

# Caisses d'allocations familiales et Métropoles : une nouvelle donne pour la gouvernance des politiques sociales

Par Philippe Simonnot, *Directeur de la CAF du Rhône*



Le mouvement de décentralisation engagé à partir des années 1980 a conduit les collectivités locales à s'emparer largement des politiques sociales de proximité. Dotées de compétences propres et d'un pouvoir de décision autonome, elles sont devenues des acteurs publics majeurs de la vie locale. Bénéficiant du principe de libre administration garanti par l'article 72 de la Constitution, elles disposent d'une capacité d'action renforcée, même si l'exercice de cette liberté doit s'accommoder des contraintes définies par l'État au titre de sa contribution au budget des collectivités<sup>1</sup>.

Les récentes réformes de l'organisation décentralisée de la République ont voulu donner une impulsion nouvelle à l'action publique : regroupement territorial des régions et renforcement de leurs attributions, recentrage des compétences des départements sur la solidarité, développement de l'intercommunalité et création d'un nouveau statut pour les métropoles. Au titre de la période 2003-2016, de nombreux textes de loi ont été adoptés pour réformer l'organisation décentralisée de la République.

La création de la métropole de Lyon procède d'une démarche spécifique. Dotée d'un statut particulier, elle est la seule des métropoles à intégrer dès sa création l'ensemble des compétences de l'ancienne communauté urbaine et de l'ancien conseil général.

L'assemblage des politiques publiques entre ses mains lui donne une capacité d'action élargie. Au titre de la gouvernance des politiques sociales de proximité, elle associe pleinement la caisse d'allocations familiales dans le cadre de ses missions de service public.

<sup>1</sup> L'État est aujourd'hui le premier contributeur au budget des collectivités territoriales : les concours financiers de l'État en faveur des collectivités territoriales représentaient en 2015 un montant de 55,9 Mds d'euros. Parmi ces contributions, la dotation globale de fonctionnement de 36,6 Mds d'euros est répartie entre les communes (40 %), les départements (29 %), les EPCI (18 %) et les régions (13 %). L'État assure la collecte des impôts locaux et joue un rôle de péréquation budgétaire pour pallier l'inégalité des ressources locales (cf. le rapport de l'Observatoire des finances locales relatif à l'état des lieux des finances des collectivités locales en 2015).



## I- Le temps des métropoles

Les métropoles représentent 25 millions d'habitants et concentrent la moitié du produit intérieur brut. L'idée de renforcer les métropoles n'est pas sans éveiller des craintes. Certains y voient un risque d'accroissement du décrochage des territoires : d'un côté, un monde urbain captant les ressources économiques du pays et de l'autre, un espace rural condamné à être un désert économique, un désert culturel, un désert médical voire un désert numérique. D'autres au contraire soulignent que les richesses produites au sein des grands pôles urbains ne manquent pas de profiter aux territoires périphériques et qu'à défaut, ceux-ci seraient plus appauvris<sup>2</sup>. L'essor de l'ère numérique accentue cette analyse dès lors que les échanges et le commerce peuvent s'affranchir des frontières géographiques.

Le législateur a tranché ce débat en affirmant les métropoles au cœur de la réforme territoriale. L'objectif est de renforcer les territoires de la République pour œuvrer au redressement économique. Les années 2008 marquées par la crise des subprimes sont encore dans les esprits, avec leur impact sur le nombre de personnes privées d'un emploi et son corollaire au titre des bénéficiaires de minima sociaux. Les décideurs publics ont intégré que le réveil économique espéré passe par l'investissement dans les infrastructures, et que c'est bien l'une des vocations, à côté de l'État, des métropoles. Celles-ci concentrent des fonctions économiques mais aussi la compétence sur les réseaux de transport, le développement des ressources universitaires et de recherche, et soutiennent l'innovation pour mieux préparer l'avenir. La réforme territoriale est aussi l'occasion d'optimiser l'organisation de l'action publique dans un contexte de baisse des dépenses publiques.

