

La décentralisation du RMI : quels effets, quels enjeux pour les CAF ?

Jean-Louis Pépin
Olivier Blandin

*Sociologue, chargé d'études - Idée Consultants.
Économiste, enseignant et consultant ATEMIS*

La loi de décentralisation du 18 décembre 2003 a transféré aux conseils généraux l'ensemble du pilotage du dispositif RMI. Certes confirmées comme organismes gestionnaires du volet paiement de la prestation, les caisses d'Allocations familiales (CAF) s'inscrivent désormais dans un nouveau champ d'action territorial. Qu'il s'agisse du processus d'élaboration des conventions, dont l'objet est de préciser l'étendue des compétences qui leur sont déléguées, ou de l'instauration des mécanismes de régulation et d'échanges avec les départements pour gérer la prestation, les CAF ont été engagées dans une dynamique de construction de nouvelles relations de coopération avec les acteurs locaux dans un cadre qui laissait ouverts de nombreux espaces de négociation. Basé sur les enseignements livrés par l'étude monographique de quatre CAF, cet article examine les évolutions qu'elles ont eu à introduire dans leur propre fonctionnement et les possibilités qu'elles ont pu saisir de se positionner dans le territoire comme acteur des politiques sociales locales.

La loi de décentralisation du 18 décembre 2003 (acte II de la décentralisation), en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2004, a transféré aux conseils généraux l'ensemble du pilotage du dispositif du RMI (l'attribution, le renouvellement, la suspension de l'allocation et le processus d'insertion) et du RMA nouvellement créé. La loi a également introduit un changement radical quant au financement du dispositif. En effet, le financement de l'allocation de RMI est à la charge directe des départements qui reçoivent en contrepartie des ressources de l'État par un reversement d'une partie de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP). Confirmées comme organismes gestionnaires du volet paiement de la prestation, les caisses d'Allocations familiales (CAF) (ainsi que les caisses de la Mutualité sociale agricole) voient leur position redéfinie par la réforme de décentralisation. Alors qu'elles intervenaient pour le compte et sous la tutelle de l'État, elles sont désormais placées en situation de définir leurs relations avec les départe-

ments dans le cadre d'une convention qui précise leurs attributions respectives ainsi que l'étendue des compétences qui leur sont déléguées.

Les conventions n'ont pas été élaborées sans cadre de référence. Outre les règles générales fixées par décret, les CAF ont disposé d'un socle de convention conçu par la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et d'un certain nombre de repères formatés au niveau de la CNAF avec l'Assemblée des départements de France (ADF) (en matière de transmission d'informations statistiques et de dispositions financières par exemple) pour étayer les discussions avec les conseils généraux. Néanmoins, la réforme de la décentralisation du RMI a engagé les CAF dans une dynamique de construction de nouvelles relations de coopération avec les départements dans un cadre qui laissait ouverts de nombreux espaces de négociation, et potentiellement des configurations coopératives assez différentes.

Des enjeux politiques dans la définition des modalités de gestion d'une prestation

Près d'un an et demi après l'entrée en vigueur de la réforme, la CNAF a souhaité établir un premier bilan de ce passage à une gestion décentralisée du RMI. Elle a initié deux études, l'une sous forme d'enquête par questionnaire auprès de toutes les CAF au second trimestre 2005, l'autre sous forme monographique auprès de quatre CAF de juin 2005 à juillet 2006, avec pour objectif commun « *d'appréhender le rôle des CAF dans la décentralisation du RMI, à l'aune de l'étendue des délégations qui leur sont faites et de l'impact sur leur organisation et leur place dans le territoire comme acteur des politiques sociales locales* » (Avenel, 2007).

L'élaboration des conventions s'est opérée à une période où les départements sont soumis à une forte contrainte financière : le nombre d'allocataires

s'accroît de manière significative (+ 8,45 % en 2004, + 4,18 % en 2005) (1), entraînant une augmentation proportionnelle des dépenses liées au RMI ; les mécanismes de compensation par l'État ne garantissent pas l'équilibre dépenses-recettes (compensé ultérieurement, un déficit de 430 millions d'euros a grevé les finances départementales en 2004) (Mercier, 2005). Faisant l'hypothèse que ces contraintes ont pesé dans les options que les départements ont défendues dans la démarche d'élaboration des conventions, il convenait de s'interroger sur leur poids effectif (2) et sur la manière dont les CAF avaient maîtrisé l'irruption d'enjeux politiques dans la définition des modalités de gestion d'une prestation, l'hypothèse complémentaire étant que les relations déjà tissées avec les conseils généraux n'étaient pas sans effet sur leur capacité à s'inscrire dans ce nouveau registre de relations.

Si les conventions définissent des attributions, des principes de gestion et certains des échanges entre institutions, elles n'apportent pas de réponses à toutes les situations, d'autant que les départements peuvent prendre des initiatives (3) ou subir des décisions nationales (le basculement dans le dispositif des « recalculés » des ASSEDIC, par exemple). La gestion du RMI est soumise à des événements qui imposent des régulations de toute nature et pas seulement d'ordre technique. Considérant là aussi que la qualité des relations des CAF avec les acteurs du dispositif RMI n'était pas sans effet sur leur capacité à construire et à ancrer ces régulations, on a donc interrogé l'efficacité de ces modes de régulation dans la gestion du RMI et cherché à saisir en quoi elles étaient l'occasion, pour les CAF, de renforcer leur rôle auprès des conseils généraux dans la mise en œuvre des politiques sociales.

Les CAF ont pu se voir confier des délégations élargies (sans qu'elles soient nécessairement rétribuées) ou devoir renforcer leur dispositif de contrôle. Elles ont pu aussi être confrontées à des besoins de régulation importants. Il convenait donc d'examiner les incidences de la décentralisation du RMI sur l'organisation et sur la performance des CAF, fortes de leur solide expérience dans la gestion du RMI, même si ce changement d'interlocuteur ne les engageait pas dans une refondation de leur fonctionnement.

Les quatre CAF choisies comme terrains d'étude ne sont pas entrées au même rythme dans la nouvelle configuration, deux d'entre elles n'ayant convenu avec le conseil général qu'au début de l'année 2005. Aussi, les situations observées n'étaient pas stabilisées au moment où l'étude a été menée, au même titre que pour les conseils généraux qui n'avaient achevé ni l'adaptation de leur propre organisation ni la structuration du dispositif d'insertion (4). Les constats opérés ont donc une temporalité et les enseignements en portent l'empreinte, fixant ainsi des limites. L'article présenté ici se propose de restituer les principaux résultats de cette étude.

