
L'accueil du public dans les CAF : une mise en perspective historique (1946-1990)

par **Jean-François Montes**

CNAF – Bureau de la Recherche

Parmi les motifs expliquant les problèmes d'accueil physique des allocataires se trouvent aussi bien la complexité et la sophistication de la législation sur les prestations familiales, l'incompréhension grandissante d'un public allocataire des procédures administratives, que ses difficultés d'accès aux diverses allocations versées par les caisses d'Allocations familiales (CAF). De surcroît, l'image des CAF est ambivalente : elles sont identifiées à la fois comme la cause et le remède des difficultés sociales. Cette situation est particulièrement remarquable pour les personnes appartenant à la population dite à faible niveau d'autonomie administrative.

Épisodiquement, comme dans le rapport 2000 de la Cour des comptes, la qualité du service rendu aux allocataires cristallise les observations des contrôleurs et engendre, par contrecoup, des inquiétudes chez les gestionnaires. Il s'agit alors, pour les institutions en situation non concurrentielle s'appuyant principalement sur une logique de production, de relégitimer publiquement leur fonction dans un environnement en profonde mutation. L'apparition de cette question dans la liste des problématiques s'avère en fait cyclique, même si elle recouvre une réalité structurelle profonde.

L'approche proposée ici resitue ce thème dans sa dimension temporelle et organisationnelle. Elle permet de repérer le cycle des variations des questionnements autour de l'accueil du public mais également ses constantes tant dans la position des allocataires que dans celle des organismes. Trois périodes peuvent être identifiées. La première est celle où l'institution est centrée sur elle-même, la seconde celle où elle fait rentrer le public dans ses préoccupations, la dernière celle où le public va s'imposer de lui-même.

1946 : les CAF doivent assurer la rentrée des cotisations patronales et servir quatre prestations

Légalement, à compter du 1^{er} juillet 1946, les CAF se substituent aux anciens organismes existants. Succédant à des caisses de compensation strictement canton-

nées dans leur rôle administratif, elles doivent, dans un premier temps réussir une fusion délicate entre organismes concurrents puis procéder à une restructuration entraînant des suppressions de personnels (1).

Les CAF ont deux rôles : assurer la rentrée des cotisations patronales tout en versant les prestations. De plus, elles doivent faire face à une augmentation brutale du nombre de familles allocataires (plus de 40 % par an). Dans le cadre de la loi du 22 août 1946, quatre prestations sont servies à ces familles : les allocations familiales, les allocations de salaire unique, les allocations prénatales et les allocations de maternité. Les CAF doivent roder une institution entièrement nouvelle. L'objectif donné par l'Union nationale des caisses d'allocations familiales (UNCAF) (2) est triple : organisation, modernisation, normalisation.

Le passage au traitement et au paiement directs des prestations par les CAF nécessite l'embauche d'un personnel supplémentaire. Pourtant, dans la grande majorité des cas, les CAF ne disposent pas de locaux adaptés, puisqu'elles sont logées pour la plupart dans d'anciens locaux d'habitation. En 1949, pour 43 % d'entre elles les locaux sont insuffisants, et pour 26 % les locaux sont dispersés. Cette situation s'aggrave au fil des années pour s'inverser vers 1954-1955 avec le départ des agents des services de recouvrement des cotisations vers les URSSAF (3). Les mauvaises conditions d'installation des services annihilent partiellement les efforts réalisés dans leur réorganisation rationnelle et l'amélioration du rendement. Toutefois, à partir de 1949, on peut considérer que les CAF sont parvenues à trouver leur mode de fonctionnement.

Le 1^{er} septembre 1948, la création de l'allocation logement familiale oblige les CAF à prendre en compte une prestation nouvelle et différente de celles gérées jusque-

(1) En 1946, il a fallu passer de plus de trois cents caisses de compensation à cent quatorze CAF.

(2) Qui deviendra, en 1967, la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF).

