des fraudes. Les départements sont-ils conduits à durcir le dispositif et à instaurer des critères plus restrictifs et contraignants ? L'idée d'un contrôle social accru vis-à-vis des allocataires, notamment à travers la question des suspensions du RMI, se vérifie-t-elle ?

(5) Ainsi, cette implication renvoie à des actions disparates résultant du partenariat local. Il peut s'agir, par exemple, d'un accompagnement social par une conseillère en économie sociale et familiale, de l'intervention d'une assistante sociale polyvalente de secteur œuvrant dans le domaine de l'insertion, ou encore de la participation dans une commission locale d'insertion. Mais ce type d'intervention des CAF dans le domaine de l'insertion n'est guère représentatif de leur positionnement en général. Il s'agit d'un dispositif marginal. Aussi, de façon anecdotique, on peut noter qu'une seule CAF possède un chargé de l'accompagnement social pour le parcours d'insertion des allocataires RMI.

(6) Au moment où le questionnaire a été administré, les décrets instaurant la mise en place des contrats d'avenir venaient seulement d'être publiés. En mars 2006, 47 % des CAF paient l'aide à l'employeur dans le cadre du CI-RMA (sachant que, dans vingt-neuf départements, il n'est pas mis en œuvre) ; et 45 % des CAF sont opératrices des contrats d'avenir (sachant que, dans quatre départements, ils ne sont pas mis en œuvre).

(7) 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.

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'État (8). 15 % des CAF seulement estiment que cette politique de contrôle s'est renforcée depuis la décentralisation. De façon générale, on peut dire que cette politique ne change pas fondamentalement. On ne passe pas d'une politique à une autre. Néanmoins, l'examen de modalités spécifiques (indus, cible des contrôles, etc.), montre des éléments qui, à terme, peuvent durcir le dispositif de contrôle. Au moment de l'enquête, il était cependant 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. Au moment de l'enquête, le département (de façon générale) peut se trouver dans la situation où il a la volonté de renforcer la politique de contrôle sans en avoir encore défini les orientations et les modalités. Cette question des contrôles est à relier avec celle des suspensions de l'allocation. La gestion de l'insertion est un bon indicateur du rapport à l'allocataire. Selon les CAF interrogées, la décentralisation semble avoir un impact en ce domaine, dans la mesure où 17 % affirment que les demandes de suppression de l'allocation RMI émises par le département pour non-respect du contrat d'insertion sont en hausse. Toutefois, 6 % affirment que ces demandes sont en baisse, tandis que 70 % répondent qu'elles sont stables. La hausse, quoique non négligeable, concerne malgré tout un nombre relativement réduit de CAF. Néanmoins, il s'agit là d'une évolution significative.

Si on appréhende les demandes de suspension, 24 % des CAF affirment que ces demandes sont en hausse depuis la décentralisation. La décentralisation a pu être l'occasion, pour certains départements, d'opérer un « balayage » de certains allocataires. La première cause de suspension du RMI est la non-réponse des allocataires aux convocations (41 %). La deuxième cause est le non-respect des clauses du contrat d'insertion (8,5 %), les autres éléments renvoyant à des causes inconnues (44 %) ou « autres » (7 %). Ces résultats montrent que la contrainte institutionnelle sur les allocataires autour du volet insertion tendrait à se resserrer (en tendance, non en structure). On peut alors avancer l'hypothèse d'un processus amorcé de suspension de l'allocation à un nombre plus important de départements ciblant certains allocataires (les anciens notamment). Si le nombre de suspensions augmente,

le nombre de suppressions devrait également aller croissant. Mais l'interprétation de ce processus ne doit pas être unilatérale. Il n'est peut-être qu'un effet ponctuel d'une « remise à jour » des fichiers. Cette analyse doit être complétée par des études plus qualitatives sur la gestion de l'insertion au niveau local.