Les effets des relations interinstitutionnelles sur l'élaboration de la convention et sa mise en œuvre

Si la décentralisation instaure un nouveau champ de relations avec les départements, les interventions des CAF sur le territoire au titre de l'action sociale familiale les ont amenés à établir des relations avec de nombreux partenaires locaux, notamment avec les conseils généraux dont les missions s'exercent dans plusieurs domaines de l'action sociale, la protection de l'enfance et de la famille étant communes aux deux institutions. De même, la nature des relations institutionnelles entre les élus et/ou les techniciens des deux institutions, leur intensité, leur qualité constituent un terreau à partir duquel les deux institutions se sont appuyées pour élaborer la convention. En effet, les acteurs ne se découvrent pas. Il existe sur chaque territoire un historique des relations dont on peut interroger l'influence à la fois sur le processus d'élaboration de la convention et son contenu et sur les conditions de sa mise en œuvre.

Les registres des relations interinstitutionnelles

L'enquête menée à la fin du premier semestre 2005 par la Direction des statistiques, des études et de la recherche de la CNAF (Avenel et Donné, 2006) consacre une partie de son investigation à la question des relations partenariales avec le département. Un des enseignements de l'enquête révèle que « pour définir le positionnement du département vis-à-vis de la CAF, le terme de "partenaire" »

(1) Source : CNAF – Direction des statistiques, des études et de la recherche.

(2) Cette interrogation renvoie au risque d'une « *politisation de la gestion technique de la prestation* » pointé par Cyprien Avenel (2005).

(3) Cette autonomie dont les départements disposent dans l'application de la loi est l'objet central de l'intervention de Blandine Destremau et Michel Messu qui pointent les risques de rupture d'égalité d'accès au droit qu'elle peut induire. « Le droit à l'assistance sociale à l'épreuve du local », communication au colloque international « État et régulation sociale » organisé le laboratoire MATISSE les 11, 12 et 13 septembre 2006.

(4) Comme le démontrent les résultats d'une enquête par questionnaire menée par la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (ministère de la Santé et des Solidarités) auprès des conseils généraux en février 2005 (Avenel, 2005).

Méthodologie

L'étude monographique a été réalisée sur la base d'enquêtes de terrain menées de juin 2005 à mars 2006 sur quatre caisses d'Allocations familiales (CAF) au sein de quatre départements.

La CAF A est située dans un département essentiellement urbain, qui a une population de 1 382 861 habitants (recensement mars 1999) répartie sur quarante communes. Sur les 277 387 allocataires de la CAF, 53 472 sont bénéficiaires du RMI au 31 décembre 2005.

La CAF B est située dans un département surtout composé de communes rurales, mais 75 % de ses 514 600 habitants se concentrent dans l'espace à dominante urbaine. Sur les 88 767 allocataires de la CAF, 6 496 sont bénéficiaires du RMI au 31 décembre 2005.

La CAF C est située dans un département qui compte 1 645 653 habitants dont 74 % sont concentrés dans la principale communauté urbaine. Sur les 287 842 allocataires de la CAF C, 27 198 sont bénéficiaires du RMI au 31 décembre 2005.

La CAF D est située dans un département qui compte 1 174 120 habitants majoritairement implantés dans les espaces urbains. Sur les 219 913 allocataires de la CAF, 18 019 sont bénéficiaires du RMI au 31 décembre 2005.

Sur les trois premiers terrains d'étude, le nombre d'allocataires a connu une progression supérieure à 25 % sur les cinq dernières années. Pour la CAF D, cette augmentation a été de 7 %.

75 entretiens semi-directifs (individuels ou collectifs) ont été conduits auprès d'acteurs des CAF (direction, cadres et techniciens), des conseils généraux (élus, direction, cadres en responsabilité sur le champ du RMI) et de différentes instances intervenant dans le dispositif du RMI (notamment les commissions locales d'insertion, les centres communaux d'action sociale).

Trois axes de questionnement ont été retenus dans cette étude : les conditions d'élaboration des conventions et de leurs mises en œuvre, avec l'objectif de repérer l'influence des relations interinstitutionnelles, les relations entre les CAF et les autres acteurs du dispositif, les effets sur le fonctionnement interne des CAF et les enjeux de performance.

revient en premier lieu pour 63 % ». Toutefois, l'analyse détaillée des réponses, notamment des occurrences où ce terme est associé à un autre mot (donneur d'ordre, superviseur), suggère un commentaire selon lequel « ce terme de "partenariat" est une catégorie valise renvoyant à une diversité de relations ».

Les interlocuteurs rencontrés sur les quatre terrains de l'étude, tant dans les CAF que dans les conseils généraux, confortent cet enseignement. Ils recourent eux aussi volontiers à la notion de « partenariat » pour caractériser les relations entre les deux institutions, mais l'examen des contenus et des modes d'exercice de ces relations révèle que cette dénomination recouvre des réalités différentes, ou du moins des graduations différentes. Quatre registres

ont été repérés, mais on ne peut prétendre qu'ils constituent une typologie extrapolable à l'ensemble des CAF. L'intérêt de cette catégorisation, qui caractérise plus finement les niveaux où se jouent les relations interinstitutionnelles, est de disposer d'une grille permettant d'interroger, voire d'expliquer, les conditions dans lesquelles les démarches d'élaboration des conventions et la gestion courante se sont déroulées.

Le registre des interactions techniques

Ce registre de relations est celui qu'établissent deux institutions qui ont des champs d'action complémentaires et qui ont besoin de s'ajuster sur les dimensions techniques de leurs dossiers. Ces relations se nouent essentiellement au niveau des équipes de gestionnaires qui, dans la durée, ont acquis des automatismes de travail en commun et ont des échanges facilités par l'interconnaissance. Les relations entre une des CAF enquêtées et le conseil général ne vont pas au-delà de ces interactions techniques, la CAF en tant qu'organisme étant plutôt placée dans une relation de tutelle par le conseil général.

