

Les prestations légales de la branche Famille de la Sécurité sociale à l'orée du siècle

Philippe Steck *

L'auteur s'attaque à une gageure : balayer dans un même article les évolutions du système des prestations légales depuis la constitution, après-guerre, de la branche Famille de la Sécurité sociale, et proposer des scénarios construits et argumentés sur ses évolutions à venir. Partant des fondamentaux – les grandes orientations qui sous-tendent la philosophie des prestations légales –, cet article retrace les évolutions du système, sa lente et erratique construction, en les replaçant dans leur contexte politique et social. D'outils au service d'une politique de soutien à la natalité, les prestations légales étendent leur champ d'intervention, se complexifient et se transforment en fonction des changements de la société française jusqu'à coller, avec plus ou moins de difficultés, à ses grandes évolutions socio-économiques. Reprenant les mêmes schémas d'analyse, l'auteur s'essaie à la prospective. Spécialiste du système des prestations, il passe en revue et argumente des scénarios possibles d'évolutions en fonction de divers contextes politiques, économiques et sociaux.

Sans mésestimer le rôle essentiel de l'action sociale des caisses d'Allocations familiales (CAF), qui donne une texture de politique familiale accrochée au terrain, les versements des prestations légales constituent le cœur du métier de la branche Famille. C'est une formidable mécanique de redistribution, pesant environ 46 milliards d'euros (environ 300 milliards de francs), qui apporte une puissante cohésion sociale au pays. Peut-on reparler de politique des revenus ? (1). Oui sans doute, comme le montre l'analyse ci-après.

Dans un contexte subtil où la multiplicité des problèmes sociaux, l'éclatement des besoins, leur novation n'incitent pas à la simplicité dans l'épure de la contrainte financière de la mondialisation (voire de

manière plus proche de l'euro et de l'Europe), les mutations ont été considérables. La branche Famille s'est ouverte aux minima sociaux, à la lutte contre la précarité et la pauvreté et la difficulté des relations avec les usagers qui l'accompagne.

Devant l'explosion de la sociologie familiale, les prestations familiales ont connu des inflexions et des cassures et, dans le même temps, une continuité dans le ciblage qui peut faire parler de modèle français, très éloigné d'un droit de l'enfant. La branche Famille a accueilli aussi, en son sein, près de 60 % de la politique publique du logement en masse financière.

On s'efforcera, successivement, d'analy-

* CNAF - Directeur des prestations familiales. L'auteur a rédigé cet article au mois d'août 2001.

(1) La thématique de la politique des revenus, en débat, date de 1963, au moment de la mise en place du plan anti-inflationniste de Valéry Giscard d'Estaing

ser la trajectoire des prestations légales jusqu'en 2001 et de s'essayer à une projection sur cinq à dix ans. Sur ce deuxième point, que l'on pardonne à l'auteur son prisme. L'exercice n'est pas aisé. Mais pourquoi ne pas le tenter ?

Cinq dominantes caractérisent cette évolution : la politique familiale française s'est longtemps exprimée par le système des prestations, mais d'autres tendances sont plus ouvertement à l'œuvre ; le ciblage des aides est plutôt intelligent et adapté à la réalité économique et sociologique française ; la continuité des grands axes n'a pas été sans ruptures, réussies ou avortées ; le système complexe techniquement masque parfois la pertinence de la politique ; l'ouverture aux minima sociaux et aux aides universelles au logement amène la branche Famille à être l'un des acteurs essentiels de la politique des revenus.

L'expression de la politique familiale par les prestations

Apparent paradoxe, en 1946, le « big bang » de la politique familiale commence par une dominante prestations : la branche Famille mobilise plus de 50 % des dépenses de l'ensemble Sécurité sociale (40 % des dépenses tous régimes). Paradoxe, parce que la situation du pays (mortalité infantile, scolarisation) pouvait inciter à développer d'abord des équipements et des services. C'est ce que l'on se permettrait, sans doute, de conseiller à des pays dits, aujourd'hui, émergents en terme de politique familiale (2).

Le choix assumé alors est autre : les allocations familiales (AF) et l'allocation de salaire unique (ASU) sont des aides très substantielles. L'allocation de logement arrivera à son tour dès 1948. On peut voir deux raisons à ce choix : la continuité de l'historique de l'action des caisses de compensation, mais avec cette fois l'appui de tous les partenaires sociaux, et la continuité vers les familles d'une importante politique des revenus dans une société

encore largement rurale, à faible taux d'activité féminin.

Comme elle est large, universelle, le ciblage n'est pas nécessaire. A titre d'exemple, l'allocation de salaire unique étant également une aide substantielle aux femmes seules actives, il n'est pas encore nécessaire de créer une allocation d'orphelin. Il en a résulté une espèce de tradition française, qui ne s'est guère démentie, d'expression politique par les prestations. Elle reste d'actualité. En raccourci, on dira que le technique permet le politique.

En 1994, *France Soir*, au moment de la loi Veil, titre : « *Le deuxième enfant* ». Tout ceci parce que ladite loi étend l'allocation parentale d'éducation (APE) aux familles de deux enfants. En 2001, lors de la rentrée scolaire, le débat sur le taux d'évolution des dépenses de rentrée renvoie à la pertinence du montant de l'allocation de rentrée scolaire (ARS) et de sa modulation éventuelle.

