

Trois ans après la décentralisation du RMI

Une analyse du rôle des caisses d'Allocations familiales

Cyprien Avenel

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

Cet article permet de mesurer et d'apprécier les principales tendances à l'œuvre dans la gestion du revenu minimum d'insertion (RMI) par les caisses d'Allocations familiales (CAF) depuis la décentralisation du dispositif. Par comparaison avec une première enquête conduite en 2005 lors de la phase de mise en place des opérations, l'auteur analyse les évolutions du rôle et de 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. Constat est fait d'un rôle accru des CAF et de la mise en place de nouvelles relations de coopération avec le département. Ces dernières se traduisent en particulier par un renforcement de la politique de contrôle et par une augmentation des demandes de données statistiques. Si les CAF continuent de percevoir de façon positive leur relation de partenariat avec les départements, comme plus généralement la décentralisation du RMI, elles font également remarquer un développement de leur rôle d'experts de la prestation et d'acteurs de cette politique.

Depuis la loi du 18 décembre 2003, le pilotage intégral du dispositif du revenu minimum d'insertion (RMI) est confié au département. La loi met ainsi fin au système de cogestion du volet insertion par l'État et le département. La décentralisation repose sur un double objectif : l'amélioration de l'insertion professionnelle et la proximité de gestion, à savoir la volonté de traiter les situations au plus près du terrain. En France, comme plus généralement en Europe et depuis longtemps aux États-Unis, l'esprit de la réforme est orienté par « l'activation » des dépenses dites « passives » de la protection sociale. « Activation », « activité », « responsabilité personnelle » sont devenues les nouveaux labels des politiques d'insertion.

Pour le département, la décentralisation du RMI est le moment d'élaboration d'un système de partenariat renouvelé, non seulement en ce qui concerne

le volet « attribution » de la prestation monétaire, mais plus encore sur le volet insertion du dispositif, qui implique un nouveau champ de mobilisation et de coopération d'une diversité d'acteurs autour de la construction d'une politique d'insertion performante. La question est alors de savoir comment, sur l'insertion professionnelle et sociale des allocataires du RMI, les départements peuvent s'inscrire dans un partenariat plus large, tout en assumant un rôle de direction et de coordination (Corlay *et al.*, 2006 ; Sautory et Avenel, 2007 ; UNIOSS, 2007). Cependant, la décentralisation ne remet pas en cause le caractère national de la prestation, le montant et les conditions d'attribution du RMI restant fixés à ce niveau. Les caisses d'Allocations familiales (CAF) et les caisses de la Mutualité sociale agricole (MSA) demeurent les organismes gestionnaires du paiement de l'allocation. Des conventions entre les CAF et les départements, dont les règles générales sont fixées par décret, précisent les attributions respectives des conseils généraux et des organismes payeurs ainsi que les délégations de compétences accordées à ces derniers. Si le rôle des CAF comme gestionnaires de la prestation se trouve ainsi consacré, de nouvelles relations de coopération avec le département se mettent en place.

La décentralisation du RMI et la nouvelle organisation des territoires sont des questions très importantes pour les CAF au regard de leur identité, leurs partenariats et leurs politiques. 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, lequel est contractualisé par des conventions autour d'objectifs précis. Ce nouveau partenariat comporte, toutefois, des zones floues et incertaines quant au périmètre des responsabilités entre les deux acteurs. Le département devient-il tutelle, superviseur, donneur d'ordre vis-à-vis des CAF ? ou doit-on parler de relations contractuelles calibrées par conventions ?

Le transfert des compétences s'est déroulé en deux étapes. La première (les deux premières années) a été consacrée à l'appropriation et à l'organisation du volet de la gestion de l'allocation. Cette phase de mise en œuvre de la décentralisation du RMI correspond à une négociation visant à définir et à stabiliser les conventions avec les organismes payeurs, dans un contexte difficile d'augmentation du nombre des allocataires du RMI (+ 18,5 % entre 2002 et 2005), de modifications législatives et de compensation financière incertaine de l'allocation, réglée pour l'exercice 2004, mais toujours en débat pour les exercices suivants (Avenel, 2007). La montée en charge du nouveau dispositif décentralisé montre un département absorbé par les questions financières et organisationnelles. La seconde étape (en cours) est une phase plus stratégique et politique de définition et de mise en œuvre de la politique d'insertion, en particulier dans sa dimension professionnelle, impliquant une formalisation plus grande de nouveaux partenariats avec les acteurs locaux (Sautory, Avenel 2007).

C'est dans le cadre de cette seconde étape qu'une enquête a été réalisée auprès de l'ensemble des CAF (automne 2006). Une première enquête par questionnaire avait été conduite auprès de toutes les CAF un an et demi après l'entrée en vigueur de la réforme de décentralisation (mai 2005), permettant de dresser une évaluation *in itinere* de ce passage à une gestion décentralisée du RMI (Avenel et Donné, 2006). Certaines tendances semblaient se dessiner, en particulier l'élaboration d'un nouveau partenariat entre les CAF et les départements permettant de réaliser la transition dans des conditions satisfaisantes, le transfert de la gestion de l'allocation ayant été mis en œuvre dans une grande continuité. Au moment de cette première enquête, il était prématuré d'évaluer précisément la situation sur certains points clés, les départements faisant face à la mise en place des opérations. Afin de connaître les évolutions intervenues depuis, cette deuxième enquête, réalisée trois ans après la décentralisation, poursuivait l'objectif d'approfondir la connaissance des partenariats qui se mettent en place localement entre les CAF et les départements. Ainsi, cette enquête apporte-t-elle des données installées sur 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.