Le registre des coopérations techniques

Le registre des coopérations se distingue des registres « donneur d'ordre » ou « tutelle » par lesquels certaines CAF caractérisent leur positionnement vis-à-vis du département (Avenel et Donné, 2006) par le fait que les institutions ont une approche volontariste de leurs interactions telle que, par exemple, le cadre contractuel des projets, des actions qu'elles conduisent conjointement peut être l'objet d'une co-élaboration. Un autre trait distinctif du registre des interactions réside dans le fait que les équipes gestionnaires partagent des bases professionnelles qui leur permettent de réguler à leur niveau, dans la reconnaissance de leur expertise, les questions d'ordre technique. Le registre des coopérations techniques se distingue d'une relation de partenariat. Parce qu'elles s'appuient sur des dispositions réglementaires qui contribuent largement à définir les objets, les périmètres et les modalités d'action des équipes mais aussi les modes de régulation de leurs interactions, les relations interinstitutionnelles sont essentiellement d'ordre technique et ne requièrent pas nécessairement une convergence des valeurs et des finalités des politiques des institutions.

Le registre des complémentarités : la convergence volontaire des dispositifs d'intervention

Les relations institutionnelles qui se jouent dans le registre des complémentarités sont plus riches et plus étendues que dans le registre des coopérations, d'une part, parce qu'il s'agit de construire des systèmes d'action avec pour enjeu d'articuler au mieux les modalités et les ressources d'intervention, d'autre part, parce que la démarche de

co-élaboration des dispositifs repose sur une conception débattue et partagée des finalités et des principes d'action. Toutefois, et contrairement à ce qui paraît caractériser une relation de partenariat, la convergence recherchée des dispositifs d'intervention ne repose pas nécessairement, ni sur une convergence des politiques des institutions sur le territoire ni sur une implication concertée des élus. Un autre trait de différenciation du registre des coopérations réside dans le fait que l'étendue et la complexité des domaines de complémentarités requièrent des arbitrages, tant dans les phases de construction que de mise en œuvre des dispositifs d'intervention, pour lesquels les références réglementaires sont insuffisantes.

L'importance des enjeux est telle que ces arbitrages et ces ajustements mobilisent nécessairement les niveaux de direction des deux institutions. Prenant appui sur un socle de valeurs communes, les acteurs qui, impliqués, y ont acquis une connaissance, une compréhension des enjeux et des contraintes de chaque institution et ont développé une capacité à construire des compromis équilibrés d'une autre portée que les ajustements d'ordre technique. C'est dans ce registre que les relations interinstitutionnelles des CAF A et B avec les conseils généraux sont inscrites, la CAF A ayant de surcroît des relations inscrites sur un registre plus étendu.

Le registre politique : un partenariat étendu

Le registre politique des relations institutionnelles se caractérise par le fait que les convergences des orientations des politiques sociales et les complémentarités des dispositifs d'intervention sont explicitement défendues et portées par les élus du conseil général, ces derniers pouvant prendre des initiatives qui bousculent la stricte répartition des compétences entre les deux institutions. Si les dispositifs d'intervention sont l'objet du débat dans le registre des complémentarités, ici ce sont les politiques des institutions qui sont en débat au niveau des élus et des directions des deux institutions. Ainsi, une CAF dont les relations institutionnelles avec le conseil général s'inscrivent le plus nettement dans ce registre affirme sa volonté de contribuer à la définition des orientations des politiques sociales du département, voire de les co-construire. Présents et visibles dans l'affirmation des finalités et des valeurs qui fixent le cadre des politiques et des dispositifs d'action, les élus n'ont pas nécessairement à intervenir dans leur définition et leur mise en œuvre. Les finalités et valeurs sont suffisamment explicites pour que les acteurs des deux institutions, depuis les niveaux de direction jusqu'aux équipes gestionnaires, les aient intériorisées comme base de références communes pour construire, décider et agir.

L'élaboration des conventions : des discussions et des négociations offrant de nombreuses configurations

Qu'il s'agisse de l'étendue des compétences déléguées aux CAF ou des conditions de mise en œuvre des délégations, les CAF et les conseils généraux ont eu à investir un espace de discussions, voire de négociation, offrant de nombreuses configurations possibles. L'analyse du cadrage politique et des enjeux des deux institutions dans la dynamique d'élaboration des conventions, des débats relatifs à la répartition des compétences (notamment en matière de contrôle, de gestion des indus et de transmission de données) ainsi qu'aux dispositions financières, livre plusieurs enseignements transversaux où, au global, il apparaît que les relations interinstitutionnelles ont peu influencé le contenu de la convention et son processus d'élaboration. Sur les quatre terrains de l'étude, le cadrage politique a été assez faible, les élus laissant à la charge des responsables gestionnaires le soin d'élaborer la convention, avec le plus souvent le principe d'une large reconduction de l'existant. Dans cette étape de prise en main du dispositif par les départements, où les CAF bénéficiaient d'une image de gestionnaire expérimenté, les élus ont semblé plutôt centrés sur le volet insertion du RMI et le calage des différents dispositifs internes. Le risque pressenti d'une « politisation » des principes de gestion du RMI ne semble pas avoir joué dans le processus d'élaboration de la convention.

Les décisions relatives à la répartition des compétences ont donc été prises sans difficulté particulière entre les deux institutions, les conseils généraux étant plutôt enclins à s'appuyer sur l'expertise gestionnaire des CAF et, partant, à leur confier un large champ de délégations ; les CAF, quant à elles, sont prudentes vis-à-vis des délégations complexes et chronophages, notamment celles concernant les travailleurs indépendants et les étudiants. La question des indus et des remises de dettes apparaît comme le principal sujet où les options débattues portent la marque d'enjeux politiques, du moins dans deux départements. Dans un département seulement la position du conseil général semble traduire non pas à proprement parler un durcissement mais plutôt une réelle volonté de maîtriser le processus de recouvrement des indus. C'est le seul cas où l'on peut établir un lien entre la position de tutelle à laquelle la CAF est soumise et le processus d'élaboration de la convention. Pour le reste, une logique de rationalité gestionnaire s'est imposée, l'argument d'efficacité pouvant conduire à des options différentes, par exemple pour l'instruction administrative qui n'a été prise en charge que par une CAF.

