



**Université  
de Rennes**

---

**Master 2 Mention Santé publique  
Parcours : Enfance, jeunesse :  
politiques et accompagnements**

Promotion : **2024-2025**

Date du Jury : **Septembre 2025**

---

**Les Conventions territoriales globales :  
Enjeux et difficultés de la mise en œuvre d'un  
projet social de territoire**

---

**Salomé MONCORGÉ**



---

# Remerciements

---

Je remercie toutes les personnes qui m'ont accompagnée par leurs témoignages et leurs conseils dans la réalisation de ce mémoire.

Merci d'abord à tous les chargés de coopération qui ont pris un moment de leur temps précieux pour répondre à ma sollicitation et m'ont accordé leur confiance. Nos échanges ont largement nourri ma réflexion et m'ont aidée à entrer dans le monde merveilleux des projets de territoire.

Un grand merci à l'équipe pédagogique du Master ENJEU de l'EHESP : Patricia LONCLE, pour l'encadrement de ce mémoire, ses relectures rapides et ses conseils avisés ; Virginie MUNIGLIA pour sa bienveillance et son écoute tout au long de l'année ; Alys SOPADZYHAN pour son soutien dans le cadre de mes missions et Charli VERNE pour m'avoir aidée à amorcer ce travail et accepté d'en être le jury.

Je tiens également à témoigner ma reconnaissance à toute l'équipe Action sociale de la Caisse d'allocations familiales au sein de laquelle j'ai effectué mon alternance : Benjamin, Bertrand, Didier, Marielle, Amandine, Audrey et Nadia. Sans votre convivialité et votre patience, je ne suis pas certaine que j'aurais réussi à amorcer ce travail avec tant de motivation. Merci aussi à Florian pour sa disponibilité et ses objections qui ont aidé à éclairer ma recherche sous une autre lumière.

Merci à Aëla pour sa présence régulière sur Teams et à celles qui ont égayé mon année lors de nos séjours à Rennes : Fantine, Giulia et Léa.

Enfin, merci à tous ceux qui, trop près de moi, ont dû parler des CTG malgré eux, supporter mes coups de stress et mon indisponibilité croissante. Il me tarde de vous retrouver pleinement.



---

# Sommaire

---

<b>Introduction .....</b>	<b>1</b>
<b>Partie 1 : La Convention territoriale globale, un nouveau cadre contractuel.....</b>	<b>11</b>
I- Les CAF, actrices centrales des politiques sociales .....	11
A) Une évolution du rôle et des priorités des CAF en réponse aux transformations sociales .....	12
B) Le fonctionnement de l'action sociale : entre uniformité nationale et spécificités territoriales.....	16
C) Un recours croissant à la contractualisation.....	19
II- Un contexte propice au déploiement de la CTG .....	22
A) Enjeux et reconfiguration des politiques territoriales .....	22
B) Un contrat enfance jeunesse à bout de souffle .....	25
C) De l'expérimentation à la généralisation .....	27
III- Un dispositif contractuel rénové.....	30
A) De nouvelles modalités financières .....	30
B) L'ambition d'un projet de territoire.....	33
C) Le financement d'un poste de coordination.....	35
<b>Partie 2 : La coordination dans le cadre des CTG : une multiplicité de déclinaisons territoriales .....</b>	<b>40</b>
I- Coordination ou coopération : une ambiguïté originelle.....	40
A) Un poste clé pour la CAF, sous tension pour les collectivités locales .....	41
B) Entre cadrage et co-construction, le difficile positionnement des chargés de coopération.. .....	43
C) Une absence d'identité professionnelle .....	48
II- Enjeux et perspectives de la coopération CTG.....	52
A) Un projet de territoire aux multiples facettes .....	52
B) Le soutien des élus comme déterminant de réussite .....	56
C) Auprès des partenaires, la démarche projet au cœur des missions.....	59
III- Une typologie des coopérations .....	61
A) La coopération limitée .....	62

B)	La coopération nécessaire .....	65
C)	La coopération différenciée .....	68
<b>Partie 3 : La transversalité en question .....</b>		<b>74</b>
I-	Un problème de compétence multiniveau .....	75
A)	Compétences des EPCI et CTG : un difficile enchâssement.....	76
B)	Un manque de formation pour les professionnels des EPCI .....	79
C)	Un accompagnement partiel de la CAF .....	82
II-	Une résistance des logiques sectorielles.....	85
A)	Vestige des CEJ et prédominance de l’approche par structures .....	85
B)	Des logiques contradictoires .....	87
C)	Le coût de la transversalité .....	91
III-	Une organisation de la CTG peu porteuse de transversalité .....	93
A)	Une coordination entre chargés de coopération ? .....	93
B)	Transversalité et territoire .....	96
C)	Une forte hiérarchisation des thématiques .....	98
<b>Conclusion.....</b>		<b>102</b>
<b>Bibliographie.....</b>		<b>105</b>
<b>Liste des annexes .....</b>		<b>I</b>