En définitive, on n'assiste pas véritablement à un durcissement de la politique de contrôle. Il s'agit bien plus d'une montée en débat public (par les élus et les médias) du thème de la politique de contrôle. Ce qui n'est pas la même chose. Cette visibilité accrue 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 – quoique dans des proportions très réduites en réalité, dans la mesure où ces conditions sont définies nationalement pour l'essentiel –, soit augmenter le prélèvement fiscal local. La deuxième hypothèse serait celle d'une montée de la stigmatisation vis-à-vis des allocataires du RMI et d'un regard qui accentue le pôle de la conditionnalité de l'aide et l'exigence de la responsabilité individuelle. Cet aspect est soutenu par un contexte idéologique de la société française dans son ensemble plus favorable à la légitimité des contreparties en terme d'insertion. La visibilité de la question du contrôle se situe vraisemblablement à la conjonction de ces deux hypothèses. À terme, cette visibilité s'accompagnera peut-être d'un changement réel dans les pratiques de contrôle.

Le RMI, une des prestations générant des indus

La question des indus est importante pour la branche Famille de la Sécurité sociale (9). 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. Les études menées sur le sujet montrent que les trois quarts des indus avaient pour origine la responsabilité des allocataires (Buchet et Églin, 2002). Mais, suivant les contrôles effectués, les fraudes avérées sont très rares – pour ne pas dire anecdotiques – alors que les erreurs

(8) Par rapport au « plan 2003 », 11 % des CAF ont procédé à des adaptations de la politique de contrôle à la demande du département. Parmi ces treize CAF, huit n'ont pas facturé ce service. En tendance, 21 % des CAF déclarent que ces adaptations étaient en cours de définition au moment de l'enquête.

(9) L'indu est une somme perçue par les allocataires alors qu'elle ne devait pas l'être.

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 clés qui expliquent la production des indus.

Une modification de la politique de recouvrement 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 RMI (10). Or, ces problèmes de financement 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 ?

La décentralisation du RMI s'accompagne, si on entend la formule au sens large, d'une modification de la politique de recouvrement des indus pour 42 % des CAF (11) : augmentation du seuil de non-recouvrement (17 %) (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 (17 %) ou, au contraire, politique plus favorable de remise gracieuse (4 %) ; création d'une grille de décisions ou d'un barème (13 %) (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 (8 %), délégation étendue accordée aux CAF en matière de remise de dettes (13 %), etc.

Finalement, rien ne permet d'affirmer que ces modifications dans les politiques de recouvrement des indus sont plus défavorables à l'allocataire depuis la décentralisation, même si dix CAF (correspondant à dix départements) indiquent un durcissement de la politique de remise de dettes. Pour les autres CAF, il y a des modifications dans la délégation, mais on ne peut pas en déduire un changement qualitatif de la politique qui serait plus ou moins favorable à l'allocataire. Au moment de l'enquête, les modifications opérées ne sont pas nécessairement moins « sociales » que les dispositions existantes lors de l'ancien dispositif copiloté avec le préfet. Par ailleurs, il semble exister une relation entre le nombre d'allocataires du RMI par CAF et le fait d'avoir modifié la politique de recouvrement des indus. En effet, parmi les CAF ayant opéré un changement en ce domaine, on retrouve surtout celles de taille « moyenne », voire les plus importantes en nombre d'allocataires du RMI (12). Ainsi 61 % des CAF ayant modifié les indus sont des CAF « moyennes » ou « grandes ». 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 émettre l'hypothèse 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.

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 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. Il faut distinguer les commissions

(10) Cette 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.

(11) La notion de « recouvrement d'indus » signifie que le versement indûment effectué par l'organisme payeur doit être récupéré par ce dernier.

(12) 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.

techniques et les instances plus 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.

