

La lettre des Allocations familiales

2^{ème} trimestre 2005



Lettre N° 3

LES CAF DANS LA DÉCENTRALISATION

Après avoir consacré ses deux premiers numéros à la petite enfance et au logement, La lettre des allocations familiales aborde aujourd'hui le sujet des Caf dans la décentralisation.

Thème actuel et largement médiatisé, la décentralisation n'en est pas moins depuis longtemps au cœur des actions de notre institution : sous ses formes les plus diverses, elle constitue l'essence même de notre mission de service public de proximité.

L'acte II d'une décentralisation commencée il y a plus de vingt ans, donne désormais aux départements des missions nouvelles et notamment la gestion globale du Rmi ou des Fsl. Cette redistribution des compétences entraîne de nouvelles perspectives pour les caisses d'Allocations familiales qui, une fois encore, sont amenées à évoluer, s'adapter à l'environnement social et aux besoins des allocataires.

Désormais, c'est tout naturellement que les départements se tournent vers les Caf, assurés que leur expertise et leur savoir-faire seront au rendez-vous.

Loi constitutionnelle du 28-03-2003
relative à l'organisation décentralisée
de la République - *Extrait de l'article 72*

*(...) Les collectivités territoriales
ont vocation à prendre les décisions
pour l'ensemble des compétences
qui peuvent le mieux être mises en
œuvre à leur échelon (...)*



LES CAF DANS LA DÉCENTRALISATION

Une histoire particulière ... et collective

La décentralisation a toujours été inhérente aux missions et actions des Caf, comme le montrent leur implantation (123 Caf réparties sur l'ensemble du territoire) et leur organisation (un directeur et un conseil d'administration pour chaque organisme). Maîtres d'œuvre de la politique familiale avec le versement des prestations légales et une action sociale familiale forte, les Caf contribuent à l'amélioration de la vie quotidienne des familles et leur accompagnement en cas de difficultés temporaires. Elles ont depuis toujours mené leur mission de service public de proximité en prenant en compte les spécificités locales.

C'est ainsi qu'elles ont pu et su détecter de nouveaux besoins, de nouvelles attentes (soutien à la fonction parentale, médiation...) et mettre en place les dispositifs adaptés. Devenues, sous l'égide de la Caisse nationale des allocations familiales, des acteurs majeurs de la politique sociale familiale, elles sont désormais au cœur d'une décentralisation amorcée il y a 20 ans.

Il était une fois la décentralisation du Rmi

2002 : tandis que le thème de la décentralisation revient en force dans le débat politique, certains conseils généraux s'interrogent sur les opérateurs auxquels sera confiée la gestion du Rmi. Le 21 novembre de cette même année, si Nicole Prud'homme, présidente du conseil d'administration de la Cnaf, conclut sa conférence de presse en demandant au gouvernement de clarifier sa position sur la décentralisation et la place des Caf dans ce transfert, elle a, au préalable, largement expliqué leur savoir faire. Elle rappelle ainsi que le Rmi, passé de 300 000 allocataires à ses débuts à plus d'un million aujourd'hui, a toujours été géré par les Caf avec une double préoccupation : celle de la bonne liquidation des droits d'une prestation complexe, et celle de la réactivité de la réponse. Elle insiste également sur l'attention des Caf aux situations des bénéficiaires en difficulté. N'ont-elles pas proposé, en tant que de besoin, un entretien avec un travailleur social ? Croisé les demandes avec un examen des droits sociaux et familiaux des allocataires ? Enfin, la présidente indique que si les Caf sont attentives aux droits des allocataires, elles ont également le souci d'en vérifier la situation :

chaque année 44 % d'entre eux sont contrôlés.