Le rôle et la place des CAF dans la gestion du RMI

En matière de gestion de l'allocation, les conseils généraux se sont fortement appuyés sur les organismes payeurs, sur leur maîtrise technique de l'allocation, et sur leur expertise en matière législative et

réglementaire. Ainsi, la décentralisation du RMI renforce le rôle des CAF de gestionnaire de la prestation. En effet, ce rôle s'est accru trois ans après la promulgation de la loi, avec l'extension des délégations de compétence et la prise en charge de services supplémentaires, impliquant de nouvelles demandes qui manifestent la volonté d'un suivi renforcé des situations en matière de RMI. Cette orientation s'est traduite tout particulièrement par un renforcement de la politique de contrôle et par une augmentation des demandes d'informations statistiques. Ainsi les CAF confortent-elles, au niveau local, leur fonction de prestataires de services. Elles s'imposent comme le partenaire incontournable au niveau de la gestion technique du dispositif et de la continuité du versement des droits auprès de bénéficiaires.

Un rôle renforcé de gestionnaire de la prestation

La précédente enquête (2005) montrait que la décentralisation du RMI s'accompagnait d'une extension du champ des délégations de compétence accordées aux CAF par le département, tant en ce qui concerne les dossiers relativement complexes à traiter que pour les aspects de gestion que les CAF souhaitaient prendre à leur charge : révision du droit, paiement d'avances, radiation de l'allocataire, suspension du versement non liée au contrat d'insertion, etc. Avec la décentralisation, le nombre des délégations de compétence a augmenté, avec une ampleur variable selon les contextes locaux. Lors de l'enquête conduite en 2006, environ 20 % des CAF ont connu une modification en matière de délégation de compétence. Ces modifications correspondent en grande partie à un accroissement des compétences déléguées aux CAF et à une série de réajustements opérés au fur et à mesure de la mise en œuvre du dispositif.

La décentralisation modifie également la procédure d'instruction des dossiers du RMI. Elle sépare l'instruction administrative et l'instruction sociale. L'instruction administrative est confiée à l'organisme qui reçoit la demande de RMI. L'organisme instructeur transmet alors le dossier à l'organisme payeur. La loi permet également que l'organisme payeur instruisse administrativement les dossiers. Quant à l'instruction sociale, qui commence à partir de la mise en paiement de l'allocation, elle relève du président du conseil général, notamment pour ce qui concerne l'élaboration avec les demandeurs du contrat d'insertion. Au moment de l'enquête 2006, environ 13 % des CAF instruisent administrativement les demandes de RMI pour le compte du département et 13 % envisagent de le faire. Ces chiffres sont similaires à ceux constatés lors de l'enquête 2005. Une grande partie des CAF qui envisageaient l'instruction administrative en 2005 l'envisagent toujours en 2006. Au final, on

La loi de décentralisation du RMI

Le principal objectif de cette réforme est d'améliorer l'insertion professionnelle et sociale des bénéficiaires du RMI : le président du conseil général élabore le Plan départemental d'insertion (PDI) et a la responsabilité de la validation des contrats d'insertion mais aussi de la prorogation ou de la suspension de l'allocation. Il nomme également les membres des commissions locales d'insertion (CLI), dont l'activité est recentrée sur le rôle d'animation du dispositif d'insertion (diagnostic local des besoins, offre d'insertion, prévention de l'entrée, consolidation des sorties). Le RMI est désormais financé par les départements avec la contribution d'une fraction d'un impôt d'État, la taxe intérieure sur les produits pétroliers (la TIPP), dont le montant doit être ajusté au regard des résultats de l'année. Par ailleurs, l'obligation qui était faite dans l'ancien dispositif de dépenser un budget minimum pour l'insertion (17 %) a été supprimée en 2005. Le deuxième volet de la réforme du RMI est la création d'un nouveau dispositif : il s'agit du contrat d'insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA), destiné à favoriser l'insertion sociale et professionnelle des allocataires du RMI justifiant d'une présence dans le dispositif d'au moins un an au cours des deux dernières années. La loi du 18 janvier 2005 de programmation de cohésion sociale crée un CI-RMA « nouvelle formule » en le limitant aux employeurs du secteur marchand et en supprimant les éléments les plus controversés de la première version de ce dispositif. Ainsi, le CI-RMA n'est-il plus seulement ciblé sur les allocataires du RMI mais se trouve élargi aux titulaires de l'allocation parent isolé (API) et de l'allocation de solidarité spécifique (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 (AAH), justifiant d'une ancienneté d'au moins six mois. C'est un contrat à durée déterminée conclu, dans le cas général, pour une période initiale de deux ans, sur la base d'une durée hebdomadaire moyenne de 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 âgées de plus de 50 ans ou handicapées). La conclusion et le renouvellement de chaque contrat d'avenir sont précédés de la signature d'une convention entre le président du conseil général ou le maire (ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale) et l'employeur. Celui-ci perçoit mensuellement de la part du département ou de l'État une aide forfaitaire à l'embauche, complétée par une aide dégressive versée par l'État. Dans le cadre de ce contrat d'avenir, les CAF peuvent passer un accord avec le département pour verser l'aide à l'employeur.

observe une situation identique par rapport à l'enquête précédente puisque 26 % des CAF devraient, à terme, prendre en charge l'instruction administrative (24 % auparavant). Par ailleurs, certaines CAF s'impliquent dans la formation du personnel extérieur à l'organisme pour cette instruction administrative, et ce dans la même proportion que lors de la précédente enquête. Elles sont, en effet, aujourd'hui comme hier, 33 % à s'impliquer en ce domaine (1). De ce point de vue, l'implication des CAF sur le versant de l'instruction administrative (formation comprise) est loin d'être négligeable, puisque 47 % d'entre elles se trouvent concernées.

Néanmoins, une majorité de CAF n'instruisent pas administrativement les demandes de RMI pour le compte du département. La question de la gratuité ou non de cette offre de 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 le souci de réguler les coûts, les plus grandes d'entre elles, tout particulièrement, pouvant craindre une hausse sensible des flux 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 (2). Participer à l'instruction administrative du RMI positionne la CAF comme un acteur décisif de la prestation et accroît la performance à l'égard de la liquidation des droits des allocataires.

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

(2) *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.