Entre ces deux dates, les différentes conférences de la Famille restent dominées par les retouches ou non au système de prestations :

- 1996 : débat sur l'imposition des allocations familiales ;
- 1997 : fin du débat précédent et amorce du thème sur la priorité des aides au logement et à l'aide aux jeunes adultes ;
- 1998 : principe de la réuniversalisation des allocations familiales proprement dites (et donc l'abandon du « provisoire » critère de ressources) ;
- 1999 : poussée des limites d'âge sur le complément familial et les aides personnelles au logement ;
- 2000 : réforme capitale du barème unique des aides au logement en secteur locatif ;
- 2001 : congé de paternité rémunéré et réforme de la base ressources du calcul des prestations pour les jeunes.

On fait court et on résume parce que, dans le détail, les conférences « grouillent » de retouches techniques sur les prestations.

(2) Leurs besoins réels ne passent-ils pas d'abord, en effet, par un développement de services et d'équipements de proximité, que ce soit dans les grandes villes et dans les zones rurales ?

La tempérance doit être de mise. L'évolution récente se caractérise par une montée dans les conférences de la Famille de l'action sociale par le biais des équipements et des services, ce qui est une novation fondamentale, et de la réforme du droit civil de la famille.

Ce phénomène d'expression par les prestations doit être compris. En positif, il est la reconnaissance de la liberté et de la responsabilité des familles. Elles sont largement non affectées. En négatif, peut-être y a-t-il une peur de clarté d'expression politique sur le domaine privé. La redistribution monétaire permet d'intervenir sans officialiser la manière d'entrer dans une sphère interdite.

Les prestations sont, de manière freudienne (3), des choix masqués. Non pas qu'il y ait eu absence de débats. Mais l'argent est lisse, neutre et habile. Il est toujours vécu en positif par l'opinion, sauf comme maillon faible où on élimine. Quel allocataire a parfaitement compris en son temps qu'à travers les conditions d'âge et d'espacement entre les naissances, l'allocation de maternité était ouvertement nataliste ? Qui comprend qu'à travers des minima de reste à charge ou des taux d'effort minimum (4) les aides au logement découragent les pauvres à accéder à la propriété ? L'argent est une politique familiale pour partie masquée.

Le ciblage de la politique familiale : cinq priorités

Le masque qui était léger lorsque la branche Famille gérait cinq prestations s'est alourdi avec le ciblage et la montée de la complexité (voir *infra*). Il faut faire l'effort de décrypter les grands axes de la politique familiale relative aux prestations (5). Cinq priorités essentielles se dégagent : les familles nombreuses ; la petite enfance ; le logement ; l'aide aux familles monoparentales ; l'arrachement à la pauvreté.

Le soutien aux familles nombreuses : une des grandes spécificités de la politique familiale

Une des grandes spécificités de la politique familiale française est le soutien aux familles nombreuses – ce qui étonne les étrangers –, parfaitement fondée si on analyse l'effort réel des familles pour élever leurs enfants en fonction de leur dimension. Cette politique est ancienne et se retrouve avant la guerre dans les barèmes des caisses de compensation. Le septennat de Valéry Giscard d'Estaing a renforcé cette priorité, par l'action de Simone Veil notamment. Elle est moins à l'ordre du jour aujourd'hui, les interpellations sur le droit du premier enfant se faisant pressantes.

En 1993, les familles de trois enfants et plus représentaient 19,80 % du total des familles avec enfants à charge et 43 % du total des enfants. Il leur était versé 52 % du total des prestations familiales au sens large. En 1998, les pourcentages sont respectivement de 19,1 %, 35,9 % et 47,4 %.

Il se produit une torsion souterraine de la politique familiale due au calage de la base mensuelle du calcul des allocations familiales sur les prix et à la création de nouvelles prestations qui sont loin de viser spécifiquement les familles nombreuses [allocation de garde d'enfant à domicile (AGED), allocation pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA), allocation parentale d'éducation (APE) rang 2, allocation de présence parentale, allocation d'adoption, aide transitoire au logement]. Ceci dit, la priorité demeure forte et pertinente. En effet, le coût de l'enfant n'est pas totalement couvert par les prestations et, avec le nombre, le reste à charge devient de plus en plus important au regard du revenu primaire disponible. La visée nataliste n'est pourtant plus de mise (6). En aidant les familles nombreuses, on cible surtout des catégories socio-professionnelles (très) modestes.

(3) Au sens du signifiant de l'argent.

(4) Mesures techniques de détail abaissant le niveau de l'aide en accession à la propriété pour les bas revenus.

(5) On actualise ici l'analyse effectuée en 1994 dans un article de la revue *Droit social, La branche Famille de la Sécurité sociale : état des lieux*, janvier 1994, n° 1.

(6) Aujourd'hui, seules des prestations d'un montant mensuel d'au moins 305 euros à 460 euros (environ 2 000 F à 3 000 F) sont susceptibles de changer des comportements (c'est le cas de l'APE).

Le soutien à la petite enfance : très marqué sur l'action sociale des CAF mais aussi sur les prestations légales

Très marqué et remarquable sur l'action sociale des CAF, le soutien à la petite enfance est également très présent sur le système des prestations légales. En 1993, les familles ayant à charge un enfant âgé de moins de 3 ans représentaient 29 % du total des familles et 30 % des enfants bénéficiaires de prestations. Il leur était versé 40 % du total des prestations familiales au sens large. En 1998, les pourcentages sont respectivement de 38 %, 34,4 % et 41,9 %

Cette autre torsion de la politique familiale française est remarquable. On peut dire que cette cible a été la priorité des deux septennats de François Mitterrand avec les plans Famille Dufoix, Barzach, Dorlhac et Veil. Sur cette priorité, se dessine non pas la couverture du coût de l'enfant mais bien le statut de la femme française. Guère étonnant que le débat soit vif : faut-il des prestations ou des services et des équipements ? une grande prestation libératrice et universelle (projet Codaccioni) ? les prestations font-elles rentrer les femmes à la maison ? (7). On oublie qu'à côté du modèle dominant, la monoactivité devient un facteur de pauvreté (ONPES, 2002).