Quelques jours plus tard, réunis aux 31^{èmes} rencontres des présidents de Caf à Pau sur le thème "Renforçons la cohésion sociale avec nos partenaires" les présidents des conseils d'administration des 123 Caf ont la réponse de l'État par la voix de Christian Jacob, Ministre délégué à la famille : "La gestion du Rmi par les Caf n'est sérieusement contestée par personne (...) les Caf auront tout à gagner d'un partenariat local accru". Le partenariat avec les acteurs de l'action sociale devra être clarifié et renforcé ; la réglementation du Rmi devra rester nationale ; l'action des Caf ne devra pas être remise en cause ; enfin, divers dans leurs sensibilités, les partenaires sociaux devront continuer leur mission sans considération politique pour répondre aux besoins des familles. Ce sont sur ces orientations essentielles à leur mission que les présidents des Caf se quitteront.

Preuve qu'ils ont été entendus, désormais convaincus tous les Conseils généraux de France, en conformité avec la loi du 18 décembre 2003, ont confié la gestion du volet paiement du Rmi à la Caf de leur département.

La décentralisation en action

Vingt ans après les lois de 1982, le processus de décentralisation est relancé. En un an et demi, quatre lois sont venues renforcer les pouvoirs des autorités locales. Cet acte II de la décentralisation comporte une double dimension :

- l'équilibre entre la liberté donnée aux collectivités locales et le respect de l'égalité et de la solidarité au niveau national.
- la juste répartition des compétences entre les collectivités locales.

Un partenariat affirmé

Si l'acte I de la décentralisation a permis d'instaurer et renforcer un partenariat entre Caf et conseils généraux, l'acte II permet d'affiner et mieux

définir le rôle et champ d'intervention de chacun, lesquels appellent nécessairement à des échanges et des mises en œuvre partagés.

Les Caf ont une double mission : chargées du versement des prestations légales définies par les pouvoirs publics, elles mettent également en place une action sociale familiale définie par le conseil d'administration de la Cnaf, validée par l'État dans la Cog et adaptée aux réalités locales.

L'alignement des systèmes d'information

L'efficacité du processus de gestion des prestations concernées par la décentralisation repose en partie sur la qualité des échanges d'informations et du partage des services entre les Caf et les conseils généraux.

La rapidité de la mise en œuvre du dispositif opérationnel, et l'hétérogénéité des situations n'ont pas toujours permis d'identifier les besoins respectifs assez tôt. Un sentiment d'insatisfaction a pu s'exprimer ici ou là, malgré une volonté de collaboration partagée.

Réagissant au plus vite, la Cnaf et l'Association des Départements de France ont organisé un travail institutionnel pour satisfaire les attentes dans un délai rapide.

Plusieurs domaines ont été retenus pour entreprendre des projets communs ayant

vocation à couvrir plusieurs sujets communs à l'ensemble des départements :

- les échanges d'informations fréquents et motivés,
- les tableaux de bord de suivi et d'évaluation,
- les messages adressés aux allocataires,
- l'instruction des dossiers,
- la gestion des contrats Cirma et d'Avenir.

Un plan d'action précis a été conçu et engagé pour fournir des solutions opérationnelles échelonnées dans le temps et, pour l'ensemble des aspects cités, avant la fin de l'année 2005.

Cet accompagnement technologique, conduit avec les départements en associant les principaux fournisseurs des logiciels actuellement opérationnels au sein des systèmes d'information des Conseils généraux, doit contribuer à améliorer la performance du service rendu aux bénéficiaires et aux autres partenaires.

Repère

Fin décembre 2004, le nombre d'allocataires du Rmi est de 1,22 million. Créé par la loi du 1^{er} décembre 1988, le Rmi s'élève à 425 euros mensuel pour une personne seule et 638 euros pour un couple.

Le 1^{er} janvier 2004 marque le transfert de la gestion du Rmi aux conseils généraux. Déjà chargés du volet insertion du Rmi, ils bénéficient désormais du pouvoir d'attribution de l'allocation. Le Rmi est versé par les Caf depuis sa création en 1988.

Caf de la Mayenne

La "charte de coopération partenariale en action sociale", signée le 14 février 2005 entre la Caf et le conseil général de la Mayenne émane d'une volonté commune de concertation, de réflexion et d'échange d'information.

