

Approches générales sur les allocations familiales et les organismes chargés de les gérer

En introduction aux présentations locales, ce texte a pour ambition de tracer les grandes lignes d'un contexte général, abordé tant au niveau des prestations que de celui de leur gestion.

Les temporalités des systèmes d'allocations familiales

L'élaboration des systèmes d'allocations familiales va suivre une trajectoire bien différente de celle prise par les autres risques (1). Elle est la résultante d'une stratification de pratiques anciennes, ce qui génère de la complexité.

Les allocations familiales s'enracinent profondément dans les politiques d'assistance publique menées au XIX^e siècle et dans leur prolongement du début du XX^e siècle : origines puisées dans la législation d'assistance à l'enfant, par les textes du 19 janvier 1811, du 5 mai 1869 et du 27 juin 1904 ; dans la législation d'assistance à la famille, principalement par la loi du 14 juillet 1913 ; dans la législation sur le recrutement des armées, par les lois du 21 mars 1905 (temps de paix) et du 5 août 1914 (temps de guerre).

Pour les élus, leurs mises en œuvre vont être un vecteur important de sensibilisation et de réflexion sur les problématiques familiales. En effet, conseillers municipaux, conseillers généraux, députés et sénateurs vont être directement en contact avec cette gestion, principalement depuis les lois de 1838 mettant à la charge des départements un certain nombre de gestions sociales (asiles d'aliénés, hospices des enfants trouvés). Les débats au sein des conseils généraux montrent qu'une allocation universelle est impossible à mettre en œuvre, principalement pour des raisons budgétaires. C'est par capillarité entre des catégories proches que la construction s'élabore. Il est intéressant de noter que, dès 1913, le député Jules-Louis Breton trouve l'ensemble du système existant beaucoup trop complexe.

Localement, plusieurs élus locaux sont des entrepreneurs. Ils se trouvent ainsi amenés à réfléchir sur la question des composantes du salaire et celle du revenu de la famille. Nationalement, sur la première moitié du XX^e siècle, les protagonistes qui vont être constamment les porteurs du projet « allocations familiales » sont deux députés, l'abbé Jules Lemire et Adolphe Landry. Ce dernier, après un premier texte présenté en 1911, va être l'auteur du texte de la loi du 22 août 1946.

Les allocations familiales s'enracinent également dans des pratiques professionnelles sectorielles et catégorielles, d'origine publique ou privée, d'octroi de « secours familial ». Elles sont observées depuis le 20 mars 1854 et mises en place durant le dernier quart du XIX^e siècle (2). Une première fois, elles ont failli trouver leur concrétisation législative dans les discussions sur l'élaboration du Code du Travail, durant la période de 1901 à 1913.

Ce sont essentiellement les conditions du déroulement de la Première Guerre mondiale qui vont les inscrire durablement dans les pratiques de rémunérations salariales. En effet, les

1) MONTES Jean-François, *Les fondements des systèmes français d'allocations familiales*, thèse de sociologie et de démographie historiques soutenue à l'université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines en mai 2004.

2) Contrairement à « la légende dorée » des allocations familiales, c'est le secteur public qui a été à l'initiative des suppléments de salaire pour charges de famille. Avec la politique de libéralisme économique menée sous le Second Empire, il fallait mettre en place un contrôle des flux. Ce sont donc les marins (marine de guerre) et les douaniers (ministère des Finances) qui ont bénéficié les premiers de ces mesures d'une manière pérenne.

conventions collectives signées à partir de 1917 dans les secteurs travaillant pour la Défense nationale (alimentation, construction mécanique, métallurgie, produits chimiques, bois,...), en fixant les primes de cherté de vie, n'ont pas manqué de prévoir des majorations prenant en compte les charges de famille du ménage. Pour la deuxième fois, elles manquent leur rendez-vous législatif en se trouvant exclues des négociations sur les conventions collectives en 1918-1919.