Le versant technique de la coopération

Cependant, cette dimension essentiellement technique signifie que les CAF structurent fortement les caractéristiques du partenariat et annihile, 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 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 finalement 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 liquidateur (MIRE, 1991). L'exemple des échanges d'informations statistiques illustre bien cette analyse. Pilote du RMI, le département doit disposer d'informations statistiques provenant des fichiers CAF (13). La décentralisation contribue à redéfinir les modalités de transmission des informations statistiques sur les bénéficiaires du RMI entre les CAF et les départements. De nombreux indices laissent supposer que ces derniers se sont saisis de cette question avec la volonté 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. 39 % des CAF déclarent ainsi que le département demande plus d'informations statistiques que celles prévues dans le modèle de la convention nationale ; pour 8 %, c'est « souvent » le cas et, pour 31 %, « parfois » le cas. L'attention des départements sur ce sujet se

remarque également par le caractère régulier des demandes d'informations statistiques ponctuelles. 59 % des CAF affirment qu'elles font l'objet de ce type de demande. Le nouveau contexte du RMI décentralisé semble avoir fait naître quelques difficultés d'ajustement entre les CAF et les départements sur le plan des fichiers allocataires. En effet, les CAF n'ont pas toutes mis en œuvre des échanges ou des transmissions informatisées des données de gestion avec le département : près des deux tiers ont pu le faire au printemps 2005. Parmi ces CAF, l'échange d'informations statistiques s'est déroulé « de façon satisfaisante » (56 %) ou « très satisfaisante » (15 %). Néanmoins, pour 26 %, cet échange a eu lieu de manière « peu satisfaisante » et 3 % de manière « pas du tout satisfaisante ».

Un partenariat quasi « obligatoire » autour d'objectifs communs

Pour les CAF exprimant une insatisfaction (au nombre de vingt et une), sont pointés le manque de lisibilité ou les difficultés d'interprétations des données transmises (14). Le changement de source statistique effectué au moment de la décentralisation pour produire des tableaux de bord (15) a occasionné inévitablement une rupture dans les séries statistiques et des interrogations de la part des départements, pour le comptage des allocataires notamment. Un deuxième facteur explicatif concerne les problèmes d'organisation ou de manque de moyens humains du conseil général au moment de la montée en charge de la décentralisation. Enfin, il faut souligner les difficultés proprement informatiques ou techniques comme, par exemple, les problèmes de compatibilité de logiciels entre ceux de la CAF et ceux du département (qui contraint alors à une diffusion sur papier). Ainsi la question de la compatibilité, ou pour le moins l'interopérabilité des systèmes informatiques, apparaît comme un impératif, car cet aspect est un élément important du pilotage par le conseil général de la politique du RMI. La question posée est notamment celle de l'existence ou non d'une interface quotidienne entre le fichier d'allocataires du département et celui des CAF (16). Cette question

(13) Cet échange d'informations existait avant la décentralisation entre les CAF et le préfet, la négociation avec le conseil général constituant l'occasion de redéfinir la nature de ces échanges.

(14) À cet égard, deux groupes de travail CNAF-CAF-conseils généraux ont été mis en place pour améliorer, d'une part, les échanges des données de gestion et, d'autre part, les échanges de données de pilotage (tableau de bord), afin de mieux répondre aux attentes des conseils généraux.

(15) Les anciens tableaux de bord étaient produits à partir d'un fichier de paiements (en intégrant ainsi tous les dossiers ayant fait l'objet d'un paiement au cours du mois considéré), tandis que les nouveaux tableaux de bord dénombrent tous les droits payés au titre du mois, à condition qu'ils soient traités avant l'extraction du fichier. L'avantage du nouveau tableau de bord est de pouvoir actualiser l'information produite en ajoutant, par exemple, les bénéficiaires de mesures d'intéressement, de dénombrer l'ensemble des personnes couvertes par la prestation et de pouvoir se reposer sur une plus grande fiabilité de la donnée, que ne pouvait assurer le fichier de paiements.

(16) Un dispositif d'échanges informatisés pour les informations de gestion et de pilotage proposé par les CAF à l'ensemble des départements est au moment de l'enquête utilisé par une soixantaine de départements. Les informations transmises par le réseau des CAF peuvent être ainsi, en principe, directement enregistrées dans les logiciels de gestion du RMI des départements.

est d'autant plus importante qu'elle conditionne la gestion rigoureuse du dispositif et la connaissance des publics allocataires par les conseils généraux.