Une rapide progression des aides au logement

Les aides au logement ont explosé sur l'ensemble de la période d'après-guerre. Depuis 1980, on observe une progression aussi rapide des aides que celle du PIB. 60 % des allocataires des CAF (environ dix millions) perçoivent une aide personnelle au logement. Environ 50 % des locataires sont aidés par les CAF. Pour les accédants à la propriété, la proportion est de 20 %. Avec la gestion d'environ 12,2 milliards d'euros (80 milliards de francs), les CAF couvrent 57 % du total de la politique publique du logement en masse financière. La moitié des bénéficiaires sont des familles.

(7) Projet d'une allocation universelle d'un demi-SMIC environ, que la femme exerce une activité professionnelle ou non.

L'impact redistributif est capital sur le principal poste de consommation des Français (27 % des dépenses). Cette politique, sous critère de ressources, n'est contestée par les partenaires sociaux que pour sa complexité (voir *infra*).

Les familles monoparentales : la France ne baisse pas la garde sur les aides

En 1993, les familles monoparentales représentent 12 % des familles allocataires et perçoivent 16 % des prestations familiales. En 1998, ces familles concernent 19,7 % des familles allocataires pour 23,8 % des prestations familiales. Les familles monoparentales bénéficient de la part de leur CAF d'un minima social d'urgence, l'allocation de parent isolé (API), d'une aide au « long cours », l'allocation de soutien familial (ASF), et du service d'aide au recouvrement des pensions alimentaires.

Fait remarquable, malgré les débats interminables sur cette cible (positions idéologiques et « morales », difficultés gestionnaires), la France n'a pas baissé la garde sur ces aides. Ainsi, en Europe, la France est le pays où les familles monoparentales échappent largement à la chute dans la précarité et la pauvreté.

Le débat ouvert sur la suppression de la condition d'isolement (voir le rapport Yahiel sur l'autorité parentale) pose une question redoutable : ne risque-t-on pas, en banalisant l'ASF et par là réformer l'API et le RMI, de « tuer » à terme la cible de politique familiale des familles monoparentales ?

L'arrachement à la pauvreté

Au-delà des débats virulents sur le critère de ressources, les prestations familiales apportent une aide très substantielle en l'état aux familles les plus pauvres :

- les allocataires qui se situent dans les trois premiers déciles perçoivent 54 % de la masse financière versée, alors que ceux situés dans les trois derniers n'en perçoivent que 11 % ;

- les prestations familiales représentent une part importante dans le revenu des ménages à faible niveau de vie. Cette part est, en moyenne, de 40 % pour les familles monoparentales et de 36 % pour les couples avec quatre enfants et plus ;
- par les prestations familiales, près de quatre cent mille familles parviennent à franchir le seuil de pauvreté. Si on admet que ce seuil est de 8,38 euros (55 francs) par jour et par unité de consommation, la proportion des familles dont le revenu est inférieur à ce seuil passe de 14 % à 4 % par le versement des prestations ;
- les aides au logement sont très concentrées sur les bas revenus. En 1994, 27 % des bénéficiaires percevaient un revenu inférieur à un demi-SMIC, 52 % avaient un revenu inférieur ou égal au SMIC et 86 % moins de deux SMIC.

Continuité et ruptures

Sur les grands axes, hormis la montée de la complexité, la continuité a été assez remarquable sur les familles nombreuses, la petite enfance et le logement.

Des ruptures assumées

Cependant, on observe des ruptures dans la politique familiale, à savoir le décrochage de la politique familiale par rapport au PIB, le passage du modèle femme au foyer au modèle couple bi-actif, l'inversion des priorités sur les familles nombreuses et le développement du bloc social par rapport au bloc familial.

La politique familiale et le PIB.

Dès 1948, le principe de l'indexation des prestations familiales sur les salaires est abandonné. La rupture est compréhensible avec le recul du temps. Avec la montée des dépenses de santé, l'amélioration des retraites, le poids des dépenses d'assurance chômage, la lutte contre l'exclusion sociale, la France ne pouvait maintenir durablement une politique des revenus familiale d'aussi haut niveau

que le voulaient les principes de 1946. Mais il n'y a pas eu de « Big Crunch ». Les prestations familiales ont évolué encore certes au-dessous du PIB, mais bien plus vite que les prix au global [l'évolution de la BMAF (8) n'est pas en soi l'unique donnée à prendre en compte]. Néanmoins, moins les prestations sont hautes et universelles, plus le ciblage voire le surciblage sont à l'ordre du jour.

Le passage du modèle mère au foyer au modèle couple bi-actif.

En ce qui concerne le passage du modèle de la mère au foyer au modèle couple bi-actif, l'enfantement a été douloureux. Il date des années soixante-dix et s'est effectué de manière acrobatique, ce qui renvoie à la thématique des prestations masquées.

Le blocage, en 1958, de l'évolution de l'allocation de salaire unique et de la mère au foyer ouvre la voie aux multiples réflexions du début des années soixante-dix [Commissariat général au Plan, rapport Dupeyroux et plan Chaban-Delmas/Delors de juillet 1972 (mise de l'ASU MF sous condition de ressources, création d'une allocation pour frais de garde). En 1978, la création du complément familial par Simone Veil fait irrémédiablement basculer le système.