Lors du premier congrès national de la natalité et de la population qui se tient à Nancy (Meurthe-et-Moselle) du 25 au 29 septembre 1919, les chambres de commerce se saisissent de cette question et donnent une impulsion au maintien en temps de paix du système d'allocations principalement dans l'industrie et le commerce. Elles en codifient les règles et les mécanismes d'élaboration. La dénomination « allocation de famille » est celle que l'abbé Jules Lemire, député du Nord, préconise dès 1908. Elle est transformée en « allocation familiale » lors de ce congrès.

Le contexte est favorable à la mise en œuvre de l'allocation familiale, pour trois raisons d'opportunité :

- l'arrêt du maintien des prestations du temps de guerre (près de cinq millions de familles bénéficiaires) au-delà d'octobre 1920 (soit un an après la ratification du traité de paix) ;
- les allocations familiales comme l'un des outils disponibles au cœur des négociations issues des baisses de salaire engendrées par la mise en application des lois du 19 décembre 1918, du 23 avril et du 17 décembre 1919 limitant la durée du travail à huit heures par jour ouvrable de la semaine ;
- les négociations menées par le ministre du Commerce Étienne Clémentel sur la mise en application des enquêtes sur les bénéfices de guerre (loi 1916), qui se traduisent dans la loi de finances de 1920.

L'allocation familiale professionnelle ne constitue pas une prestation universelle. Elle n'est pas versée systématiquement à tous les salariés et tous les enfants d'une entreprise adhérente à une caisse de compensation. Tout un ensemble de conditions vient baliser l'accès au droit :

- conditions liées à l'attributaire (nationalité, temps de présence dans l'entreprise, ressources, légitimité ou non de la famille) ;
- conditions liées au bénéficiaire (nationalité, lieu de résidence, limite d'âge maximale, premier enfant et enfant unique, enfant de famille nombreuse, infirmité de l'enfant) ;
- conditions liées au versement des allocations.

Sans l'apport de la caution du législateur, l'allocation familiale rencontre toutefois des difficultés à être mises en pratique. Le 24 février 1920, la proposition de loi déposée par le député Maurice Bokanowski va être son révélateur tout en cristallisant les oppositions. Elle va parvenir à s'immiscer pour la première fois dans la législation par l'intermédiaire de la loi du 19 décembre 1922 sur les conditions d'attribution des marchés de travaux publics de l'État, des départements et des communes. C'est, au final, la loi du 11 mars 1932 qui les fait entrer de plein pied dans l'arsenal législatif, par le Code du Travail.

Le décret du 29 juillet 1939 relatif à la famille et à la natalité française, dit "Code de la Famille", réorganise en profondeur le système des allocations familiales, en les plaçant dans le cadre d'une politique d'ensemble d'aide à la famille. Il en étend le domaine d'application à tous les personnes qui tirent leurs principaux moyens d'existence d'une activité professionnelle quelconque : employeurs et travailleurs indépendants (juillet 1940),

concierges, domestiques et salariés d'associations, chômeurs (1940) ; ou à ceux qui sont immédiatement à la marge de l'activité : invalides, retraités, veuves d'allocataires (1942).

À une prestation jusque-là unique, l'allocation familiale, le décret y ajoute l'allocation de mère au foyer ainsi que la prime de naissance (3). Pour le calcul des prestations, il détermine un taux fixe basé sur le salaire moyen départemental instauré en 1938 et remanie les règles d'attribution. Toutefois, indépendamment des circonstances de guerre, l'institution des abattements de zone va rendre encore plus difficile la compréhension du système (4).

En février 1940, l'allocation familiale obtient définitivement sa légitimité en ayant la prépondérance de liquidation avant l'étude de droits à toute autre prestation.

La période de 1940 à 1970, va se caractériser par une constante dans le nombre de prestations servies. Pour l'année 1948, la répartition en pourcentage des diverses allocations en fonction de la masse globale de prestations familiales versées s'avère être la suivante (5) :

- les allocations familiales proprement dites représentent 43,5 % ;
- l'allocation de salaire unique, 44 % ;
- les allocations prénatales, 6,5 % ;
- l'allocation de maternité, 5 %.

