

# Analyse de la COG famille 2013-2017.

Un démantèlement programmé



13

## Analyse critique de la COG 2013-2017

La COG dans le fond qu'est ce que c'est ? Une feuille de route, un document d'orientation, la déclinaison contractuelle du dogme libéral dans la Sécurité Sociale? Elle est un peu tout ça à la fois. Tout le monde en parle, la convoque, la cite, la brandit comme référence ultime pour imposer des mesures qui vont à l'encontre de l'intérêt des salariés et des allocataires. Mais qui prend véritablement le temps de la lire et de la comprendre, non pas tant pour en intégrer et accepter les termes mais pour se l'approprier afin de la dénoncer et de construire nos propositions au regard des logiques qui s'opèrent par ailleurs.

A la lecture d'un document de 212 pages censé tracer et définir les grandes orientations de notre branche pour les 5 années à venir il a paru important et nécessaire de construire un dossier qui se veut être autant un outil d'analyse critique qu'un support aux propositions et aux revendications que nous continuerons à porter.

Nous avons souhaité mettre à la disposition du plus grand nombre ce document qui n'a rien de parfait ni de définitif, qui est appelé à évoluer au regard des réalités auxquelles nous serons confrontés.

Rien de ce qui se construit n'est inéluctable, ce n'est que le résultat de choix politiques, des choix faits au prix d'un renoncement coupable qui tente d'imposer un modèle quand d'autres choix seraient possibles et souhaitables.

Nous procéderons dans un premier temps à une rapide explication de texte qui pointera les paradoxes et les contradictions d'un document qui affiche tout et son contraire. Pour dans un second temps analyser dans le contenu les modalités pratiques d'une politique qui ne fera qu'accentuer les difficultés auxquelles nous sommes déjà confrontés.

Nous espérons que ces éléments et ces quelques pistes permettront au sein de nos syndicats d'alimenter les réflexions au regard de leurs contraintes locales et d'opposer un discours ferme et argumenté à des directions qui reprennent comme un seul homme l'antienne d'une bonne, nécessaire et saine gestion. Nous savons que leurs intérêts sont de plus en plus découplés de celui d'organismes dont ils ne sont plus que les gestionnaires attentifs, le regard rivé sur des indicateurs et l'atteinte d'objectifs qui leur confèrent titres et avantages. Enfin il devra permettre de répondre aux questions et nourrir les échanges avec les salariés afin de donner à chacun de la lisibilité et de préparer les mobilisations futures.

## **Explication de texte : comment dépasser les effets d'annonce.**

Nous reprendrons en italique les termes contenues dans la COG qui en définissent les grandes orientations que nous compléterons par les commentaires que nous pouvons en faire.

*« Dans un contexte de crise qui fragilise les familles, il s'agit de prendre part à la réponse de l'ensemble des institutions publiques à l'urgence sociale et de porter une attention particulière aux familles vulnérables »*

*« La COG permettra de développer un programme ambitieux de services. C'est renforcer le caractère universel de notre politique familiale que de mettre en œuvre de véritables missions de service public aux familles ... C'est renforcer la cohésion sociale que de permettre à tous de fréquenter les mêmes lieux d'accueil du jeune enfant , de soutien aux parents, d'accueil périscolaire ou d'animation de la vie sociale ».*

*« Le réseau des CAF intensifiera son action consistant à accompagner les familles quand un événement est susceptible de les rendre plus vulnérables (séparation, deuil d'un enfant ou d'un parent, risque d'expulsion). C'est ainsi que des parcours dédiés permettront un suivi spécifique de ceux qui en ont le plus besoin. »*

Au vu de la diminution continue des moyens qui sont alloués à la branche famille la mise en exergue de ces quelques engagements forts font apparaître une contradiction tant dans la forme que dans le fond qui mérite à tout le moins d'être interrogée.

