



UNE NOUVELLE POLITIQUE EN FAVEUR DU JEUNE ENFANT : **DES ECLAIRAGES EUROPEENS**

La Conférence de la famille du 29 avril 2003 a été l'occasion

pour le gouvernement d'annoncer ses mesures en faveur du jeune enfant. Une prestation d'accueil du jeune enfant (P.A.J.E.) a été mise en place, ainsi que des mesures en faveur du soutien à la parentalité et de la participation des entreprises à la politique familiale. Néanmoins, la simplification des prestations et l'adaptation aux modes de vie des familles apparaissent comme un exercice pour le moins difficile.

Cette actualité peut nous rappeler qu'en d'autres lieux, notamment en Europe du Nord, et face aux mêmes problématiques, la réactivité du système social se révèle parfois bien différente, tout en visant des enjeux similaires.



Petit retour en arrière : dans son numéro 39, Elan Social se penchait sur l'examen du système suédois de protection sociale, à maints égards emblématique, et retenait que le but de cette politique familiale était de permettre aux deux parents de travailler tout en conservant l'équilibre du jeune dans son foyer. Un discours largement repris sous nos latitudes.

Pour preuve, les trois objectifs fixés pour la nouvelle prestation d'accueil du jeune enfant : simplifier le dispositif actuel, garantir le libre choix de travailler ou non, et celui du mode d'accueil le plus adapté aux besoins des parents.

Or, de l'idée à la pratique, il reste du chemin à parcourir. Les mesures liées à la PAJE rappellent vaguement les dispositifs nordiques, pourtant la complexité tend à se maintenir dès lors que se posent les inévitables questions du financement, ou des possibles remises en cause de l'actuelle redistribution sociale. « Les nouvelles mesures doivent tenir compte des contraintes pesant sur les finances publiques » nous disait la lettre de mission préalable à l'élaboration de la nouvelle prestation.

Comment simplifier et proposer aux familles une offre d'accueil adaptée à la vie familiale et professionnelle, tout en conservant l'équilibre du budget public ? L'exemple étranger, lorsqu'il est réputé efficient, peut donner quelques éclairages.

Très schématiquement, les assurances parentales suédoises sont de deux ordres : à la naissance d'un enfant, une allocation représentant 450 jours d'indemnités est versée indifféremment à l'un ou l'autre des parents. Des indemnités temporaires s'y ajoutent (60 jours renouvelables une fois) en cas d'enfant malade. En complément, un réseau de crèches est à la disposition des familles, ainsi que des aides destinées à assouplir les horaires de travail et éviter aux enfants de trop longues journées continues en collectivité.



Quelle politique pour quelle famille ?

La Suède se caractérise par une politique familiale lisible et déterminée, deux qualités que la politique familiale française à quelques difficultés à affronter.

Cela étant dit, il semble que les Suédois aillent un peu loin : au nom de l'égalité des sexes, on exerce une contrainte morale extrême sur les pères, quasiment sommés de prendre un long congé maternité pour s'occuper des chers petits comme les mamans. Or justement, les papas ne sont pas des mamans, et s'il est équitable de partager les tâches et de considérer les bébés comme autre chose qu'un martien soudainement atterri dans le logis familial, il n'en reste pas moins que les rôles sont parfois un peu différents. Pour résumer, on se risquera à dire que la gloire des femmes est de sécuriser les chers petits. Mais l'honneur des hommes est peut-être au contraire d'apprendre aux enfants à gérer le risque, celui de monter sur un vélo ou sur une montagne, celui d'affronter la vie et d'être autonome pour cela. Bien sûr les deux parents participent à toute l'éducation qui est un ensemble, mais tout de même, il n'est pas impossible qu'il y ait, ici et là, quelques petites différences entre hommes et femmes, et donc entre pères et mères. Alors, obliger les papas à faire la nounou à la maison pendant six mois, activité qui peut combler une maman, il n'est pas sûr que tous les hommes en soient ravis, même s'ils n'osent plus trop l'avouer, les intégristes de service ayant déposé une chape de plomb socialement correcte sur un corps social de plus en plus endoctriné. On notera en passant que les fonctions d'Agent comptable sont censées être sécurisantes, et celle de directeur plutôt tournée vers la prise de risque, ce qui permet un amusant parallèle néo-freudien dans le domaine professionnel, mais qui, on ne manquera pas de le souligner, relève d'une psychanalyse de café du commerce.

Il n'y a pas que des intégristes dans ce domaine d'ailleurs, il y aussi de vrais sectes : on trouve ainsi sur Internet des sites favorables à l'allaitement maternel, ce qui est une excellente chose, mais qui vont jusqu'à raconter qu'on doit le continuer pendant des années sans jamais y déroger, quitte à donner, en cas de nécessité, du lait au verre afin que les chers petits ne touchent jamais le moindre biberon. Plus grave, on y préconise que l'enfant dorme avec les parents, afin de pouvoir têter à tout moment. Indépendamment des problèmes de mort subite du nourrisson que risque de provoquer ces pratiques, on ne peut que s'inquiéter des éventuelles séquelles psychiques que risque d'entraîner un état de fusion aussi complet et aussi prolongé.

En pratique, la mère utilise le plus souvent ces allocations et les concentre au plus jeune âge de l'enfant. La réussite du système suédois réside essentiellement dans le fait que l'activité professionnelle féminine est plus commodément interrompue ou reprise qu'en France. Autrement dit, le marché du travail, les règles et pratiques en matière de ressources humaines sont au cœur de la réforme en faveur de l'accueil des jeunes enfants.

La politique d'accueil du jeune enfant est largement déterminée par les représentations sociales relatives à l'éducation des enfants et aux responsabilités parentales. Un deuxième exemple européen apporte un éclairage précieux à cet égard. La revue « recherche et prévisions » de la CNAF (n°75 de mars 2004) s'est penchée sur la place des enfants dans la combinaison famille-emploi aux Pays-Bas.

Dans ce pays, le développement des structures d'accueil des jeunes enfants a été tardif, et les parents y ont un recours limité, qui s'explique par l'ampleur du travail à temps partiel à tous les niveaux d'emploi. L'éducation des jeunes enfants reste une affaire privée. La réduction du temps de travail précède souvent l'arrivée de l'enfant, elle est donc largement volontaire, et vise à limiter la délégation de la responsabilité éducative. Cet idéal de « maternité totale » est assumé, même par les femmes de profession très qualifiée. Le temps consacré aux enfants est légitimé et sans culpabilité au regard du temps professionnel.