Si la volonté de maîtriser budgétairement le dispositif du RMI est réelle au niveau de chacun des départements et si elle est repérable dans les options de la convention, cette détermination ne semble pas s'être traduite de manière systématique et équivalente dans les dispositions des conventions. En fait, cette dimension a moins porté sur des questions liées à la maîtrise du dispositif (indus, contrôle, échange de données) que sur la date de remboursement des paiements mensuels. Trois départements sur les quatre étudiés ont accepté soit d'emblée, soit après discussion, un compromis entre leurs propres contraintes financières et les effets d'un paiement tardif sur la trésorerie de la CAF. En revanche, dans un département, des positions opposées ont suscité des discussions particulièrement vives sur la date de remboursement, alors que le conseil général a accepté sans discuter le budget calculé par la CAF pour assurer l'instruction administrative. Là aussi, on se situe dans la construction de compromis spécifiques, sans lien direct avec le cadre habituel des relations interinstitutionnelles.

Sur les quatre terrains, on observe la prééminence de la logique technique et de l'expertise de la CAF dans le processus d'élaboration de la convention. Le consensus concernant le partage des délégations obtenu, l'objectif était de préciser les conditions d'application et de mise en œuvre des délégations de compétence. Sur trois départements, une annexe décrit, pour un ensemble de situations types, les rôles de chacun et les réponses que la CAF doit mettre en œuvre, afin de répondre à la volonté de clarification mais aussi, dans les cas de faible maîtrise technique du dispositif RMI au niveau du conseil général, à la volonté des départements de se constituer une doctrine quant à la manière de prendre en charge le dispositif. D'une certaine manière, cette prépondérance de la logique technique a été surdéterminante au regard de la logique politique. Ainsi, sur chacun des terrains, les départements s'attachent à reconnaître et à valoriser la forte compétence technique de la CAF. Sans aller jusqu'à affirmer que chacune des CAF a exercé un rôle prééminent dans l'élaboration et la formalisation de la convention, leur forte maîtrise du dispositif leur a donné un rôle particulièrement structurant dans le cadrage technique, rôle d'autant plus important dans les départements où les compétences internes apparaissaient les plus faibles.

Les modes de régulation interinstitutionnelle dans la gestion de la prestation

Même encadrée par les dispositions de la convention, la gestion du RMI n'est pas sans provoquer quelques tensions, soit parce que des données de contexte ont changé (augmentation du nombre de

bénéficiaires), soit parce que certains sujets n'étaient pas complètement couverts par les mécanismes de régulation prévus dans la convention, soit parce que le département formule de nouvelles exigences ou les précise. La compréhension de ce qui se joue dans la mise en œuvre de la convention et l'analyse de la manière dont les relations interinstitutionnelles y opèrent nécessitent d'introduire

Évolution des délégations au sein des quatre CAF

Résultats des compromis construits avec les conseils généraux, les modifications du périmètre de délégations des CAF produisent des effets différents : extension pour les unes, réduction pour les autres.

CAF A

Large reconduction de l'existant à l'exception des remises de dettes, des recouvrements de créances et des suspensions de droits, compétences que le conseil général a d'emblée souhaité vouloir assurer. Acompte mensuel versé au 20 du mois.

CAF B

Le conseil général souhaitait que la CAF exerce l'ensemble des compétences. Trois délégations n'ont pas été acceptées par la CAF : l'évaluation des revenus des professionnels non salariés et des membres des associations communautaires ainsi que la dérogation à l'ouverture de droit pour les personnes relevant de l'impôt sur le revenu dans la catégorie des bénéficiaires industriels et commerciaux et des bénéficiaires non commerciaux. En revanche, la CAF assure l'instruction administrative. Acompte mensuel versé au 20 du mois.

CAF C

Le périmètre des délégations est plus restreint qu'il ne l'était antérieurement avec l'État, sur trois points :

- l'évaluation des revenus des travailleurs indépendants est maintenant assurée directement par le département ;
- en cas de non-remise de la déclaration trimestrielle de ressources (DTR), la CAF suspend le paiement alors que précédemment elle versait une avance correspondant à la moitié du mois ;
- la perte de la délégation concernant les remises de dettes d'un montant supérieur à 77 euros (en octobre 2004), automatique en deçà.

Acompte mensuel versé au 30 du mois échu.

CAF D

Par rapport à la situation antérieure, le champ des délégations a été élargi à l'évaluation des revenus des bénéficiaires non salariés (revenus des professionnels non salariés ; dérogation ouverture des droits des bénéficiaires industriels et commerciaux et des bénéficiaires non commerciaux ; évaluation des revenus des membres des communautés religieuses). Il existe une possibilité de remise de dette pour les indus supérieurs à trois fois le RMI de base selon un barème établi avec le conseil général. Si les personnes sont dans le dispositif, la gestion des indus est prise en charge par la CAF, sinon le dossier est transféré au conseil général qui édite le titre de paiement pour récupérer les créances.

Acompte mensuel versé au 18 du mois correspondant au montant de la taxe intérieure sur les produits pétroliers reçue, le solde étant versé au plus tard le dernier jour ouvré de chaque mois.

une distinction entre ce qui relève de la gestion courante et ce qui relève des autres dimensions de la convention.

Une absence de tension concernant le périmètre de la gestion courante

Le périmètre de la gestion courante, tel que délimité dans l'étude, concerne les activités liées à l'ouverture et au suivi des droits ainsi qu'au versement de la prestation mais aussi à l'instruction administrative pour la CAF concernée. Pour l'essentiel, les besoins de régulation concernent des dossiers incomplets et/ou incertains, des erreurs, des demandes de décision en opportunité, des besoins d'information ou de clarification. Même si certains propos traduisent les agacements ou les insatisfactions que peuvent susciter ces difficultés, les quatre terrains d'étude considèrent que la gestion courante ne pose pas de problèmes majeurs qui ne puissent être traités au niveau des équipes de gestionnaires. Les modes de régulation pour traiter ces difficultés engendrent une multiplicité d'échanges qui revêtent des formes très diverses, régies nous semble-t-il par une forme d'efficacité pragmatique qui articule la nature et la complexité des questions à traiter et le niveau de traitement dans les structures. Dans ce foisonnement, une tendance semble néanmoins émerger : le renforcement de la fonction de référent RMI qui joue un rôle central dans les régulations internes et externes.