### I-1/ Un succès inattendu du désir de métropole

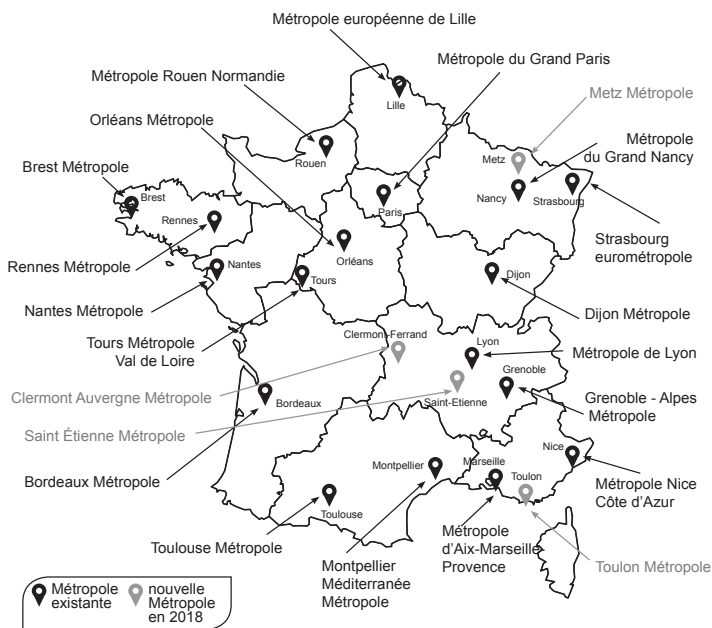
Indépendamment de la métropole du Grand Paris<sup>3</sup>, de la métropole de Lyon et de la métropole d'Aix-Marseille-Provence dotées d'un statut particulier, la nouvelle carte de France devait comprendre au départ dix nouvelles métropoles : Rennes, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Brest, Lille, Rouen, Grenoble, Strasbourg et Montpellier.

Conçue à l'origine pour donner aux très grandes villes une cohérence territoriale et une visibilité sur le plan européen, l'affirmation des métropoles a suscité un réel engouement incitant les élus des grandes villes à s'y intéresser. La métropole du Grand Nancy a ouvert la voie ; les agglomérations de Dijon, Orléans, Saint-Etienne, Toulon, Clermont-Ferrand, Metz et Tours se sont mises sur les rangs, désireuses d'accéder à un statut désormais convoité par la plupart des maires de grandes villes. La loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris a été mise à profit pour apporter les ajustements souhaités.

2 Cf. la chronique de Julien Damon, professeur associé à Sciences Po, « La métropole, une phobie française », publiée au journal Les Echos, 29 mars 2017

3 La ville de Paris était déjà à la fois une commune et un département, tous deux administrés par les mêmes organes de gouvernance, la maire de Paris étant aussi présidente du conseil départemental. La loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain a créé une collectivité à statut particulier dénommée « Ville de Paris » en lieu et place de la commune et du département de Paris.

En accédant à cette demande, le législateur a toutefois posé une obligation : par voie de négociation, la métropole doit absorber au moins trois des compétences départementales sur une liste de dix. Et si cette discussion devait s'enliser sans parvenir à un accord, toutes les compétences du département seraient transférées automatiquement à la métropole.

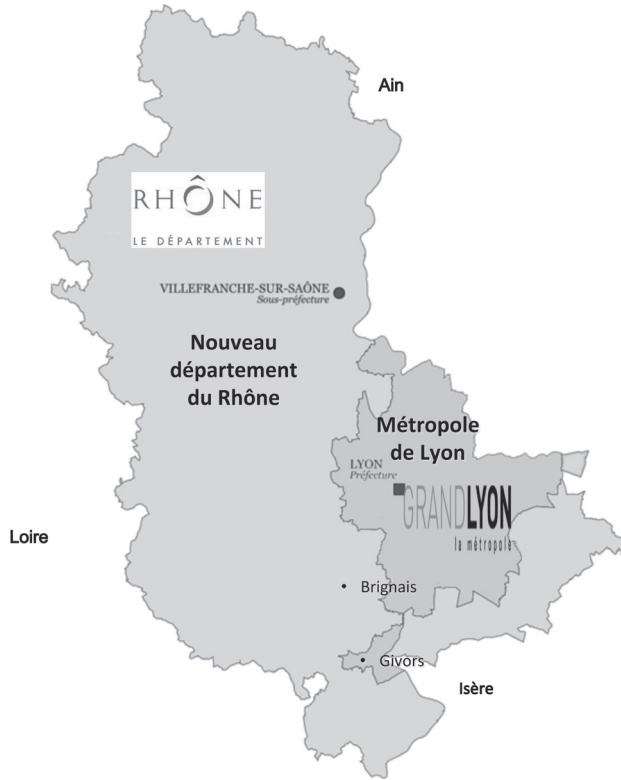


## I-2/ La métropole de Lyon : « l’assemblage de l’humain et de l’urbain »

La métropole de Lyon créée par la loi du 27 janvier 2014 dite loi MAPTAM<sup>4</sup> se distingue des autres à un double titre : d’une part, elle est dotée du statut de collectivité territoriale à part entière et non du statut d’établissement public de coopération intercommunale. D’autre part, la métropole de Lyon est une collectivité à statut particulier au sens de l’article 72 de la Constitution, en ce qu’elle exerce, sur le territoire des 59 communes qui la composent, à la fois les compétences dévolues au conseil départemental et celles de l’ancienne communauté urbaine du Grand Lyon. Cette originalité a donc valeur d’expérimentation.