(3) La première URSSAF a été créée à Paris en avril 1948, puis à Bar-le-Duc en février 1951, à Besançon en janvier 1952. Le mouvement de création s'est accentué en 1954-1955.

là. D'abord, il leur faut recueillir des renseignements sur les ressources de leurs allocataires (4). Ensuite, cette prestation impose une refonte des services et, peu à peu, leur mécanisation. Enfin, dès janvier 1949, elle draine un public nombreux à l'accueil des CAF.

En 1948, les statistiques nationales se préoccupent des modes de paiement utilisés par les CAF. Le paiement par l'employeur subsiste en déclinant régulièrement. Le moyen le plus utilisé reste le mandat postal dans 37 % des cas, suivi par l'agent-payeur dans 26 % des cas. Soixante-six CAF assurent un paiement par guichet (soit 9 % des paiements) dans une proportion allant de 90 % à Nice à moins de 1 % (Poitiers, Blois, Quimper, Le Havre). A partir de 1954, les paiements par guichet sont en hausse. Une première différenciation est pratiquée dans le décompte. Elle permet d'observer que 13 % des prestations mensuelles sont payées par guichet ainsi que 17 % des prestations d'autres natures. Si le premier chiffre reste à peu près constant ou connaît une évolution minime, le deuxième présente une progression rapide puis, ensuite, une stabilisation. Dans les années soixante, les deux chiffres tournent autour de 4 %. La situation semble totalement maîtrisée, les familles allocataires n'ayant plus à venir dans les locaux de leur CAF pour être payées.

La qualité du service, axe principal de la légitimité des CAF

Durant leurs vingt premières années d'exercice, les CAF s'évertuent à effectuer un travail de rationalisation nationale. L'objectif consiste à parvenir à assurer à leurs allocataires, n'importe où en France, un paiement des prestations de plus en plus rapide, sûr et régulier, ainsi que peu coûteux pour le cotisant. Cette qualité du service – axe principal de la légitimité des CAF – passe par la formation du technicien, l'organisation méthodique de la chaîne de liquidation, l'utilisation de la mécanographie puis des prémices de l'informatisation, le tout devant présenter une diminution du coût de l'allocataire. L'efficacité technique prime avec, de manière concomitante, la question de la « rationalisation des choix budgétaires », même si durant cette période l'expression n'est pas encore utilisée.

Quant à l'appréhension de la satisfaction de l'allocataire, elle reste contrainte dans une vision strictement monétaire. Elle passe par les indicateurs de fiabilité du traitement (zéro erreur), d'exactitude du montant (zéro indu) ainsi que de rapidité et de régularité du paiement (zéro retard). Dans ce cadre, la mise en place de chaque nouvelle prestation représente un nouveau défi technique, qui doit parvenir à se résoudre dans le cadre d'une

organisation rationnelle du travail. Les différents documents existants sont exclusivement orientés sur la recherche de l'efficacité administrative, menée dans un cadre budgétaire restrictif. D'ailleurs, en 1958, dans le bilan effectué sur les dix années de législation, le conseiller d'Etat Jacques Doublet avertit que « *la recherche de l'adaptation des allocations familiales aux cas individuels ne saurait être poussée trop loin dans le cadre de la législation* ». L'idéal semble être constitué par la « *caisse de haute efficacité technique* » assurant un traitement bureaucratique classique, pour servir des prestations simples et universelles, sans contact verbal ou physique avec l'allocataire.

1960 : le problème des relations publiques s'affirme

A la fin des années cinquante, à l'occasion de l'achèvement de la réorganisation des services, le problème des relations publiques s'affirme comme l'une des nouvelles composantes de l'efficacité administrative. Toutefois, cette volonté ne se concrétise pas toujours dans les faits, puisque la conscience des besoins qu'elle engendre n'est pas au rendez-vous. Ainsi, un hall d'accueil est créé mais sans vraiment penser au public. Il faut faire passer l'idée du public dans le quotidien.

En novembre 1957, au cours des journées d'études annuelles des directeurs de CAF, Pierre Laroque intervient 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* ». 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. 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.