Ensuite, ce sont principalement des modifications internes au mécanisme des allocations familiales qui vont dominer. La première modification structurelle est apportée par la création de l'allocation logement par la loi du 1^{er} septembre 1948. Elle élargit le concept de l'enfant à celui de la famille dans sa composante vitale : le logement.

La période commençant dans les années 70 marque une nouvelle époque en ouvrant la troisième mutation des prestations familiales. Elle voit le développement des prestations à critère de ressources, la prise en compte des besoins spécifiques à certaines catégories et à la fragilisation particulière de certains publics.

Une action sociale spécifique

Il n'est pas possible de séparer l'évolution de la prestation de celle de l'action sociale menée par les organismes. Dès l'origine, elle comprend les bases suivantes :

- le maintien de droits : décès du chef de famille ; accident du travail ; arrêt maladie ; chômage partiel involontaire ; décès de l'enfant ;
- la majoration de l'allocation selon la situation du chef de famille. Trois cas sont envisagés. Le taux peut être majoré pour les mutilés de guerre réformés ayant au moins 40 % d'invalidité. Il peut l'être lorsque la femme attributaire est veuve. Enfin, lorsque la famille compte à sa charge des ascendants infirmes ou âgés de plus de 65 ans, y compris les beaux-parents.

L'une des grandes préoccupations patronales de l'immédiat après-guerre est celle de la natalité dont il faut "sans tarder en favoriser le développement par des mesures de protection

3) Cette dernière prestation correspond à un transfert sur les caisses de compensation des primes départementales à la natalité instituées par le décret du 30/04/1920. Il est vrai, qu'au titre de leur action sociale, les caisses en avaient également instituées de manière facultative.

4) Les abattements de zone ne disparaîtront qu'en 1973

5) UNCAF, « Prestations légales versées en 1948 », in *Statistiques 1949* concernant l'activité des caisses et services particuliers d'allocations familiales en 1948, page 71

de la famille”(6). Aussi, dès leur création, un certain nombre de caisses de compensation pour allocations familiales inscrivent dans le cadre de leurs prestations complémentaires le versement d’une prime de naissance. Suite à la naissance, les allocations d’allaitement sont le complément naturel de cette action en faveur de la natalité et de la première enfance.

L’action médico-sociale familiale est définie lors du congrès de 1926 et comprend cinq points prioritaires (7) :

- l’hygiène pré et postnatale ;
- l’organisation méthodique de l’accouchement et de l’allaitement au sein ;
- la consultations mère - enfant ;
- la surveillance médicale de l’enfance et de l’adolescence ;
- l’accession des jeunes aux œuvres de plein air.

La mise en place d’une action sociale, si elle est suggérée en 1933, reste facultative jusqu’en 1935. Pour les caisses disposant de manière constante des moyens financiers le permettant, elle va se développer autour des thèmes suivants :

- la création de prestations complémentaires : prime de logement ;
- le financement sous forme de subventions à des organismes partenaires : colonies de vacances, dispensaires ;
- le financement de l’information des allocataires : *La revue des familles* ;
- la création de structures sociales ; enseignement ménager, centres sociaux...
- la création et le développement d’un service social, à partir de 1937.

Les temporalités des organismes gestionnaires

Si, dans les grandes lignes de leur histoire, les organismes gestionnaires ont connu de nombreuses similitudes, les particularismes locaux revêtent une importance mémorielle. Les antécédents, le contexte, les personnalités œuvrent pour façonner les organismes. Malgré bientôt 100 ans, certains traits sont encore vivaces.

L’échelon local

Dans le système assistanciel impérial puis républicain, le premier organe de gestion repose sur les mairies et les préfectures. Pour le paiement, ce sont les bureaux du Trésor public qui ont cette charge.