La transmission du « savoir-faire » des CAF

Toutefois, l'analyse de ces difficultés repose sur les CAF qui ont effectivement mis en place un échange informatisé des données, ce qui est déjà une étape significative en la matière. L'étude ne prend pas en compte les organismes qui n'ont pas établi avec le département de transmission informatisée des données, notamment parce que certaines d'entre elles ont pu rencontrer des obstacles. Mais ces difficultés d'ajustement ne conduisent pas les CAF à remettre en cause les conditions d'ensemble du passage à la décentralisation et doivent donc être relativisées. Par ailleurs, les CAF ne transmettent pas seulement des données ; elles transmettent également leur « savoir faire ». 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 constituent 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.

74 % des CAF devant qualifier par un adjectif le positionnement du département en matière d'échange de données statistiques choisissent le terme de « partenaire ». Seulement 14 % qualifient le département de « simple destinataire » et 6 % de « propriétaire des données ». 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 organismes sur cinq déclaraient développer de bonnes, voire de très bonnes, relations avec le département. En 2005, ce niveau de satisfaction demeure stable. 34 % des CAF qualifient de « très satisfaisante » la nature des relations avec le département dans le

domaine de la décentralisation du RMI et 56 % la qualifient de « satisfaisante ». Au total, 90 % des CAF semblent donc avoir passé l'étape de la réforme sans trop de heurts. Ces observations sont d'autant plus importantes que la plupart d'entre elles affirment que les relations qui se développent avec le département ont changé de nature depuis la décentralisation du RMI. Ainsi, les deux tiers des CAF déclarent que leurs relations avec le département ont « nettement changé » ou « un peu changé ». À l'inverse, 32 % d'entre elles situent les relations avec le département « plutôt dans la continuité de l'ancien dispositif ».

Quand les répondants déclarent que les « relations ont nettement changé » ou « un peu changé », ils indiquent également que c'est dans le sens d'un partenariat « satisfaisant » voire « très satisfaisant ». Enfin, cette perception du changement s'inscrit, pour partie, dans la poursuite d'anciennes relations qui étaient à l'œuvre avant la décentralisation du RMI. Les CAF mentionnant une continuité par rapport à l'ancien dispositif émettent un jugement favorable sur le passage à la décentralisation. 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, une majorité d'entre elles renvoient également un niveau de satisfaction – relatif toutefois – assez général. La décentralisation ne laisse donc pas apparaître des orientations antagoniques et l'existence de contradictions insolubles entre les CAF et les départements. Lorsque l'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, 18 % estiment que ce passage s'est « très bien passé » et 50 % qu'il s'est « bien passé ». On totalise donc deux tiers des CAF ayant un jugement positif sur les conditions de mise en place de la décentralisation du RMI. 29 % estiment que cela s'est « plutôt bien » passé.

Des difficultés rencontrées par les CAF au moment de la décentralisation

Parmi les difficultés rencontrées par les CAF au moment de la décentralisation du RMI, on trouve par ordre d'importance la catégorie « autres » (37 %), puis en deuxième position la complexité du dispositif (22 % des catégories de motifs), les difficultés de trésorerie du département (16 %) se trouvant en troisième position et, enfin, un ou des désaccords avec le département (12 %). L'examen détaillé de la catégorie « autres » révèle l'existence de situations hétérogènes que l'on peut néanmoins regrouper en quatre catégories : il s'agit du manque de réactivité du département, du manque de reconnaissance du rôle de la CAF, de

difficultés de coordination des divers interlocuteurs et l'absence de difficultés. En premier lieu, de nombreuses CAF pointent la difficulté du département à s'approprier la complexité du dispositif. Cette complexité est plurielle. Elle peut concerner le suivi comptable et les délais de remboursement, la méconnaissance par le département de la législation RMI, la transmission des données statistiques, le contenu de la convention et la clause de revoyure, la facturation des frais de tutelle, etc. En second lieu, les CAF relèvent un manque – ressenti – de réactivité du département, en raison de la montée en charge du dispositif, ce manque ayant pu rallonger le délai de prise de décision. Par exemple, il peut s'agir d'un délai de réponse et de mise en place jugé par la CAF très important dans les premiers mois.