Elle s'articule autour de deux documents, (l'un éthique, l'autre plus opérationnel) qui traite des modalités du partenariat, et d'objectifs balayant les multiples champs d'intervention communs ou complémentaires. Elle fixe, notamment, les temps et fréquences des rencontres politiques et techniques entre les deux institutions. Parmi les différents domaines d'actions, la charte prévoit, par exemple, la réalisation d'un guide commun d'information des familles sur la petite enfance, l'échange dynamique de données partagées, l'élaboration d'un schéma départemental de l'aide au foyer, des réflexions sur les modalités d'intervention des assistantes maternelles, ou encore, dans le cadre de la commission d'accueil du jeune enfant, une réflexion sur l'accueil des enfants handicapés.

Le partenariat, ainsi organisé, complète la démarche de contractualisation proposée dans le cadre de dispositifs tels que Rmi/Rma et relayée par l'organisme au travers d'une convention locale.

*Contact :
Mme Morato, directrice
02 43 67 76 11*

LES CAF DANS LA DÉCENTRALISATION



A partir des années 80, la pauvreté, le chômage et l'exclusion se posent en de nouveaux termes. Les Caf sont appelées à gérer un nombre croissant de prestations sociales. Vingt ans plus tard, la décentralisation s'avère être pour elles un indéniable atout.

Le conseil général, lui, conduit ses politiques territoriales et met en œuvre ses missions dans trois domaines principaux :

- la prévention et la protection de l'enfance et de la famille
- les actions départementales de lutte contre les exclusions
- les prestations et les actions pour les personnes handicapées et les personnes âgées.

Un enjeu réel pour les caisses

Jusqu'alors service gestionnaire, notamment du Rmi pour le compte de l'Etat depuis 1988, les Caf deviennent, dans le cadre de la décentralisation, gestionnaires déléguées au profit des départements au terme de partenariats contractualisés par des conventions. Pour répondre à ces nouvelles exigences, la Cnaf a élaboré une offre nationale modulable localement. Elle reste vigilante sur la conformité des conventions avec les orientations définies par le conseil d'administration.

Une dynamique partenariale locale

La pluralité des intervenants d'un département exige de connaître et respecter les missions de chacun, pour clarifier les légitimités et garantir l'efficacité et l'optimisation des actions engagées dans ce domaine.

La contractualisation territoriale a pour objectif le développement des services et équipements nécessaires à la vie quotidienne des familles. Il s'agit notamment, pour les Caf, de l'accueil des jeunes enfants, du temps libre, de l'animation de la vie sociale... Cette dynamique partenariale locale renforce la collaboration volontaire des institutions.

Caf des Hauts-de-Seine

La Caf a développé une logique territoriale par l'implantation de huit agences associant sur un même espace géographique, travailleurs sociaux, secrétaires sociales et techniciens-conseil en prestations familiales. Cette structuration participe au diagnostic social local. L'organisation en agences de proximité est indissociable d'une coordination et d'une harmonisation départementales concernant aussi bien les pratiques professionnelles que le respect de l'équité de traitement des familles, quel que soit le lieu de leur demande.

Par son animation de la vie sociale sous forme de soutien apporté, notamment, aux centres sociaux ; la Caf complète ainsi son dispositif de versement de prestations et aides financières, en inscrivant son action dans les particularismes des territoires liés à leur environnement, leur histoire et leur mode de développement.

Contact :
Fred Latour, directeur de l'action sociale
01 40 97 91 06



Aujourd'hui avec la mise en place de la loi de décentralisation, le partenariat s'élargit. C'est ainsi que la majorité des caisses d'allocations familiales ont proposé à leurs conseils généraux respectifs un projet de convention entre l'organisme et le département pour la gestion du Rmi.

Cette démarche émane d'une triple volonté :

- se concerter, pour promouvoir les politiques menées par chaque institution,
- développer la complémentarité des actions,
- travailler ensemble, avec confiance et respect réciproques.

Cette initiative présente conjointement une dimension éthique et un aspect opérationnel.