Compte tenu de ses nouvelles compétences, la métropole de Lyon exerce une responsabilité directe sur la majeure partie des dispositifs sociaux et médico-sociaux, regroupés en trois grandes familles : la politique enfance et famille, la politique personnes âgées et personnes handicapées, et la politique de l’habitat et du logement.

<sup>4</sup> Loi MAPTAM : Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l’action publique territoriale et d’affirmation des métropoles



Les atouts du modèle lyonnais sont à rechercher dans la capacité à agir sur plusieurs fronts et à mieux articuler les politiques publiques entre elles. C'est l'ambition du rapprochement de « l'humain et de l'urbain » selon la définition de Gérard Collomb, à l'époque, sénateur-maire de Lyon. Le développement économique est regroupé avec la politique de l'emploi et la politique de l'insertion ; le dispositif de soutien aux entreprises se déploie avec l'objectif d'insertion des personnes éloignées de l'emploi. La politique de l'habitat n'est pas dissociée de la politique du logement ; dans le cadre de la politique d'urbanisme qu'elle porte, la métropole dispose des meilleurs leviers pour corriger dans la durée l'implantation du logement social. Cette architecture donne une puissance d'action plus vigoureuse pour renforcer les solidarités et les coopérations intercommunales.

## II- La soutenabilité des dépenses sociales

Depuis la décentralisation du RMI en 2004, la courbe des dépenses sociales a pris une allure inquiétante pour les présidents des assemblées départementales au point que plusieurs d'entre eux ont plaidé pour rendre à l'État la gestion du RSA. En 2016, les départements ont versé 36,8 milliards d'euros de dépenses sociales. La part des dépenses d'action sociale dans le budget de fonc-

tionnement des départements est en moyenne de 64%<sup>5</sup>. Si les départements ont bénéficié d'une embellie des droits de mutation, ils ont subi une baisse de la dotation globale de fonctionnement versée par l'État. Les départements sont donc confrontés à un effet ciseau entraînant une dégradation de leur capacité d'autofinancement<sup>6</sup>. L'inquiétude persiste d'autant plus que le défi de la dépendance est encore devant nous.

Pour la nouvelle métropole de Lyon, si la dépense sociale reste forte en valeur absolue, elle ne représente « que » 31,3 % des dépenses de fonctionnement dans le budget de la collectivité territoriale. La soutenabilité financière des dépenses sociales s'apprécie d'autant plus sereinement que la part des dépenses sociales n'affecte en rien la capacité d'investissement propre à engager de grands chantiers d'infrastructure pour l'avenir.

Le modèle lyonnais présente bien d'autres intérêts. S'il existe une pauvreté et une précarité cachée en milieu rural, les grandes agglomérations concentrent davantage les bénéficiaires des minima sociaux<sup>7</sup> ; les métropoles sont au cœur de la politique de la ville, confrontées à des défis spécifiques. Les politiques d'insertion ne se construisent pas à l'identique dans une grande agglomération urbaine et dans un espace rural. Les services de la métropole étant naturellement confrontés à des problématiques d'un territoire à dominante urbaine peuvent structurer et piloter leurs dispositifs d'insertion plus efficacement en évitant les risques de dispersion.

Par ailleurs, le modèle de la métropole lyonnaise favorise les mutualisations par le regroupement de compétences relevant de plusieurs collectivités : les « *maisons de la métropole* » succèdent aux « *maisons du Rhône* » implantées dans chaque bassin de vie pour être des lieux d'accueil de proximité ouverts au public au titre des missions exercées par la collectivité territoriale. On voit déjà s'esquisser un rapprochement entre les centres communaux d'action sociale, guichet social des communes et les maisons de la métropole souvent confrontés au même public et aux mêmes difficultés sociales.

### III- Les caisses d'allocations familiales acteurs des politiques publiques locales

Les caisses d'allocations familiales ont progressivement accru leur champ d'influence dans l'action publique locale. Indépendamment du versement des prestations légales aux allocataires, elles soutiennent le développement d'équipements et de dispositifs pour aider les familles : petite enfance, parentalité, aide au temps libre, centres sociaux, accompagnement des rythmes éducatifs, aide à domicile, médiation auprès des familles, politique de la ville. Plus récemment, de nouvelles missions leur ont été confiées par les pouvoirs publics qui conjuguent soutien individuel des populations et action partenariale : la prévention contre les expulsions, l'accompagnement des situations sociales en cas d'impayés de loyers, l'accompagnement des

5 La part des dépenses sociales dans le budget du département du Nord représente plus de 65% des dépenses totales de fonctionnement du département. Dans les Hautes-Alpes, elles sont inférieures à 51%. Source : DREES - Document de travail Série statistiques n°201 - septembre 2016.