Une deuxième enquête réalisée auprès des CAF trois ans après la décentralisation du RMI

Deux enquêtes ont été conduites. Plus d'un an et demi après l'entrée en vigueur de la décentralisation, un premier questionnaire a été adressé, en mai-juin 2005, à l'ensemble des caisses d'Allocations familiales (CAF) de Métropole et des départements d'Outre-mer (DOM). Pour une bonne partie des CAF, les résultats correspondent à la phase de mise en place et de montée en charge du dispositif. Trois ans après l'entrée en vigueur de la décentralisation du RMI, une deuxième enquête auprès des CAF visait à mesurer les évolutions intervenues, par comparaison avec la première enquête notamment, permettant d'apprécier les principales tendances à l'œuvre depuis la décentralisation du RMI. Afin de mesurer et d'évaluer tant les éléments de changement que les éléments de continuité, ce deuxième questionnaire a été actualisé. L'enquête a été menée entre le 9 octobre et le 7 novembre 2006 auprès de l'ensemble des CAF de Métropole et des DOM sous la forme d'un questionnaire incluant à la fois des questions d'ordre factuel et des questions d'opinion. Seules deux CAF n'ont pas répondu. Par ailleurs, dans certains départements comportant

plusieurs CAF, celles-ci se sont coordonnées afin de fournir une seule réponse. On dispose des réponses de cent vingt CAF (sur cent vingt-trois). La plupart des répondants sont responsables du service prestations, directeur ou directeur adjoint. 78 % des répondants sont les mêmes que ceux ayant répondu à la précédente enquête. Les résultats obtenus se caractérisent donc par un fort niveau de cohérence (*).

Au moment de l'enquête en 2006, 51 % des CAF avaient signé leur convention en 2004 et 42 % en 2005 (dont 33 % au cours du premier semestre et 9 % au cours de second semestre). Parmi ces conventions, 59 % ont une durée légale de trois ans. 33 % des CAF ont signé une convention sur une durée d'un an et 2 % pour deux ans (les autres correspondent à des durées variables telles que quinze mois ou cinq ans).

(*) Le traitement statistique a été réalisé par Stéphane Donné.

Une nouvelle politique de contrôle

Le manque d'équivalence entre le transfert des compétences et le transfert des ressources, au moment où le nombre d'allocataires du RMI progresse de 8,5 % fin 2004 et de 4,5 % fin 2005, se traduit mécaniquement par une augmentation des coûts à la charge des départements (3). Il n'est donc pas étonnant que la décentralisation du RMI ait été l'occasion d'une médiatisation de la question des indus, des fraudes et de la politique de contrôle. Les départements peuvent 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 – mais cet effet comporte un risque politique qui en limite la portée –, soit encore s'engager dans une politique de la conditionnalité de l'aide et d'activation accrue de la prestation. Les départements sont-ils conduits à durcir le dispositif et à instaurer des critères plus restrictifs et contraignants ?

Les CAF réalisent des contrôles aléatoires sur pièces [par croisement de leurs fichiers avec ceux des ASSÉDIC et le CNASEA (4)] et sur place. La CAF peut effectuer des contrôles ciblés à la demande du conseil général. Au total, de toutes les prestations

versées par les CAF, le RMI est celle qui est la plus contrôlée : 26 % des contrôles sur place en 2005 alors que les bénéficiaires du RMI ne représentent que 11 % des allocataires CAF (5).

Lors de la précédente enquête conduite en 2005, 11 % des CAF avaient procédé à des adaptations de la politique de contrôle à la demande du département par rapport au plan de contrôle 2003. À ce stade, la conclusion était que la décentralisation du RMI s'accompagnait de la poursuite des modalités de contrôle des bénéficiaires du RMI, pour le département, tels qu'ils étaient effectués pour le compte de l'État. Depuis cette précédente enquête, 20 % des CAF disent avoir opéré des adaptations de la politique de contrôle et 26 % disent que c'est en cours. À terme, on devrait donc compter la moitié des CAF opérant des adaptations de la politique de contrôle par rapport au modèle de la convention nationale : ce qui est une évolution significative depuis la mise en place de la nouvelle loi.

Les cibles qui sont visées pour ces adaptations locales de la politique de contrôle telle qu'elle est définie nationalement apparaissent très diverses et peuvent porter tant sur le niveau des ressources (16 % de l'ensemble des cibles) que sur la situation professionnelle (16 %) ou familiale (12 %), ou encore

(3) 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.

(4) Centre national d'aménagement des structures d'exploitations agricoles.

(5) L'organisation de la politique de contrôle (plus de 50 millions d'opérations de contrôles pour 10 millions d'allocataires) permet un taux de fraude qui ne représente en masse financière « que » 0,04 % de la masse des prestations versées (soit 21,4 millions d'euros pour plus de 50 milliards de prestations servies) et, en nombre de fraudeurs, cela représente 0,002 % des allocataires.

l'ancienneté dans le dispositif (16 %) parmi d'autres éléments. Cette variété des cibles est à mettre en relation avec la diversité des contextes et des enjeux locaux. Parmi les contrôles sur place (6), les cibles semblent plus resserrées sur la situation familiale (35 % des cinquante-quatre CAF) puis sur la situation professionnelle (22 %) et, enfin, les ressources (19 %). Depuis la décentralisation, on remarque que, pour ce qui concerne les demandes autres que celles qui sont prévues dans le plan de contrôle national, les demandes visent très peu (4 % des CAF) les contrôles sur pièces mais qu'elles concernent un nombre plus important (23 % des CAF) de contrôles sur place, ces derniers étant un service facturé pour 32 % des CAF concernées.

