

LES CAF ET LE RMI

Danièle DEBORDEAUX

En assurant la gestion de la prestation RMI, les caisses d'Allocations familiales ont eu à prendre en charge une nouvelle population très défavorisée et composée en majeure partie de non familles. Comment cette nouvelle mission a-t-elle été perçue et vécue par les agents des ces organismes ? Est-elle perçue comme relevant de la vocation des Caf ou comme une dérive par rapport à leur mission d'origine plus spécifiquement familiale ? Quels problèmes particuliers entraîne-t-elle en terme de gestion de dossiers, relations internes entre agents, relations avec les bénéficiaires ?

Trois recherches ont pour objet les caisses d'Allocations familiales et leurs agents.

Les deux premières recherches tentent d'analyser les conséquences pour les Caf des changements importants intervenus dans les dix dernières années dans la société française en général (transformations du contexte économique et des conditions d'emploi, transformations dans les formes familiales) et, par voie de conséquence, dans la législation des prestations familiales. Ces changements ont entraîné une diversification de la population allocataire et des missions remplies par les Caf. La création du RMI est, de ces points de vue, la dernière mesure d'une série qui a conduit les Caf à prendre en charge un public de plus en plus hétérogène, où la part des non familles et des populations vulnérables, défavorisées ou en situation d'instabilité, est de plus en plus importante. Une telle évolution n'est pas sans poser des problèmes auxquels les Caf ont dû faire face, ni sans bousculer l'image que les agents ont de l'Institution et de ses missions. Ces deux recherches tentent de faire le point sur cette question. La troisième recherche est ciblée sur un point plus particulier du dispositif RMI et concerne le travail interprétatif auquel doivent se

livrer les gestionnaires pour apprécier l'obligation alimentaire.

Une population nouvelle mais pas des problèmes nouveaux

La première recherche, réalisée par Jean-Luc Outin et Nathalie Bardaille visait à actualiser une typologie des allocataires établie dix ans plus tôt par J.L. Outin et centrée sur le type de relation qu'entretiennent les bénéficiaires des prestations servies par les Caf et les agents de ces organismes (1). L'objectif poursuivi à l'époque par l'Institution était de comprendre quelles étaient les difficultés que pouvaient rencontrer les allocataires pour accéder à leurs droits. La recherche avait montré que deux logiques différentes s'affrontaient, celle des allocataires fondée sur le besoin et celle des agents des Caf fondée sur la notion de droit. Une typologie de la population allocataire en quatre groupes avait été élaborée selon les difficultés plus ou moins

(1) J.L. Outin, *Familles et droits sociaux - Les modalités d'accès aux prestations familiales*, Fondation pour la recherche sociale, rapport de recherche pour la Cnaf, 1979.

grandes rencontres pour accéder à leurs droits, qui avait en particulier inspiré la politique de communication et de gestion de l'Institution et que l'on peut très schématiquement représenter de la façon suivante :

. **les familles adaptées à la logique institutionnelle** pour lesquelles les prestations familiales constituent un revenu complémentaire non négligeable mais qui sont bien informées sur leurs droits ;

. **les familles ayant besoin d'une aide technique** pour lesquelles les prestations familiales sont plutôt un revenu annexe, dont la situation familiale et professionnelle est relativement stable, et qui ont établi des relations de confiance avec leur Caf ;

. **les familles ayant besoin d'une aide personnalisée** pour lesquelles les prestations familiales représentent une part importante de leur revenu, dont la situation familiale ou professionnelle est plutôt instable, et qui ont du mal à comprendre les conditions d'attributions et le mode de calcul des prestations ;

. **les familles inadaptées à la logique institutionnelles**, peu informées, plus passives, pour lesquelles les prestations familiales constituent souvent l'essentiel de leurs revenus, peu susceptibles d'apprentissage de la relation administrative. Dix ans après, on retrouve les quatre types de familles allocataires mais le clivage s'est accentué entre les trois premières et la dernière, malgré les efforts déployés par les Caf pour se rapprocher des allocataires, en particulier par la gestion de plus en plus automatisée des droits et par une plus grande personnalisation de leur relation avec leurs publics. Pour les chercheurs, les Caf tendent à s'identifier à des entreprises en mettant en avant la particularité de leur métier et leurs qualités de gestionnaire d'une base ressource. "Il y a là une façon élégante de résoudre le problème identitaire découlant notamment de la dérive de l'Institution vers les populations défavorisées en se référant à la technicité que suppose l'application effective d'une réglementation complexe".