Sous l'impulsion de René Rio et Roland Lebel, des prestations de services en action sociale sont créées, les contrats crèches (1984), les contrats enfance (1988), puis l'allocation pour jeune enfant (APJE), l'AFEAMA, l'AGED...

Ce serait une erreur de penser que le « modèle » de 1946 (9) était réactionnaire. Le taux d'activité féminin était faible. Plus sereinement, on peut dire que la branche Famille a été une branche « flexible » à l'évolution sociologique.

Les demandes de création d'un salaire maternel étaient vouées à l'échec, et ce pour des raisons idéologiques d'abord, pour des raisons financières ensuite. Une prestation universelle ne sélectionnant

(8) Base mensuelle de calcul des allocations familiales. Les trois quarts des prestations familiales – au sens large – sont indexées sur son montant. Depuis longtemps, la BMAF évolue comme les prix.

(9) En résumé, le modèle de la mère au foyer.

aucunement la bi-activité coûterait, en brut, avant tout redéploiement, 10,7 milliards d'euros (plus de 70 milliards de francs). En coût net (écrasant l'action sociale) : environ 4,12 milliards d'euros (27 milliards de francs). Ceci étant posé, la proposition reflourira après l'élection présidentielle de 2002.

La politique sur les familles nombreuses. A l'exception d'une poussée des allocations familiales en 1985 vers les familles de trois enfants, la cible n'est plus en politique et en débat depuis le septennat de V. Giscard d'Estaing.

La montée du bloc social.

En 1993, 72 % de la masse financière des prestations gérées par les CAF concernaient les prestations non sociales mais familiales : donc au cœur de cible traditionnel.

En 1999, le ratio est passé à 70 %. RMI, allocation aux adultes handicapés (AAH), aides personnelles au logement versées à des non-familles ont, de par la poussée du nombre de bénéficiaires ou les revalorisations (modestes), déplacé le curseur. Ce bloc social de 30 % mobilise la gestion des CAF à une hauteur bien plus forte (environ 50 %).

Les ruptures avortées

Elles sont au nombre de deux : la reprise de l'évolution des dépenses de la branche Famille comme ses ressources et la mise des allocations familiales sous condition de ressources.

Prestations familiales et salaires.

La loi Veil, outre ses réformes de prestations, pose le principe de l'autonomie réelle des comptes de la branche Famille et sa vocation (même si le mot « redéploiement » a irrité certains partenaires sociaux) implicite à évoluer comme ses ressources (donc comme les salaires).

Le dispositif achoppe parce que, de 1994 à 1998, la branche Famille tombe dans le

rouge du déficit (effet du chômage sur la rentrée de cotisations, explosion de l'APE rang 2, charges indues) et, depuis 1999, tous les excédents – et on peut le comprendre en ayant une vision d'ensemble des systèmes de transferts sociaux – ne sont pas recyclés sur la politique familiale.

La dynamique des conférences de la Famille est indéniable. Néanmoins, les comptes, y compris au niveau de la gestion, sont loin d'être clairs (gestion gratuite du RMI et de l'AAH, financement amorcé des avantages familiaux de retraite notamment).

La mise des allocations familiales sous condition de ressources.

La mesure relative à la mise des allocations familiales sous condition de ressources, décidée par le Premier ministre Lionel Jospin le 19 juin 1997, a provoqué le violent débat que l'on connaît. A ceux qui pourraient dauber sur un aller-retour fâcheux, il convient de souligner les éléments plus positifs suivants :

- une réforme, impensable tant les crispations sur l'acquis étaient fortes, celle du quotient familial en matière fiscale, est intervenue. Elle est positive si on veut bien mesurer que la France est le seul pays d'Europe à conserver un dispositif fiscal familial anti-redistributif ;
- les pouvoirs publics ont continué à « injecter » de la redistribution dans la politique familiale : modulation de l'AGED en fonction des ressources, modulation de l'AFEAMA, consolidation de la majoration de l'ARS.
- création d'une Délégation interministérielle à la famille, puis d'un ministère délégué à la Famille, à l'Enfance et aux Handicapés ;
- politiquement, la gauche est « entrée » dans la politique familiale alors que sa vision traditionnelle de la relation directe Etat-individu la bloquait irrémédiablement.

La conférence de la Famille de 1997 a clôturé le débat sur l'imposition des allocations familiales. La conférence de la Famille de 1998 a clôturé le débat du critère ressources sur les allocations familiales. Désormais, se formaliseront des déplacements de curseur sur des prestations plus spécifiques.

La complexité des prestations masque trop les priorités

A plaider la simplification, on se met en position de passer pour un gestionnaire « essoufflé » ne sachant pas tirer parti des nouvelles technologies. Inlassablement, pourtant, il faut mesurer son amplitude : quinze mille à seize mille règles de droit, trente-quatre prestations, plus de trois cent cinquante informations nécessaires à la valorisation des droits et cent soixante-dix mille litiges en commissions de recours amiable, pour partie reflet de l'incompréhension des usagers. Le débat Bertrand Fragonard-Etienne Marie dans la revue *Droit social* a été un débat de fond (Fragonard, 1995 ; Marie, 1995).