Qui dans l'institution oserait décemment s'opposer aux principes qu'ils énoncent ? Qui pour dénoncer un rappel, un prolongement, un approfondissement du sens des missions qui nous sont dévolues ? Personne évidemment. Il n'y aurait donc qu'à tous se repaître des libelles avancés et se laisser guider par la bonne parole prononcée pour voir l'horizon se dégager.

Malheureusement il va nous falloir nuancer ici le propos, le bousculer, le triturer pour chercher dans le contenu et par le menu ce que dessine réellement cette convention. Il ne suffit pas d'afficher des ambitions, et encore moins de rappeler à quelques principes mobilisateurs pour construire une politique. Encore faut-il lui assigner des modalités qui fassent sens dans un organisme qui a vocation à rendre un service public et lui allouer les budgets et les moyens à la hauteur des enjeux qui la porte.

Des années de délitement, de dégradation continue, de déstructurations voulues, choisies et organisées ont rendu la branche famille aujourd'hui exsangue. Elle a souffert comme d'autres

des réformes successives qui prétendaient, sensément, moderniser les politiques publiques. Sans anticipation sur les effets pervers d'une recherche toujours plus drastique d'efficience et de rationalisation les caisses se sont lentement atrophiées noyant dans l'industrialisation des traitements l'approche et l'expertise des dispositifs élaborés en leur temps pour accompagner les familles et soutenir les publics en situation de précarité. Toute la spécificité de sa nature et de son engagement a été niée, bradée, vendue au plus offrant qui se présentait sous l'habit du bon et parfait gestionnaire.

Des politiques à courte vue, des gestions sans cohérence, une approche systémique inexistante (on touche à une organisation, on réforme, on mutualise, on déplace sans se soucier des conséquences pour les services que l'on impacte par ailleurs ni pour l'environnement social auquel nous prenons part) ont rendu toute lecture d'ensemble difficile à appréhender.

Pour autant la logique qui sous-tend ces pratiques et guide ces décisions est quant à elle parfaitement identifiable : il s'agit d'appliquer une méthode strictement gestionnaire découplée de la dimension sociale et des réalités qui s'y rapportent.

Les conséquences sont pour les personnels bien connues : une augmentation régulière des charges de travail, une perte de sens et d'autonomie, une confusion liée à l'instabilité d'organisations qui peinent à trouver leur cohérence, des circuits devenus illisibles.

Pour les allocataires ce sont des délais et des circuits rallongés, un accès aux accueils réduit par les fermetures imposées, le risque de précariser plus encore des publics déjà fragilisés, une action sociale qui peine à identifier les besoins réels quand elle se cristallise sur une offre globale qui nie la complexité et la multiplicité des situations potentielles.

Pour les partenaires c'est la dilution dans des appels à projet qui ne garantissent pas l'équité dans le traitement et l'équilibre dans les territoires, c'est le risque de léser les structures de taille et d'importance moindres, c'est de plus en plus une opacification du rôle et du modèle d'appui et d'accompagnement d'un organisme qui se mue en prestataire de service.

Ce n'est là que le bilan tracé à grand trait d'une précédente COG qui a conduit dans son application à la situation dégradée que nous connaissons. Il est de bon ton d'afficher des principes et de se donner des ambitions mais la réalité est ténue et ne se laisse pas distordre si facilement pour qui prend le temps de poser un regard distancié sur la façon dont elle se vit et dont elle se structure.

Nous avons rappelé un certain nombre de valeurs et d'objectifs qui figurent au préambule de la COG 2013-2017. Nous les avons rappelés pour dire combien elles sont partagées et surtout combien elles sont piétinées par ces mêmes qui les affichent. C'est là un procédé qu'il nous faut dénoncer avec vigueur, car non, ce ne sont pas ces principes qui guident nos

décideurs, leurs préoccupations sont bien ailleurs, et il n'est qu'à poser le constat de la situation actuelle du réseau pour s'en convaincre.