La création de prestations complexes dont le RMI est l'exemple le plus typique "a parfois contrarié les réorganisations en cours et suscité des interrogations sur leur adéquation par rapport au type de problèmes rencontrés : après une phase de mobilisation

pour relever le défi du RMI, des tensions plus sourdes apparaissent au niveau de l'accueil ou de la liquidation reflétant l'équilibre délicat à tenir entre gestion du stock retard et qualité de la relation à établir avec les populations les plus défavorisées". Autrement dit, le RMI a constitué pour les Caf plus qu'une rupture, *un point d'orgue*, dans la mesure où il s'inscrit dans une évolution déjà ancienne de l'Institution en direction des publics les plus défavorisés et non spécifiquement familiaux. Ainsi, c'est bien évidemment dans le quatrième type de famille que vont se trouver la majorité des bénéficiaires de la prestation, et le RMI joue en quelque sorte *le rôle de révélateur des questions* qui se posent aux Caf. Le modèle d'entreprise auquel se réfèrent de plus en plus de Caf rencontre là ses limites : s'il fait émerger une culture professionnelle nouvelle chez les agents, celle-ci est insuffisante pour servir de référence à l'échange nécessaire avec les plus défavorisés qui doit alors s'appuyer sur des relais (travailleurs sociaux) assurant l'interface entre situation individuelle et droits. En outre, ce modèle conduit à poser la question du contrôle qui trouve certes sa légitimation mais qui n'est pas sans soulever de nombreuses difficultés dans sa mise en oeuvre. Le RMI paraît avoir aggravé la crise d'identité que traverse en particulier le corps de contrôle. De même, c'est avec les bénéficiaires de la prestation que les agents d'accueil rencontrent le plus de problèmes du fait de l'instabilité plus grande de cette population.

Crise d'identité des Caf renforcée

La recherche présentée par Gérard Martin concerne l'évolution de la mission des Caf et se pose la question de savoir si les caisses ne sont pas en train de vivre un changement majeur faisant d'elles des caisses de solidarité, reléguant ainsi au second plan leur mission familiale. Elle se propose d'analyser comment est vécu ce changement de l'intérieur des organismes.

L'équipe de recherche a prévu de faire reposer son analyse sur trois Caf mais n'a pu

exposer le résultat que d'une seule investigation. Or, les Caf sont des organismes très autonomes dans leur gestion qui peuvent se référer à des modèles sensiblement différents les conduisant à réagir très différemment à de tels changements. Les résultats présentés n'ont donc pas de valeur universelle et ne peuvent absolument pas être généralisés.

D'après les observations faites sur un organisme, il apparaît que le Rmi serait en train de faire éclater le "subtil arrangement" auquel serait parvenue la Caf confrontée à la "dérive" des prestations familiales. Jusque-là, elle avait en effet réussi à conserver son identité d'entreprise-institution emboîtée, à la fois verticalement du fait de la tutelle DRASS et des orientations de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf), et horizontalement dans la mesure où elle est obligée d'articuler ses actions aux autres institutions locales, en développant un référentiel d'entreprise et en réaffirmant sa vocation sociale.

Plusieurs facteurs se conjuguent pour déstabiliser la Caf : aux conséquences de la décentralisation et l'émergence du conseil général en tant qu'acteur conduisant une politique sociale et familiale et se posant en quelque sorte en concurrent de la Caf, s'ajoutent notamment le sentiment de perte d'autonomie par rapport à la Cnaf, le désaccord du conseil d'administration sur les orientations du Xème Plan et ... in fine le dispositif RMI. La principale nouveauté de ce dispositif pour les Caf n'est pas tellement liée au profil de la population bénéficiaire ni à la complexité de la prestation qu'au fait que c'est un dispositif cogéré et qui plus est de façon asymétrique : l'instruction administrative est plurielle et externe en grande partie à la Caf et la décision d'attribution ne lui appartient pas. Cette caractéristique a engendré un énorme travail de précision des rôles et beaucoup de tensions.