En 1961-1962, l'UNCAF insiste pour qu'une attention particulière soit portée au niveau des rapports avec les ressortissants. Elle décide de faire appel à des organismes de recherches extérieurs pour mieux comprendre l'influence des prestations familiales sur le niveau de vie des familles allocataires, jusque-là fort peu connue. Comme l'écrit P. Laroque, « *trop souvent la politique*

(4) Ces renseignements ne concernent alors que 0,8 % des familles allocataires, puis 4 % en 1954, 28 % en 1970 et 33 % en 1974.

sociale, à tous les niveaux, est définie en fonction d'impressions plus ou moins fondées ou de la pression des circonstances. Son efficacité est considérablement accrue lorsqu'elle peut s'appuyer sur des données scientifiques précises ». L'enquête sur les conditions de vie des familles, menée par le CREDOC en 1963, permet d'aller au-delà du simple versement de prestations. En effet, elle permet de poser la question de l'impact de ces ressources monétaires régulières sur les bénéficiaires et leurs comportements.

Cette démarche commence en février 1962 par une première enquête auprès des CAF sur le thème « Diffusez-vous un livret d'accueil ? ». Trente-deux CAF répondent positivement. Trente d'entre elles diffusent le livret élaboré par l'UNCAF, deux utilisent leur propre production (5). En mars 1962, une étude sur l'amélioration des relations avec le public est menée à la CAF de Montauban (Tarn-et-Garonne). L'analyse montre que 50 % des contacts au guichet se produisent pour un simple dépôt de pièces, 15 % pour une réclamation sur la date de paiement du mois en cours. Le reste des contacts correspond à des demandes de renseignements, principalement sur les mécanismes d'attribution de l'allocation logement, puis sur ceux du salaire unique.

En 1964, une enquête sur la clientèle des guichets est lancée

Le 11 mars 1964, la commission permanente « organisation-formation » de l'UNCAF forme un groupe de travail chargé d'examiner différents aspects des relations publiques. Il réunit les directeurs volontaires de plusieurs CAF (6). Pour les membres de ce groupe « les améliorations apportées à la réception sur place ne sont concevables que dans le cadre de la recherche d'une réduction de la fréquentation des guichets ». Une solution préconisée consiste en l'organisation de permanences décentralisées.

Le 13 mars 1964, une enquête sur la clientèle des guichets est lancée. Dans le texte introductif, il est écrit que « bien que la plupart des caisses aient considérablement amélioré les organisations intérieures pour servir régulièrement et rapidement les allocataires, bien qu'elles aient normalisé et personnalisé leurs relations avec le public, il n'en demeure pas moins qu'un nombre important de personnes continue à se présenter aux guichets des organismes (moyenne mensuelle de 2 000 personnes pour seize caisses d'importance diverses) ». Les 1^{er} et 3 avril 1964, le questionnaire est étudié par le groupe de travail. Le 8 avril, il fait l'objet d'une dernière modification, l'introduction de deux questions concernant les bureaux ou guichets décentralisés. L'objectif consiste à pouvoir présenter des propositions lors de l'assemblée générale des CAF les 22 et 23 mai 1964. Elles s'organisent autour de quatre thè-

mes : l'accueil, l'information, les liaisons et la formation du personnel.

Les résultats de l'enquête sont publiés en décembre 1964 (7). Le questionnement qui guide cette enquête est le suivant. La croissance ininterrompue des moyens administratifs soulève des problèmes d'ordre humain de plus en plus difficiles à résoudre. Soucieux de garder le contact avec une réalité mouvante et toujours particulière, les textes s'appliquent à déterminer et à satisfaire les besoins de chacun. Cet effort, parfois peu réaliste, impose l'utilisation de matériels techniques de plus en plus complexes – par conséquent de plus en plus vastes –, appelle inéluctablement une concentration des machines et des organismes et crée des masses administratives toujours plus éloignées de ce public duquel on souhaite, au contraire, se rapprocher.