On note également le temps nécessaire à l'élaboration de la convention et la difficulté pour le conseil général d'absorber ses nouvelles tâches et l'harmonisation avec les autres dispositifs départementaux ; le manque d'expérience des services du département dans la gestion du RMI ; des difficultés à organiser rapidement des rencontres pour connaître le positionnement du conseil général sur des dossiers sensibles pour lesquels la CAF n'avait pas délégué ; le manque de moyens du département, etc. Les difficultés de coordination renvoient souvent à des situations spécifiques, comme l'harmonisation de plusieurs CAF dans un même département, les changements successifs d'interlocuteurs dans les services du département, le fait d'avoir deux interlocuteurs, le manque de stabilité dans leur fonction d'une partie des interlocuteurs, l'absence de relais entre les services de la préfecture et le conseil général, etc.

Coopération et négociation

Pour définir le positionnement du département vis-à-vis de la CAF, le terme de « partenaire » revient en premier lieu pour 63 % des organismes, puis celui de « donneur d'ordre » pour 22 % des CAF. Le terme de « superviseur » est utilisé pour 9 % des CAF et le mot de « tutelle » pour 3 %. Lorsque le « partenariat » est associé à un autre mot – mais pour un nombre limité de CAF – il l'est plutôt avec celui de « donneur d'ordre » et celui de « superviseur ». 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. Les situations locales qui reçoivent un jugement tranché ne concernent que 6 % des CAF pour lesquelles le département est

un « donneur d'ordre » ; on peut ajouter 3 % de CAF avec le couple « tutelle et donneur d'ordre ».

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

Le renforcement du rôle des CAF comme organisme gestionnaire du RMI permet à ces dernières 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 ?* », 43 % des CAF répondent par l'affirmative. Ce pourcentage 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 CAF joue un rôle allant au-delà du simple organisme payeur, quatre éléments ressortent principalement :

- Lorsque 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 est l'institution qui maîtrise le mieux la législation afférente à la prestation complexe du RMI. Au moment où le département doit faire face à une « insécurité juridique » dans le domaine social, la CAF exerce un rôle d'appui et de conseil en matière réglementaire. Elle est en quelque sorte un pôle de stabilité et de rigueur. Ainsi, le département peut s'appuyer, de façon plus ou moins formelle, 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. Les termes comme « seule référence en matière législative », « le conseil du département », « l'expert », « le conseil juridique », « le référent technique », « le partenaire apportant une capacité de gestion puissante, efficace et réactive » reviennent souvent pour qualifier le rôle des CAF.

- Dans le prolongement de cette fonction d'expertise locale, 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. 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, certaines CAF ne sont pas seulement un opérateur (un « payeur aveugle »), limité 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.

- Les CAF font référence au cadre des délégations de compétences accrues. 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 (gestion complète des créances alimentaires, appréciation sur la remise des indus inférieurs à trois RMI de base, délégation de remise de dette, suppression du un-demi mois de maintien en l'absence de déclaration trimestrielle de ressources, etc.).
- Enfin, les CAF font directement référence à leur rôle d'instructeur (elles sont 11 %) qui explique une gestion plus étendue que la fonction de paiement.

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. Ce sont seulement 23 % d'entre elles qui disent avoir réorganisé leurs services. 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 œuvre 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 (en augmentation). 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, voire même d'absence d'enjeux véritables. Si « tout s'est bien passé », c'est peut-être aussi parce qu'il ne s'est pas passé grand-chose. Dans le prolongement de cette analyse, on peut souligner le fait que la majorité des CAF estiment que la décentralisation n'a pas changé les situations d'accès aux droits des allocataires du RMI (80 CAF sur 113). Seulement 19 CAF sur 113 déclarent que la situation d'accès aux droits est plus favorable qu'avant la décentralisation. Plus encore, 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 : 72 CAF sur 113 disent que cela n'a rien changé ; 22 sur 113 affirment que cette gestion est plus favorable ; 18 sur 113 pensent l'inverse.