La décentralisation du RMI a été l'occasion d'une médiatisation de la question des fraudes, notamment sur le mode de décompte opéré par la CNAF ne permettant pas de distinguer ce qui relève de la fraude avérée de ce qui est le fait d'une erreur ou d'une négligence administrative des allocataires. Au moment de l'enquête (2006), on voit que cet enjeu a été particulièrement prégnant, puisque 58 % des CAF disent avoir été sollicitées par le département afin d'identifier les cas de fraudes avérées en les distinguant des erreurs-négligences administratives des allocataires. De plus, 96 % des CAF déclarent avoir répondu à cette demande d'identification des cas de fraudes avérées. La notion de « fraude » est difficile à définir, car elle est ambiguë et polysémique (Buchet, 2006). Par exemple, la notion de « vie maritale » est notoirement complexe à appréhender et donc à prouver pour la CAF et à la reconnaître pour l'usager. Les fraudes ont suscité toute une polémique. Cependant, le soupçon de fraude ou d'abus se révèle largement non fondé. Il ne faut pas confondre, en ce domaine, l'anecdote et la tendance. Il faut distinguer les déclarations tardives, les erreurs de déclarations, générant les trois quarts des quatre millions d'indus annuels, et les fraudes qui ne représentent qu'une toute petite partie par an. Le nombre de rappels de prestations est trois fois supérieur aux cas de trop-perçus (7).

Les indus : une question sensible

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. L'enquête précédente (juin 2005)

montrait que la décentralisation du RMI s'accompagnait pour 45 % des CAF d'une modification de la politique de recouvrement des indus (entendue au sens large) : délégation étendue accordée aux CAF en matière de remise de dettes ; augmentation du seuil de non-recouvrement, durcissement vis-à-vis de l'allocataire en matière de remises de dettes ou, au contraire, politique plus favorable de remise gracieuse ; création d'une grille de décisions ou d'un barème ; proposition systématique de remise de dettes, etc. Depuis cette enquête, trente-cinq CAF (29 % de l'ensemble) indiquent avoir procédé à une modification du recouvrement sachant que, parmi elles, la plupart (vingt et une sur trente-cinq) faisaient partie de celles ayant déjà procédé à une modification. Il s'agit davantage d'un mouvement qui se poursuit que d'une extension à de nombreuses autres caisses. Par ailleurs, rien ne permet d'affirmer que ces modifications sont plus défavorables à l'allocataire, les changements réglementaires ne pouvant pas être nécessairement qualifiés de moins « sociaux » que les dispositions existantes lors de l'ancien dispositif copiloté avec le préfet. Les modifications opérées lors de la deuxième enquête sont globalement plutôt favorables à l'allocataire.

Cette question des indus et des contrôles est à relier avec celle des radiations des allocataires. Selon les CAF interrogées, la décentralisation semble avoir un impact en ce domaine, dans la mesure où les demandes de suppression de l'allocation RMI émises par le département connaissent une évolution à la hausse selon 28 % des CAF. Seulement 2 % affirment que ces demandes sont en baisse, tandis que 68 % déclarent qu'elles sont stables. Il s'agit là d'une évolution non négligeable, bien qu'elle ne concerne malgré tout qu'un tiers des CAF.

Cette analyse est renforcée quand on appréhende les demandes de suspension, qui connaissent là encore une augmentation : 32 % des CAF affirment que ces demandes sont en hausse depuis la décentralisation. L'hypothèse selon laquelle on assisterait à un processus amorcé de suspension de l'allocation dans un nombre plus important de départements semble se vérifier. Quand le nombre de suspension augmente, c'est aussi le nombre de suppressions qui va croissant : en effet, les raisons justifiant les suspensions sont les mêmes pour ce qui concerne les suppressions. La première cause de suspension du RMI est le non-respect des clauses du contrat

(6) De façon générale, les contrôles sur place sont au nombre de 360 000 par an et concernent 4 % des allocataires CAF. Lors d'un contrôle sur place, il est procédé à l'examen de la situation sociale de l'allocataire dans son ensemble.

(7) Ce fait ne doit pas oblitérer l'existence de fraudes qui sont néanmoins une catégorie très réduite et très différente des déclarations tardives ou erronées des usagers. Elle est mesurée de façon statistique depuis 1995. En 2005, 2 295 cas de fraude (au sens pénal, c'est-à-dire intention frauduleuse avérée) ont été dénombrés par la CNAF toutes prestations confondues. Les fraudes sont constituées à 60 % par des fausses déclarations ou de non-déclarations (de ressources, d'activités, etc.), à 30 % par des dissimulations de concubinage et à 10 % par des escroqueries, des faux et usage de faux documents. Les techniques de la fraude, sophistiquées et mouvantes, tirant partie de l'évolution de la législation, notamment sa simplification et l'administration électronique, sont combattues par une politique de prévention et de maîtrise des risques.

d'insertion (46 %). La deuxième cause est la non-réponse des allocataires aux convocations (40 %), les autres éléments renvoyant à des causes « autres » (14 %). On obtient des résultats sensiblement identiques pour ce qui concerne les suppressions de l'allocation RMI, la première cause étant là encore le non-respect des clauses du contrat d'insertion (43 %), et la deuxième cause renvoyant également aux non-réponses des allocataires aux convocations du département (35%). Ce qui tend à laisser penser que l'on passe bien d'un registre à l'autre.

Au final, on observe une évolution remarquable du jugement des CAF sur la nature du dispositif en matière de contrôle. En effet, on enregistre une très forte augmentation du nombre des CAF estimant que la politique de contrôle s'est renforcée depuis la décentralisation : en 2006, 47 % des CAF contre seulement 14 % lors de la précédente enquête. La phase de mise en place de la décentralisation (les deux premières années) a correspondu à une phase de montée en débat public (par les élus et les médias) du thème de la politique de contrôle. Désormais, on peut dire que cette visibilité médiatique accrue s'est également accompagnée de la mise en place d'une nouvelle politique de contrôle. Cette nouvelle orientation peut s'expliquer par deux hypothèses. La première est celle d'un effet rebond des transferts de fonds, exacerbant la tension sur le financement. L'inadéquation entre les ressources et les besoins augmente l'étroitesse des marges de manœuvre du département : ce dernier peut soit durcir les conditions d'attribution du RMI, soit augmenter le prélèvement fiscal local. La deuxième hypothèse serait celle d'une accentuation du pôle de conditionnalité de l'aide et de l'exigence de responsabilité individuelle des allocataires. Cet aspect est soutenu par une opinion de la société française dans son ensemble plus favorable à la légitimité des contreparties en terme d'insertion. Le renforcement de la politique de contrôle se situe vraisemblablement à la conjonction de ces deux hypothèses.