A cela s'ajoute un fort débat sur le caractère adapté ou non des crèches au développement psycho-affectif de l'enfant. En France, une longue tradition interventionniste relayée par des préoccupations d'hygiène et d'égalité à l'égard des familles a limité ces craintes. La notion d'accueil et d'éveil se substitue à celle de garde, encore prégnante aux Pays-Bas. Les détracteurs néerlandais du système collectif se basent aujourd'hui sur des critiques du dysfonctionnement des structures (personnel, moyens) autant que sur les craintes psychologiques.

Les Pays-Bas fournissent un exemple d'intégration des responsabilités familiales, par les acteurs sociaux et les pouvoirs publics, qui passe par des arrangements individuels de temps de travail et de régulation du marché de l'emploi. Plus que de conciliation, il s'agit d'une combinaison entre la famille et l'emploi, faisant appel à plusieurs solutions en même temps. Toutefois, les structures collectives de garde apparaissent aujourd'hui nécessaires car les femmes actives deviennent plus nombreuses et les solutions informelles s'amenuisent. Le gouvernement a donc décidé d'établir un programme d'élargissement de l'offre de garde des enfants, avec une implication politique et économique des partenaires sociaux et des entreprises. Cette solution peut être viable si les parents augmentent leur confiance dans ces structures.

En France la question de l'offre d'accueil est donc accentuée du fait d'une demande avérée des parents. Ainsi, même en cas de réussite dans l'objectif de solvabilisation des familles



Lise Nouri

ayant de jeunes enfants, encore faut-il que ces familles trouvent dans leur environnement les ressources nécessaires à cette fameuse conciliation entre vie familiale et professionnelle : la quantité, la qualité, le contenu de toutes les offres d'accueil du jeune enfant font l'objet de multiples mesures gouvernementales, depuis le lancement d'un plan crèche pluriannuel pour la création de places supplémentaires, jusqu'à la création de « points info familles ».

La vraie nouveauté viendra peut-être de l'application des mesures concernant l'implication des entreprises : dans le cadre d'une possible délégation de service public par les communes pour gérer l'accueil collectif des enfants au sein de l'entreprise, celle-ci pourrait devenir un véritable acteur de la politique de l'enfance, s'obligeant à une adaptation de son système de gestion des ressources humaines, mais aidée financièrement par une déduction fiscale. Un début de « privatisation » des services d'accueil de la petite enfance ? Certes, les crèches d'entreprise existent déjà. Quant à impliquer davantage le monde économique dans le secteur de l'enfance et, plus généralement, de la vie quotidienne, voilà une toute autre affaire...

Lise NOURI

TABLE RONDE « DÉCENTRALISATION, RMI, RMA ET CAF »



Le chantier de la décentralisation du RMI nous imposait de donner la parole à la France d'en bas, c'est-à-dire aux Caisses gestionnaires qui viennent d'entamer des discussions avec les Conseils Généraux pour cadrer leurs relations sur la prestation du RMI.

Il nous a semblé pertinent de mettre autour d'une table trois Directeurs de CAF de tailles différentes :

- Françoise BOURCIER, Directrice de la CAF d'Auxerre,
- Luc DISERVI, Directeur de la CAF de Clermont Ferrand,
- Alain ZIMMERMAN, Directeur de la CAF de Bordeaux.

Trois voix différentes, mais trois voies qui se rejoignent finalement sur l'essentiel : avant de les lire, perdus que vous avez été dans les textes compliqués de la décentralisation vous vous êtes certainement dits comme M. QUEUILLE ancien Président du Conseil de la 4ème République : "Il n'est pas de problème qu'une absence de solution ne parvienne tôt ou tard à résoudre". Quand vous les aurez lus vous adopterez un point de vue plus positif et vous comprendrez pourquoi les Caisses doivent jouer un rôle actif dans le processus en cours : rappelez-vous seulement qu'à force de ne pas faire partie de la solution on finit par faire partie du problème.

ES : Un volet de la décentralisation (le transfert de la gestion du RMI aux Conseils généraux) met les CAF au premier plan dans la réalisation de cette réforme.

Que pouvait-on reprocher au dispositif de la prestation jusque-là ?

LD : Sans faire de l'autosatisfaction, on peut affirmer qu'en ce qui concerne le service de la prestation, les CAF ont très bien fait leur travail et ont donné toute satisfaction aux bénéficiaires, et ce d'autant plus que ce type de prestation d'assistance est traité prioritairement par les organismes. La Branche Famille peut même être fière d'avoir assumé une montée en charge « au pas de charge » sur un nouveau métier pour un nouveau public.

Ce satisfecit concernant le versement de la prestation en elle-même laisse cependant la place à des interrogations quant à l'efficacité du dispositif dans son volet contrôle ou encore dans sa mission d'insertion.

FB : En effet, il faut bien distinguer ce qui relève de la gestion pure de la prestation et d'autres aspects du dispositif,

notamment son volet insertion, pour lequel le constat est beaucoup plus mitigé. Ainsi, dans l'Yonne, le taux de contractualisation n'est que de 40%.

Par contre, en matière de fraude, on a peut-être un peu trop tendance à stigmatiser ces bénéficiaires. En effet, rien ne prouve que cette prestation génère plus de fraude que les autres prestations servies. Le fait que cette prestation relève de la solidarité nationale, et donc d'un financement de l'état, justifierait-il, en lui-même, de renforcer les contrôles par rapport aux autres prestations sociales ?

AZ : Il faut également distinguer la gestion de la prestation proprement dite de la finalité même de la prestation : la gestion du processus d'insertion. La logique du RMI consiste en une redistribution de revenu palliative de l'absence de travail, mais elle renvoie à une problématique, beaucoup plus large,

hors compétence des CAF, celle de l'emploi.

C'est d'ailleurs cette problématique qui a sous-tendu la finalité de la réforme. En transférant aux collectivités locales le financement de la prestation, il est recherché une plus grande efficacité de l'insertion.