Sur les sujets plus sensibles, une régulation plus complexe

En revanche, les indus et les remises de dettes sont des sujets dont la sensibilité appelle des régulations plus complexes. Dans les quatre terrains de l'étude, les conseils généraux souhaitent comprendre les mécanismes générateurs d'indus et demandent aux CAF une analyse détaillée sur leur origine. Cependant, ils ne formulent pas les mêmes demandes alors même que pour tous les conseils généraux, les enjeux financiers associés aux indus sont identiques. Seule la description de la situation propre à chaque terrain permet de saisir les logiques explicatives.

- **Pour la CAF A**, dont la logique partenariale des relations avec le conseil général est la plus ancrée, il n'existe pas de tension particulière sur ces dimensions. Cela s'explique principalement par la volonté politique des élus d'adopter « une gestion sociale » du RMI et, en l'occurrence, une position magnanime sur les remises de dettes.

- **La CAF D** est dans un contexte d'une majorité nouvelle où les élus prennent en main peu à peu les différentes dimensions du dispositif RMI. La CAF est sollicitée non seulement pour fournir des informations mais également pour rationaliser ses procédures de gestion. Ces demandes sont plutôt

portées par les responsables techniques du conseil général. Pour eux, il s'agit d'essayer d'engager une logique d'action et d'assurer un rôle pédagogique auprès des élus.

- **La CAF B** est dans un département où les élus et le trésorier-payeur général se montrent particulièrement attentifs à la maîtrise budgétaire du dispositif. Deux sujets ont créé de vives tensions : le cumul des prestations RMI et RMA (revenu minimum d'activité) et la neutralisation des ressources pour les chômeurs radiés de l'ASSEDIC. Les compromis doivent beaucoup à la solidité des relations institutionnelles, et plus particulièrement à la qualité et à la densité des relations entre la direction du conseil général et celle de la CAF. Ils le doivent également à la volonté des acteurs de l'administration départementale impliqués dans la gestion du RMI de ne pas soumettre les sujets à l'arbitrage des élus afin « *de ne pas prendre le risque de casser le partenariat* ».

- **La CAF C** est fréquemment sollicitée pour fournir des éléments d'explication sur les indus, sujet sur lequel les élus du conseil général affichent avec fermeté leurs exigences d'une application stricte des règles d'accès et de maintien des droits. Illustrant le rôle de tutelle qu'il entend exercer, le conseil général questionne la CAF sur ses méthodes de travail et leur fiabilité sans une certaine défiance quant à la qualité même des processus de réalisation de certaines activités (comme le traitement des personnes âgées de plus de 60 ans, par exemple, ou le traitement des contrôles). Cette pression, qui s'exerce principalement au niveau des gestionnaires techniques, crée des tensions que la direction de la CAF ne peut réguler faute de trouver des terrains d'échanges et d'ajustement avec le conseil général.

Dans les deux départements où les élus et/ou l'administration départementale adoptent une position de fermeté sur la question des indus et des remises de dettes, les interpellations dont les CAF sont l'objet révèlent les limites des possibilités de régulation au niveau des gestionnaires car, pour l'essentiel, les réponses ne sont pas d'ordre technique, ce dont atteste la non-remise en cause des dispositifs de contrôle. Parce que les enjeux qui sous-tendent ces positions sont d'ordre politique, c'est bien au niveau des élus et/ou des directions des institutions que les régulations peuvent s'opérer. Les constats livrés par les situations observées dans deux départements révèlent l'influence des relations interinstitutionnelles dans la capacité des institutions à réaliser ces régulations, c'est-à-dire à mener un débat sur les enjeux mêmes des positions respectives et à trouver des compromis offrant un cadre stabilisé pour l'intervention des gestionnaires techniques. Dans un cas, sans abandonner le fondement de leurs positions respectives, les directions se sont

appuyées sur leur volonté commune de trouver des solutions sans recourir à l'arbitrage des politiques et, ainsi, de préserver la qualité des liens partenariaux interinstitutionnels. Dans l'autre cas, la fragilité des relations institutionnelles au niveau des directions et des élus crée le risque que s'installe un climat de défiance latent, faute de parvenir à trouver des modes de régulation permettant de clarifier les points d'achoppement et les malentendus.

Les échanges d'informations statistiques révèlent des besoins nouveaux

D'une manière générale, les modèles de référence fixant les contenus des informations qu'ils reçoivent semblent donner satisfaction aux conseils généraux. Les quelques insuffisances pointées par ces derniers et les difficultés engendrées par la compatibilité des systèmes d'information ne remettent pas en cause le fonctionnement du dispositif d'échanges d'informations. L'essentiel de ce que l'étude révèle concerne l'émergence de demandes qui correspondent à des besoins non identifiés au moment de l'élaboration de la convention et qui traduisent la volonté des conseils généraux de piloter plus finement le dispositif et d'accroître leur capacité d'analyse sur des champs articulant le registre des prestations et le registre de l'insertion. Aussi, ils ont besoin de mieux comprendre un certain nombre de phénomènes, par exemple les mécanismes de variation des flux d'entrées et de sorties des allocataires, de mieux connaître les profils et les parcours des allocataires, souvent à des niveaux de mailles territoriales plus fines que celles dont ils disposent.

L'émergence de ces besoins résulte de la conjonction de deux phénomènes : la capacité croissante de questionnement que les élus et les équipes gestionnaires des conseils généraux acquièrent dans leur expérience de pilotage du dispositif ; leur inquiétude face à l'augmentation constante du nombre d'allocataires et la nécessité pour eux de mieux comprendre la réalité des situations qui l'engendrent. L'enjeu que revêt la nécessité de disposer « *des outils nécessaires pour mener une politique du RMI efficace dans leur département* » (Mercier, 2005) explique sans doute la tonalité critique de l'appréciation portée par les conseils généraux sur la contribution des CAF, sans que n'apparaisse de distinction liée au contexte des relations interinstitutionnelles. Sollicitées, certes sur la production de données supplémentaires, mais surtout sur la mobilisation de la connaissance de leur territoire et de leur capacité à produire de l'analyse experte des données qu'elles fournissent, les CAF se voient reprocher un manque de réactivité et une tendance à se retrancher derrière les limites du système d'information.