Il y a nécessité à simplifier. Pour autant, il n'y aura certainement pas un grand soir de la simplification. Néanmoins, le programme de simplification de la CNAF, partagé par l'Etat dans la deuxième convention d'objectifs et de gestion, est réaliste et à portée de main. Qui aurait accepté de penser, avec la croissance, qu'après le bouclage des aides au logement, il convenait d'en organiser la cohérence ? C'est fait et il s'agit d'une grande réforme en secteur locatif. Il faudrait la réaliser également en accession et pour les logements-foyers.

Quelles sont les conditions de réussite d'une simplification réglementaire ? (10). On peut donner quelques pistes essentielles :

- l'intégration de l'Etat dans une vision globale du processus de l'implantation de la réglementation. L'amorce est réelle.

L'Etat bouge son management ;

- il faut raisonner logique informatique, compte à rebours, planification. La culture de l'intendance qui suivra est en voie d'être dépassée. L'Etat sait qu'il subit l'impact politique du gestionnaire embolisé (11) ;

- ne plus exprimer toute la politique familiale dans le droit. Traiter les besoins sociaux émergents en expérimentation, en mobilisant l'action sociale et la médiation ;

- convaincre la Commission nationale informatique et libertés que la cession d'informations détenues par les différents services publics devra faire partie des réformes. L'Etat et ses services devront se décroiser pour débureaucratiser la relation avec l'utilisateur. L'évolution exponentielle des technologies le permet.

De la politique des revenus

Une branche Famille défigurée dans ses prestations ? (12)

La politique des revenus est une thématique qui a souvent été développée. La période du discours est précise : 1989-1998. Le socle de cette vision était construit sur les bases suivantes : vision de partenaires sociaux et d'associations familiales totalement accrochés à la « révolution » de 1945 ; financement par l'Etat (et quelques autres sources de financement) du RMI, de l'AAH, de l'allocation logement à caractère social (ALS), de l'APL et sentiment des conseils d'administration que les ajustements effectués sur ces prestations-là n'étaient pas de leur champ de compétence ; mauvais équilibre charges-moyens de la branche Famille (notamment l'explosion du RMI), embolisant la gestion, poids de l'exigence sociale des nouveaux allocataires.

Le socle social a progressé

Le nombre de bénéficiaires du RMI est

(10) Harmonisation des aides au logement, harmonisation des bases ressources autour du revenu net imposable, allègement des formalités autour de la passation des examens médicaux pré et postnataux, paiement de l'AGED par chèque emploi service, simplification du recouvrement des indus.

(11) L'auteur ne tient pas là un langage collé à la convention d'objectifs et de gestion mais est attentif aux mouvements qui devraient conduire l'Etat à se réformer radicalement en management. Ceci, quoi qu'on en pense, est à l'œuvre. On serait dans l'erreur à ne pas le « sentir ».

(12) Par le critère ressources ! Par les minima sociaux !

passé de 408 000 en 1989 à 1 097 000 en 2000 ; pour l'AAH : 524 000 bénéficiaires en 1989 à 710 000 en 2000 ; pour l'API : 156 000 bénéficiaires en 1989 à 170 000 en 2000 ; pour les aides personnelles au logement : 4 440 000 bénéficiaires en 1989 à 6 283 000 en 2000. Cette progression du socle social est due à la compétence redistributive.

En 1977, l'Etat a choisi de ne pas créer un réseau spécifique pour la gestion de l'aide personnalisée au logement (APL) et de mobiliser les compétences des CAF sur l'allocation logement à caractère familial (ALF) et l'ALS. La démarche, après des hésitations, est identique pour le RMI en 1988, la référence étant ici la gestion de l'API.

Cette compétence redistributive conduit au fait que la branche Famille est devenue le premier service public redistributif de France, à la croisée de pratiquement toutes les politiques sociales. Il n'aurait pas été impertinent – mais en lui donnant les moyens de gestion – de lui confier, en 2001, la gestion de la prime pour l'emploi.

En très résumé, ce kaléidoscope d'une politique véritable des revenus s'effectue par des minima sociaux (RMI, AAH, API) ; des prestations fortement modulées en fonction des revenus (AL, APL) ; des prestations moyennement modulées (APJE, CF, ARS) ; des prestations faiblement modulées (AGED, AFEAMA) ; des prestations universelles [AF, allocation d'éducation spéciale (AES), APE, ASF]. *Continuum* subtil. *Continuum* où l'on ne peut jurer que le curseur sera inamovible.

Le changement de discours

En ce qui concerne le socle du changement, on peut relever trois moments ou situations marquants : l'engagement social depuis 1998 des présidents de la CNAF ; l'épilogue heureux du débat de 1997 sur la condition de ressources des allocations familiales ; le

vécu social, la compétence, le sens social des gestionnaires, y compris et surtout au niveau des techniciens-conseils des CAF.

Un essai de prospective

L'exercice, on le mesure, est infiniment délicat. On abordera successivement : les paramètres fondamentaux cernant, de manière environnementale, le système des prestations ; les dossiers sensibles les plus probables ; la typologie de gestion des CAF dans une phase de mutation technologique très accélérée.

Les scénarios d'environnement

Les scénarios d'environnement sont afférents au niveau de la croissance économique et de son étiage et de l'évolution des dépenses de santé et de l'amplitude de la réforme des retraites, au développement de la convergence européenne des politiques familiales, au niveau de la refondation sociale, au mouvement touchant la réforme du management politique et à la couleur politique dominante.

C'est peu dire que les prestations gérées par la branche Famille seront largement dépendantes de mouvements extérieurs, voire lointains. C'est l'effet papillon...