G. Martin a ensuite passé en revue les réactions des différentes catégories d'agents et évoqué, en l'explicitant, le *malaise général*, la *lassitude* et l'*écartèlement* des liquidateurs pris entre les exigences des services sociaux et celles des contrôleurs dont l'attitude s'est durcie ces dernières années dans leur pratique professionnelle, le *désarroi* des travailleurs sociaux face à

des allocataires plus revendicatifs (le RMI est un droit) et à la complexité croissante de leur tâche. Il a évoqué l'inadaptation de la gestion par portefeuille dans le cas du RMI (1), la plus grande efficacité du travail social spécialisé par rapport au service social polyvalent de secteur, autrement dit mis l'accent sur l'originalité de la prestation par rapport aux autres prestations gérées par les Caf qui nécessiterait de ce fait un traitement spécifique. Il est ainsi conduit à dresser un bilan relativement critique et négatif.

L'obligation alimentaire : de grandes marges d'interprétation

La troisième recherche est beaucoup plus ciblée sur un point de procédure prévu dans le dispositif RMI mais renvoie à une question très importante concernant le principe de subsidiarité (la solidarité collective est secondaire par rapport à la solidarité familiale) et plus précisément à la mise en oeuvre de l'obligation alimentaire.

Le dispositif prévoit en effet le versement du RMI à la condition que l'allocataire fasse valoir ses droits aux créances d'aliments, entre époux ou entre parents et enfants, mais il prévoit également la possibilité pour l'allocataire du RMI d'être dispensé de faire valoir ses créances.

Une procédure analogue existe déjà dans le cas de l'allocation de soutien familial, qui a par ailleurs fait l'objet d'une recherche de Luc-Henri Choquet pour la Cnaf (2). Celui-ci se propose de voir si la mise en oeuvre de ce principe de "subsidiarité pondérée" par la dispense possible se fait de la même façon dans le cas du RMI que dans le cas de l'allocation de soutien familial (ASF).

La dispense a deux volets : un volet juridique, la dérogation qui dispense d'action en fixation et en recouvrement de la créance alimentaire et un volet financier. La dispense d'action permettra en effet au bénéficiaire du RMI de percevoir une allocation au taux plein seulement si le débiteur est considéré comme hors d'état de s'acquitter de sa dette. Dans les autres cas, la dispense s'accompagnera du versement d'une

(1) La gestion par portefeuille : un seul agent, le "liquidateur", gère toutes les prestations d'un groupe d'allocataires.

(2) L.H. Choquet, *La prise en charge de l'obligation d'entretien entre parents et enfants - Un dispositif qui déplace la frontière entre les agents administratifs et les professionnels de la justice*, ADRESSE, rapport de recherche pour la Cnaf, mars 1990.

prestation réduite d'une somme équivalente à l'ASF. Si la dispense est rejetée, le RMI ne sera pas versé. Le bénéficiaire du RMI peut faire appel au service de recouvrement de la Caf pour récupérer la pension auprès du parent défaillant. En outre, des demandes d'ASF peuvent être suggérées. Il s'agit donc d'analyser le travail interprétatif auquel se livrent les acteurs pour formuler leur avis (instructeur de commission locale d'insertion, agents des Caf) ou prendre une décision (préfet) qui aura une conséquence directe sur le montant de l'allocation versée et qui signifiera, dans le cas de défaillance d'un des parents, soit prise en charge par la collectivité (acceptation de la demande de dérogation) soit mise en oeuvre de la solidarité familiale (refus de la demande de dérogation).

L.H. Choquet a montré que la gestion de ce dispositif était éminemment variable selon les lieux géographiques, ainsi que les représentations qu'ont les différents acteurs du caractère primordial de la solidarité collective. Il s'ensuit que le principe selon lequel le droit est censé traiter de manière identique tous les citoyens est démenti dans les faits (Cf. article d'E. Renaudat et M. Villac sur l'allocation de soutien familial dans ce même numéro).

En outre, le chercheur a mis l'accent sur la très grande invisibilité du processus, compte tenu des nombreux arbitrages possibles et de cette architecture en réseau. Ce n'est qu'en fin de parcours que l'on peut savoir comment a été traitée l'obligation d'entretien.

Rmi, continuité ou rupture ?

Un débat a suivi l'exposé de ces trois recherches. Il s'est principalement centré sur la distorsion apparente entre les conclusions de J.L. Outin et N. Bardaille et celles de G. Martin, l'une semblant mettre l'accent sur la continuité, l'autre sur la rupture introduite par le RMI.