L'objectif de l'enquête était l'examen des méthodes destinées à « fortifier la ligne de contact du public ». Les questions étaient les suivantes :

- Qu'entend-on par « la ligne du public » ? Que désire ce public et de quelle manière exprime-t-il ces désirs ?
- Les relations que le public entretient avec l'organisme sont-elles déterminées exclusivement par le degré de satisfaction ? Plus précisément, exprime-t-il surtout des réclamations, c'est-à-dire des plaintes ou des récriminations plus ou moins justifiées ?
- Ces notions étant acquises, de quelle manière l'organisme prend-il conscience des désirs et des réclamations ? Préviend-il ces réclamations ? Renseigne-t-il, sur un plan général et non plus particulier, l'ensemble des ressortissants ?
- L'organisme étant un service parapublic, entretient-il (et de quelle manière) des relations avec les différentes institutions locales ou départementales (mairies, préfectures, groupements) et quel est l'objet de ces relations ?

La découverte du public accueilli

Onze CAF ont communiqué l'ensemble des réponses. A la deuxième partie de la première question, bien qu'insistant sur son exigence d'être servie rapidement

(5) Il s'agit de la Caisse centrale d'allocations familiales de la région parisienne (CCAFRP) et de la CAF de Saint-Etienne (Loire).

(6) Les CAF concernées par cette démarche sont celles de Beauvais, de Bordeaux, de Caen, de Chartes, de la CCAFRP, du Mans, de Maubeuge, de Saint-Etienne et de Rodez.

(7) « La ligne de contact avec le public. Ligne administrative et ligne du public », *Organisation CAF*, 1964, n° 12, p. 1339 à 1346. Cette revue de l'UNCAF a commencé à paraître en mars 1954. Dans ces débuts, elle ne présente que la compilation thématique des articles d'organisation et de gestion parus dans d'autres revues de l'UNCAF. A partir des années soixante, elle publie des articles originaux. Elle disparaît avec son 12^e numéro au premier trimestre 1964. Une nouvelle revue *Organisation et gestion CAF* lui succède. Elle disparaît avec son 56^e numéro au quatrième trimestre de 1977. Le dépouillement intégral de ces deux revues a été effectué dans le cadre de cette étude.

et régulièrement, il apparaît que la population des bénéficiaires reste individualiste et que les menaces de massification la déroutent et l'accablent. Sa présence au guichet constitue une forme plus ou moins consciente du refus de l'immatriculation numérique dont elle se sent devenir l'objet. A la deuxième question, les CAF estiment que moins de la moitié des réclamations s'avère justifiée, puisque les CAF possèdent peu ou pas de moyens d'action efficaces pour une amélioration réelle de la législation. Généralement, les CAF reçoivent le public au siège en utilisant le guichet traditionnel. Les directeurs pensent pouvoir améliorer le contact par la création, lorsque les locaux s'y prêtent, de boxes ainsi que la mise en place d'agents spécialisés dans l'accueil (hôtesses). Ils remarquent également leur méconnaissance des populations accueillies et envisagent de s'orienter vers une exploration psychosociologique du public.

Suite à cette enquête, préoccupée par la surfréquentation de ses guichets, la CAF de Clermont-Ferrand (Puy-de-Dôme) sollicite l'avis technique de l'UNCAF. L'hypothèse de travail laisse supposer que le caractère vital des prestations familiales pour certains allocataires les amène à se présenter aux guichets au moindre retard de versement. En 1966, vingt-cinq CAF ont été analysées. Au vu des résultats, elles mettent en œuvre des actions correctrices, portant notamment sur la multiplication des guichets et la décentralisation de certains d'entre eux, l'amélioration matérielle des locaux d'accueil, l'aménagement des heures d'ouverture, l'affectation d'un personnel plus qualifié pour accroître la rapidité du service.

Une partie de ce travail d'évaluation est l'objet d'articles parus dans la revue *Organisation et gestion Caf*. Il apparaît qu'une segmentation des formes d'accueil est pratiquée. La CAF d'Auxerre (Yonne) a institué neuf permanences spécialisées dans la gestion de l'allocation logement. La CAF de Chartres (Eure-et-Loir) a créé des permanences décentralisées « toutes prestations » à Dreux, en octobre 1964, à Châteaudun, en octobre 1965 et à Nogent-le-Rotrou en octobre 1967. Pour sa part, la CAF d'Auxerre en a créé deux, à Sens et à Avallon. En 1968, une deuxième enquête guichet « Les contacts du public avec les CAF » est réalisée pour actualiser les données.