Faible impact de la décentralisation sur le fonctionnement des CAF et sur les enjeux de performance

Les résultats de l'enquête révèlent que la décentralisation n'a pas suscité d'évolutions importantes sur le fonctionnement interne des CAF et que la question des effets sur les enjeux de performance ne semble pas constituer une source de préoccupations pour l'ensemble des interlocuteurs des CAF. Les analyses réalisées sur les quatre CAF montrent que ni l'organisation interne ni les méthodes de travail n'ont connu d'évolutions significatives qui soient imputables à la décentralisation du RMI, excepté une CAF qui, pour assurer la nouvelle délégation concernant l'instruction administrative, s'est dotée d'une organisation dédiée construite progressivement en fonction des enseignements de l'expérience. Ce constat apparaît logique dans la mesure où la décentralisation s'est traduite par une large reconduction du périmètre des délégations confiées aux CAF et n'a pas modifié les conditions de gestion de la prestation. Les quelques modifications significatives concernent les nouveaux modes de régulation que les CAF et les conseils généraux ont mis en place pour les diverses questions soulevées par la gestion courante du RMI. Toutefois, ces questions n'interfèrent qu'à la marge sur la manière dont les CAF s'organisent pour assurer la gestion de la prestation, en particulier elles sont quasiment sans effet au niveau du travail des équipes de liquidation.

Alors que dans les quatre terrains d'étude il est fait référence à l'accroissement des échanges, des sollicitations, des besoins de régulation avec les conseils généraux, les interlocuteurs des CAF livrent des appréciations convergentes : la décentralisation n'aurait pas détérioré les différents registres de la performance tant en termes d'augmentation de la charge de travail, d'incidences budgétaires qu'en terme de qualité de service (délais de traitement des dossiers, accueil physique et téléphonique). Il y a là les apparences d'un paradoxe qui incitent à examiner plus finement chacun de ces registres.

La charge de travail n'aurait pas significativement augmenté

Nombreuses sont les situations identifiées qui laissent à penser que la décentralisation a engendré une augmentation de la charge de travail, mais aucune donnée ne permet de quantifier le phénomène. Ainsi, et pour exemples :

- l'augmentation du temps consacré aux traitements des demandes spécifiques des départements, à la régulation du dispositif entre les deux acteurs, aux demandes d'explication, voire de justification concernant, par exemple, le traitement des indus, la situation des personnes âgées de plus de 60 ans... ;

- les temps consacrés à la formation-information des agents assurant l'instruction administrative au lancement de la démarche, et tout au long de l'année par les techniciens liquidateurs ;
- les temps de régulation assurés par les techniciens liquidateurs avec les acteurs en charge de l'instruction administrative, pour améliorer la qualité des dossiers transmis ;
- l'évolution des tâches de l'accueil avec une fonction d'interface renforcée entre le conseil général et les bénéficiaires, comme cela est apparu pour la CAF connaissant la plus forte restriction des délégations.

L'ensemble des interlocuteurs des CAF n'identifie pas d'augmentation significative de la charge de travail. Cela peut sans doute s'expliquer par le fait qu'une large partie de ces sollicitations est ponctuelle, intégrée dans la globalité d'une activité multiforme ; leurs impacts ne sont pas ainsi repérables. Une autre explication tient au fait que les CAF conduisent en permanence des actions visant à dégager des gains de productivité qui peuvent absorber les variations de charge de travail induites par la décentralisation, comme ils ont permis d'absorber la charge de travail induite par l'augmentation du nombre d'allocataires. En outre, dès lors que les charges de travail ne sont pas suivies spécifiquement, l'incidence de la décentralisation sur les coûts de ces activités ne l'est pas. Par ailleurs, les CAF s'inscrivent dans un dispositif de suivi du « coût global allocataire » en gestion administrative et, de ce fait, elles n'opèrent pas un suivi des coûts de gestion pour une catégorie d'allocataires particulière. Aussi, et plus qu'une absence d'incidences budgétaires, l'appréciation portée sur les impacts de la décentralisation révèle une absence d'outils de repérage spécifiques au RMI. Par ailleurs, nombreux sont les interlocuteurs des CAF à considérer que les activités liées au RMI sont parties prenantes de leur mission (culture de service public) et qu'au principe de partenariat attaché aux relations avec les départements est associée une logique de gratuité.

L'absence d'indicateurs alimente des incertitudes quant à la qualité de service

L'absence d'indicateurs spécifiques portant sur les dossiers RMI alimente des incertitudes quant à la qualité effective des dossiers. C'est notamment le cas de certains techniciens liquidateurs qui se questionnent quant à la qualité de l'étude des droits assurée par les agents en charge de l'instruction administrative. C'est aussi le cas des techniciens de

la CAF ayant connu la plus forte restriction du champ des délégations qui s'est traduite par la reprise du traitement de certains dossiers par le conseil général (les travailleurs indépendants, les étudiants, les stagiaires non rémunérés, les ressortissants de l'espace européens ; la prolongation des mesures d'intéressement...) ; ils observent ainsi une perte de la maîtrise de l'information possédée par la CAF et un allongement du délai de réponse apportée aux bénéficiaires.

Une des CAF se démarque quelque peu de cette situation d'incertitude car elle a établi un bilan fin 2004 des huit premiers mois de mise en œuvre de la convention. Ce bilan fait apparaître divers résultats, notamment : le nombre de demandes instruites sur cette période ; le nombre de demandes de remises de dettes et leur montant, le nombre de demandes rejetées ainsi que le nombre ayant bénéficié d'une remise totale ou partielle ; le nombre de contrôles exercés sur les comptes RMI ; le montant des indus constatés et le nombre d'indus transférés au conseil général. Par ailleurs, et en complément des données du rapport d'activité qui font apparaître une bonne tenue des engagements généraux de qualité de service (délai de traitement des minima sociaux, efficacité téléphonique, délai de traitement des courriers, temps d'attente à l'accueil), la CAF suit la tenue des engagements pris dans le cadre de la convention, notamment le délai entre le premier contact d'un demandeur et le rendez-vous d'instruction.