---

## Liste des sigles utilisés

---

AFC : Aides financières collectives  
AFI : Aides financières individuelles  
ALSH : Accueil de Loisir Sans Hébergement  
CA : Conseil d'administration  
CAF : Caisse d'allocations familiales  
CAS : Commission d'action sociale  
CASF : Code de l'action sociale et des familles  
CE : Contrat enfance  
CEJ : Contrat enfance jeunesse  
CESF : Conseiller en économie sociale et familiale  
CNAF : Caisse nationale d'allocations familiales  
COG : Convention d'objectifs et de gestion  
CPOG : Contrat pluriannuel d'objectifs et de gestion  
CTAS : Conseiller technique en action sociale  
CTG : Convention territoriale globale  
CTL : Contrat temps libre  
EAJE : Établissement d'Accueil du Jeune Enfant  
EPCI : Établissement Public de Coopération Intercommunale  
ETP : Equivalent temps plein  
FNAS : Fond national d'action sociale  
FRT : Fonds de rééquilibrage territorial  
GMR : Grandir en milieu rural  
LAEP : Lieu d'Accueil Enfants-Parents  
MSA : Mutualité Sociale Agricole  
PS : Prestation de service  
QPV : Quartier prioritaire de la ville  
RIAS : Règlement intérieur d'action sociale  
RPE : Relai Petite Enfance  
SDSF : Schéma départemental des services aux familles  
UDAF : Union départementale des associations familiales  
ZRR : Zone de revitalisation rurale

---

# Liste des schémas, tableaux et encadrés

---

## Schémas

**Schéma 1.** Carte schématisée du territoire enquêté (p.8)

**Schéma 2.** Principales modifications des modalités de financement entre le CEJ et la CTG (p.32)

**Schéma 3.** Evolution de l'architecture du financement des fonctions de pilotage CEJ/CTG (p.36)

**Schéma 4.** Organigramme simplifié de la CAF étudiée (p.84)

## Tableaux

**Tableau 1.** Liste des entretiens (p.6-7)

**Tableau 2.** Typologie des coopérations selon le contexte structurel (p.73)

## Encadrés

**Encadré 1.** Les différents contrats politiques CAF (p.2-3)

**Encadré 2.** La mise en œuvre des politiques publiques (p.5)

**Encadré 3.** Transversalité et développement local : de nouvelles catégories pour penser l'action publique (p.34)

**Encadré 4.** Coordination et coopération : des termes proches aux significations différentes (p.37)

**Encadré 5.** Les systèmes locaux d'action publique (p.57)



## Introduction

Mes premières semaines au sein de la Caisse d'allocations familiales (CAF) m'ont fait l'effet d'une immersion dans un monde étranger, peuplé de sigles et de mécanismes financiers. Il m'a fallu quelques mois pour m'extraire de la nébuleuse d'acronymes et de calculs complexes, même si prétendre en être complètement sortie serait tout à fait présomptueux. Cependant, malgré la brume dans laquelle s'est déroulé mon début d'alternance, j'ai vite compris que certains dispositifs revêtaient une importance particulière pour l'action sociale de la branche Famille. Parmi eux, la Convention territoriale globale (CTG) a rapidement attiré mon attention. Omniprésente dans le discours des acteurs, conclue dans un ballet de photographies mais parfois vite remise, présentée tantôt comme innovante, tantôt comme contraignante, la CTG m'apparaissait dans toute son ambivalence. C'est certainement cette dualité qui m'a séduite au départ, de même le caractère récent du mécanisme et le tâtonnement dont il fait par conséquent encore l'objet.

### Définition

#### *Une démarche au service d'un projet de territoire*

D'un point de vue formel, la CTG correspond à un contrat signé entre les CAF et les collectivités territoriales<sup>1</sup> dans l'objectif de faciliter la mise en place d'actions en faveur du développement d'équipements<sup>2</sup> et de services aux familles<sup>3</sup>. Dans les documents relatifs à son déploiement, elle est surtout présentée comme une *“démarche (...) au service d'un projet de territoire”*<sup>4</sup> ou encore comme *“une démarche stratégique partenariale”*<sup>5</sup>. D'emblée, le principal objectif de ce dispositif est clairement affiché : il s'agit d'instaurer une dynamique à l'échelle locale en impliquant l'ensemble des acteurs concernés par les questions familiales. En tant que convention, elle se présente comme un accord politique entre les CAF, qui se proposent de mettre

---

<sup>1</sup> Par collectivité territoriale nous entendons tout au long de ce mémoire également les groupements composés par ces collectivités et notamment les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Bien que cette acception puisse paraître impropre d'un point de vue juridique, elle facilitera la compréhension du discours des acteurs qui n'opère généralement pas de distinction entre les deux formes.