Les données statistiques : un enjeu de suivi et de connaissance de la population

Pilote du RMI, le département doit disposer d'informations statistiques provenant des fichiers CAF (8). La décentralisation contribue à redéfinir la nature et les modalités de transmission des informations statistiques entre les CAF et les départements : les conventions signées entre les conseils généraux et les CAF comportent une annexe détaillant cet échange d'informations. Trois ans après la mise en place de la décentralisation, il s'avère que, dans la

pratique, les besoins d'informations des conseils généraux vont souvent au-delà de ce socle conventionnel. Presque la moitié des CAF (46 %) déclarent que, depuis l'enquête 2005, le conseil général demande davantage d'informations que celles prévues dans le modèle de convention nationale. Cette proportion est plus élevée que lors de la précédente enquête (37 %), témoignant ainsi des besoins croissants des départements en matière de données. L'attention sur ce sujet se poursuit et se renforce comme le montrent les demandes effectuées à caractère ponctuel : environ 71 % des CAF disent recevoir des demandes ponctuelles contre 55 % en 2005.

L'importance de ces demandes d'informations ponctuelles, par-delà le modèle national, est cependant conforme à la logique de la décentralisation qui renvoie au niveau local la gestion des enjeux du dispositif afin de mieux prendre en compte la spécificité des situations. Ceci dit, les demandes vont bien au-delà du socle commun. Face à l'importance des demandes émanant des conseils généraux, certaines CAF ont complété la convention nationale par une convention locale visant à formaliser ces demandes supplémentaires. Parmi les 46 % de CAF qui reçoivent plus de demandes que la convention nationale, 18 % ont signé un texte local et 35 % envisagent de le faire. À terme, la moitié de ces CAF verront donc leurs échanges d'informations avec le département régis par une convention locale. Ces demandes ne requièrent pas seulement de les codifier dans une convention, elles nécessitent également de mettre en place une transmission automatisée des informations. Dans l'enquête 2005, près des deux tiers des caisses (65 %) l'avaient fait. Ce mouvement s'est poursuivi depuis, puisque d'après l'enquête 2006, 78 % des CAF transmettent automatiquement les informations au conseil général.

La précédente enquête montrait que la phase de mise en place de la nouvelle loi faisait naître des difficultés d'ajustement entre les CAF et les départements sur le plan des fichiers allocataires. D'une enquête à l'autre, on remarque que le petit nombre des CAF qui se disent insatisfaites par la mise en œuvre de cet échange informatisé de données de gestion n'a pas baissé; il se maintient. En effet, en 2006, 22 % des CAF encore se déclarent « peu » (20 %) ou « pas du tout » (2 %) satisfaites. La différence avec l'enquête précédente tient aux motifs déclarés de l'insatisfaction. La difficulté d'interprétation des données statistiques ne constitue plus un problème dans l'enquête 2006 : elle est mise en avant par 9 % des CAF insatisfaites contre 35 % dans l'enquête

(8) De façon générale, les contrôles sur place sont au nombre de 360 000 par an et concernent 4 % des allocataires CAF. Lors d'un contrôle sur place, il est procédé à l'examen de la situation sociale de l'allocataire dans son ensemble.

2005. En effet, cette difficulté tenait à une rupture de source statistique intervenue au moment de la mise en place de la décentralisation. Trois ans plus tard, cette rupture de série pose moins de problèmes. En revanche, les problèmes « d'interfaces techniquement peu adaptées » et, surtout, les problèmes « d'organisation ou de manque de moyens humains au conseil général pour exploiter les données » sont plus souvent évoqués dans l'enquête 2006, ces résultats reposant toutefois sur un faible effectif (11 CAF). Ce jugement sur l'échange automatisé altère peu l'opinion globale sur la décentralisation : à une exception près, les organismes peu ou pas satisfaits de la mise en place de l'échange informatisé portent un jugement positif sur le déroulement global de la décentralisation.

La responsabilité du pilotage du dispositif implique nécessairement que les départements soient demandeurs de données de gestion et de données statistiques. Il s'agit de s'approprier au mieux la maîtrise comptable de leur budget consacré au RMI ainsi que la connaissance des caractéristiques de la population bénéficiaire devant être inscrite dans des parcours d'insertion. La nature des informations transmises se constitue dès lors comme un des enjeux clés du pilotage du dispositif RMI. Dans 15 % des cas, les conseils généraux demandent des statistiques selon une zone géographique plus fine que le département, le plus souvent le canton ou la commune. Ils souhaitent également connaître les caractéristiques des bénéficiaires (âge, sexe, configuration familiale, etc.). La problématique des avances et indus représente 11 % des demandes d'informations citées : le conseil général souhaite disposer d'informations sur cet aspect du pilotage de l'allocation. Les statistiques relatives aux dispositifs permettant le cumul de l'allocation RMI avec les revenus d'activités (intéressement, CI-RMA et contrats d'avenir) font également l'objet de nombreuses demandes (11 % de l'ensemble) dans un contexte de développement de ces dispositifs d'aides à l'emploi.

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

du partenariat entre les CAF et les départements. La décentralisation fait émerger plus nettement un enjeu de partenariat de suivi et de connaissance de la population.

L'impact de la décentralisation sur l'organisation des CAF

Le renforcement du rôle des CAF de gestionnaire de la prestation implique l'établissement de nouvelles relations de coopération avec les départements. Le terme de « partenaire » revient le plus souvent pour définir le positionnement du département vis-à-vis de la CAF. Le jugement globalement positif des CAF sur la décentralisation du RMI se maintient en même temps que s'accroît leur présence dans le dispositif, par le rôle d'experts de la prestation et d'acteurs du RMI. Toutefois, on n'observe pas de grand changement dans la mise en œuvre des conditions d'ouverture et de suspension de droit ni l'émergence d'inégalités territoriales sur ce plan, l'impact de la décentralisation sur l'organisation des CAF demeurant somme toute relativement limité. En revanche, un nombre plus important de CAF estiment que la décentralisation du RMI a un impact favorable sur l'insertion des allocataires.