La nature même de la prestation a pu prêter le flanc à une certaine critique consistant à voir dans le R.M.I., un dispositif favorisant le travail non déclaré.

La logique de la réforme vise plus à renforcer le volet insertion en créant un lien plus étroit entre financeur et gestionnaire qu'à accentuer la lutte contre la fraude. Le problème majeur n'est pas de plus ou mieux contrôler l'accès à la prestation ou son maintien, mais de mobiliser les responsables politiques locaux sur l'insertion. Ces derniers seront désormais responsables de la dépense en matière de RMI. Toute augmentation de la dépense pourra se traduire par un supplément d'impôt, et donc par un risque électoral. Dès lors, on peut espérer que les politiques auront la volonté de ne payer que la dépense strictement nécessaire, en favorisant, dans toute la mesure du possible, le retour à l'emploi.

FB : Il n'en reste pas moins que l'on ne peut exclure un risque de pression plus forte, de la part des collectivités territoriales, pour renforcer les contrôles, pression qui pourrait être d'autant plus forte que le nombre de bénéficiaires aura tendance à augmenter.

ES : *La réforme apporte-t-elle des réponses aux imperfections du passé ?*

LD : Il est encore trop tôt pour le dire, le nouveau dispositif n'étant pas totalement cadré. Il est un fait que les nouvelles dispositions mettent en avant une plus grande proximité en terme de gestion, mais il reste à mesurer la « sensibilité » réelle des collectivités locales au volet insertion.

AZ : On peut espérer que les collectivités locales seront mieux à même de favoriser l'insertion en facilitant l'installation d'entreprises et la création d'emploi sur leurs territoires. Reste à savoir, quel est le niveau territorial le plus efficace dans ce domaine, les communes ou les départements voire la Région.

Par ailleurs, concrètement, l'implication des collectivités territoriales dans le pilotage du RMA risque d'être différencié selon l'idée qu'elles se font du partage des responsabilités économiques. Pour l'instant à titre d'exemple, un département comme la Gironde a plutôt une attitude prudente, faite à ce jour d'observations de l'environnement politique.

FB : N'oublions pas également que qui dit insertion dit emploi. Or, en elle-même, ce n'est pas la décentralisation qui crée l'emploi durable, mais la croissance. Il y a là, une contrainte majeure en terme de « résultats ». Cependant, on peut anticiper que les collectivités locales auront une forte volonté de réussir, ce qui devrait favoriser le développement des diagnostics sociaux et une meilleure prise en compte des besoins des bénéficiaires.

LD : On peut également ajouter que la réforme n'impacte pas uniquement les CAF, mais que les Conseils Généraux devront travailler avec de nouveaux partenaires, comme les Assédic.

ES : *Ces changements sont-ils porteurs de nouveautés, voire d'opportunités pour les CAF ? Dans leurs rapports avec le Conseil général ? Dans leurs rapports avec la prestation ?*

A contrario, le bon grain est souvent mélangé à l'ivraie ? Voyez-vous aussi des dangers dans cette nouvelle situation ?

LD : On peut l'affirmer sans hésitation aucune. En effet, la loi nous procure un partenariat « légal », c'est-à-dire obligé, et non plus négocié, avec les Conseils Généraux. Les règles du jeu sont donc profondément modifiées, même si le volet financier du dispositif reste à caler, notamment le circuit des avances pour le règlement des prestations servies.

Une autre inconnue subsiste par ailleurs. Certains Conseils Généraux n'auront-ils pas une tentation plus impérialiste dès lors qu'ils assureront le financement du dispositif ?

AZ : Cet « impérialisme » n'a rien d'inéluctable, il sera plutôt déterminé par des attitudes locales, ponctuelles. Ce qui est essentiel, c'est que, désormais, les CAF et les conseils Généraux seront contraints à travailler ensemble. Il est donc du ressort des CAF d'utiliser leur avantage technique pour faire évoluer, en leur faveur, le jeu des forces en présence. Le positionnement technique de nos organismes, la reconnaissance de notre efficacité dans le service des prestations, est un atout indéniable. Il faut le valoriser auprès des Conseils Généraux, en leur présentant nos « savoir-faire » et nos outils. La branche dispose en ce domaine d'une avance considérable par rapport à d'éventuels concurrents,

Il est cependant regrettable que la négociation financière nationale n'ait pas suivi et qu'en l'absence de positionnement fort de l'Institution, la clause de revoyure (permettant de renégocier les conditions financières en fonction de l'augmentation du nombre de bénéficiaires) puisse être remise en cause par certains départements.

LD : Le partenariat obligé entre les CAF et les Conseils Généraux est en quelque sorte un contrat de mariage ou un PACS. Les deux partenaires ne peuvent rien faire l'un sans l'autre, d'où une obligation de s'entendre. La Branche a donc bel et bien une opportunité à saisir car les Conseils Généraux ne peuvent pas, en ce qui concerne le RMI du moins, s'adresser à d'autres partenaires.

AZ : De toute façon, même si le texte ne prévoyait pas explicitement le rôle des CAF dans le dispositif, les Conseils Généraux seraient-ils sérieusement enclins à aller chercher un autre partenaire ? Notre positionnement technique ne rend-t-il pas la Branche incontournable ?

FB : Le savoir-faire des CAF pour le service des prestations n'est pas remis en cause, bien au contraire. Qui plus est, il est peu probable que les Conseils Généraux souhaitent s'engager eux-mêmes sur ce champ. Ils n'ont pas vocation à faire tout par eux-mêmes, et ils doivent s'appuyer sur un partenaire opérationnel.

LD : Attention cependant à ne pas sous estimer certaines préoccupations impérialistes. Certains n'ont-ils pas clairement affiché leur volonté de gérer ce qu'ils financeront ? Certes, ce discours reste individuel, mais il ne doit pas être négligé pour autant.

AZ : Si ce discours est effectivement bien réel, le principe de réalité s'impose toutefois. Pour assurer la gestion de la prestation, les Conseils Généraux devraient mettre à disposition du personnel, financer un système d'information... On en est loin, même si le positionnement de certaines personnalités locales peut rendre plus incertain le partenariat.