En ce qui concerne l'activité de mise en paiement de l'allocation RMI, une pluralité d'acteurs interviennent entre ce qui relève de l'instruction administrative, l'ouverture des droits, du paiement de la prestation et du suivi des bénéficiaires... On peut formuler plusieurs remarques :

- au niveau de la CAF, la capacité à réaliser son activité dépendra directement de la qualité des activités réalisées par les autres acteurs intervenant dans cette « chaîne de production ». Il existe ainsi des effets d'externalité (5) qui interfèrent sur la qualité du service rendu par la CAF et sur la charge de travail (donc sur des enjeux de productivité). Ces effets d'externalité et leurs impacts dépendent de la qualité des interfaces entre les différents acteurs, mais également de la capacité à les repérer et à mettre en place des réponses conjointes (des régulations) ;
- la qualité ne peut pas être réduite aux seules dimensions tangibles portant sur les délais de traitement des dossiers ou les délais d'attente à

(5) Les externalités décrivent les effets positifs ou négatifs captés ou subis par un acteur et générés volontairement ou non par l'activité d'un autre acteur, sans que ce premier participe au processus de production de cette externalité. Dans le cas présent, ces effets ont un impact sur les conditions de réalisation de l'activité productive, ce qui va se traduire en terme de charge de travail, de qualité de service, de conditions de travail...

l'accueil (physique ou téléphonique). En effet, d'autres dimensions nécessitent d'être prises en compte comme, par exemple, la qualité des indus, la qualité des dossiers transmis, les délais de réponse à des demandes nécessitant un positionnement du conseil général... ;

- plus globalement, apparaît la nécessité de compléter l'approche de la performance centrée sur la sphère propre d'activité de chaque acteur par une approche englobant l'ensemble de la chaîne de production de la prestation RMI, en plaçant le bénéficiaire au cœur des réflexions. Par exemple, il pourrait être intéressant de suivre le délai entre la demande de rendez-vous pour l'ouverture d'un dossier à la mise en place du premier versement. Cela nécessite de passer d'une approche de type industriel à une approche « servicielle » de la performance à même d'enrichir l'appréhension des différentes dimensions de la qualité de service et de prendre en compte le registre des externalités.

Les effets de la décentralisation sur la position d'acteur territorial des CAF

Un des principaux enseignements de l'enquête par questionnaires lancée par la CNAF au premier trimestre 2005 fait apparaître que, au travers de la décentralisation du RMI, les CAF ont été confirmées dans leur fonction d'expertise technique et renforcées comme partenaires des conseils généraux, suggérant ainsi l'affermissement de leur rôle d'acteur du territoire. À l'aune de la distinction proposée entre relations de coopération et relations partenariales, l'analyse des quatre terrains incite à proposer une lecture plus nuancée : si la gestion du RMI consolide la position d'expertise des CAF et crée des occasions de renforcement des coopérations, la décentralisation du RMI n'alimente pas le développement de relations partenariales, d'autant que les CAF n'exercent aucun rôle sur le volet insertion du dispositif.

Les CAF renforcent leur fonction d'expertise

Sur l'ensemble des terrains de l'étude, les CAF se trouvent largement confortées dans leur rôle de gestionnaire et d'organisme payeur. La reconnaissance de leur savoir-faire ne porte pas seulement sur le versement des prestations et l'instruction des dossiers. Les CAF sont largement sollicitées dans une fonction de conseil et d'expertise en matière législative et réglementaire tant par le conseil général que par les autres acteurs du dispositif, en particulier les intervenants de l'instruction administrative ou les travailleurs sociaux assurant le suivi des allocataires dans leur parcours d'insertion. Pour les conseils généraux, cette expertise apportée par les CAF est apparue comme un enjeu

fondamental dans cette phase de prise en main du dispositif, les CAF ayant assuré, pour partie, un transfert de compétences en direction des départements dans cette phase de transition. Dans la phase de mise en œuvre, les CAF apparaissent comme la compétence de référence pour tout questionnement à propos des dimensions législatives et réglementaires du dispositif. En revanche, il est attendu des CAF qu'elles mobilisent plus fortement leur capacité d'analyse des données statistiques ainsi que leur expertise sociale, c'est-à-dire leur capacité à expliciter les situations des populations bénéficiaires du RMI.

La gestion du RMI crée des occasions de renforcement des coopérations

Les investigations menées sur les quatre terrains de l'étude ont permis de mettre en évidence l'existence d'externalités positives, c'est-à-dire générées par l'activité des CAF et concourant aux objectifs des départements. Par exemple :

- le rôle d'interface et d'intermédiation entre les bénéficiaires et le conseil général ou les autres acteurs (commissions locales d'insertion, acteurs en charge de l'instruction administrative, assistantes sociales du département), assuré en particulier à l'accueil, permet d'améliorer la qualité de service auprès des bénéficiaires, de réduire les charges d'accueil des autres acteurs, en premier lieu du conseil général ;
- l'application d'un plan de contrôle rigoureux (qualité interne) et le fait que la CAF soit en mesure de fournir des données précises et d'expliquer ou de relativiser certaines situations permettent aux élus de tenir leur position quand ils sont interpellés sur la question des indus ou des fraudes ;
- au sein de la CAF assurant l'instruction administrative, combinée à la concordance entre ouverture des droits et date de prise de rendez-vous, la maîtrise des délais de traitement des dossiers d'instruction permet de réduire les demandes d'aides adressées au conseil général par les allocataires en attente de ces droits ;
- les actions engagées visant à éviter la sortie des bénéficiaires de l'allocation de parent isolé permettent de limiter les entrées dans le dispositif RMI.

Dans cette capacité à contribuer avec plus de détermination aux enjeux des conseils généraux, les CAF peuvent puiser des ressources pour nourrir des relations de coopération et trouver des occasions de renforcer leur position sur le territoire. Dans la plupart des cas, cette capacité des CAF à participer aux enjeux du conseil général est le résultat d'effets induits (non recherchés), non repérés en tant que tels par les CAF, et guère valorisés auprès des conseils généraux. Or ces derniers ont des besoins auxquels les CAF peuvent

apporter une contribution volontariste (des externalités ouvertement recherchées) et ainsi, entretenir les relations de coopération et trouver des occasions de renforcer leur position sur le territoire. La situation décrite à propos des attentes des conseils généraux en matière d'analyse des données statistiques illustre parfaitement ce propos.

Considérant que la relation partenariale se caractérise par une dynamique où les orientations de la politique sont l'objet d'un débat, voire d'une démarche de co-élaboration, la gestion du RMI dans son volet prestation ne constitue pas un terrain d'investissement d'une relation partenariale. En effet, la gestion du RMI apparaît largement cadrée par le dispositif législatif et réglementaire. Au niveau des départements, les marges demeurent assez limitées et portent essentiellement sur l'appréciation des revenus des catégories non salariées ou sur la politique à mener en matière de recouvrement des indus générés. Par ailleurs, en matière d'insertion, où le conseil général dispose du pouvoir de définir sa politique, la CAF n'exerce aucun rôle et n'entend pas en exercer un.