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. Ainsi, 47 % des CAF affirment que la reconnaissance de leur savoir-faire est plus favorable qu'avant la décentralisation. Ce résultat est cohérent avec les réponses des CAF définissant leur rôle au-delà de la fonction d'organisme payeur et celles soulignant leur fonction d'expertise et de conseil. Mais 50 % répondent que la situation reste inchangée. Seulement 3 % déclarent que cette reconnaissance 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, soit les CAF estiment que la décentralisation n'a pas introduit de changement dans ce domaine (63 %) soit elles sont sans opinion (19 %), 15 % affirment cependant que cette coordination des politiques sociales locales est plus favorable depuis la décentralisation du RMI.

Quels enjeux pour les CAF ?

De nombreux indices convergent pour soutenir l'hypothèse que les CAF, par leur maîtrise technique de la prestation à l'occasion de la décentralisation du RMI, se constituent comme des acteurs incontournables et, par conséquent, peut-être plus « forts », 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 longue tradition de proximité. 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.

Un rôle davantage « entrepreneurial » ou politique

On ne parlera donc pas de « rendez-vous manqué ». Mais, en dehors du rôle d'organisme payeur, peut-on dire qu'un enjeu particulier se soit constitué pour les CAF lors de la décentralisation du RMI ? 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. 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 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.

Une des questions centrales était également l'influence du politique (des élus) sur la gestion technique de la prestation et ses conséquences en matière d'égalité d'accès aux droits dans des territoires différents. La décentralisation du RMI ravive la tension entre le principe d'égalité et le principe de subsidiarité. L'observation de la mise en œuvre de la décentralisation montre que la gestion du dispositif du RMI est essentiellement, à ce stade, le fait des techniciens. Or, sur ce plan, le caractère technique et réglementaire de la prestation (dont les critères sont définis nationalement) vient « neutraliser » largement les velléités des politiques départementales. De ce point de vue, 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. On attendait une politisation du dispositif national ; on assiste à une technicisation du dispositif politique décentralisé. Plus précisément, les élus encouragent et peuvent mettre en scène politiquement le changement, mais ils délèguent aux techniciens leur capacité de pilotage politique. Les instances décisionnelles des institutions accompagnent les procédures mais ne pilotent pas véritablement le processus. Pour reprendre une heureuse formule (Lorrain, 2004), les techniciens sont les « pilotes invisibles » de la décentralisation du RMI.

Le RMI : un instrument de déconcentration de l'État

À y regarder de près, les marges de manœuvre des départements semblent bien réduites quant au pilotage politique du RMI (17). Car, dans les faits, il ne s'agit pas d'une décentralisation, le RMI n'étant, à ce stade, qu'un instrument de déconcentration de l'État. Si l'on osait la formule, on pourrait dire qu'en matière de RMI, « l'État décide, la CAF liquide, le département paie... ». De ce point de vue, la décentralisation semble accentuer une dimension déjà fortement présente lors de la loi de 1988. Le RMI fonctionne comme une « instrumentation » des entités politiques locales dans une visée purement technique (18). Il s'agit d'obtenir localement la meilleure efficacité possible d'un dispositif national. 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. À ce stade de l'observation, la décentralisation du RMI n'introduit pas véritablement une modification en profondeur dans la conception même de la solidarité.

(17) Même si la responsabilité financière « oblige » les départements à une mobilisation renouvelée sur le volet insertion professionnelle du dispositif. En ce domaine, pour les résultats sur la population visée, il faudra voir bien sûr dans la durée. Les départements disposent-ils véritablement d'une marge de manœuvre plus grande, dans la mesure où le critère de retour à l'emploi durable a toujours constitué le point aveugle du dispositif ?

(18) D'où la pertinence d'une analyse des politiques publiques par les instruments (Lascoumes et Le Galès, 2004).

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.

Cependant, 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 départe-

ment absorbé par les questions financières et organisationnelles. On peut faire l'hypothèse de la formation d'une seconde phase plus « politique » dominée, d'une part, par la question de la maîtrise du budget et, d'autre part, par la définition d'une stratégie de mise en œuvre du volet insertion de la prestation (activation et responsabilisation des bénéficiaires). Cette hypothèse, si elle devait se vérifier, signifierait peut être une modification des finalités du dispositif – à partir d'une approche par les coûts – et une emprise plus forte du politique sur les CAF et le versant de la gestion.