Une question de fond me semble essentielle dans ce nouveau rapport de force. Si le décret prévoit que les CAF assurent la prestation « gratuitement » pour le compte des départements, il laisse une certaine marge de manœuvre pour négocier la tarification de services complémentaires. Sur ce point, les Directions des CAF ont reçu une circulaire leur demandant de faire remonter les conditions négociées avec le Conseil Général, avant de les soumettre à leur Conseil d'Administration, et ce, indépendamment de tout exercice d'une quelconque tutelle. Or, justement, n'y aurait-il pas matière à mettre en avant une politique nationale pour éviter la dispersion des pratiques ?

FB : C'est malheureusement déjà le cas car cette stratégie institutionnelle aurait dû être impulsée depuis maintenant plusieurs mois.

LD : Le nouveau dispositif risque également de modifier l'attitude des préfets vis-à-vis des CAF. En effet, dans un dispositif décentralisé, l'état doit s'assurer du traitement équitable des bénéficiaires sur l'ensemble du territoire national. Dès lors, les préfets exerceront probablement une vigilance renforcée au regard du respect de ce principe d'égalité. Les CAF étant désormais le « bras armé » de l'état en matière de RMI, elles devraient être soumises à une tutelle plus étroite. La tutelle des préfets, aujourd'hui, essentiellement technique devrait prendre une orientation plus politique.

AZ : Les CAF sont par nature un instrument de mise en œuvre des politiques publiques lorsqu'elles gèrent des prestations légales. La tutelle de l'état est déjà bien réelle, même si elle s'exerce plus ou moins fortement en fonction des contingences régionales. Ce n'est pas tant la tutelle qui va changer que l'exigence du financeur, d'autant que si l'état transfère aux départements sa compétence en matière de RMI, les départements n'auront pas pour autant la maîtrise du financement à allouer pour répondre aux besoins sociaux. A la différence d'autres dispositifs légaux déjà gérés par les départements, comme la PMI, le volume des dépenses ne pourra pas être déterminé a priori.

FB : La notion de « bras armé » ne me semble pas adéquate car la réforme du dispositif ne change en rien notre façon de gérer la prestation. Le seul changement que l'on peut attendre, surtout si le nombre de bénéficiaires a tendance à augmenter sensiblement, est une nette pression pour le renforcement des contrôles. En effet, face à une augmentation



des dépenses, les départements seront tentés d'exercer une contrainte forte pour limiter cet accroissement.

A la notion de bras armé de l'état, on peut opposer une autre alternative pour les CAF, celle consistant à se positionner comme un prestataire de service vis-à-vis des Conseils Généraux.

AZ : L'instrumentalisation des CAF ne constitue pas un problème en lui-même, dès lors que le socle de la prestation de service est défini au niveau national et non pas localement.

Mais, deux cas de figures me semblent susceptibles de mettre la Branche en difficulté : d'une part, la mise en concurrence des CAF avec d'autres partenaires pour la gestion du RMA ; d'autre part, un accroissement de la charge financière du RMI créant, de facto, un problème d'ajustement des moyens pour les CAF, avec alors l'obligation de renégocier, avec les départements, pour obtenir des moyens supplémentaires. Sur ces deux points, il faudrait pouvoir avancer dans le cadre d'une stratégie collective nationale.

A défaut de position nationale volontariste, il y a un risque bien réel d'être soumis à des pressions des départements appuyées sur une forte légitimité politique. Dans ce contexte, on ne peut que constater la faiblesse de notre Institution.

LD : On peut même parler d'atomisation de l'Institution...

FB : Notre légitimité repose essentiellement sur notre capacité (et notre efficacité) à effectuer le service des prestations aux bénéficiaires. A ce titre, la tutelle exercée par les préfets ne devrait pas vraiment évoluer.

Par contre, si le paiement du RMI nécessite, à terme, des moyens supplémentaires, il est peu probable que les départements acceptent d'abonder ces moyens. Dès lors, la Branche devra se retourner vers l'état. Au contraire, si les dépenses augmentent, le réflexe des Conseils Généraux tendra plutôt à tout faire pour réduire ces dépenses, soit en renforçant l'effort d'insertion, et/ou en renforçant les contrôles.

ES : Pour être des acteurs de demain dans ce domaine, à quoi devraient être attentives les CAF, sur quoi devraient-elles faire porter leurs efforts ?

FB : Il est essentiel de maintenir notre qualité de service, de développer le niveau de notre expertise et nos compétences en ingénierie, notamment en Action Sociale, mais il nous faut aussi communiquer sur ce que nous savons faire, tant au niveau local qu'au niveau national.

AZ : Il est indispensable de renforcer notre cohérence pour tirer l'ensemble du réseau vers le haut. Pour ce faire, il faut générer une image Institutionnelle forte. Faute de cohérence, le rapport de force s'établira au niveau de chaque département avec des résultats très inégaux et, au final, la Branche s'alignera sur une position médiane constitutive d'un consensus que d'aucun qualifierait de « mou ».

Les conseillers généraux sont sensibles aux discours, non pas aux discours creux mais aux discours concrets et stratégiques. Il nous faut donc devenir plus politiques, je veux dire par-là, qu'il nous faut exprimer ce que nous sommes et ce que nous faisons, être plus lisibles par l'expression d'une doctrine cohérente.

Remplissons-nous cette condition aujourd'hui, à l'heure où la CNAF, elle-même, par circulaire, indique ne pas vouloir exercer de tutelle sur des sujets aussi stratégiques ?

LD : On peut s'inquiéter d'une politique de retrait qui ne positionnerait les CAF que sur le champ du versement des prestations. Or, cette seule mission ne saurait justifier, à elle seule, nos organismes. Il est donc nécessaire d'occuper plus largement le terrain en s'affirmant comme acteur du social et en proposant du service rendu.

Il me semble par ailleurs que la réforme va désormais rendre incontournables deux problématiques.

D'une part, le renforcement des pouvoirs du département devra s'accompagner d'une réflexion sur la configuration de notre réseau : le maillage actuel des CAF est-il à adapter à une plus grande décentralisation ?

D'autre part, quelle sera, à terme, la légitimité de nos Conseils d'Administration face à des politiques qui sont eux des élus ?

FB : Cette vision me semble par trop pessimiste.