L'économie et la croissance

Un revirement économique, datant de l'été 2001, peut très bien ramener la branche Famille à une situation proche d'un passé récent, voire encore dégradée à savoir :

- déséquilibres financiers ;
- croissance des bénéficiaires des minima sociaux, des prestations soumises à condition de ressources ;
- complexité accrue compte tenu d'une accélération du ciblage ;
- rôle renforcé de la branche Famille dans

ce que l'on appellera l'assurance chômage logement ;

- coût plus élevé de la réforme des retraites et retrait plus important de la branche Famille dans l'ensemble Sécurité sociale ;

- BMAF rivée sur les prix.

Une croissance continue et soutenue inverserait la donne :

- aisance financière permettant un recadrage des allocations familiales sans trop toucher aux droits acquis ;

- stabilisation voire très fort recul du RMI avec une politique économique mordant sur le chômage de longue durée ;

- convergence européenne possible permettant de mieux harmoniser la politique familiale, les partenaires étant sensibilisés au déclin démographique ;

- acceptation plus facile par les allocataires que le transfert social ne soit pas une dominante de leur revenu disponible ;

- financement plus aisé de la simplification ;

- moindre pesée indirecte de la réforme des retraites sur la branche Famille ;

- décélération plus vive de la situation mère au foyer.

Outre ce que l'on vient d'évoquer *supra* pour les retraites, une montée des fonds de pension constituerait sans nul doute une contre-pesée sur la branche Famille. Pour l'assurance maladie, il est improbable d'imaginer un arrêt de la croissance. Tout dépendra plutôt du curseur. Ceci étant posé, dans une vision globale des systèmes de transferts sociaux, la branche Famille a davantage à attendre d'un oxygène financier de l'assurance chômage que de la branche Maladie. Il serait par ailleurs tentant de transférer les congés maternité et paternité en gestion aux CAF.

La donne européenne

La France pèse sur la politique européenne :

- les prestations familiales des autres pays européens progressent (Grèce, Espagne, Portugal, Italie), sont plus modulées en fonction de la taille de la famille (Royaume-Uni, Danemark, Espagne, Italie) et il se produit un réinvestissement européen vis-à-vis des familles monoparentales.

L'Europe pèse sur le modèle français en raison de plusieurs facteurs :

- le niveau des prestations a plutôt tendance à stagner ;

- les services et les équipements progressent vite ;

- la branche Famille n'est pas dominante sur la politique familiale française. Elle se globalise. Par exemple, l'assurance chômage est familialisée ;

- la fiscalité familiale est réformée ;

- la baisse de la TVA est un élément important de politique familiale.

Une « refondation sociale » ?

La « refondation sociale » (13) est en échec lorsque l'évolution du système est l'affaire de l'Etat appuyé par l'expertise technique des administratifs de la branche Famille (y compris locale) ; à l'extrême, les prestations sont fondues avec la fiscalité et notamment l'impôt négatif. Il ne reste aux CAF que des prestations très spécialisées, l'action sociale et l'accompagnement social des allocataires. La « refondation sociale » réussit lorsque la troisième convention d'objectifs et de gestion traite en termes pluriannuels l'évolution structurelle du système de prestations.

Le management de l'Etat passe de la culture circulaire à la culture de la négociation, du contrôle de gestion au sens rigoureux

(13) Au sens large.

du terme, des fiches d'impact très développées, de l'évaluation. La possibilité gestionnaire est examinée *a priori*. Les réformes sont expérimentées. L'opposition Jacobins-Girondins n'a plus de sens.

Il existe un fort développement de la gestion des dirigeants. On a acquis le management par les processus. Mais on développe déjà le « management intuitif » où l'important est de ressusciter l'attrait humain pour de grandes compétences de service public.

En ce qui concerne la « couleur » gouvernementale, on ne la pense pas dominante :

- tendance gauche : un peu plus de critère ressources, allocations familiales au premier enfant sous condition de ressources, ou au dernier enfant d'une famille en ayant comporté plusieurs, prestations aux familles recomposées ;
- tendance droite : allocation de garde d'enfant unifiée ? (14), APE au premier enfant, réticence sur les familles recomposées, dispositifs massifs de lutte contre les trappes à inactivité.

Les dossiers sensibles les plus probables

L'évolution des aides au logement

A cinq ans, l'évolution des aides au logement concernera le barème accession et logements foyers. Par strates successives, le barème locatif aura été appliqué, avec son plateau, aux différents logements foyers avec, le cas échéant, pour ménager les droits acquis, de simples adaptations sur les loyers plafonds.

Pour l'accession à la propriété, trois hypothèses auront fermement été analysées au niveau technique : continuer à pousser l'accession à la propriété (barème plus fort pour les familles aux ménages à revenus moyens), application pure et simple du barème locatif (neutralité stricte)

ou, enfin, désincitation à l'accession à la propriété pour les faibles revenus.

La première hypothèse aura été écartée pour cause du fort taux de propriétaires en France compte tenu de l'état des lieux européen et compte tenu du souci de politique économique de mobilité de l'emploi. La deuxième hypothèse aura aussi été écartée pour cause tout à la fois de maintien des droits acquis sur les revenus moyens et de souci de ne pas encourager l'accession à la propriété des familles pauvres.

Après tentative de mobiliser le système bancaire sur ce point, en terme de clé de contrôle, le barème sera recalé sur les bas revenus avec de nouveaux dispositifs techniques plus lisibles, au lieu et place des planchers de ressources, des minima de reste à charge et du taux d'effort minimum.

On passera du barème unique à l'aide unique par un calage des clés de financement entre la CNAF et l'Etat (50 % - 50 %) et par la généralisation du tiers payant.