Allaient-ils revenir sur le bilan pour le moins mitigé de la précédente COG, allaient-ils s'en réclamer pour apporter les corrections qui s'imposaient ? Non, loin s'en faut, la présente convention ne fait qu'accentuer les mesures définies et mises en œuvre par la précédente.

### **La présente COG porte 3 ambitions fortes :**

- 1- Le développement volontariste de services aux familles qui incarnent l'universalité de la politique familiale.

C'est un axe ambitieux, certes, mais le maintien du principe d'universalité des aides aux familles ne dit rien des réformes qui vont devoir être intégrées par le réseau (la réforme des rythmes scolaires par exemple) sans que les contraintes budgétaires ne soient desserrées. L'Etat et la CNAF sont parfaitement conscients des réformes qu'elles décident sciemment de ne pas anticiper en espérant une fois encore que chacun s'adaptera à l'empilement des mesures qui vont continuer à fragiliser notre branche sans qu'au final elle ne soit véritablement en capacité de décliner un principe d'universalité trahi dans les faits. La concentration de moyens sur telle ou telle action forte empiètera fatalement sur d'autres mesures que nous ne serons plus en capacité de financer. Une universalité à géométrie variable qui maintient une action en faveur de toutes les familles tout en portant en filigrane sa propre limite. Non, toutes les familles ne seront logées à la même enseigne.

- 2- La mise en œuvre d'une politique de service aux allocataires adaptée à la crise et aux nouveaux besoins.

L'Etat entend consolider la branche dans son rôle auprès des familles dites vulnérables. C'est en effet un axe qui ne peut que rencontrer l'adhésion du plus grand nombre.

Mais comment ? D'abord en faisant participer le réseau au fameux « choc de simplification », difficile de faire plus alambiquée et plus ampoulée comme formule. Qu'est-ce à dire ? Qu'en simplifiant ci et là quelques règles liées à certaines prestations l'intervention et la réponse aux familles sera plus efficace, plus en lien avec leur besoin et leur situation réelle ? Qu'en réduisant le nombre de pièces justificatives nous gagnerons drastiquement en réactivité et nous réduirons conséquemment nos délais de traitement ? Allons, il faut être sérieux.

D'abord la complexité de la réglementation n'est pas forcément un mal en soi, elle peut être aussi le reflet d'un effort et d'un souci réel de coller au plus près de la multiplicité des situations des familles et de réduire les effets seuils.

Ensuite, au vu de la gravité de la crise qui sévit depuis plus de 4 ans, des effets qu'elle produit

sur nos allocataires la simplification annoncée est une réponse bien modeste et bien éloignée de la réalité des enjeux.

*« Troisième ambition : Produire mieux en associant les administrateurs des CAF, les équipes de directions des caf, les agents et les allocataires aux changements »*

*« Malgré les efforts déployés par la branche famille, au premier chef par ses agents, au cours de la précédente Cog, la crise a sensiblement accru la sollicitation des Caf et entraîné une détérioration de la qualité du service préjudiciable aux allocataires aussi bien qu'aux agents. Les moyens alloués et les orientations définies par la présente convention doivent permettre aux Caf de mieux produire »*

Ce troisième axe définit par la COG est à la fois un non sens et un aveu. Un non sens car tout en reconnaissant la détérioration d'une situation devenue exsangue il ne prévoit aucun moyen supplémentaire, bien au contraire, ceux-ci vont aller en diminuant. Comment décemment poser le diagnostic d'un état dégradé tout en accentuant les causes, ou, en d'autres termes, comment dire au malade de quoi il souffre pour en même temps raffermir les causes de sa maladie ? Un non sens...

Et un aveu... Car dans le même temps il insiste sur le seul levier qui véritablement sera actionné durant cette COG : la productivité. C'est dans les gains de productivité (qui rappelons le ont déjà été en moyenne de près de 20 % en 10 ans, avec les conséquences que nous connaissons) que l'Etat et la CNAF comptent résoudre tous les problèmes qui se posent au réseau.