De nouvelles relations entre les CAF et les départements

Quelle est la nature de ce partenariat qui se met en place localement et comment les CAF définissent-elles le changement ? La mise en œuvre de la décentralisation s'effectue, la plupart du temps (87 % des cas), dans le cadre d'instances de concertation entre les CAF et les départements. Il faut distinguer les commissions 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. Au moment de l'enquête, on s'aperçoit que les acteurs locaux articulent le plus souvent les deux fonctions au sein de la même instance (53 %), même si un quart fonctionnent avec deux instances séparant la fonction politique et la fonction technique (25 %). La dimension technique de la prestation signifie que les CAF structurent fortement les caractéristiques du partenariat (pour le versant de la liquidation). Ce qui ne veut pas dire que la dimension politique soit absente, mais le versant très technique du dispositif calibre de fait les échanges avec le département. Par son rôle d'expert réglementaire et juridique de la prestation, la CAF rappelle les critères du dispositif national et repositionne les enjeux.

Les deux tiers des CAF déclarent que les relations avec le département ont « nettement changé » ou « un peu changé » (73 %). À l'inverse, 27 % d'entre elles situent les relations avec le département « plutôt dans la continuité de l'ancien dispositif ». Aujourd'hui, une grande majorité des CAF laissent encore apparaître un niveau de satisfaction élevé, mais on note une baisse de la mention « très satisfaisante » (23 % contre 32 % lors de la précédente enquête) au profit des CAF qui qualifient les relations de « satisfaisantes » (69 % contre 58 %). Plus de 7 % de CAF jugent que les relations sont « peu satisfaisantes ».

Au moment où la majorité des CAF conclut à un changement des relations avec le département depuis la mise en œuvre de la décentralisation du RMI, c'est aussi une majorité qui renvoie un niveau de satisfaction sensiblement élevée. La décentralisation ne laisse donc pas apparaître des orientations contradictoires entre les CAF et les départements. Lorsqu'on demande plus généralement aux CAF comment le passage à la décentralisation du RMI s'est effectué, elles sont une majorité à formuler une réponse positive. En effet, 16 % estiment qu'il s'est « très bien passé », 23 % « plutôt bien » et 59 % qu'il s'est « bien passé ». On peut, toutefois, émettre l'hypothèse d'une minimisation des difficultés, les acteurs renvoyant une image positive de leur intervention. Une CAF sur deux ne mentionne pas de difficultés avec le département dans le cadre de la décentralisation du RMI. Parmi les difficultés rencontrées par les CAF, on trouve par ordre d'importance « le manque de réactivité du département » (17 %), puis en deuxième position « un ou des désaccords avec le département » (16 %), la catégorie « autres » se trouvant en troisième position, enfin, les difficultés de trésorerie du département (5 %) dont on aurait pu imaginer qu'elles soient plus importantes. L'examen détaillé de la catégorie « autres » révèle l'existence de situations hétérogènes que l'on peut néanmoins regrouper en plusieurs catégories, telles que l'insuffisance des moyens humains au sein du conseil général, qui altère la continuité du dossier, la complexité du dispositif, les difficultés liées à la gestion du CI-RMA et des contrats d'avenir.

Pour définir le positionnement du département vis-à-vis de la CAF, le terme de « partenaire » revient en premier lieu pour 52 % d'entre elles et dans une proportion sensiblement identique d'une enquête à l'autre. Ensuite, le terme de « donneur d'ordre » est cité par 13 % des CAF sans association avec un autre terme et, pour 16 % des CAF, il est associé à un autre terme (le plus souvent « partenaire »). Le terme de « superviseur » est utilisé pour 3 % des CAF sans association à un autre terme, et pour 8 % des CAF avec le terme « partenaire ». On peut distinguer trois groupes : un peu plus de la moitié des organismes

mettent en avant la seule notion de « partenariat », un autre quart associe plus étroitement ce terme de « partenariat » à une notion de « pilotage » par le département (tutelle-supervision-donneur d'ordre), et le dernier quart ne mentionne que la seule notion de « tutelle-supervision-ordre ».

Des CAF experts de la prestation et acteurs de la politique

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, efficient 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. À la question, « le positionnement de votre caisse dans la décentralisation du RMI va-t-il au-delà de votre rôle d'organisme payeur ? », 55 % des CAF répondent par l'affirmative. Il s'agit d'un score plus élevé que lors de la précédente enquête pour laquelle 40 % des CAF répondaient en ce sens. Par conséquent, la poursuite de la décentralisation du RMI se traduit bien par un renforcement de la présence des CAF dans le dispositif et plus généralement sur le territoire local ; le terme de « partenaire » étant employé dans le sens d'une coproduction de la politique du RMI. Ce score d'opinion doit être complété par le fait que les CAF assurent un certain nombre de services gratuits.

Quand la CAF se positionne au-delà de son rôle d'organisme payeur, c'est d'abord en fonction de son statut de « partenaire à part entière » (pour environ 45 % d'entre elles) 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. Autrement dit, elle n'est pas seulement opérateur de la prestation (un « payeur aveugle »), limitée à un rôle exécutoire ; elle est également acteur de son territoire. Deuxièmement, de façon complémentaire, la CAF se positionne au-delà de son rôle d'organisme payeur, en fonction de son statut d'expert du RMI en matière législative et réglementaire (pour environ 35 %). La CAF est l'institution qui maîtrise le mieux la législation afférente à la prestation complexe du RMI et exerce un rôle d'appui et de conseil en matière réglementaire. Ainsi, le département peut-il s'appuyer sur l'expertise de la CAF en matière de traitement de dossiers (suspension des droits, opportunité, etc.). La CAF apparaît comme le garant de la bonne application de la réglementation RMI qui reste nationale. Elle est perçue comme un partenaire

apportant une capacité d'évaluation de l'impact des décisions du département.