6 Pour l'Observatoire national de l'action sociale (Odas), l'amélioration conjoncturelle des recettes fiscales locales en 2016 liée en grande partie à l'évolution dynamique des droits de mutation, n'annonce pas une résorption de la crise financière des départements (Cf Lettre de l'Odas relative aux finances départementales, mai 2017, « Dépenses départementales d'action sociale en 2016 : Des résultats en trompe-l'œil »)

7 La métropole de Lyon représente 75% de la population de la circonscription administrative du Rhône et 88% des bénéficiaires de minima sociaux

personnes confrontées à des impayés de pensions alimentaires.

Le domaine de compétences de la Métropole de Lyon

#### La vie quotidienne des habitants

- Habitat, logement
- Transport, mobilité
- Insertion
- Personnes handicapées
- Personnes âgées
- Famille
- Education, collèges
- Enfance
- Culture et sport
- ◇ Gares situées sur le territoire de la Métropole
- ◇ Prévention de la délinquance et accès au droit
- ◇ Infrastructures pour les véhicules électriques
- ◇ Services d'hygiène et de santé

#### Le développement de l'agglomération

- Développement économique
- Relations internationales
- Tourisme
- ◇ Équipements culturels métropolitains

#### Le territoire

- Aménagement urbain
- Développement durable énergie
- Planification territoriale
- Agriculture
- Aménagement du territoire
- Logement et développement urbain
- ◇ Milieux aquatiques et prévention des inondations

#### L'environnement

- Voirie
- Propreté
- Eau et assainissement
- ◇ Réseaux de froid et chaud urbain
- ◇ Distribution électrique et gaz
- ◇ Réseaux du Très Haut Débit

Compétence initialement exercée par :

- Le Grand Lyon
- Le Département du Rhône
- ◇ Autres compétences issues des communes

Les CAF tirent avantage d'être un service public national chargé de mettre en œuvre des politiques publiques sur l'ensemble du pays. Aux côtés de la caisse nationale des allocations familiales chargée de porter la vision d'ensemble, elles déclinent les politiques publiques dans un souci de respect de l'égalité républicaine. Enracinées dans leur territoire qui ne se confond jamais avec un autre, elles ajustent les politiques d'action sociale pour apporter une réponse qui tienne le plus grand compte des réalités de terrain. Les caisses savent réaliser des diagnostics locaux de qualité pour ouvrir le champ de la connaissance aux élus et soutenir les projets relevant

des politiques familiales et sociales. Elles savent mobiliser les leviers financiers dont elles disposent, qu'il s'agisse des fonds nationaux pilotés par la caisse nationale d'allocations familiales - et parfois perçus comme complexes par les partenaires - ou des fonds locaux relevant d'une appréciation au cas par cas impliquant le conseil d'administration.

## L'expérience du terrain

Les CAF savent défricher les réalités locales, déminer les sources de tensions, donner du sens en montrant les enjeux de l'action soutenue par les orientations de la branche Famille et tracer les perspectives qui peuvent être espérées dans l'intérêt des familles. Leur rôle de premier plan auprès du préfet dans l'animation et le pilotage du schéma départemental des services aux familles ne doit rien au hasard<sup>8</sup>.

Elles savent démontrer des qualités d'écoute, de pédagogie, de dialogue et de force de propositions qui se sont construites naturellement dans la relation entre le directeur assisté de ses équipes et le conseil d'administration dans le respect de ses diverses sensibilités. Cette relation complémentaire indispensable dans le cadre du paritarisme est une école de valeurs et de diplomatie qui a permis de forger un état d'esprit aiguisé aux exigences des réalités partenariales. Les CAF savent tenir leur rôle aux côtés des collectivités territoriales dans un esprit de neutralité indispensable pour respecter les choix politiques locaux qui trouvent leur légitimité dans le suffrage universel.

## La connaissance des métiers

L'expérience puisée dans l'histoire des équipements en gestion directe ou en gestion déléguée (crèches, centres sociaux...) a permis aux organismes locaux de bien connaître les métiers des structures sociales dans les quartiers : animateurs de centres de loisirs, éducateurs de jeunes enfants, auxiliaires de puériculture, directeurs de centres sociaux. D'autres métiers se sont développés avec l'essor des contrats enfance jeunesse : chargés d'études, statisticiens, conseillers territoriaux, chargés de développement.


Les CAF ont une longue tradition d'innovation et d'expérimentation sociale<sup>9</sup> encouragée par un équilibre stimulant des prérogatives entre le national et le local qui apporte une force de réactivité et d'agilité face aux urgences territoriales<sup>10</sup>. Cet équilibre gagnerait à être soutenu et valorisé.