Ainsi, la remise en cause de la légitimité des CA est avant tout un « parisianisme » et ne correspond pas à la réalité du terrain telle que vécue dans un grand nombre de départements.

Dans un département rural comme l'Yonne, les membres du Conseil sont avant tout des « personnalités » reconnues, le plus souvent multi-casquettes, et qui apportent beaucoup en terme de réseau.

Si notre légitimité n'est pas soutenue par un suffrage, elle s'appuie très largement sur la reconnaissance de notre qualité de service, sur le maillage de proximité de notre réseau et les nombreux partenariats que nous avons su tisser en local.

AZ : Lorsque l'on parle de reconnaissance, il faut bien préciser

de quoi il s'agit. Si, aujourd'hui, les CAF assurent le service des prestations et sont reconnues pour ce travail, rien ne garantit qu'un jour, d'autres organismes ne seront pas positionnés sur ce domaine d'activité et sur cette compétence technique. Certes, les CAF assurent le service des prestations et reversent aux bénéficiaires les sommes que l'état (ou la Sécurité sociale) lui mettent à disposition pour ce faire, mais est-ce vraiment suffisant pour être « légitime » ? Ne devons-nous pas chercher à nous rendre incontournables, non pas uniquement sur l'aspect « technique », mais en offrant les services supplémentaires et nos capacités d'expertise et d'« ingénierie », qui sont les seules vraies plus-values du service CAF ?

Ce renforcement institutionnel ne peut être mené à bien dans la dispersion, il nécessite, cohérence et volontarisme.

Plus concrètement, en ce qui concerne, le positionnement du Conseil d'administration et de son Président il est clair que le rapport de force est très lié aux personnalités en présence, à l'histoire locale, ou au fonctionnement de la Caisse. Il n'y a effectivement pas de règle en la matière, mais des situations particulières qui favorisent plutôt la prééminence du Directeur, du Président, voire du binôme. Ipso facto, les Conseils d'administration n'apportent pas, en l'état, une légitimité supplémentaire aux CAF face aux Conseils Généraux.

D'ailleurs, ne pourrait-on pas imaginer que nos missions soient gérées dans le cadre de structures départementales, sur le modèle des OPAC par exemple ?

LD : Une autre approche pourrait consister à intégrer le Conseil Général dans nos propres Conseils d'administration. Ne verraient-ils pas alors leur légitimité renforcée ?

ES : Plus immédiatement, quelles sont les difficultés que vous risquez de rencontrer en 2004 ?

FB : Aujourd'hui, si je m'en réfère à ce qui s'est passé sur le département de l'Yonne, il n'y a plus de difficulté pour caler le dispositif avec les Conseils Généraux, à l'exception cependant du problème soulevé par la clause de revoyure prévue par décret. En effet, alors que cette clause avait été acceptée par le département lorsque nous avons négocié notre convention, dès juillet 2003, elle est aujourd'hui remise en cause.

On ne peut que regretter le positionnement institutionnel trop aléatoire sur ce sujet, qui conduit aujourd'hui à cette remise en cause.

AZ : Sur ce point aussi, les situations locales sont très diversifiées. Ainsi, en Gironde, dès le départ, la clause de revoyure a été rejetée par le Conseil Général. Pour celui-ci, il était clair que le service rendu par les CAF ne pouvait être que gratuit, et ce quel que soit le nombre de bénéficiaires

Dès lors, si le nombre de bénéficiaires augmente sensiblement, la CNAF devra chercher, auprès d'un autre interlocuteur, en l'occurrence l'Etat, les moyens supplémentaires qui lui permettront de maintenir la qualité de service.

LD : La préoccupation de toutes les CAF reste le problème du

remboursement des sommes avancées pour verser les prestations. En effet, les CAF versent le RMI au 05 de chaque mois. Jusqu'à présent, elles étaient alimentées par l'Etat simultanément. Or, désormais, le texte prévoit que ce remboursement de la dépense intervient au plus tard le dernier jour du mois de versement et qu'il convient de négocier, avec le département, pour obtenir des conditions moins pénalisantes en terme de trésorerie.

Mais, en l'absence de négociation collective, les CAF sont confrontées à des situations très diverses. Si certaines ont pu obtenir le remboursement au 05 du mois, d'autres restent sur le dernier jour du mois. Cette hétérogénéité est préjudiciable à la Sécurité sociale, qui se voit contrainte à faire, pour le compte des départements, une avance de trésorerie. Cette situation est d'autant plus scandaleuse que la trésorerie de la Sécurité sociale est plus que tendue alors que les départements, eux, n'ont pas de contrainte en la matière puisqu'ils fonctionnent sur des fonds mis à disposition par la Trésorerie Générale.

AZ : On constate ainsi qu'en matière de trésorerie, l'état oblige la Sécurité sociale à une gestion très rigoureuse alors qu'il retarde ses propres décaissements. Une telle attitude ne peut que renforcer les difficultés actuelles de la Sécurité sociale, mais sur ce point également, la Caisse nationale ne semble pas vouloir se saisir de la difficulté.

FB : J'ai pu constater le changement d'attitude de mon Conseil Général au sujet de ces conditions de remboursement. Au départ, lorsque nous avons commencé à négocier, nous étions partis sur un remboursement au 05. Mais, quand le décret est sorti, le discours du département n'était plus le même et il a fallu revoir les termes de la convention. Il y a donc bien eu « carence » dans la rédaction du texte gouvernemental.

AZ : Ces conditions de remboursement qui, compte tenu de la formalisation du décret se négocient de « gré à gré », ne sont pas nécessairement intégrées dans la convention. Ainsi, en Gironde, nous avons traité cette question dans le cadre d'un accord technique négocié entre l'agence comptable de la CAF, la TG et le directeur financier du Conseil Général, dans le but d'éviter toute rupture des paiements et de réduire les avances de trésorerie de la part de la Sécurité sociale. En effet, sur les aspects financiers, c'est la TG qui a une réelle compétence et non le Conseil Général en lui-même, ce dernier n'ayant pas de trésorerie propre.

LD : En l'absence de doctrine institutionnelle, les Directeurs sont amenés à défendre des positionnements individuels. Or, est-il normal que chaque CAF s'« arrange » avec son Conseil Général alors qu'il s'agit là d'un enjeu majeur en terme de financement ?