Le socle éthique fixe les objectifs, le champ du partenariat et les modalités de mise en œuvre et de suivi de la convention. La dimension opérationnelle peut notamment être matérialisée par un document de travail listant les différents dossiers que les partenaires souhaitent aborder dans une approche commune et complémentaire. Par nature, ce document opérationnel est amené à évoluer et s'enrichir selon la volonté commune des partenaires.

Caf de Béarn et Soule

Depuis 20 ans, la décentralisation se met en œuvre sur le terrain : les contrats enfance et temps libres encouragent élus et associations à travailler les projets en inter-communauté en-dehors de la communauté d'agglomération paloise.

Tous les contrats sont conclus avec des communautés de communes, ainsi 97 % des enfants de moins de 6 ans sont couverts par 35 contrats enfance.

Cette politique animée par la Caf a toujours été développée en étroite partenariat avec le conseil général, qui co-finance ici le fonctionnement des structures petite enfance et partage cette approche territoriale.

Au-delà de la petite enfance, une convention cadre d'action sociale avec le département définit nos actions en complémentarité et nos règles du jeu conjointes.

La gestion commune du Rmi s'est inscrite naturellement dans cette dynamique pré-existante avec une convention de gestion signée dès janvier 2004, et en cours d'actualisation.

Contact :
Luc Grard, directeur
05 59 98 55 82

Caf de la Drôme

La signature du Schéma Départemental Enfance et Famille 2003 - 2008 de la Drôme a concrétisé plus de 18 mois de travail partenarial dans lequel l'équipe d'action sociale de la Caf s'est fortement impliquée.

La part active prise par la Caf dans l'élaboration et la mise en œuvre du schéma aux côtés de l'Etat et du Département a permis d'y intégrer une dimension de prévention très en amont, était pratiquement absente du précédent schéma.

Cette inscription de l'action de la Caf dans une toile de fond plus vaste réunissant l'ensemble des acteurs oeuvrant en faveur de l'enfance et de la famille a fortement valorisé les axes arrêtés par le conseil d'administration dans le cadre du schéma directeur d'action sociale 2001-2004 : offres de service des travailleurs sociaux de la Caf, démarche qualité pour l'accueil des jeunes enfants, coordination des dispositifs jeunesse, médiation

familiale, observatoire des familles drômoises.

La Caf pilote huit groupes de travail pour la mise en œuvre de ce schéma. La reconnaissance de son rôle, tant auprès des partenaires que des familles allocataires, s'en trouve renforcée.

Contact :
Anne Clerc, sous-directeur
chargée de l'action sociale
04 75 75 59 55



Et maintenant ?

Avec la mise en œuvre des nouvelles lois de décentralisation, les Caf sont désormais associées aux départements pour concevoir et mettre en œuvre leur politique d'action sociale en direction des familles. Elles apportent outre leur expérience, un indéniable savoir faire, une expertise et un financement qui leur permettent de faire la différence... aujourd'hui comme demain.

Repères

Le contrat d'avenir

Institué par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, le contrat d'avenir est un dispositif devant permettre aux bénéficiaires de minima sociaux (Rmi, Api et Ass) de renouer avec l'emploi.

Par son contenu (action de formation et d'accompagnement), l'insertion professionnelle est favorisée.

Pour ce faire, le contrat d'avenir mobilise plusieurs acteurs et tout d'abord, les collectivités territoriales. Le contrat d'avenir en tant qu'outil d'insertion des personnes présentant des difficultés en matière d'emploi doit viser des besoins collectifs non satisfaits sur leur territoire.

Les employeurs du secteur non marchand sont mobilisés également.

L'embauche d'un salarié dans le cadre du contrat d'avenir leur permet de bénéficier de plusieurs aides : aide forfaitaire égale au Rmi de base pour une personne isolée, aide dégressive, prime et exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale.

L'Etat accompagne cette politique en participant substantiellement à la prise en charge financière de ces contrats.

L'objectif de l'Etat est de transformer les 1,2 million de Rmi en contrats d'avenir dans les 5 ans à venir.

De plus en plus sollicitées par les

départements, les Caf seront très certainement un des acteurs privilégiés de la gestion du dispositif des contrats d'avenir.