Corrélativement, la qualité de visionnaires des dirigeants de la caisse nationale des allocations familiales a aidé à franchir une étape importante dans l'outillage de l'action sociale. À la fin des années 1990, la création du système d'information décisionnel (SID) conçu comme un véritable entrepôt de données a facilité l'extraction par les CAF des informations enregistrées au titre

8 La circulaire ministérielle n° DGCS/SD2C/2015/8 du 22 janvier 2015 relative à la mise en œuvre des schémas départementaux des services aux familles prévoit que la CAF assure le suivi et l'animation de la démarche et qu'à ce titre, elle est chargée, le cas échéant avec la MSA, des travaux préparatoires de diagnostic, d'instruction de projet et de rédaction, nécessaires à l'adoption du schéma ainsi que les tâches de secrétariat liées aux réunions des comités de pilotage.

9 Cf. n° Informations sociales, n° 174 de novembre et décembre 2012, Innovations et expérimentations sociales.

10 La CAF du Rhône s'est impliquée auprès du préfet et de la métropole de Lyon pour co-construire un programme d'accueil et d'intégration de 400 Rom dénommé programme « ANDATU » qui signifie en langue romani « pour toi ».



des allocataires en vue d'établir des diagnostics territoriaux. La matière première du travail des CAF pouvait alors être mise à profit pour aider à construire les politiques publiques.

## Des relations de confiance

La création de la métropole de Lyon s'inscrit dans une dynamique partenariale positive. Dès le départ, la CAF a été associée au titre des missions qu'elle porte auprès des familles et allocataires, notamment dans le cadre de la gestion du RSA. Les relations de confiance nouées ont amené la métropole à confier à la CAF des délégations supplémentaires dans la gestion de l'allocation, de nature à faciliter le service rendu aux bénéficiaires et d'améliorer les performances de gestion. La CAF a par ailleurs été sollicitée pour partager des éléments de connaissance et de réflexion indispensables pour éclairer les décideurs publics locaux.

## La question du rôle de « chef de file » de l'action sociale

La place des CAF dans l'action publique locale a pu être interrogée au moment où la loi du 13 août 2004 a confié au département le rôle de chef de file de l'action sociale<sup>11</sup>. Une étude de l'Institut national des études territoriales et de la direction générale de la cohésion sociale<sup>12</sup> souligne que si ce rôle se comprend aisément au regard des autres collectivités territoriales, la notion de chef de file n'a pas vraiment connu de contenu précis et sa réalité dépend de chaque territoire et de la capacité de la collectivité territoriale à l'exercer.

Dans son rapport relatif à « *l'avenir des politiques sociales des départements* » présenté en octobre 2016 à l'Assemblée des Départements de France, Frédéric Bierry, président du conseil départemental du Bas-Rhin revient sur la question du chef de file : « *L'indispensable mutation des politiques sociales ne pourra être opérante sans une profonde transformation de leur gouvernance. Il s'agit de clarifier le rôle de chacun (le « qui fait quoi »), de consolider la notion de chef de file et ses capacités à coordonner et mettre en œuvre une action publique à l'échelle du territoire (le « quoi ») et d'explorer d'autres modalités de mise en œuvre des missions sociales (le « comment »). Si l'échelon départemental est conforté dans son rôle d'ensemble de l'action sociale territoriale, cette responsabilité de chef de file nécessite d'être consolidée dans la pratique. La notion de chef de file n'a aujourd'hui pas de réel contenu juridique et souffre d'une quasi-absence de traduction opérationnelle dans la coordination de l'action publique territoriale* ».

Cette analyse est suivie d'une recommandation visant à « *donner un contenu ju-*

11 La notion de chef de file appliquée au département en matière d'action sociale a été consacrée par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003. Elle s'est traduite dans la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales : « *Le département définit et met en œuvre la politique d'action sociale, en tenant compte des compétences confiées par la loi à l'État, aux autres collectivités territoriales ainsi qu'aux organismes de sécurité sociale* ».

12 Étude de l'Institut national des études territoriales et de la direction générale de la cohésion sociale, La décentralisation des politiques sociales à l'aune des récentes réformes territoriales, septembre 2015.