Pour le monde de la fonction publique et des industries, le système est hérité directement des pratiques allemandes, en confiant la gestion des suppléments familiaux aux services de la paie. L’échec répété de l’inscription dans le code du Travail et dans les conventions collectives oblige les services particuliers d’allocations familiales des petites et moyennes entreprises à trouver un autre type de structures.

À partir de 1920, pour gérer une simple prestation néanmoins complexe, des organismes spécifiques vont venir se substituer aux services existants, les caisses de compensation pour allocations familiales. Si les organisateurs vont en être principalement les chambres de commerce, les créateurs sont, de manière concomitante, au nombre de quatre : Émile

6) Chambre de commerce de Paris, discours de Ribes-Christofle pour l’inauguration des nouveaux locaux de la chambre de commerce de Paris, le 04/12/1918

7) Bonvoisin Georges, *Le développement des allocations familiales et l’œuvre des caisses de compensation*, rapport au VI^e congrès national des allocations familiales, Marseille, 10 au 13 mai 1926, extrait page 129

Romanet en Isère, Julien Houzet dans le Nord, Émile Marcesche dans le Morbihan et Louis Deschamps en Seine Inférieure.

Ils vont modéliser différentes formes de structures gestionnaires selon des caractères professionnels catégoriels ou territoriaux. Cela va engendrer, sur le territoire métropolitain, une multiplication des structures existantes, malgré un démarrage laborieux.

Une nouvelle génération de caisses de compensation apparaît en 1923, les caisses du bâtiment et des travaux publics, pour assurer la mise en application la loi de 1922. Leur cadre est différent puisque, pour exister, elles doivent obligatoirement recevoir un agrément du ministère du Travail, via les commissions départementales des allocations familiales. Cette obligation entraîne un certain nombre de contraintes organisationnelles et financières.

Entre 1920 et 1946, seuls deux départements (les Basses Alpes et la Lozère) ne vont pas connaître la constitution d'une caisse locale ; trente-cinq départements vont voir la création d'une seule caisse locale de compensation ; vingt-cinq départements de deux. Pour les vingt-huit départements restants, les départements de la Seine, du Nord, de la Seine Inférieure, du Rhône vont connaître plusieurs dizaines d'organismes concurrents.

Cette répartition géographique occulte la dimension stratégique. Si certaines caisses demeurent dans leur cadre de chambre de commerce (local ou départemental), d'autres élargissent leur influence aux départements limitrophes, éventuellement à la région, voire au territoire métropolitain. Ainsi, dans le cadre de la loi de 1922, les entrepreneurs d'un département subissent la concurrence d'une dizaine de caisses de compensation agréées, voire plus.

La mise en application de la loi de 1932 repose sur le concept d'une seule caisse interprofessionnelle par département, dont le siège est situé dans la ville ayant rang de préfecture. Pour recevoir leur nouvel agrément du ministère du Travail, l'ensemble des organismes doit présenter un dossier devant une commission départementale des allocations familiales. Pour cela, une assemblée générale constitutive doit refonder l'organisme, lui donner de nouveaux statuts et un nouveau règlement intérieur.

En dépit de cette volonté du législateur, les intérêts catégoriels de toutes natures vont avoir raison de la loi puisque se produit une véritable explosion du nombre des organismes : des caisses catégorielles à un secteur professionnel déterminé, à un secteur géographique délimité, à une activité spécifique côtoient des caisses interprofessionnelles (départementales ou infradépartementales), des caisses multiprofessionnelles (départementales ou infradépartementales), sans oublier tous les organismes non agréés qui parviennent à se maintenir jusqu'en 1944.

Aux services particuliers d'entreprises et aux caisses de compensation, doivent être ajoutés les caisses des travailleurs indépendants, les caisses mutuelles agricoles d'allocations familiales, ainsi que tous les organismes hors métropole.

La période de la Seconde Guerre mondiale va ajouter une complexité territoriale supplémentaire (zone occupée, de l'État Français, interdite, rattachée au Reich) qui va profondément modifier les pratiques gestionnaires des organismes. Rien qu'autour de la ligne de démarcation, il a fallu parvenir à assurer le versement régulier des prestations dans les

deux zones. Le sort des familles des mobilisés, puis des prisonniers, va être un enjeu majeur de solidarité sociale.