L'action sociale comme terrain principal de la relation partenariale

Si la gestion du RMI peut faire partie de l'actif des relations partenariales entre les deux institutions, il nous apparaît que l'espace principal où les relations partenariales peuvent se jouer ne se situe pas dans la gestion du RMI mais bien dans le domaine de l'action sociale. En effet, même si la capacité de gestion de prestations est bien une compétence dont les conseils généraux ont besoin, les CAF disposent d'autres compétences et d'une capacité de financement qui s'articule en forte complémentarité avec les actions que les conseils généraux conduisent au titre de leurs politiques sociales. Ainsi, et pour au moins deux d'entre elles, les CAF évoquent bien d'autres sujets que celui du RMI quand elles décrivent les interventions et les projets menés conjointement avec le conseil général.

La capacité de financement de la CAF lui donne un pouvoir d'intervention important sur le territoire et, en tant que tel, lui confère un rôle clé dans la politique familiale que les communes et le conseil général engagent. Cette volonté d'être co-acteur dans l'élaboration des dispositifs est déjà concrétisée dans de nombreux domaines sur deux des CAF rencontrées. Dans les différentes dimensions de l'action sociale – les familles,

l'enfance, l'adolescence, le logement, la lutte contre la précarité, le handicap ... –, la CAF et le conseil général de ces deux départements ont l'ambition de construire une relation dans laquelle ils ne sont pas simplement des acteurs complémentaires mais des co-acteurs. C'est cette ambition qui nourrit le caractère partenarial de cette relation.

Renforcer le rôle d'acteur territorial à travers le RMI : quels enjeux ?

La décentralisation du RMI a permis aux CAF de conforter leur légitimité technique auprès des conseils généraux, dont la plupart semblaient en déficit de compétence en matière d'appréhension du dispositif du RMI lors du basculement. De toute évidence, les CAF ont facilité la capacité de nombreux conseils généraux à s'approprier le dispositif tout en évitant, dans cette phase de transition, une dégradation de la qualité du service rendu aux bénéficiaires. Cependant, après cette première étape de prise en main, des interrogations, voire des tensions, peuvent apparaître vis-à-vis des CAF d'autant plus que les conseils généraux font face à des situations particulièrement tendues en matière budgétaire. La question se pose alors de la manière dont les CAF peuvent se positionner face à ces situations présentes ou potentielles.

Il semble que l'intérêt des CAF ne se limite pas seulement à valoriser cette compétence technique qui concerne la maîtrise réglementaire du dispositif RMI et la capacité à verser avec une qualité de service élevée un nombre important de prestations. En effet, le risque existe alors d'apparaître, dans une approche restrictive, comme un prestataire de service à qui le conseil général externalise certaines dimensions « techniques ». Dans cette logique classique des relations « client-fournisseur », le prestataire est perçu par le donneur d'ordre comme un centre de coûts qu'il convient de limiter. En outre, ce positionnement place potentiellement les CAF en concurrence avec d'autres organismes pouvant assurer cette compétence technique de versement, voire avec certains départements qui souhaiteraient assumer tout ou partie des délégations confiées aux CAF (6). Face à cette situation, une autre posture consiste à enrichir cette base première en étoffant la capacité des CAF à répondre aux enjeux des conseils généraux : capacité à mieux gérer le dispositif, à répondre aux situations des bénéficiaires du RMI, à maîtriser les tensions budgétaires.

(6) Même si la loi oblige les conseils généraux à recourir aux CAF, il existe déjà des délégations « facultatives » pouvant être assurées par le conseil général ou les CAF. Dans un des départements de l'enquête, la CAF a vu ses délégations « facultatives » particulièrement réduites, y compris après la signature de la première convention.

Dans ce cadre, il s'agit alors de reprendre de manière explicite et volontariste la logique d'externalité relevée *supra*. Cela suppose de passer d'une appréhension du RMI centrée uniquement sur des enjeux au regard des bénéficiaires et du respect du cadre réglementaire (7) à une approche intégrant également les enjeux des conseils généraux comme autant de besoins à identifier et à traiter. De toute évidence, fortes de leur maîtrise technique et de leur connaissance des publics du RMI qui sont souvent bénéficiaires d'autres prestations qu'elles délivrent, les CAF ont matière à proposer des réponses aux attentes des conseils généraux et de représenter, pour ces derniers, une ressource indispensable. Les exemples soulignés précédemment montrent que certaines CAF sont déjà au moins implicitement sur cette posture. L'étude montre également des attentes de la part de certains conseils généraux. Cela invite à compléter des outils de suivi-évaluation de la performance actuellement centrés sur le bénéficiaire en déclinaison de

la convention d'objectifs et de gestion signée entre l'Etat et la CNAF, par des outils dédiés à la relation CAF-conseil général. En effet, il pourrait être intéressant d'identifier avec le conseil général, au regard des délégations confiées, les dimensions de la qualité de service permettant de répondre à ses attentes ; ce qui permettrait de mettre directement en lumière la qualité des prestations apportées et d'objectiver les points nécessitant d'être améliorés.

Cette capacité à se situer de manière volontariste sur les enjeux des conseils généraux au regard du RMI permettra sans doute de renforcer le positionnement des CAF comme « acteurs du territoire » et de consolider la qualité des liens interinstitutionnels, qualité ayant des répercussions non seulement sur le champ de l'action sociale mais également dans la perspective d'une extension du champ de compétences des conseils généraux en matière de politique sociale.

Références bibliographiques

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

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

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

Avenel C., 2007, *Les conséquences de la décentralisation du RMI sur la gestion du RMI*, *Recherches et Prévisions*, n° 87.

Avenel M., 2005, « **Les modes d'organisation adoptés par les conseils généraux pour la gestion du RMI suite à la décentralisation** », Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (ministère de la Santé et des Solidarités), avec le concours de l'Assemblée des départements de France, *Études et Résultats*, n° 432.

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

Castel R., 2003, *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?*, Paris, Le Seuil.

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.

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

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

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

Paugam S., 2005, *Les formes élémentaires de la pauvreté*, Paris, PUF.

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

(7) Qui portent principalement sur des enjeux d'égalité de traitement et qui peuvent être résumés par la formule « tous les droits mais rien que les droits ».