Cette situation n'est d'ailleurs pas unique en son genre, on retrouve également cette carence en matière de définition de politique d'action sociale pour la branche.

Sur nombre de sujets stratégiques, on constate que le réseau a des idées, mais qu'il manque une volonté forte de la CNAF pour afficher un positionnement institutionnel.

FB : Les Directeurs s'investissent néanmoins pour défendre les positions de la Sécurité sociale et ce même s'ils n'ont pas de réel pouvoir en la matière.

LD : On peut toutefois s'interroger si cette notion de trésorerie de la Sécurité sociale n'est pas aujourd'hui dépassée de part l'importance des financements nationalisés ?

AZ : Il est vrai que les pouvoirs publics privilégient une vision macroéconomique de la dépense publique, sans forcément distinguer ce qui relève de la Sécurité sociale des autres dépenses sociales, et utilisent les facilités offertes par la souplesse de notre mode de financement.

Mais, dans le contexte actuel de réforme structurelle, la dégradation de la situation financière de la Sécurité sociale n'est certainement pas neutre.

De plus, on peut se poser la question de savoir si dans cette gestion macroéconomique de la dépense sociale, il n'y a pas les prémises d'une évolution vers des agences autonomes qui, sur le modèle britannique, auraient en charge la gestion de tel ou tel domaine, dans le respect d'un cahier des charges défini par les pouvoirs publics et sous réserve de répondre à des critères d'évaluation bien précis.

ES : La nouvelle législation précise que les CAF et les MSA sont les organismes gestionnaires de la prestation du RMI. Par contre, pour le RMA, il est précisé que les Conseils Généraux peuvent choisir le prestataire : Pensez-vous que les CAF doivent gérer le RMA ? Et pourquoi ?

FB : Dans l'Yonne, le débat est tranché puisque le Conseil Général souhaite gérer lui-même le RMA et annonce avoir déjà quatre dossiers prêts !

AZ : En Gironde, la situation est très différente. L'attitude du conseil Général vis-à-vis de ce dispositif est très « prudente » et il est très probable que le nombre de dossiers à gérer sera extrêmement réduit en 2004. Cependant, plusieurs partenaires sont sur les rangs pour offrir leur service, notamment les Assédics et le CNASEA.

Dans un tel contexte, la CAF de Gironde a annoncé d'une part qu'elle ne rentrerait pas dans le jeu d'une mise en concurrence en répondant à un cahier des charges et d'autre part, qu'elle serait amenée à fixer un juste prix pour toute participation de sa part à un service qui serait assuré par un autre organisme. Cette position a conduit le Conseil Général à considérer que la CAF devait assurer la gestion du RMA.

Sur le fond, il me semble essentiel que les CAF gèrent le RMA, non pas en ordre dispersé, mais collectivement. Stratégiquement, la Branche Famille doit être incontournable sur ce champ afin de protéger notre « métier ».

Cependant, s'il s'avérait qu'un département refuse à la CAF la gestion de la prestation, il conviendrait de facturer tout transfert de données entre la CAF et le département. D'ailleurs, le coût du service restant à rendre, lorsque les CAF n'auront pas la gestion de la prestation, serait à définir de



façon institutionnelle et non localement. Ce tarif pourrait même être plus élevé que celui demandé pour assurer directement la gestion du RMA.

LD : C'est exact, le premier objectif doit être de faire reconnaître les CAF en tant qu'organismes gestionnaires du RMA, sur tous les départements. Dans le cas contraire, la mise en concurrence serait insupportable. Outre la perte de crédibilité pour le réseau, elle reviendrait à appliquer des tarifications du service rendu différentes selon les départements.

FB : Encore faut-il que le Conseil Général accepte de déléguer cette gestion...

LD : Stratégiquement, il est certainement moins négatif pour les CAF que les départements gèrent eux-mêmes le RMA qu'ils mettent les organismes en concurrence pour le faire.

FB : Il serait effectivement très préjudiciable si les négociations locales aboutissaient à demander des coûts différents pour la même prestation.

AZ : Que se soit en première intention, pour revendiquer la gestion du RMA par les CAF, ou en seconde intention, en cas de refus, pour négocier le coût de notre participation au circuit de gestion, la démarche doit être institutionnelle et non individuelle ou locale.

C'est à la CNAF de chiffrer objectivement le coût de tel ou tel service et de demander aux départements le paiement des services rendus. Or, on ne peut que constater qu'à ce jour, la CNAF n'a que peu de visibilité sur la réalité de nos coûts de gestion, l'approche budgétaire étant largement privilégiée.

LD : Attention à ne pas nous tromper de débat, la question

de fond ne réside pas sur l'aspect financier, mais bien plutôt sur l'enjeu stratégique, pour la branche, à gérer le RMA. Le problème du coût et de sa rémunération doit rester secondaire. Or, jusqu'à présent, l'Institution est restée muette sur l'enjeu en lui-même. Dès lors, toute la stratégie semble converger sur la problématique financière.

FB : La CNAF a la volonté de donner des outils, d'où des efforts certains pour définir des paramètres transparents et afficher des coûts de gestion les plus objectifs possibles, mais elle reste trop silencieuse en terme d'affichage politique.

La problématique de la rémunération des organismes de Sécurité sociale lorsqu'ils agissent pour le compte d'autres structures ou partenaires est loin de se limiter à la seule Branche Famille.

Pour prendre un autre exemple que celui du RMI, le décret N° 2004-121 relatif au titre emploi- entreprise prévoit lui explicitement que « les opérations de transmission des informations et des montants de cotisations et contributions correspondants mentionnées au dernier alinéa de l'article L. 133-56 ne donnent pas lieu à la perception de frais de gestion ». Tel n'avait pas été le cas lors de ma mise en place du TESA pour lequel les MSA ont pu négocier, auprès des partenaires concernés par le recouvrement intégré, des frais de gestion.

A contrario, ce même décret « protège » la trésorerie des organismes nationaux concernés par le recouvrement intégré assuré par la Branche Recouvrement, en garantissant dans les quinze premiers jours de chaque mois le versement d'une provision égale à 95% du montant des cotisations et contributions liquidées pour leur compte au cours du mois précédent.

LES CAF À L'HEURE DE LA DÉCENTRALISATION DU R.M.I.