A dix ans, on passera d'un système de justification de charges de logement à un système de présomption de charges déterminées en fonction de la taille de la famille, du niveau de revenu et de la zone géographique.

La base ressources

La base ressources sera totalement calée sur le revenu net imposable du couple. Les revenus des autres personnes vivant au foyer seront éliminés pour faciliter la cohabitation entre générations. La déclaration de ressources passera de trois à deux colonnes. La réforme aura été possible par son faible coût, environ 10,6 millions d'euros (70 millions de francs).

La restructuration des allocations familiales

A cinq ans, la limite d'âge aura été portée à 22 ans sous conditions de ressources

(14) Mais quelle réaction des communes devant un éventuel retrait des CAF ?

entre 20 ans et 22 ans, les majorations pour âge auront été augmentées, l'APJE aura été transformée en allocation familiale sous condition de ressources pour le premier enfant, le complément familial aura été transformé en majoration d'allocations familiales sous condition de ressources.

A dix 10 ans, les barèmes auront été réaménagés pour être compris des allocataires en utilisant une revalorisation pour arrondir les montants en pourcentage du SMIC et du salaire moyen. Il y aura un pic petite enfance et un pic grands enfants. Des analyses impartiales sur le coût de l'enfant ou les taux d'effort pour l'élever auront précédé cette remise à plat.

Les familles recomposées

Le débat sur ce dossier aura été vif. Les prestations familiales doivent-elles compenser les bobos au cœur qui font bobo au porte-monnaie ? Si la gauche revient au pouvoir, aura été créée une majoration d'allocation de logement pour les pères (ou mères) en cas de garde alternée (introduite dans le Code civil). Le nombre de bénéficiaires, faible au début (quinze mille), progresse avec la montée en puissance du divorce apaisé. On songe à utiliser les fichiers fiscaux pour apprécier les revenus des deux parents et verser l'aide au logement.

L'aide aux familles recomposées suscite de plus vives résistances que l'aide aux familles monoparentales. Et ce d'autant plus que depuis 2000, le mariage a connu une remontée sensible. Ce dossier est le dossier le plus difficile de la politique familiale.

L'isolement

En 2002, on a tenté de supprimer la condition d'isolement pour l'ASF. A terme, le coût de la mesure aurait été très important. Pour les mêmes raisons, la Direction générale des affaires sociales (DGAS), ne veut pas revoir le barème isolé pour le RMI.

Une mécanique d'intéressement à la reprise de vie commune (sortie de crise du dossier !) a été créée en prolongeant l'API et l'ASF de trois mois en cas de prise ou reprise de vie maritale ou de mariage.

L'évolution de la BMAF

Un accord entre l'Etat et les partenaires sociaux dans la quatrième convention d'objectifs et de gestion a été passé pour acter les principes suivants : pendant quatre ans, le différentiel prix/salaires est utilisé pour restructurer les AF (voir *supra*) ; ensuite, la BMAF sera indexée sur un paramètre mixte prix/salaire.

La typologie de gestion des CAF

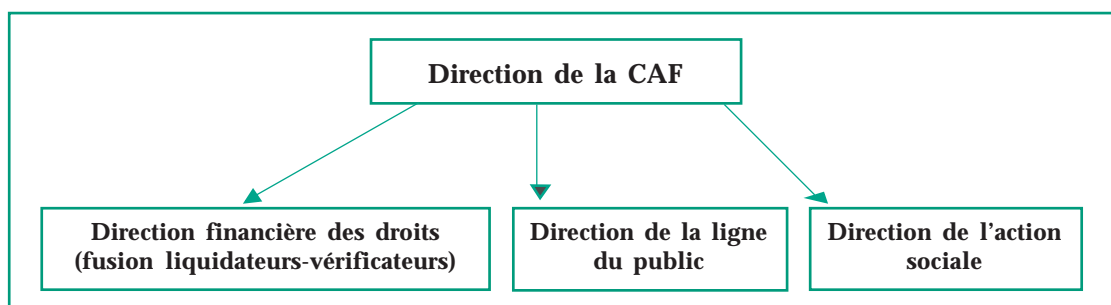
Dans un contexte de mutation technologique accélérée, Internet sera utilisé par 55 % des allocataires. La base CAF sera alimentée en informations de base par les fichiers fiscaux pour la base ressources, les fichiers identité pour la situation familiale. L'allocataire sera autorisé à charger des informations complémentaires. Une banque de données financière, consultable en permanence, mobilisera les droits. Une carte à puce CAF permettra d'opérer les prélèvements directement sur le compte de l'allocataire. L'économie de trésorerie qui en résultera est substantielle. La CNAF investira en fonds de pension. Ses ressources iront à l'action sociale.

Les techniciens-conseils des CAF devront surtout accueillir physiquement les allocataires, téléphoner, se déplacer chez l'allocataire. Ils connaîtront le sens réel de chaque prestation et de chaque règle. Aucune n'est inexplicable et incohérente.

Comme dans le monde bancaire, la structure type d'une CAF (15) pourrait être celle présentée dans le schéma de la page 36. Le modèle informatique sera mobilisé à 80 % par les travaux de liaisons de données et de calcul des droits. Les guichets électroniques seront munis de pictogrammes très simples comme aux Etats-Unis.

(15) L'auteur avait imaginé cette évolution en août 2001. Des rapports d'évaluation de CAF notent parfois une tendance à cette structuration en 2002.