<sup>2</sup> Par équipements, on entend ici et dans la suite de ce travail, l'ensemble des structures qui gèrent un service aux familles, c'est-à-dire de manière générale les Établissements d'Accueil du Jeune Enfant (EAJE), les Accueils de Loisir Sans Hébergement (ALSH), les Relais Petite Enfance (RPE) ou encore les Lieux d'Accueil Enfants-Parents (LAEP).

<sup>3</sup> Les services aux familles sont définis par l'article L214-1 du Code de l'action sociale et des familles (CASF) comme étant composés des modes d'accueil du jeune enfant et des services de soutien à la parentalité. Néanmoins, les documents Caf les entendent souvent dans un sens plus large, incluant dans ces derniers les services à destination de la jeunesse et de l'animation de la vie sociale.

<sup>4</sup> Lettre circulaire CNAF n°2020-001 sur le déploiement des Conventions territoriales globales (CTG) et des nouvelles modalités de financement en remplacement des Contrats enfance jeunesse (CEJ), 16 janvier 2020.

<sup>5</sup> *Ibid.*

à disposition des moyens financiers et techniques, et les collectivités (communes, Établissements Publics de Coopération Intercommunale -EPCI- ou départements) qui s'engagent en retour à soutenir les politiques familiales. Territoriale, elle est déployée à l'échelle d'un territoire et avec les acteurs en présence afin de proposer des axes de travail les plus pertinents possibles pour adapter l'offre aux besoins des familles. Globale, elle envisage de dépasser les limites sectorielles pour proposer une action générale, complète et coordonnée. Ainsi, la CTG peut comporter des actions relatives à sept axes correspondant aux thématiques d'intervention des CAF : la petite enfance, l'enfance-jeunesse, la parentalité, le handicap, l'animation de la vie sociale, l'accès aux droits et le logement. À ces axes thématiques s'ajoute un huitième axe qui concerne la coordination du dispositif. La CTG est guidée par deux mots d'ordre que sont la transversalité<sup>6</sup> et la coopération, tous deux au service d'un projet de territoire. Comme nous aurons l'occasion de préciser ces notions tout au long de notre étude, nous nous contenterons ici d'observer qu'elle est initiée par un diagnostic partagé entre les acteurs qui vise à mettre en lumière les atouts et difficultés de la collectivité signataire. Elle est, de surcroît, supposée faire l'objet d'une évaluation à son échéance. Il arrive que certains partenaires institutionnels (Mutualité sociale agricole -MSA-, communes, département...) ou associatifs soient associés à la démarche. L'idée est de mutualiser les ressources pour répondre de la manière la plus adéquate possible aux besoins du territoire. Enfin, la CTG est aussi envisagée en relation avec des contrats plus larges et notamment le Schéma Départemental des Services aux Familles (SDSF) dont elle représente une déclinaison opérationnelle. Ainsi, la circulaire relative au déploiement des CTG relève que les CTG peuvent être envisagées comme « *le vecteur pour décliner à l'échelon infra-départemental les politiques publiques portées par la branche Famille* »<sup>7</sup>.

#### **Encadré 1** : Les différents contrats politiques CAF

- ▶ La **Convention d'Objectifs et de Gestion (COG)** est une convention signée pour une durée de 5 ans entre la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) et l'État. Elle définit les objectifs de la branche Famille en lien avec les priorités étatiques et définit les budgets alloués pour chacune des politiques. La dernière COG en date, à laquelle nous nous référerons principalement dans cette enquête s'étend pour la période 2023-2027.

<sup>6</sup> La CTG est un dispositif qui cherche à dépasser une approche par thématique en inscrivant différents axes au titre d'un même projet.