*ridique et des moyens prescriptifs à la notion de chef de file ». Toutefois, la question n'est pas si simple au sens de l'analyse juridique. Selon Géraldine Chavrier, professeur de droit public à l'Université Paris I : « Si le chef de file n'a absolument aucun pouvoir de contrainte, c'est en vertu du principe d'interdiction de tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre »<sup>13</sup>. On voit mal pourquoi il en irait autrement à l'égard des organismes de Sécurité sociale sauf à remettre en cause les prérogatives des caisses nationales.*

La loi MAPTAM du 27 janvier 2014 a apporté une nouvelle rédaction à cette disposition. Elle désigne le département comme chef de file en matière « *d'aide sociale, d'autonomie des personnes et de solidarité des territoires* ». Cette modification de texte n'est pas sans importance. Elle éloigne les craintes que pouvait faire naître la terminologie « action sociale ». Elle positionne le chef de file au sens de la coordination de politiques sociales plus larges ce qui postule de situer l'intervention des partenaires dans le respect de leur autonomie propre.

Il faut admettre, ainsi que l'a souligné Michel Thierry, inspecteur général des affaires sociales qu'il « *est exceptionnel que des problématiques sociales complexes puissent être traitées dans le cadre d'un seul bloc de compétences. L'important est de travailler sur les articulations entre institutions et collectivités, de faciliter la synergie entre les acteurs* <sup>14</sup> ».

C'est bien ce choix qu'a fait la métropole de Lyon en ouvrant largement à l'ensemble de ses partenaires la table de travail pour construire le projet métropolitain des solidarités. Ce choix s'est imposé plus naturellement encore dans le contexte devenu incontournable de la maîtrise des dépenses publiques. Chaque partenaire est invité à prendre pleinement sa place pour éviter les risques de gaspillage par des doublons.

## IV- Agir plus loin ensemble

Avec l'esprit lyonnais, chacun trouve naturellement sa place pour agir ensemble dans la direction recherchée. Respectueuse du savoir-faire de ses partenaires, la métropole mobilise naturellement les énergies autour d'une belle ambition partagée au service des populations.

La dynamique engagée a permis aux partenaires de mieux se connaître et de bien comprendre le champ d'action de chacun. En laissant la place quand il le faut au partenaire lorsqu'il est mieux à même de prendre la main, elle tisse efficacement des liens de coopération pour aller plus loin ensemble.


Associée à la gouvernance des politiques sociales de proximité, la CAF est moins dans le rôle d'un opérateur intervenant au titre d'une programmation nationale que l'on se contenterait d'appliquer, mais davantage dans une mission de co-construction face à des enjeux qui sont ceux du territoire.

## La création de la métropole : l'opportunité d'un nouvel élan

Le regroupement des compétences départementales avec les prérogatives métropolitaines a nécessité l'engagement de chantiers d'envergure pour définir la nouvelle organisation, arbitrer

<sup>13</sup> La Gazette des communes, Acte III de la décentralisation : la réforme pas à pas.

<sup>14</sup> Michel Thierry, les enjeux de l'Acte III de la décentralisation, Politiques sociales et gouvernance, Informations sociales n° 179, septembre-octobre 2013.



les lignes de partage financières avec le conseil départemental, et situer la place de chaque agent territorial à l'échelle d'une nouvelle collectivité territoriale de 8 000 agents.

Tout en s'engageant dans ce travail titanesque, les responsables de la métropole ont voulu rapidement associer les partenaires à l'édification du projet. Avec délicatesse, la démarche s'est ouverte aux temps forts des orientations de la branche Famille et cette alliance a donné envie de poursuivre l'aventure au titre de l'innovation sociale.

## **Le schéma métropolitain des solidarités**

Ce projet a été mis en chantier à partir d'une vaste concertation avec les partenaires pour aboutir à une feuille de route sur l'ensemble des politiques sociales : la prise en charge des enfants dans le champ de la protection de l'enfance, le soutien de la place des parents, la promotion de l'autonomie des jeunes, la prévention précoce dans le domaine de la PMI, la promotion de la santé publique et du développement social, l'amélioration de la prise en compte des personnes âgées et des personnes en situation de handicap (logement adapté, accessibilité aux transports, à la culture ou au sport).

Ce schéma métropolitain a pleinement intégré les orientations proposées par la CAF sur la base des axes institutionnels.

## **Le schéma départemental et métropolitain des services aux familles**

L'impulsion donnée par la caisse nationale des allocations familiales pour la mise en œuvre des schémas départementaux des services aux familles, couvrant la petite enfance et la parentalité, a dû être adaptée pour tenir compte du dédoublement des compétences entre la métropole et le département. Si le préfet de région, préfet du Rhône, a voulu que cette démarche se traduise par un seul schéma pour la métropole de Lyon et le nouveau département du Rhône, il a néanmoins été admis que les diagnostics et plans d'action soient traduits distinctement pour chacun des deux territoires.