Le Cirma

Le contrat insertion-revenu minimum d'activité (Cirma) est un nouveau contrat de travail, destiné à faciliter l'insertion professionnelle des personnes bénéficiaires du Rmi.

Le salarié en Rma est rémunéré par l'employeur à hauteur du Smic, proportionnellement au nombre d'heures travaillées.

A cette rémunération s'ajoute, le cas échéant, un Rmi résiduel.

Sauf les particuliers et les employeurs du secteur non marchand, tous les employeurs peuvent utiliser ce contrat de travail, par le biais d'une convention avec le conseil général, qui détermine les conditions de mise en œuvre du projet d'insertion professionnelle.

Le Cirma connaît une évolution relativement lente, puisqu'au quatrième trimestre 2004, 1 000 allocataires en bénéficient dans 47 départements.

Aujourd'hui, le Gouvernement souhaite revaloriser ce type de prestation en fixant un objectif de 10 000 Cirma sous un mois.



3 QUESTIONS A ...

Jean-Pierre Pequignot,
directeur de la Caf de Montpellier

Pourquoi avoir proposé au Conseil Général de participer à l'instruction administrative du Rmi ?

Les Caf ont un rôle historique dans la mise en place du Rmi. Elles ont démontré en 1989 qu'elles étaient capables de mettre en œuvre une réglementation complexe et, trois semaines après la publication des décrets d'application, d'assurer le règlement des premières prestations.

Dans l'Hérault, jusqu'à une période récente, l'instruction du Rmi était assurée par le Département, certains Ccas et quelques associations.

La Caf de Montpellier, avec celle de Béziers, a décidé de se positionner sur l'instruction administrative du Rmi afin d'apporter une contribution à la décentralisation de cette prestation et affirmer sa capacité de réaction et d'organisation. Aujourd'hui, elle assure 80 % des instructions, les allocataires conservant le choix de s'adresser à un autre opérateur.

Quels sont les avantages de ce choix pour la Caf ?

Ce processus permet une réduction sensible des délais et facilite la liquidation du dossier. La motivation des agents pour cette activité est importante et les allocataires manifestent leur satisfaction d'une prise en charge globale. Enfin, la participation à l'instruction administrative du Rmi place la Caf dans une situation de partenaire décisif de la gestion de cette prestation et confirme la capacité de l'institution à gérer avec efficacité et rapidité des dispositifs complexes.

Est-ce une évolution du métier de la Caf ?

Depuis plus de 30 ans (avec la prise en charge de la gestion de l'Aah), le métier des Caf a considérablement évolué. Aujourd'hui, une diversification dans la mise en œuvre de nos compétences nous semble possible.

L'instruction du Rmi est une opportunité de gérer l'intégralité d'une chaîne administrative et d'en assurer la bonne fin, en premier lieu pour l'utilisateur.

Nous pensons que les Caf disposent là d'une opportunité de se positionner sur un nouveau segment d'activité, qui valorise les compétences de ses personnels, et contribue à enrichir leur métier.

Du côté des allocataires

"La Caf a mis au point un dispositif essentiellement tourné vers la satisfaction des attentes des allocataires : simplicité, efficacité, rapidité. La Caf de Montpellier a créé un applicatif lui permettant d'optimiser la gestion de l'instruction. L'allocataire prend un premier contact, le plus souvent par la ligne du public. On constate que la majeure partie des demandeurs (82 %) nous sont déjà connus. La demande de pièces justificatives nécessaires à l'instruction est donc facilitée et un rendez vous fixé, tenant compte des disponibilités de l'allocataire, de son domicile ou de son choix (gestion d'un agenda partagé sur les 3 points d'accueil de Montpellier, de Lunel et Sète et les différentes permanences).

A l'occasion de ce rendez vous, un tour d'horizon complet du dossier est effectué, de façon à faciliter (et dans un certain nombre de cas, permettre) l'accès aux droits. Lorsque les éléments administratifs sont saisis, le dossier est immédiatement mis en vérification.