La décentralisation se veut aujourd'hui un des projets phares portés par les pouvoirs publics : décentralisation essentielle au niveau des régions ; décentralisation importante de dispositifs au niveau des départements. Dans le domaine des CAF, beaucoup de mots ont été dits autour de la place prépondérante prise par les Conseils Généraux en matière de RMI. De quoi s'agit-il ?

Au préalable il convient de s'arrêter sur le dispositif tel qu'il existait avant le 1er janvier 2004 pour bien comprendre ce qui va changer à cette date dans celui-ci.

AVANT

Le dispositif est copiloté par le Préfet et le Président du Conseil Général.

La demande est instruite (l'instruction consiste à faire remplir la demande RMI par le futur allocataire) par un instructeur (CCASSS ; travailleur social Conseil Général ; association désignée par le Préfet)

Le dossier est transmis à la CAF ou à la MSA. L'organisme vérifie si le dossier est complet. Si ce n'est pas le cas il le renvoie à l'instructeur, sinon il le pré-liquide.

Les éléments de la pré-liquidation sont transmis au Préfet.

Le Préfet, au vu de la pré-liquidation prend la décision formelle :

- d'attribuer l'allocation
- de faire des avances
- d'effectuer un rejet

La transmission de la décision est faite à la CAF ou à la MSA.

La CAF liquide le dossier, paie à l'allocataire, notifie le droit à l'intéressé ainsi qu'aux organismes instructeurs.

Des liaisons sont effectuées par la CAF ou la MSA avec la CPAM pour la couverture à l'assurance maladie si c'est nécessaire.

Un contrat d'insertion est passé entre les Commissions Locales d'Insertion et l'allocataire.

APRES

Le dispositif est piloté par le Président du Conseil Général seul.

Les CAF pourraient devenir instructeurs si elles le désirent. Le reste sans changement.

Sans changement.

Les éléments de la pré-liquidation sont transmis au Président du Conseil Général.

Le Président du Conseil Général, au vu de la pré-liquidation prend la décision formelle :

- d'attribuer l'allocation
- de faire des avances
- d'effectuer un rejet

Sans changement.

Sans changement.

Sans changement.

Un contrat d'insertion est passé entre l'allocataire et les CLI. Le travail des CLI est recentré.

Sans entrer de façon technique dans le dispositif, retenons-en deux points importants :

- Seul le Président du Conseil Général a la responsabilité du dispositif : les prérogatives du Préfet lui reviennent.
- Un contrat d'insertion Revenu Minimum d'Activité est créé :
 - Ce contrat est proposé aux bénéficiaires du RMI très éloignés de l'emploi et qui bénéficient de cette prestation depuis un certain temps.
 - Une Convention est signée entre le Président du Conseil Général et l'employeur.
 - Un contrat de travail est conclu entre l'employeur et le salarié bénéficiaire de RMI.
 - L'employeur perçoit une aide du département égale au RMI de base. **Le versement de cette aide peut être délégué à un prestataire choisi** par le Conseil Général.
 - L'employeur verse au salarié :
 - une aide égale au RMI
 - un complément de rémunération.

Ce dispositif étant recadré très succinctement pour ceux qui l'avaient oublié, il est intéressant d'en interroger **les conséquences à court terme pour les CAF et d'essayer d'imaginer les évolutions possibles sur le long terme.**

Tout d'abord, et en premier lieu, il est clair qu'à très court terme rien ne change fondamentalement : les CAF continuent à liquider et payer les droits dans les mêmes conditions qu'auparavant, l'essentiel étant que la transition se fasse sans accroc. Celle-ci n'est cependant pas anodine : en effet à partir du 1er janvier, les fonds dépensés ne sont plus des fonds d'Etat mais des fonds du département. Les CAF paient et doivent se faire rembourser dans le même moment les sommes par la collectivité locale, qui doit elle-même recevoir de l'Etat une partie de la taxe intérieure sur les produits pétroliers. On peut penser que la transition sur ce point se fera sans problèmes majeurs, même si ici et là se manifestent quelques difficultés passagères.

En fait à court et moyen terme, **le changement majeur**, au point de vue de la gestion des CAF, se situe **dans l'obligation de négocier une convention** portant sur le dispositif d'une prestation légale.

Certes la négociation entre ces deux institutions n'est pas nouvelle : on l'a vu sur la gestion du FSL ou sur la polyvalence de secteur pour les travailleurs sociaux. Mais dans ces derniers cas la négociation n'était pas obligatoire et en cas de dissensions ou de non accord on mettait fin à sa participation de part et d'autre quand on ne parvenait pas à s'entendre.

Dans le cas présent, **les deux partenaires doivent s'entendre** car le service de l'allocataire au RMI ne peut pas attendre. Ceci pose plusieurs questions que l'on peut regrouper autour de quatre problématiques :

La problématique politique proprement dite

Le dispositif est sous la responsabilité du Président du

Conseil Général et la CAF est l'instrument technique pour gérer la prestation. La tentation sera grande pour le Conseil Général de demander beaucoup et même plus pour le même prix ; il sera d'autant plus poussé dans cette voie que des deux il sait que lui a la légitimité politique de l'élection et qu'en tant que payeur il sent qu'il doit contrôler l'évolution du montant de la prestation. Les CAF depuis 1989 gèrent la prestation, ont acquis une certaine maîtrise dans la liquidation de celle-ci, en connaissent la lourdeur et la complexité : elles doivent s'adapter mais elles ne peuvent tout accepter sous peine de voir leur service aux autres usagers se dérégler. Ceci aura des conséquences importantes sur la deuxième problématique qui est la problématique de gestion.

La problématique de gestion

Celle-ci se ramène pour les CAF à cinq nécessités :

La nécessité d'agir de façon collective avec le réseau : plus les Caisses seront solidaires dans leurs démarches de propositions, plus elles seront fortes pour négocier en face à face avec les Conseils Généraux.

Le challenge pourrait se résumer dans les termes suivants : comment perdre un peu d'indépendance pour garder son autonomie ?

La nécessité de communiquer davantage auprès de ces partenaires sur leur savoir-faire et sur la qualité de leur travail et de leur plan de contrôle de façon à rassurer ceux-ci et si c'est nécessaire pour certains acquiescer leur confiance.