En effet, la création de la métropole a eu pour effet de détacher 59 communes de la compétence du conseil départemental sans impact sur le périmètre global de la circonscription déconcentrée de l'État. Seules les limites territoriales des arrondissements ont été ajustées pour que celles de l'arrondissement de Lyon coïncident avec la géographie de la métropole<sup>15</sup>.

Cette démarche de construction a abouti à la signature d'un document très détaillé de 180 pages permettant d'identifier la répartition de la population enfantine, ainsi que les caractéristiques des modes de garde (crèches et assistants maternels)

15 L'arrondissement de Lyon correspond désormais aux 59 communes de la métropole de Lyon et l'arrondissement de Villefranche-sur-Saône comprend 225 communes, dont 101 communes détachées de l'ancien arrondissement de Lyon.

avec une grille d'analyse partagée avec les partenaires. Au titre de la parentalité, s'agissant d'une compétence encore « neuve <sup>16</sup>», l'option a été prise de dresser un état des lieux des dispositifs existants : accompagnement des compétences parentales, renforcement des liens entre l'école et les familles, prévention de la rupture familiale, information et orientation des familles.

En complément du plan d'action élaboré, un guide pratique de 16 fiches action a été rédigé à l'usage des nombreux bénévoles qui œuvrent au titre de la parentalité.

Outre la métropole de Lyon et le nouveau département du Rhône, cette démarche a associé la Mutualité sociale agricole, l'association des maires du Rhône, l'association des maires ruraux du Rhône, l'Éducation nationale, le président de la Cour d'appel, la présidente de l'UDAF ainsi que des représentants d'associations d'éducation populaire, tous impliqués dans le pilotage et le suivi de cette démarche partenariale.

## **Le schéma départemental et métropolitain de l'animation de la vie sociale**

De longue date, la caisse d'allocations familiales a apporté son soutien pour l'intégration sociale des familles dans leur environnement et la cohésion sur les territoires. En 1970, la CAF de Lyon assurait la gestion directe de 16 centres sociaux sur un total de 36.

En 2017, la circonscription de la métropole de Lyon et du département du Rhône compte pas moins de 78 centres sociaux, tous en gestion associative et principalement implantés dans des communes en politique de la ville plutôt situées au sein de la métropole.

La CAF est reconnue pour son expertise relative à la dynamique des centres sociaux. Sa compétence en matière d'agrément qui relève du conseil d'administration y est pour beaucoup. Mais au-delà de cette mission première, la CAF mobilise un service d'ingénierie dont elle s'est dotée constitué d'anciens directeurs de centres sociaux expérimentés et capables de prendre la main lorsque la trajectoire dévie au sein des structures associatives qui gèrent les centres sociaux par nature fragiles. En complément à l'intervention de la fédération départementale des centres sociaux, la CAF est présente aux côtés des maires pour structurer l'analyse des situations et guider le sens de la réflexion et de l'action, en veillant à diffuser les bonnes pratiques. Ce savoir-faire fait autorité, y compris et surtout lorsqu'un centre social est en difficulté quelle qu'en soit la cause.

La métropole de Lyon s'est saisie de cette implication de la CAF pour signer avec elle une « *charte de partenariat sur l'apport des centres sociaux à l'expression et à la capacité d'agir des habitants dans la ville* ». Cet engagement dans l'animation de la vie sociale a été renforcé par différents outils de pilotage, et notamment le système d'échanges des centres sociaux en Rhône-Alpes (SERACS) co-piloté par la CAF et l'Union régionale des centres sociaux, et qui a inspiré plus récemment le système national (SENACS).

Dans le prolongement de ce partenariat avec la métropole, un protocole d'accord a été signé avec la Ville de Lyon pour mettre en place des conventions d'objectifs et de moyens avec les centres sociaux afin de leur donner une visibilité pluriannuelle sur les engagements attendus et les financements accordés.

<sup>16</sup> Circulaire interministérielle n° 2012-63 du 7 février 2012 relative à la coordination des dispositifs de soutien à la parentalité.



## La politique de la ville

La CAF est signataire du contrat de ville métropolitain dont la finalité est de concentrer et d'articuler les moyens humains et financiers au profit de 66 quartiers répartis dans 24 communes de la métropole. Ce contrat de ville prévoit trois domaines d'intervention : le développement économique et l'emploi, la cohésion sociale, l'amélioration du cadre de vie et le renouvellement urbain. Cette dynamique croise plusieurs politiques publiques soutenues par la branche Famille, notamment au titre de la petite enfance ainsi qu'au titre de la jeunesse et de l'implication des familles et des habitants dans la vie de leur quartier. La CAF met à profit cette signature pour valoriser les orientations de la politique institutionnelle d'action sociale et donner une plus grande visibilité aux dispositifs qu'elle met en œuvre.