Comment expliquer cette distorsion ? Plusieurs pistes ont été suggérées :

- un angle d'attaque privilégié différent : J.L. Outin ayant mis l'accent plus sur le

volet prestation-liquidation et G. Martin plus sur le volet insertion-action sociale ;

- une méthodologie différente, analyse interne pour J.L. Outin, analyse articulant le point de vue interne à l'environnement pour G. Martin ;

- le champ d'investigation, J.L. Outin ayant fait la synthèse d'une recherche portant sur huit Caf, G. Martin exposant les observations faites sur une seule Caf.

J.L. Outin et G. Martin ont déclaré ne pas avoir, de propos délibéré, cherché à privilégier un angle d'attaque particulier.

J.L. Outin a insisté sur les changements d'organisation en cours dans les Caf qui, certes n'ont pas choisi le même mode d'organisation et n'en sont pas au même point dans leur réorganisation, mais qui constituent des débuts de réponse aux problèmes que pose la gestion du RMI tout en ne niant pas que le RMI a focalisé les mécontentements des agents. Pour lui, la logique de métier est un moyen de neutraliser la question de l'identité de l'Institution. Les Caf ont su ainsi trouver des modalités pour dépasser la crise d'identité qu'elles traversent liée à l'évolution de missions des Caf, même si s'exprime un peu de nostalgie par rapport à la mission familiale qui apparaît comme une sorte de mythe. La rationalité sur laquelle repose le modèle d'entreprise ne trouve toutefois pas d'écho auprès de la population très défavorisée que constitue le quatrième type d'allocataires qui n'est pas, par ailleurs, composée exclusivement de bénéficiaires du RMI. Il lui paraît évident qu'il y a aujourd'hui davantage d'incompréhension et de contestation de la législation par les allocataires, rendant plus perceptible la dérive de la quatrième catégorie d'allocataire.

Pour G. Martin, le RMI pose autant problème aux liquidateurs qu'aux travailleurs sociaux.

Il y a pour lui crise d'identité à cause de la distorsion perçue entre les deux faces "familiales" et "sociales" des missions de l'Institution. Il a justifié l'utilisation du terme "dérive" par le fait que c'est celui qu'emploient les agents pour qualifier la politique institutionnelle.

Enfin, il a été rappelé que les effets destabilisateurs ne doivent pas être recherchés uniquement au niveau de la décentralisation de l'Action sociale et dans le RMI. D'autres facteurs importants entrent

en ligne de compte parmi lesquels on peut citer :

- . les efforts de réorganisation entrepris par les CAF pour améliorer la gestion des dossiers et qui remettent en cause la définition des tâches ;

- . une mauvaise appréciation de la charge de travail sans qu'ait été faite une évaluation correcte des gains de productivité en période de déflation des effectifs ;

- . le développement de l'informatique qui dépossède les techniciens ;

- . l'inflation législative et réglementaire couplée avec l'inexistence d'orientations en matière de politique familiale.

A une demande d'éclaircissement concernant les secours et prêts d'honneur qui seraient mal ciblés, G. Martin a précisé que tel était l'avis des agents interviewés qui estimaient qu'ils avaient diminué mais continuaient à être distribués comme si le RMI n'existait pas, c'est-à-dire selon les mêmes critères qu'auparavant alors qu'ils devraient intervenir complémentirement.

Autrement dit, qu'il n'y avait pas eu recomposition des politiques sociales locales après la création du RMI.

L'agressivité des bénéficiaires du RMI perçue et mal vécue par les agents a fait l'objet d'un débat autour de la notion de droit. Le RMI est un droit. Il faut voir là un progrès, même s'il entraîne parfois une attitude un peu trop revendicatrice de la part des agents. Pour G. Martin, la gêne de ces derniers tiendrait au caractère déclaratif de ce droit. Pour J.L. Outin, qui relève également chez les agents une certaine "focalisation" sur le RMI, leur nouvelle identité professionnelle reposant en particulier sur la notion de "gestion sociale" des prestations atténuerait le caractère conflictuel de leur relation aux bénéficiaires du RMI. Pour caricaturer un peu les choses, elle se traduirait par un certain laxisme qui leur permettrait d'affronter les comportements plus revendicatifs de ces derniers.