Une "fiche navette informatisée" est remplie, sur déclaration du demandeur. Cette fiche porte sur le parcours scolaire, l'emploi, ... et permettra de définir, plus tard, le parcours d'insertion. Cette fiche est transmise au conseil général par le réseau et la Caf n'en garde pas trace. Aujourd'hui le délai premier contact-liquidation est de 7 jours calendaires.

Par rapport à la situation antérieure, cette formule a trois avantages pour l'allocataire :

- une prise en charge plus rapide de sa demande,
- un véritable dispositif d'accès aux droits,
- l'entrée dans le processus d'insertion".



Le mot du directeur

Organisé selon un schéma de décentralisation dès l'origine, le réseau des Caf est particulièrement bien placé pour "se glisser" dans le nouveau cadre d'organisation des pouvoirs publics. Par leur "culture", comme l'on dit désormais, les Caf sont aptes à jouer l'acte II de la décentralisation. Toutefois la situation nouvelle pose la question de la nature des relations entre une Caf et un conseil général. Le mot partenariat qui vient spontanément à la bouche ou sous la plume porte des ambiguïtés qu'il ne serait pas raisonnable de masquer. Trois lignes-frontière doivent en toute lucidité être distinguées.

> D'abord, fondées sur des légitimités fortes – suffrage universel pour l'une et démocratie sociale pour l'autre – les deux institutions ne peuvent cependant vivre un rapport de stricte égalité. C'est bien le département qui est le pilote de l'action sociale générale et c'est encore lui qui est le maître d'ouvrage du Rmi ou des dispositifs de contrats d'emploi aidés. Pour autant on ne saurait imaginer que les Caf, gérées sous l'égide des partenaires sociaux, et ainsi dotées d'une autonomie juridique et financière mais aussi "politique", deviennent les prestataires de service des conseils généraux. Décentralisé et donc capable d'actions de proximité, le réseau des Caf est aussi un service public national soucieux de conserver sa cohérence institutionnelle.

> Ensuite des logiques de fonctionnement peuvent s'opposer. Le réseau des Caf a construit progressivement un système d'information national efficace qui ne peut être adapté indéfiniment à la diversité d'exigences locales, au risque de coûts excessifs ou de contraintes techniques trop fortes. Bien sûr le réalisme des responsables départe-

mentaux et l'existence de quelques grands systèmes informatiques départementaux prémunissent contre ces dangers et autorisent des coopérations fructueuses. Elles sont même en cours. Pour autant nier le risque de tensions ne serait ni réaliste, ni constructif.

> Enfin, motif d'interrogation, sinon d'inquiétude : la nature du lien juridique entre les institutions : s'agit-il d'accords de coopération issus d'une négociation "politique" ou de contrats résultant de procédures de marché entre un opérateur et un donneur d'ordres ?

Sur ces lignes-frontière peuvent apparaître des clivages qui, s'ils ne sont pas traités convenablement, peuvent devenir des lignes de conflit. Nulle fatalité à cela. Une déjà longue collaboration entre les deux institutions, le réalisme gestionnaire de chacun, le sens du service public à assurer, notamment à destination des plus démunis, sont des garanties solides contre un risque de conflit. Mais l'absence de conflit serait une bien maigre ambition. C'est la bonne articulation des missions et des modes de fonctionnement de chacun dans le respect des compétences et des "cultures" de chacun qu'il convient de rechercher. Il n'y a pas de solution toute faite. La première condition pour trouver les solutions est de le vouloir. Une analyse lucide des responsabilités de part et d'autre doit conduire à bâtir, dans un dialogue régulier, un rapport équilibré respectueux des prérogatives et charges de chaque institution.

Philippe Georges,
Directeur de la Cnaf

La Lettre des Allocations Familiales est une publication destinée aux partenaires nationaux de l'institution. Directeur de la publication : Philippe Georges •
Création et Rédaction :  Publicis Consultants | et Département communication de la Cnaf • Contact : Danielle Güler . Publication Cnaf - 32 rue de la Sibelle- 75685 Paris Cedex 14 - Tél. : 01 45 65 52 52