La métropole affirme son attachement à prendre appui sur les 63 centres sociaux de son territoire en matière d'expression des habitants dans les quartiers en politique de la ville et renouvellement urbain. La charte de partenariat avec la CAF prévoit ainsi des travaux de veille sociale ainsi que des diagnostics actualisés qui sont précieux dans le dialogue avec les habitants des quartiers.

Au titre de ses compétences en matière de rénovation urbaine, la métropole associe l'ensemble des maires des communes concernées dans la présentation à l'ANRU d'un programme d'envergure pour réaliser des restructurations importantes des paysages urbains avec le souci du rééquilibrage territorial. Cette démarche prend appui sur les diagnostics sociaux associant les habitants des quartiers et les centres sociaux. L'assemblage des leviers économiques et sociaux trouve ainsi une traduction opérationnelle pour l'efficacité des politiques publiques.

### Des expérimentations sociales

Les relations partenariales tissées entre la métropole et la CAF trouvent de nouveaux prolongements pour apporter des réponses de proximité aux besoins identifiés. Plusieurs exemples illustrent cette volonté en commun :

Une plate-forme d'insertion est créée pour les mères isolées avec un jeune enfant. Cette plate-forme comprend un volet insertion par des ateliers collectifs et des simulations d'entretien. Durant cette phase d'accompagnement formation, les mères ont accès à une solution d'accueil ponctuel pour leur enfant dans une crèche de quartier associée au projet. Au titre de la petite enfance et de la parentalité, un travail d'apprentissage a vocation à préparer la mère pour qu'elle accepte les temps de séparation mère/enfant. C'est aussi l'occasion d'aider l'enfant à s'approprier avec les repères de la vie en collectivité.

Une expérimentation associant la FEPEM<sup>17</sup> en direction de plusieurs relais d'assistants maternels implantés dans les quartiers en politique de la ville apporte un réseau d'informations juridiques aux animateurs et propose des consultations pour le public confronté à des situations complexes.

---

17 Fédération des particuliers employeurs de France.

Une initiative baptisée « Éveil Mâtins » propose un service de babysitting pour des enfants de 0 à 12 ans en situation de handicap ou atteints de maladie, avec le concours d'intervenants recrutés principalement dans la population étudiante dans le domaine médico-social et soutenus par des professionnels et un psychologue.

Pour mieux aider les professionnels de la petite enfance à traduire en action et en comportement le développement durable, une journée de travail a été organisée autour de deux axes. D'une part, le développement des activités pédagogiques pour les enfants et la sensibilisation des parents : alimentation, activités physiques, espaces extérieurs, jeux et activités manuelles, estime de soi et bienveillance. D'autre part, l'appropriation de l'éco-responsabilité au quotidien : fonctionnement de la structure, approvisionnement et alimentation, gestes, environnement intérieur (circulation de l'air, régulation thermique, sons, ergonomie, mobilier).

Pour modestes qu'elles soient, ces illustrations témoignent d'une construction partenariale solide entre des acteurs qui se font confiance et qui se respectent dans leurs prérogatives respectives. À chaque fois, le soutien des familles est au cœur de la démarche conjointe, en particulier pour celles qui sont confrontées à des difficultés réelles, dont on sait qu'elles peuvent rapidement faire basculer dans un sentiment d'abandon.

## **Un partenariat à conforter au titre de l'évaluation des politiques sociales locales**

Les caisses d'allocations familiales ont su se doter de compétences internes pour analyser les données statistiques dont elles disposent et en faire profiter les décideurs publics.

*« L'évaluation est une dimension de la gestion publique qui s'est particulièrement développée depuis vingt ans. Les politiques familiales sont un terrain fécond pour ce type de démarche qui cherche à mieux comprendre les effets de l'action publique. Elles permettent également d'illustrer la difficulté de la construction d'un jugement rigoureux et accepté par les différents protagonistes. La figure de l'évaluateur émerge dès lors comme un nouveau métier aux spécificités fortes et aux exigences méthodologiques élevées ».* Cette analyse de Jérôme Minonzio, maître de conférences associé à l'Université Jean Moulin de Lyon 3 et rédacteur en chef de la revue Informations sociales, en introduction d'un article publié dans la revue Informations sociales – n°150 de juin 2008 – est particulièrement d'actualité dans le contexte de la création de la métropole de Lyon.

La dynamique engagée incite la caisse d'allocations familiales à compléter l'expertise qu'elle détient dans le domaine statistique pour la renforcer au titre de l'évaluation des politiques publiques. Il s'agit d'objectiver l'impact des actions mises en œuvre et de rechercher si les dispositifs définis produisent les effets attendus par les décideurs publics.

La création des métropoles constitue une opportunité pour renforcer cet axe déterminant pour l'efficacité collective.