Structure type d'une caisse d'Allocations familiales



L'évolution du système de prestations fera l'objet d'une analyse permanente de son utilisation. Les politiques seront adaptées en fonction des informations recueillies.

Les prestations familiales expriment une politique très forte

Les prestations légales de la branche Famille ont subi une substantielle mutation. Moins universelles et plus ciblées, plus masquées, plus sociales, elles expriment une politique très forte. Les modifications de détail ou d'importance se sont accélérées depuis 1970. Dans une vision globale, pour prégnante qu'elle demeure, l'aide aux familles nombreuses a régressé en valeur relative par rapport aux aides à la petite enfance et aux isolés.

La mutation du système des prestations légales, pour paraphraser André Malraux, va-t-elle apporter sa lampe ? Question sans doute essentielle. Sont-elles condamnées à épouser les questions du temps, à exprimer des solutions microsociales en termes quantitatifs ou bien reviendrait-on à une vision de type macroéconomique ? Rien n'est joué.

La refondation d'ampleur est peu probable en termes opérationnels immédiats. Mais un cadre peut être fixé pour un cheminement pragmatique conduisant à redonner des grands axes. Ce serait un

beau programme pour une troisième convention d'objectifs et de gestion entre l'Etat et la CNAF.

L'actualité politique des mois d'avril, mai et juin 2002 peut donner l'impression que de nouvelles données sont arrivées. L'auteur ne peut se défaire de l'impression que l'économique, la situation internationale et bien d'autres dossiers seront les déterminants de l'avenir de la branche Famille et de ses prestations. Armé de convictions sociales et familiales fortes, il mesure, un peu effrayé, la montée de l'assistanat dans toutes les couches sociales (pauvres, moyennes et aisées). Il n'en a que plus d'admiration pour les femmes et les hommes qui gèrent tout cela.

Face à l'individuation croissante, il mesure aussi que chaque femme et chaque homme, qu'il en ait la chance sociale ou la volonté, possède en lui toute l'humanité. Il n'en continue pas moins de penser aussi qu'en matière de politique familiale monétaire (c'est autre chose pour le droit civil de la famille), la politique a face à lui une entité collective qui est le ménage ou la famille. Ce serait plus simple de penser l'individu, de penser l'un. Mais il est nécessaire de penser le multiple. A cette mesure-là, la tâche n'est pas évidente. Mais elle ne peut donc pas être totalitaire et microexplicative. En ce sens, la politique familiale doit savoir parfois se taire. Ce qui n'est pas dire qu'elle doit régresser...

Références bibliographiques

- Borgetto M., Lafore R., **Droit de l'aide et de l'action sociale**, Paris, Montchrestien, 2002 (4^e édition).
- Commaille J., **Misères de la famille. Question d'Etat**, Paris, Presses de Sciences Po, 1996.
- Dupeyroux J.-J., Borgetto M., Lafore R. et Ruellan R., **Droit de la sécurité sociale**, Paris, Dalloz, 2001 (14^e édition).
- Fragonard B., *Quelques réflexions à propos de la complexité du système des prestations familiales*, **Droit social**, 1995, n° 9-10.
- Join-Lambert M.-T. (dir.), **Politiques sociales**, Paris, Dalloz-Presses de Sciences Po, 1997 (1994).
- Marie E., *La simplification des règles de droit*, **Droit social**, 2002, n° 4.
- Marie E., *Sur la complexité : l'exemple des règles gérées par les caisses d'Allocations familiales*, **Droit social**, 1995, n° 9-10.
- Math A., *Sélectivité ou universalité ? La question de la mise sous condition de ressources des allocations familiales*, **Revue belge de Sécurité sociale**, 1995, vol. 37, n° 1.
- Moitier J., *La complexité comme mode de gestion de notre système de protection sociale*, **Droit social**, 1971, n° 5.
- Monéger F. et Laborde J.-P. (dir.), **Prestations familiales et contrôle social**, Paris, Sirey, 1994.
- Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, **Rapport 2002**, Paris, La documentation française, 2002.
- Outin J.-L., **Familles et droits sociaux. Les modalités d'accès aux prestations familiales**, Paris, CNAF, 1979.
- Ruellan R., *L'organisation de la Sécurité sociale : la tension entre l'universalité et la persistance des particularismes*, **Revue française de finances publiques**, 1998, n° 64.
- Souveton M., *Simplifications administratives : mythes et réalités*, **Droit social**, 1971, n° 6.
- Steck P., **Les prestations familiales**, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1994 (2^e édition).
- Steck P., *La branche Famille de la Sécurité sociale : état des lieux*, **Droit social**, 1994, n° 1.
- Steck P., **Droit et familles : tous les droits**, Paris, Economica, 1996.
- Steck P., *De la loi Veil au plan Juppé : l'évolution de la branche Famille*, **Droit social**, 1996, n° 4.
- Steck P., *L'évolution des missions de la branche Famille de la Sécurité sociale*, **Droit social**, 1999, n° 12.
- Steck P., *Les conférences de la famille et l'évolution de la politique familiale*, **Droit social**, 2002, n°6.
- Steck P., *Aides personnelles au logement, du barème unique à l'aide unique : une avancée sociale à consolider*, **Droit social**, 2002, n°7.
- Volovitch P., *Faut-il cibler la protection sociale sur « ceux-qui-en-ont-réellement-besoin » ?*, **Droit social**, septembre-octobre 1995, n° 9-10.
- Yahiel M., **Groupe de travail sur le partage des responsabilités parentales**, ministère délégué à la Famille, à l'Enfance et aux Personnes handicapées, mars 2001.