La nécessité d'approfondir leur professionnalisme : le partenariat rend indispensable une organisation très précise et planifiée des relations des deux partenaires et de leurs rencontres de façon à ce que les CAF ne soient pas soumises à " la dictature du sifflet " .

La nécessité d'un nouveau positionnement important. La loi pose clairement comme principe que l'opérateur de la liquidation de la prestation est la CAF ou la MSA. Par contre, en ce qui concerne **le paiement du RMA** aux entreprises, le choix est ouvert : il y a certainement là un nouveau challenge pour les CAF qui seraient amenées à servir un nouveau type d'allocataires : les entreprises.

La nécessité d'affirmer l'évaluation de leurs coûts de gestion de façon plus précise afin de pouvoir négocier en position de partenaire et non de faire valoir.

La problématique du partenariat

C'est le point qui retiendra nos plus longs développements. En effet, les changements importants mis en place concernent les futurs rapports des partenaires à travers l'évolution des masses financières et du nombre de bénéficiaires, le champ d'activité des CAF et éventuellement l'arrivée de nouveaux opérateurs.

Le premier point et le plus important pour la suite va **concerner l'évolution du nombre de bénéficiaires** : au 1er janvier 2004, l'Etat a transféré ses pouvoirs, les dépenses des prestations et les recettes correspondantes aux Conseils



Lucien Durand.

Général. Si l'évolution économique est favorable, il est légitime de penser que le nombre d'allocataires diminuera et... les choses suivront leur cours... Sauf qu'à aujourd'hui il ne semble pas que ce soit cela qui doive se produire. En effet, deux phénomènes se conjuguent pour l'apparition d'un nouveau scénario : d'une part l'évolution de la situation économique, aujourd'hui dans une phase un peu récessive, va entraîner une augmentation du nombre des allocataires ; surtout les modifications du dispositif d'assurance chômage (en particulier celles concernant les durées d'indemnisation) vont faire glisser un certain nombre de personnes vers le dispositif du RMI ; on parle de 180 000 bénéficiaires. Cette conjonction va entraîner inéluctablement **une pression** qui s'exercera sur **les finances du département**. La conséquence est claire : elle ne s'exercera pas de la même façon sur chaque Conseil Général, certains seront plus touchés que d'autres par cette évolution. Face à cette situation, on se trouvera devant deux possibilités :

- Les conditions de maintien du RMI seront durcies et tout bénéficiaire qui ne montrera pas des signes clairs de réinsertion pourra être exclu du dispositif. On peut imaginer que le suivi des intéressés pourrait être au fil du temps plus ou moins rigoureux selon l'endroit où ils résident.
- Les demandes de contrôles des bénéficiaires seront accentuées. Il y aura nécessité pour les CAF et MSA d'explicitier leur processus de travail et de replacer celui du RMI dans l'environnement qui commande les autres prestations afin de ne pas être embolisées par une accumulation d'exigences qui pourraient être contradictoires avec les objectifs de qualité de service aux allocataires.

Les relations entre les partenaires vont être régies par une convention signée entre le Conseil Général, les CAF et les MSA. Celle-ci, dont les modalités sont prévues par un décret à paraître, sera discutée entre les parties. Dans cette convention, on retrouvera un socle de base : ce que fait la CAF (préliquider et liquider les dossiers, assurer le service d'accueil des prestations liquidées ainsi que les avances ou acomptes)

; ce qu'elle pourra faire demain contre rémunération du service (l'instruction administrative, la liquidation du RMA, la fourniture d'éléments statistiques supplémentaires, l'exécution de contrôles supplémentaires).

A plus long terme, on peut s'attendre à l'émergence de plusieurs questions.

Tout d'abord, la première question est de se demander **comment va évoluer la prestation** : au départ en 1989, les promoteurs de celle-ci tablaient sur 300 000 bénéficiaires. A l'arrivée on en est à plus d'un million. Les politiques d'aujourd'hui constatant que l'insertion a plutôt médiocrement fonctionné, ont créé le RMA et surtout poussé à la mise en place d'un dispositif plus "sélectif", où le bénéficiaire qui ne fera pas les efforts nécessaires pour s'insérer se verra privé de la prestation.

Le Conseil Général sera le seul responsable du dispositif : il aura des demandes légitimes sur l'évolution des masses financières, sur l'évolution, le nombre voire la force des contrôles, l'évolution des indus et des rappels le sensibilisant sur la qualité de la liquidation. Les CAF devront être amenées à expliquer, justifier, commenter, contrôler. Une évolution indispensable vers l'évaluation précise de leur activité et des dispositifs leur sera demandée.

A partir du moment où la qualité ne sera pas jugée à la hauteur, le Conseil Général pourra vouloir soit travailler lui même la prestation, soit négocier à la baisse la fourniture de services..., soit peser sur l'évolution des textes pour confier la gestion de la prestation à un autre opérateur (CCASS ; ASSÉDIC ; ANPE ; opérateur privé). On n'en est pas là évidemment mais on voit bien que se met en place aujourd'hui un dispositif plus contraignant pour le gestionnaire et surtout porteur de développements potentiels.

La responsabilité voulue au plus près du terrain a cette vertu de rapprocher celui sur qui pèse la dépense (Conseil Général) de celui à qui est destiné cette dépense (le Rmiste). Le fonctionnement de la prestation en subira sans aucun doute des conséquences.

Il le subira d'autant plus que la pression du nombre **selon les régions** n'est pas la même. Il faudra être attentif à ce que cette pression ne rejaillisse pas sur l'appréciation des droits des bénéficiaires et que l'on ait **un RMI à plusieurs vitesses** : en principe ceci n'est pas possible mais des tensions ne manqueront pas de se manifester sur ce point en certains endroits.

Enfin, on peut imaginer que ce nouveau positionnement des Conseils Généraux pourrait après tout, légitimer leur entrée dans les Conseils d'Administration où le départ du MEDEF a entraîné un déséquilibre de la représentation. Mais nous sommes là dans le domaine de la politique-fiction : y a t il un intérêt pour les Conseils Généraux à intervenir dans la politique de gestion ou d'action sociale des Caisses d'Allocations Familiales ?

C. JARNY