Par ailleurs, les CAF font référence au cadre des délégations de compétences accrues (14 %). Cette rubrique peut renvoyer à l'avis de la CAF qui se trouve sollicitée dans certains cas (dispense de recouvrement de pension alimentaire, évaluation des revenus des travailleurs non salariés). Cette rubrique est à mettre en relation avec le constat de l'augmentation des délégations exercées par les CAF pour le compte du département. Enfin, 5 % des CAF font directement référence à leur rôle d'instructeur (elles sont 13 %) qui explique une gestion plus étendue que la fonction de paiement.

L'opinion des CAF sur les effets de la décentralisation du RMI

Pour 77 % des CAF, la décentralisation du RMI ne s'est pas accompagnée d'une réorganisation des services internes chargés de ce dispositif. Seulement 23 % d'entre elles disent avoir réorganisé leurs services. Ce score ne varie pas d'une enquête à l'autre. 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. La décentralisation a pu concerner des aspects spécifiques de la prestation. Cependant, tout se passe comme si les CAF calibraient leurs interventions et leurs objectifs de qualité bien plus en fonction des critères de la convention d'objectifs et de gestion (COG) (9) que dans le nouveau cadre d'échanges spécifiques avec le département. 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. La décentralisation s'inscrit pour les CAF dans la continuité et la consolidation d'une logique d'organisme payeur. Un des objectifs a été d'offrir pour le département un service sensiblement identique à celui qui était rendu pour le compte de l'État. Un autre objectif a été d'assurer dans les meilleures conditions la continuité des droits des allocataires. Enfin, les CAF semblent avoir été guidées par un impératif, celui de ne pas alourdir leurs prérogatives et les coûts de gestion.

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 (58 % en

2006 contre 66 % en 2005). Seulement 23 % déclarent que la situation d'accès aux droits est plus favorable qu'avant la décentralisation (21 % en 2005) et 18 % estiment qu'elle est moins favorable (11 % en 2005). Les CAF répondent dans le même sens à propos de la question de savoir si la décentralisation du RMI a contribué à améliorer la gestion de l'allocation. Pour 57 % d'entre elles, cela n'a rien changé (59 % en 2005), 25 % affirment que cette gestion est plus favorable (24 % en 2005) et 18 % pensent l'inverse (15 % en 2005). En revanche, on peut noter qu'un nombre beaucoup plus important de CAF, par comparaison avec la précédente enquête, estiment que la décentralisation du RMI a un impact plus favorable qu'avant la décentralisation sur l'insertion des allocataires : elles sont en effet 50 % à le penser contre seulement 14 % lors de la précédente enquête. Tout se passe comme si le constat d'un renforcement de la politique de contrôle était associé au jugement d'une meilleure insertion.

Lorsqu'on demande aux CAF d'évaluer les effets de la décentralisation du RMI sur leur propre organisme, les appréciations vont dans le même sens. En 2006, 56 % des CAF estiment (contre 50 % en 2005) que la reconnaissance du savoir-faire des CAF est plus favorable qu'avant la décentralisation. Ce résultat est cohérent avec les réponses des CAF définissant leur rôle au-delà de la fonction d'organisme payeur et soulignant leur fonction d'expertise et de conseil. Mais 42 % estiment (contre 47 % en 2005) que la situation reste inchangée. Seulement 2 % déclarent que cette reconnaissance est moins favorable. Par ailleurs, 20 % des organismes déclarent que la coordination des politiques sociales locales est plus favorable qu'avant la décentralisation, estimation en légère augmentation par rapport à 2005 (14 %).

Vers un renforcement du rôle des CAF d'accompagnement des publics précaires ?

En définitive, on observe un impact somme toute limité sur les CAF, la décentralisation ne s'étant pas accompagnée d'une réorganisation d'ampleur des services internes chargés de ce dispositif. De fait, la décentralisation du RMI ne modifie pas le rôle, l'identité et les politiques d'intervention des CAF. Elle renforce le rôle d'organisme payeur et, plus généralement, la fonction de prestataire de services.

(9) La convention d'objectifs et de gestion (COG) est conclue, pour une période de quatre ans, entre l'État et la CNAF. Elle précise, dans le respect des lois de financement de la Sécurité sociale, les objectifs de gestion et les actions sur lesquelles s'engagent les signataires. Elle est déclinée dans chaque CAF par un contrat pluriannuel de gestion liant la CNAF et les CAF. La COG 2005-2008 est caractérisée par trois objectifs majeurs : affirmer une présence politique, poursuivre dans la voie de la qualité (réduction des délais de traitement des dossiers, améliorer la réponse au téléphone, améliorer les conditions d'accueil durant la période et, enfin, accroître la performance économique.

Cependant, cette fonction d'organisme payeur pose question, même si une bonne partie des CAF se positionnent de façon plus globale, endossant alors un rôle davantage « entrepreneurial » ou politique sur leur territoire. La liquidation soulève un enjeu qui demeure à l'état implicite, ou pour lequel il n'y a pas de réponse stabilisée : quel est le positionnement des CAF sur les prestations de précarité et, plus généralement, sur les minima sociaux ? Les CAF doivent-elles se contenter de verser une prestation ? Ou doivent-elles plus généralement assumer un rôle d'accompagnement des allocataires précaires, et alors se positionner plus nettement comme acteur de la cohésion sociale territoriale ? Ces questions se posent avec une acuité particulière au moment où est discutée la décentralisation des minima sociaux et où se mettent en œuvre des expérimentations du revenu de solidarité active (RSA) dans l'objectif d'une généralisation. Ces expérimentations du RSA, mises en œuvre à partir de novembre 2007 dans les départements retenus, seront riches d'enseignements sur les possibilités d'un pilotage politique par les départements du volet insertion du RMI et quant à l'offre de service des CAF, notamment sur l'accompagnement social et sur l'insertion professionnelle des allocataires de l'API.