En juin 1946, les anciens organismes sont dissous et le Comité central des allocations familiales disparaît. Normalement, le principe directeur reste celui de 1932, l'existence d'un seul organisme par département dont le siège est situé dans la ville ayant rang de préfecture. Dans la réalité, treize départements vont conserver des structures infradépartementales (en général deux caisses par département, mais quatre en Seine Maritime et dix dans le Nord). En novembre 2011, la norme est la caisse départementale, avec l'exception du département des Pyrénées Atlantiques.

Pour la structure interne des organismes, deux autres types de temps forts vont intervenir autour de 1960. Au niveau organisationnel, les unions de recouvrement des cotisations de Sécurité sociale et d'allocations familiales obtiennent leur autonomie de gestion.

Cette même année, au niveau technique, les associations mécanographiques intercaisses sont constituées. Elles restent initialement rattachées à une caisse d'allocations familiales, même si leurs locaux les en séparent. En 1985, les centres électroniques régionaux de traitement de l'information (CERTI) et les centres nationaux d'étude et de développement informatique (CNEDI) deviennent une entité juridique autonome.

Au niveau localisation, les caisses vont connaître différentes phases dans la structuration de leur siège et de leurs locaux. Initialement Les difficultés se sont trouvées accrues par l'héritage immobilier issu des fusions d'organismes opérées entre juin et décembre 1946. Les inventaires des patrimoines immobiliers montrent l'extraordinaire disparité des situations (propriétaires ou locataires), de l'âge des locaux, de leurs possibilités de transformation ou de vente, de l'établissement des indemnisations au titre des dommages de guerre. Le manque de financement et la lenteur de la reconstruction, en raison des pénuries, entravent fortement le redéploiement.

Sur la question de l'organisation interne, Pierre Laroque intervient au cours des journées d'études annuelles des directeurs de caisses d'allocations familiales en novembre 1957, dans le cadre d'une tribune de « Libres propos ». Il affirme que « nous sommes maintenant arrivés à un stade où nous devons nous préoccuper des problèmes humains, des problèmes de contact soit avec les allocataires et les cotisants, soit même à l'intérieur de nos organismes »⁽⁸⁾. De son côté, Francis Netter, conseiller maître à la Cour des comptes, explique que l'organisation des services se divise en une première ligne en contact avec le public et une deuxième ligne où s'effectuent les travaux de masse ⁽⁹⁾. Pour lui, « plus on sépare la ligne administrative de la ligne du public, plus on doit renforcer cette ligne du public ». L'humanisation des organismes passe inéluctablement par le renforcement nécessaire de la « ligne du public » comme corollaire aux efforts de mécanisation.

L'hypothèse de travail laisse supposer que le caractère vital des prestations familiales pour certains allocataires amène ceux-ci à se présenter aux guichets au moindre retard des versements. En 1966, vingt-cinq caisses ont été analysées dans leurs pratiques. Au vu des résultats, elles ont mis en œuvre des actions correctrices, portant notamment sur la

8) Compte rendu des journées d'études des directeurs des caf, année 1957, in *Bulletin Caf*, avril 1958, pages 229 à 234

9) Netter F., « Organisation et mécanisation », *Bulletin CAF*, janvier 1958, pages 33 à 37

multiplication des guichets et la décentralisation de certains d'entre eux, l'aménagement des locaux d'accueil et des heures d'ouverture, l'affectation d'un personnel plus qualifié.

L'échelon national

En janvier 1914, le député André Honnorat préconise la création d'une « Caisse nationale pour l'allégement des charges de famille » (10). Établissement public rattaché au ministère du Travail, dirigé par un conseil d'administration désigné pour quatre ans, il pourrait être l'équivalent de la Caisse nationale pour la vieillesse. Le financement pourrait être assuré par des crédits annuels provenant de l'État, par un fonds provenant des employeurs dont la constitution basée sur différentes taxes est particulièrement complexe, ainsi que par une cotisation volontaire des familles adhérentes.