1970 : une recherche sur le mode de paiement des prestations et la fréquentation des guichets

En 1970, le bureau de la Recherche de la CNAF commande un rapport de recherche à Antoinette Catrice-Lorey du Centre de recherches en sciences sociales du

travail de l'université de Paris sud. Comme l'indique P. Laroque dans sa préface, l'objectif consiste à porter son regard au confluent de l'automatisme des mécanismes et de l'individualité du cas social. Deux aspects complémentaires sont particulièrement observés : le mode de paiement des prestations et la fréquentation des guichets.

Concernant le premier aspect, les auteurs du rapport affirment que si l'action de payer chaque mois les prestations familiales est, pour les organismes, la démarche la plus usuelle, les décisions qui s'y réfèrent n'en constituent pas moins une pièce maîtresse de leurs politiques en ce qu'elles conditionnent à la base l'organisation des rapports avec le public. Sur les trois modes de paiement en usage, par mandat, par agent payeur, par virement, le dernier mode est celui qui assure la plus grande ponctualité et, par là même, la plus faible fréquentation des guichets. En définitive, il semble que la politique de paiements d'une CAF doit être conçue comme la toile de fond des rapports avec le public. Normalement, la démarche à la CAF n'est pas une démarche de règlement.

Concernant le deuxième aspect, les guichets retenus sont soit situés dans les locaux de la CAF, soit décentralisés. Le rapport démontre que la propension à fréquenter les guichets n'est pas la même chez tous les bénéficiaires. Elle constitue le comportement normal pour ceux qui se trouvent sur le plan économique comme sur le plan culturel en situation d'insécurité. D'après le CREDOC, 55 % de la population allocataire en général appartient à la catégorie ouvriers. L'enquête montre que cette catégorie représente 71 % de ceux qui viennent au guichet. Cet « effet allocataire » joue avec un coefficient quasi constant dans tous les organismes. La décentralisation administrative est peu développée dans les CAF. Elle s'exerce rarement sous la forme d'un bureau permanent, mais plutôt sous celle de consultations données dans des locaux habituellement réservés à d'autres usages. Les difficultés principales de ce type d'installation sont liées au personnel à y affecter ainsi qu'au manque de liaisons informatiques avec la CAF.

Comme l'indique en conclusion A. Catrice-Lorey, les CAF « *faute de viser à une rentabilité proprement dite "doivent" s'attacher à accroître le rendement de leur effort social. [...] Dans une caisse où la fréquentation des guichets sera ramenée à des proportions normales, soit aux proportions du service qu'il faut rendre à des catégories de bénéficiaires plus démunis en leur favorisant un certain type de communication avec l'administration qui leur délivre les prestations, les communications directes avec les allocataires se trouveront dépouillées de leurs aspects inutiles et perturbants, aussi inutiles pour les usagers que perturbants pour l'organisme* ».

L'institution a tendance à se retourner sur elle-même

En janvier 1971, la revue *Organisation et gestion Caf* se dote d'une rubrique trimestrielle « Ligne du public ». Son objectif, tel qu'il est défini lors de la première parution, est le suivant : « *L'institution, comme tout ensemble administratif, a tendance à se retourner sur elle-même plutôt que de fixer en permanence son organisation par rapport au service public qu'elle doit assurer. Optimum rappelle ici la prééminence des besoins des familles allocataires sur les besoins purement administratifs et illustre par l'exposé de réalisations exemplaires ou intéressantes cette nécessité* ».