*« Accroître la capacité de production du réseau des Caf s'impose pour répondre à l'urgence... »*

Ont-ils réellement conscience de l'état d'asphyxie des caisses ? Répondre à l'urgence ? Mais de quelle urgence parlent-ils ? De celle de redresser une situation en y affectant les moyens conséquents tout en redéfinissant dans la sérénité une organisation et des circuits qui capables de répondre aux besoins de nos allocataires et à ceux des salariés qui les servent ? Ou sont-ils uniquement focalisés sur l'atteinte d'objectifs ineptes enserrés dans des indicateurs qui ne disent pas grand-chose des réalités auxquelles nous sommes confrontés ?

## **Éléments d'analyse critique du contenu de la COG.**

**Au terme de la convention d'objectifs et de gestion(COG) 2013/2017, la CNAF tentera de fêter sous d'apparents bons auspices les 20 ans des COG. Malgré la dégradation continue des situations dans les CAF, largement accélérée ces dernières années par la diminution des moyens et les effets d'une crise qui affecte son fonctionnement, la CNAF s'entête à tirer des bilans positifs de ces conventions tout en feignant d'y croire elle-même. Car devant l'état déplorable du réseau qui peut décemment penser que les politiques qui nous sont imposées puissent en aucune façon être jugées de façon positive. Il n'est qu'à en dresser un rapide historique pour finir de s'en convaincre.**

### **RAPPEL:**

En 1995 la CGT a condamné et combattu le plan JUPPE, plan qui portait en lui les germes du délitement de notre Sécurité Sociale. Il instaurait et validait le principe des COG dans les organismes de sécurité sociale. Des conventions d'objectifs et de gestion qui lient l'état et les caisses nationales en leur imposant des contraintes fortes qui ne font que décliner des exigences économiques et comptables au détriment du sens

La CGT s'est fermement opposée à ces GOG qui encadrent les budgets, réorientent les missions et limitent les actions des organismes. Elles sont devenues des machines à broyer tout en se présentant comme des garanties d'avancées et de progrès.

Pour preuve dans la branche famille:

### **COG 1997-2000**

Mise en place du système informatique national CRISTAL, exigence toujours accrue de gains de productivité, nouvelle structuration de l'action sociale des caf, développement de l'offre de service (glissement progressif d'une logique de besoin à celle d'une offre qui tendra à se rigidifier).

### **COG 2001-2004**

Développement et renforcement du partenariat, annonce de simplification, modification des politiques d'action sociale, exigence de nouveaux gains de productivité, affichage d'une progression de la qualité de service, dégradation des conditions de travail, suppression de plusieurs centaines de poste de travail.

### COG 2005-2008

Nouvelles exigences de gains de productivité, importantes suppressions d'emplois (1000 emplois supprimés), maîtrise des risques et contrôle renforcé, exigence d'un accroissement de la performance économique. Les CAF vont subir les politiques de départementalisation, de mutualisation et d'externalisations d'activités, 1000 postes supprimés, des conditions de travail qui continuent à se dégrader.

### COG 2009-2012

-renforcement de la tutelle de la cnaf sur les organismes de base. Ce qui induit une contraction au niveau local des marges de manœuvre, standardisation qui affecte l'activité et tend de plus en plus à nier l'hétérogénéité des territoires.

-Accroissement de l'activité lié à la prise en charge du RSA (alors que ce dernier peine encore à se déployer pleinement, près de 60% de non recours), boucles de qualité, poursuite des gains de production, accompagnement de la politique gouvernementale (petite enfance, renforcement des contrôles, lutte contre la fraude, nouvelles activités prises en charge, stratégie de développement d'internet en relation avec l'allocataire).

Plus de 1157 emplois rendus sur ceux octroyés pour la gestion du RSA.

Durant le déploiement de ces COG et des effets qu'elles ont produits, les difficultés rencontrées par les CAF n'ont pas cessé d'augmenter, avec des stocks retards jamais connus.