Pour le patronat, dès 1920, apparaît la nécessité de constituer un organisme fédérateur. Ce sera le Comité central des allocations familiales (11). Il va être un organisme de combat. Il se charge de valoriser auprès du patronat le modèle de la caisse de compensation. Il s'attribue la place unique d'interlocuteur avec les ministères. Son rôle est d'assurer la représentativité des organismes auprès de tous les pouvoirs publics, de collecter et diffuser toute l'information législative, d'organiser le fonctionnement au moins à un niveau régional. Et sa tâche est difficile. Il organise des congrès annuels et produit des annuaires. Pendant la Seconde Guerre mondiale, il va défendre l'institution qu'il encadre contre tous les détracteurs et toutes les autorités. Le Comité central se dissout le 22 juin 1945.

Vont se succéder l'union nationale des caisses d'allocations familiales (1947-1969) puis la caisse nationale des allocations familiales (depuis 1967).

Le 18 janvier 1947 se constitue l'union nationale des caisses d'allocations familiales, qui reçoit son agrément le 5 février 1947. Elle va être un organisme de cohésion, qui a pour fonctions de :

- représenter les organismes adhérents ;
- défendre leurs intérêts ;
- les aider dans l'accomplissement de leurs tâches administratives et sociales et, pour ce faire, de créer tous les services d'intérêt commun nécessaires.

Elle se charge de coordonner une institution nationale qui a vécu douloureusement les fusions qui lui ont été imposées. Elle prend à bras-le-corps toute la partie juridique des prestations familiales et de l'action sociale pour l'inscrire durablement dans le paysage de la protection sociale française. Elle jette un pont avec les organismes non métropolitain en accompagnant ceux des territoires d'Outre-mer et de l'Union française, puis en aidant à la mise en place de ceux des pays accédant à l'indépendance.

Pour sa part, la création de la caisse nationale des allocations familiales est envisagée depuis 1936. Elle doit initialement regrouper et remplacer tous les régimes d'allocations familiales existants, ainsi que l'ensemble des systèmes d'assistance à la famille et à l'enfant. En 1954, le modèle proposé de caisse nationale doit assurer la compensation nationale des charges des

10) Rapport Honnorat au nom de la commission d'assistance et de prévoyance sociale, J.O. Documents parlementaires Chambre des Députés n°3438 du 27/01/1914

11) De son côté, le 26/02/1924, le sénateur Charles François-Saint-Maur dépose une proposition de loi tendant à la création d'un Office national de la famille et de la natalité. Il prévoit d'y regrouper les services du ministère de l'Hygiène et du ministère du Travail chargés des différentes formes d'interventions publiques ou privées à destination de la famille.

prestations familiales, gérer les fonds destinés à promouvoir une politique nationale en faveur des familles, et notamment un fonds d'action sociale.

L'ordonnance n°67-706 du 21 août 1967 apporte une modification importante dans l'organisation administrative de la Sécurité sociale. Ainsi, une caisse nationale des allocations familiales se substitue à l'union nationale des caisses d'allocations familiales. Elle a pour missions :

- d'assurer le financement des régimes de prestations familiales (hors agricoles) ;
- de gérer le fonds national d'action sanitaire et sociale, dans le cadre d'un programme fixé par arrêté du ministre des Affaires sociales ;
- d'exercer un contrôle sur les opérations immobilières des caisses d'allocations familiales et sur la gestion de leur patrimoine immobilier ;
- de procéder à une inspection des organismes locaux.

Elle va donner sa pleine mesure à partir de juin 1969, lors de son installation dans ses propres locaux. Peu à peu, son autorité sur les caisses d'allocations familiales va aller en s'affirmant de plus en plus.

Jean-François Montes, archiviste et chercheur,
conservateur de la caisse nationale des allocations familiales
Décembre 2013