Références bibliographiques

Actualités sociales hebdomadaires, 2005, « *Enquête sur la décentralisation du RMI, deux ans après* », Cahier spécial 50 ans ASH, n° 12.

Actualités sociales hebdomadaires, 2005, « *Le revenu minimum d'insertion. Après l'acte II de la décentralisation* », supplément au n° 2411.

Astier I., 1997, *Revenu minimum et insertion*, Paris, Desclée de Brouwer.

Audier F., Bouchoux J., Courtioux P., Houzel Y., Leclainche C., Maric M., Outin J.-L., 2001, « RMI et marché du travail : les "régimes locaux de l'insertion" », rapport de recherche Matisse-CNRS.

Avenel C., 2005, *Évaluer la décentralisation du RMI. Les enjeux et les principes*, *Recherches et Prévisions*, n° 79.

Avenel C., 2002, *Le travail social à travers les pratiques d'attribution des aides financières*, *Recherches et Prévisions*, n° 67.

Avenel C., 2003, *La relation aux aides sociales du point de vue des familles bénéficiaires*, *Recherches et Prévisions*, n° 72.

Avenel C. 2003, *Quelle démarche d'évaluation pour le travail social ? Pour une approche noble de la mission*, *Informations sociales*, n° 110.

Avenel C. et Donné S., 2006, « *Les CAF dans la décentralisation du RMI* », *L'e-ssentiel*, CNAF, n° 45.

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

Avenel M., 2005, *Les modes d'organisation adoptés par les conseils généraux pour la gestion du RMI suite à la décentralisation*, DREES, *Études et Résultats*, n° 432.

Borgetto M., Chauvière M., Frotiée B., Renard D. et 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. et Églin D., 2002, *Les indus des caisses d'Allocations familiales*, *L'e-ssentiel*, n° 7.

Castel R., 1995, *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Fayard.

Culpepper P., Hall P. et Palier B. (dir.), 2006, *La France en mutation. 1980-2005*, Paris, Presses de Sciences Po.

De Maillard J., 2000, *Le partenariat en représentations : contribution à l'analyse des nouvelles politiques sociales territorialisées*, **Politiques et management public**, vol. 18.

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.

Dubet F. et Véretout A., 2001, *Une réduction de la rationalité de l'acteur. Pourquoi sortir du RMI ?*, **Revue française de sociologie**, 42-3.

Duffour P., Boismenu G. et Noël A., 2003, *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.

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

Hennion M., Nauze-Fichet E., Cazain S. et S. Donné S., 2005, « **Le nombre d'allocataires du RMI au 30 septembre 2005** », **L'e-ssentiel**, n° 44.

Laborde J.-P., 2004, *RMI et RMA, entre correction de trajectoire et changement de cap ?*, **Droit social**, n° 3.

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

Le Galès P., 2006, **Gouvernement et gouvernance des territoires**, Paris, La Documentation française, collection Problèmes politiques et sociaux, n° 922.

Lorrain D., 2004, *Les pilotes invisibles de l'action publique. Le désarroi du politique*, in **Gouverner par les instruments** (sous la dir. de Lascoumes P. et Le Galès P.), Paris, Presses de Sciences Po.

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

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

Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, 2006, rapport 2005, Paris, La Documentation française.

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

Outin J.-L. et Bardaille N., 1992, « Les allocataires et leurs caisses d'allocations familiales : l'accès aux prestations à l'épreuve des inégalités », rapport de recherche pour la CNAF, MATISSE.

Palier B., 2002, **Gouverner la Sécurité sociale**, Paris, PUF.

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

Prétot X., 2004, *Le Conseil constitutionnel, la décentralisation et le revenu minimum d'insertion*, **Droit social**, n° 3.

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

Warin P., 2002, **Les dépanneurs de justice. Les « petits fonctionnaires » entre qualité et équité**, Paris, LGDJ.