Le bilan de ces années montre également que l'objectif de contenir la quantité de personnel affecté aux services administratifs a été rempli. Tandis que le nombre de familles allocataires passait de 1 802 000 en 1948 à 4 450 000 en 1969, la croissance du personnel a été lente, régulière et assez faible jusqu'en 1960, légèrement plus sensible et irrégulière ensuite. Pour le conseil d'administration, « *si la mécanisation peut et doit conduire à une réduction des effectifs, cette réduction est souvent compensée par le fait que les caisses sont amenées à assumer, de façon plus complète, certaines tâches traditionnelles et que, d'autre part, la mécanisation peut les conduire à effectuer des tâches nouvelles jusque-là plus ou moins négligées* ».

Le tournant s'amorce en 1971 avec la création de l'allocation d'orphelin et, en 1972, des allocations aux handicapés. Une commission issue du conseil d'administration de la CNAF décide, le 15 mai 1972, de lancer une enquête sur l'opinion des allocataires. Elle se déroule du 14 décembre 1973 au 29 avril 1974. Enfin, une enquête sur l'évolution des modes de paiement des prestations depuis 1960 est effectuée. Elle indique un changement de tendance à partir de 1965. Le développement le plus rapide est constitué par le paiement scriptural (virement postal ou bancaire). Le déplacement de l'allocataire pour percevoir ses prestations ne s'effectue plus que dans 6,8 % des cas. Les CAF sont confrontées à l'afflux d'un public captif de plus en plus diversifié, de plus en plus difficile à gérer, puisque ne rentrant plus dans les critères de gestion technique de sa population familiale traditionnelle.

Le virage s'accroît en 1976 avec le constat de la baisse de l'effectif des familles allocataires conjugué à l'accroissement du nombre des bénéficiaires de l'allocation de parent isolé, entrée en vigueur au 1^{er} octobre 1976. Les CAF tentent alors de mieux connaître les familles allocataires, en commençant à fournir à la CNAF, d'une manière plus globale et systématique, les renseignements sur leurs revenus (8). En 1977, la part des allocations familiales dans l'ensemble des prestations versées

passé en dessous des 50 % (49,3 %). La nature même de l'institution s'en trouve définitivement changée, ce qui implique une évolution de la connaissance des allocataires. Aussi, il se produit un déplacement de la recherche de la connaissance passant de l'institution elle-même vers les allocataires.

Entre logique des droits et logique des besoins des allocataires

En 1979, Jean-Luc Outin rend à la CNAF son premier rapport de recherche intitulé « Familles et droits sociaux, les modalités d'accès aux prestations familiales » (9). L'hypothèse de départ est l'existence d'une opposition entre une logique des droits sur laquelle se fondent les CAF et une logique des besoins caractéristiques des allocataires. L'accès aux prestations se trouve analysé en termes de passage d'une logique à l'autre. Son analyse conduit à distinguer quatre groupes principaux d'allocataires : les familles adaptées à la logique institutionnelle, les familles ayant besoin d'une aide technique, les familles ayant besoin d'une aide personnalisée et les familles inadaptées à la logique institutionnelle

Par ce travail, l'objectif des CAF consistera à adapter la stratégie de modernisation mise en œuvre dans l'institution (gestion automatique des droits) aux savoir-faire des allocataires. Cet entre-deux passe par la construction d'une relation personnalisée par le biais du téléphone et de l'accueil.

A partir de 1982, une rubrique « accueil du public » est insérée dans les volumes annuels de statistiques. Le mode de paiement par guichet est descendu au-dessous de 0,5 % depuis 1979, ce qui implique que la grande majorité des 7 765 076 personnes reçues dans l'année au siège de la CAF (76 %) ou dans les 2 026 permanences administratives extérieures (24 %) est venue pour l'étude de ses droits. Le phénomène sera davantage marqué avec la création du revenu minimum d'insertion en décembre 1988.

« Le choc en retour de la pauvreté »

Durant son histoire, l'institution a dû marquer fortement sa capacité à assurer, pour la plus grande partie

(8) Les statistiques sur les ressources des familles en 1975 sont publiées pour la première fois. Elles compilent les données de 91 CAF, représentant 85,5 % de l'effectif global des familles allocataires.