Ces difficultés ont été combinées avec des méthodes de gestion insupportables:

- Heures supplémentaires imposées ou volontaires (qui dans un contexte de gel des salaires et d'abandon d'évolution de carrières sont devenues la seule occasion pour les salariés de récupérer un peu de ce qu'ils n'obtiennent plus d'une autre façon. Ce n'est nullement le signe d'une adhésion quelconque, juste la marque d'une absence de perspective, et les directions en sont bien conscientes !).

-Fermetures d'accueil. Véritable entorse à nos exigences et à nos missions de service public. Le principe de continuité du service est bradé pour satisfaire aux inepties qui retranchent toujours des moyens alors que les charges s'accroissent. Ce sont d'abord nos allocataires, notamment les plus fragiles, qui en pâtissent. En d'autres temps ces mesures auraient été inenvisageables. **C'est dire où ces continuelles dégradations nous ont menées !**

- réduction du nombre de caisses locales suite aux fusions.



Malgré ces difficultés les personnels n'ont pas baissé les bras, ils ont exprimé leur mécontentement par des luttes diverses : grèves, manifestations, adresses à la population, aux élus, aux différents gouvernements.

Ce rappel tend à réaffirmer les exigences et les craintes formulées par les personnels au regard de la COG qui se profilait et qui vient d'être signée.

Au cours des 12 mois qui viennent de s'écouler, la CGT en lien avec les personnels ont porté des revendications fortes d'amélioration des conditions de travail, de reconnaissance professionnelle. L'exigence de création de postes pérennes, la stabilisation d'organisations qui complexifient et opacifient nos fonctionnements, la redéfinition d'une action sociale forte et engageante au service des besoins de nos allocataires.

Pendant cette période la crise économique et sociale relayée par une politique néfaste d'austérité conduite par les gouvernements successifs impactaient fortement sur la vie des et sur la situation des CAF (relation dégradée avec les allocataires, sollicitation encore plus forte des caf, accroissement de l'activité ...).

Pourtant la CNAF présentait devant la presse et dans les organismes un bilan positif de la COG 2009/2012. Refusant de reconnaître sa légèreté et son manque d'audace quand la situation aurait exigé plus de courage et de réactivité.

Elle ignorait les articles de presse faisant état de la situation catastrophique des CAF. Au lieu d'agir elle communiquait, au lieu de revoir ses contraintes elles les accentuaient.

La ministre de la famille après des mois de silence confirmait, par ses déclarations, la poursuite des politiques menées par les précédents gouvernements, ayant auparavant fait semblant d'écouter les revendications des personnels (Marseille novembre 2012).

Le président de la CNAF cachait mal l'échec de sa politique, tout en se présentant devant les médias comme l'homme qui alertait les pouvoirs sur la situation catastrophique des caf il a continué à valider des choix et des orientations qui pourtant étaient largement responsables de ce que par ailleurs il pouvait dénoncer.

Le rapport FRAGONNARD sur la politique familiale en France et les décisions prises par le premier ministre sur l'équilibre des comptes de la branche famille remettent en cause en le mode de financement de la branche.

### Ce que propose la COG 2013/2017

Elle a été votée par le conseil d'administration de la cnaf le 09 juillet 2013 et signée entre la cnaf et l'état le 16 juillet 2013.

La CGT tout comme FO se sont opposées en votant contre ce texte.

Cette COG aura une durée 5 ans, contrairement aux précédentes qui étaient d'une durée de 4 ans.

A l'horizon 2017 toutes les COG des caisses nationales seront à négocier, s'agit-il d'une coïncidence ou d'une stratégie ?

#### **PREAMBULE TU NE NOUS TROMPERAS PAS !**

Tout en s'appuyant sur la loi de 1946 instaurant la création de la sécurité sociale, la CNAF tente de jouer la carte de l'universalité de la politique familiale, mais elle pourquit de l'intérieur le démantèlement de la branche famille.