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

La décentralisation du RMI ravive plus généralement la tension entre le principe d'égalité et le principe de subsidiarité. Elle fait craindre une hétérogénéité plus grande dans le traitement du RMI et plus généralement des applications singulières du droit social (Prérot, 2003 ; Borgetto et Lafore, 2007). Dans cette enquête, la décentralisation du RMI implique, dans certains cas et selon les demandes du département, un réajustement institutionnel vis-à-vis des allocataires au regard de leurs droits et de leurs devoirs. Mais les inflexions opérées en ce sens, sur des modalités spécifiques de la prestation, ne signifient pas un changement de politique et ne remettent en cause ni la philosophie ni la gestion traditionnelles des CAF en ce domaine. Au final, il est important de le souligner, la mise en œuvre des conditions légales d'ouverture et de suspension du droit n'apparaît pas inégale sur le territoire tant dans l'application que dans l'interprétation de la législation. Les CAF jouent bien le rôle de garant de l'égalité des droits et exercent une fonction de « rééquilibrage » entre le versant technique de la prestation et la dimension politique de mise en œuvre.

Cette analyse signifie que la décentralisation du RMI se situe dans la continuité de la loi de 1988 : elle ne conduit pas à sa remise en cause, même s'il y a évolution des idées sur l'efficacité et l'activation. 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. Autrement dit, il y a un changement des moyens sans changement des objectifs. On peut, toutefois, imaginer un autre scénario. La phase de mise en œuvre de la décentralisation du RMI a correspondu à une négociation visant à définir et à stabiliser l'étendue du socle de la délégation qui est faite aux CAF sur le volet paiement de la prestation. Parallèlement, la montée en charge du nouveau dispositif décentralisé montre un département absorbé par les questions financières et organisationnelles. Cependant, la question de la maîtrise du budget et, d'autre part, la stratégie montante de mise en œuvre du volet insertion de la prestation (activation et responsabilisation des bénéficiaires) pourraient signifier une modification des finalités du dispositif – à partir d'une approche par les coûts – et une emprise plus forte du politique sur le versant de la liquidation.

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** ».
- Avenel C., 2007, *Les conséquences de la décentralisation sur la gestion du RMI*, **Recherches et Prévisions**, n° 87:25-37
- Avenel C., 2005, *Évaluer la décentralisation du RMI. Les enjeux et les principes*, **Recherches et Prévisions**, n° 79:65-81.
- Avenel C. et Donné S., 2007, « **La gestion par les CAF du RMI décentralisé : 3 ans après** », *L'e-ssentiel*, n° 58.
- Avenel C. et Donné S., 2006, « **Les CAF dans la décentralisation du RMI** », *L'e-ssentiel*, n° 45.
- Avenel C. et 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*, **Études et Résultats**, n° 432.
- Avenel M. et Nabos C., 2006, *Les disparités départementales d'organisation concernant la mise en œuvre du RMI un an après la décentralisation*, **Dossier Solidarité et Santé**, n° 2:73-85
- Borgetto M. et Lafore R., 2007, *Le droit de l'aide et de l'action sociales à l'épreuve de « l'acte II de la décentralisation »*, **Recherches et Prévisions**, n° 87:17-24.
- Buchet D., 2006, *Le traitement de la fraude dans les caisses d'Allocations familiales*, **Recherches et Prévisions**, n° 86:69-76.
- Buchet D. et Eglin D., 2002, « **Les indus des caisses d'Allocations familiales** », *L'e-ssentiel*, n° 7.
- Castel R., 2003, *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?*, Paris, Seuil, collection La république des idées.
- Corlay D., Fontanel-Lassalle M., Lenoir C., Saintoyant V. et Thierry M., 2006, *Évaluation de la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 décentralisant le RMI et créant le RMA*, Inspection générale des Affaires sociales, rapport n° RM 2006-173P.
- Dollé M., 2003, *La décentralisation du RMI et la création d'un revenu minimum d'activité, le RMA : une réforme problématique*, **Droit social**, n° 7/8:691-695.
- Hirsch M., 2006, *Au possible nous sommes tenus*, rapport de la Commission Familles, vulnérabilité, pauvreté, Paris, La Documentation française.
- Laborde J.-P., 2004, *RMI et RMA, entre correction de trajectoire et changement de cap ?*, **Droit social**, n° 3:251-256.
- Lascoumes P. et Le Galès P. (dir.), 2004, *Gouverner par les instruments*, **Presses de Sciences-Po**.
- Le Bihan B., Martin C., Rivard T. et Loncle P., 2006, « **L'organisation du RMI et de son volet insertion dans neuf départements depuis la décentralisation** », **Études et Résultats**, n° 535.
- 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.

- Observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS), 2004, « La décentralisation du dispositif RMI et la mise en œuvre du RMA dans les départements », rapport.
- Paugam S., 1993, *La société française et ses pauvres*, Paris, PUF, collection Recherches politiques.
- Paugam S. (dir.), 2007, *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*, Paris, PUF, collection Le lien social.
- Pépin J.-L. et Blandin O., 2007, *La décentralisation du RMI : quels effets, quels enjeux pour les CAF ?*, *Recherches et Prévisions*, n° 88:71-81.
- Prétot X., 2003, *La garantie des droits sociaux est-elle compatible avec la décentralisation ?*, *Droit social*, n° 2:186-193.
- Sanchez J.-L., 2001, *Décentralisation : de l'action sociale au développement social*, Paris, L'Harmattan.
- Sautory O. et Avenel M., 2007, « **Les politiques d'insertion des conseils généraux en direction des bénéficiaires du RMI** », *Études et Résultats*, n° 582.
- Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS), 2007, « Quelles politiques départementales d'insertion ? Enquête sur le RMI décentralisé », rapport.
- Warin P., 2006, *L'accès aux droits sociaux*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.
- Warin P., 2007, *Pas de politique d'accès aux droits sociaux sans information sur les publics vulnérables*, *Recherches et Prévisions*, n° 87:7-16.