(9) Ce rapport fera l'objet d'une deuxième enquête et d'un nouveau rapport de J.-L. Outin en 1992 intitulé « Les allocataires et leurs caisses d'allocations familiales ». Dans ce deuxième rapport, la classification évolue vers « citoyens », « abonnés », « usagers » et « exclus ». Elle démontre également que la gradation n'est plus aussi linéaire, des passages pouvant se produire de manière aléatoire entre les catégories.

des familles allocataires, le paiement des prestations. Lorsque son organisation technique et la formation du personnel lui ont permis d'atteindre cet objectif, il a fallu aller regarder aux marges. C'est-à-dire comprendre pourquoi une partie résiduelle de la population ne rentrait pas dans le cadre de traitement commun. En un peu plus de quarante années, le problème s'est trouvé transposé vers l'amont de l'acte du service de la prestation, c'est-à-dire vers l'accueil de liquidation et non plus vers celui de paiement.

De plus, depuis 1971, les familles les plus défavorisées refusent le traitement de masse, veulent des conseils plus individualisés pour se repérer dans le maquis des prestations. Comme l'indique Pierre Strobel, les CAF subissent alors « le choc en retour de la pauvreté ». Au début des années quatre-vingt-dix, les gestionnaires tenteront une réintroduction volontariste de la préoccupation du client et du service. Cela se traduira, concrètement, par un double investissement dans les

outils technologiques (axe interne) ainsi que dans la diversification des modes de communication (axe externe).

Bibliographie

Doublet J., Laroque P., Rain E. et Sauvy A., *Réflexions sur les prestations familiales, 10 années de fonctionnement*, *Etudes Caf*, UNCAF, 1962, n° 3.

Bulletin Caf, Compte rendu des journées d'études des directeurs des CAF de l'année 1957, avril 1958, p. 229 à 234.

Netter F., *Organisation et mécanisation*, *Bulletin CAF*, janvier 1958, p. 33 à 37.

CREDOC, « *Les conditions de vie des familles* », Paris, *Etudes Caf*, UNCAF, 1967, n° 11 (préface de Pierre Laroque).

Catrice-Lorey A., « *Rapports avec le public et politiques de gestion des caisses d'allocations familiales* », *Etudes Caf*, CNAF, 1972, n° 15.

Strobel P. in *La relation de service*, UCANSS, juin 1997, p. 13 à 19.

Les enfants de moins de 6 ans et leurs familles en France métropolitaine

par Marie Avenel * en collaboration avec Nicole Roth **

* Ministère de l'Emploi et de la solidarité, DREES. ** INSEE.

L'évolution du nombre d'enfants de moins de six ans comme celle de l'activité féminine salariée jouent un rôle déterminant dans l'évaluation des besoins en matière d'accueil de jeunes enfants. En dépit d'une baisse du nombre de naissances depuis le milieu des années soixante, les besoins en terme de modes d'accueil se sont considérablement accrus dans la mesure où, depuis les années cinquante, les femmes sont de plus en plus nombreuses à exercer une activité professionnelle salariée.

Cette participation croissante des femmes sur le marché de l'emploi a conduit les pouvoirs publics à repenser les politiques menées en direction des jeunes enfants et plus particulièrement, celles menées envers les enfants de moins de trois ans (1). Malgré le développement d'une politique de diversification des modes d'accueil durant les

années quatre-vingt, certains parents rencontrent encore des difficultés pour faire garder et accueillir leurs jeunes enfants. Ces difficultés, rappelées lors de la Conférence sur la famille de juin 2000, ont donné lieu à un ensemble de mesures spécifiques, décidées à cette occasion.

Sans s'attacher aux différents dispositifs de prise en charge, cet article vise à présenter de façon synthétique les caractéristiques des enfants de moins de six ans et du milieu familial dans lequel ils grandissent. Ces aspects contribuent en effet à une première approche des besoins existants en matière de modes d'accueil.

(1) Si la question des modes d'accueil concerne l'ensemble des enfants d'âges préscolaire (moins de six ans), elle est particulièrement sensible pour les enfants de moins de trois ans. En effet, à partir de trois ans, les jeunes enfants sont quasiment tous accueillis en classe de maternelle.