Les projets sensibles seront traités sous formes de circulaires contraignantes, opérationnelles et très explicites.

#### **APPORTER UNE REPONSE GLOBALE AUX BESOINS DES ALLOCATAIRES**

Cette notion d'offre globale de service annoncée en son temps dans la COG 2009/2012, restait par ses contours assez floue, la CNAF au fil des années s'est évertuée à donner une consistance à ce concept.

Elle considère que l'offre globale de service dépend de la capacité des caf à conjuguer l'information, le conseil sur les droits, le paiement des prestations, accompagnés d'une action sociale familiale, reposant sur des actions d'accompagnement et de financement d'équipements et de services. Elle réduit de plus en plus les caisses à un rôle de simple prestataire.

Cette offre globale prétend mettre en œuvre des missions et des programmes dans un cadre national qui organise :

- les marges d'adaptation.
- Les offres de service ciblées sur :
  - petite enfance
  - parentalité
  - logement
  - insertion

Pour la cnaf, les évolutions de la demande sociale doivent conduire les organismes à mettre en place des réponses à partir des évènements de vie des familles (naissances, séparations, décès...). En un mot elles réagissent à partir de faits générateurs et des évènements nécessitant une intervention spécifique. La vocation de l'action sociale est de compléter les dispositifs légaux qui ne peuvent, loin s'en faut, recouvrir l'ensemble des situations potentielles. Elle était une action décentralisée et innovante, fondue dans une offre globale de service elle prend le risque de se muer en un service à vocation administratif et règlementaire.

### **ACCES AUX DROITS**

Pour répondre au non-recours aux droits dont l'importance a été signifiée par les études (notamment pour ce qui concerne le RSA), la cnaf décide :

- l'instauration d'un « rendez-vous des droits » à destination des publics cibles ou précaires (bénéficiaires RSA, publics vulnérables).
- La Recherche de droits potentiels, la synergie avec les partenaires.
- L'amélioration de la connaissance du non recours et de la complexité administrative.

La COG cadre avec la volonté gouvernementale qui confirme les objectifs connus avec la RGPP transformée en MAP (modernisation de l'action publique).

Un suivi d'exécution budgétaire est instauré entre l'état et la cnaf, notamment sur les points suivants:

- tableaux de bords budgétaires
- tableaux des actions à conduire
- échéances des fiches thématiques
- suivi des indicateurs décidés dans la cog

Les moyens humains de 700 agents supplémentaires dont 500 emplois d'avenir devront être restitués au cours des deux prochaines années. Ces moyens serviront à provoquer un choc de production.

La baisse des effectifs devra se poursuivre rapidement par la suppression de 1000 etpMA.

Un point d'étape est prévu à l'orée 2015. Il sera réalisé sous l'égide de l'IGAS. Il prévoit d'ors et déjà une restitution potentielle de 300 postes supplémentaires si les objectifs sont atteints (au regard des critères de la CNAF).

La politique annoncée par le gouvernement d'un choc de simplification aura sa traduction concrète en vue de la réalisation de nouveaux gains de productivité et d'une réduction des coûts de gestion:

- réduction de la charge
- nouvelles initiatives d'organisation en réseau
- pilotage à l'échelle de la cnaf
- accompagnement des caisses en difficultés
- homogénéisation des coûts de gestion
- modernisation des systèmes d'information
- mutualisation de l'expertise

**La COG dans ses annexes fixe clairement les restrictions budgétaires.**

La masse salariale est encadrée et repose sur 3 éléments:

- plafond d'emplois
- cadrage de rmpp
- glissements divers en masse

La dématérialisation et l'utilisation d'internet justifieraient à elles seules de telles réductions des coûts et des effectifs. C'est dire la déconnexion complète que révèlent ces réalités budgétaires qui ne traduisent en rien la complexité et les enjeux liées aux activités des CAF !