<sup>7</sup> Lettre circulaire CNAF n°2020-001 sur le déploiement des Conventions territoriales globales (CTG), *op.cit.*

- ▶ Les **Contrats Pluriannuels d'Objectifs et de Gestion** (CPOG) correspondent à une déclinaison de la COG au niveau départemental. Signées entre la CNAF et chacune des 101 CAF, ils reprennent les objectifs de la COG qu'ils adaptent et priorisent en fonction des enjeux locaux. De ce fait, les différents CPOG sont alignées sur les dates de la COG.
- ▶ Le **Schéma Départemental des Services aux Familles** (SDSF) n'est pas un dispositif CAF à proprement parler. Instauré au niveau départemental par l'ordonnance du 19 mai 2021, il est défini par le comité départemental des services aux familles et a pour objectif « *d'évaluer l'offre et les besoins territoriaux en matière de services aux familles et de définir des actions départementales* »<sup>8</sup>. Le SDSF peut associer différents partenaires institutionnels et associatifs ainsi que des élus des communes ou des conseils d'administration. Dans le département concerné par notre étude le dernier SDSF en date correspond à celui de la période 2021-2025. Il s'agit d'un outil d'animation qui a vocation à organiser la gouvernance du développement des services aux familles à l'échelle départementale.

#### *Un instrument d'action publique*

Bien que la CAF soit un acteur privé, la mission de service public et la tutelle exercée par l'État sur ses activités permettent de définir la CTG comme un instrument d'action publique :

*« Un instrument d'action publique constitue un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur. »*<sup>9</sup>

Plus précisément, la CTG peut se concevoir comme un contrat d'action publique. Ces contrats se développent après les années 1980 dans le contexte de la décentralisation. Ils visent généralement à réguler les rapports entre État et collectivités locales ou acteurs privés sur un mode moins hiérarchique que d'autres instruments d'action publique<sup>10</sup>. Les contrats d'action publique se présentent comme des « *procédures d'accord formalisé, portant sur des objectifs à moyen terme et qui impliquent pour leur réalisation des contributions conjointes* »<sup>11</sup>. Leur objectif principal est donc d'encadrer des rapports entre différents acteurs intervenant dans les politiques publiques. Instruments souvent avant tout incitatifs, la sanction de ces contrats n'est pas juridique, mais se

<sup>8</sup> Article L214-5 du Code de l'action sociale et des familles

<sup>9</sup> C. HALPERN, P. LASCOURMES et P. L. GALES, « Instrument », dans *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2019, vol. 5, p. 321.

<sup>10</sup> R. EPSTEIN, « L'instrumentation des interventions territoriales de l'État », *Informations sociales*, vol. 209210, n° 1, Caisse nationale d'allocations familiales, 28 novembre 2023, p. 54-62.

<sup>11</sup> J.-P. GAUDIN, « Contrats », dans *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2019, vol. 5, p. 164.

joue davantage lors des élections. En effet, les contrats d'action publique sont des outils essentiellement politiques et financiers qui formalisent l'engagement des élus. Dès lors, le non respect des accords formalisés peut conduire à remettre en cause la crédibilité de ces élus et engage leur responsabilité politique. En tant que contrat d'action publique, la CTG est une convention qui permet d'ancrer une coopération et un partenariat entre la CAF, les collectivités et possiblement différents acteurs locaux. Elle vise, en formalisant des accords, à orienter le comportement des acteurs notamment en favorisant une interconnaissance dans l'objectif de plus de relations inter-thématiques.

### **Positionnement et présentation de l'objet de recherche**

Pendant un an, dans le cadre d'un contrat d'alternance, j'ai été amenée à travailler auprès des conseillers techniques en action sociale de la CAF d'un petit département. Mes missions ont été structurées autour de l'évaluation des CTG. En effet, bien que les circulaires prévoient que ces dernières « *intègrent (...) les modalités d'évaluation de la démarche* »<sup>12</sup>, cette phase s'avère souvent très sommaire. Lorsque j'ai commencé à définir mon sujet de recherche, l'évaluation et les difficultés rencontrées par les acteurs pour la mener auraient sans doute constitué la piste la plus spontanée et évidente. Toutefois, dans ma première phase de travail, alors que je cherchais à dresser un état des lieux de la situation, j'ai été interpellée par la diversité des conceptions au sujet du dispositif CTG lui-même. Les professionnels de la CAF auprès desquels je travaillais m'ont fait part d'un cadre commun défini autour d'une volonté de coopération entre acteurs dans l'objectif de mener des actions transversales, c'est-à-dire entre différents acteurs et en croisant les thématiques. Cependant, ils ont d'emblée évoqué une grande hétérogénéité tant dans sa construction que dans son application au niveau des différentes collectivités. Dans leurs discours, je percevais tantôt la CTG comme un outil de négociation politique (voire de « *chantage aux financements* ») plus ou moins efficace, tantôt comme un véritable outil d'animation porté en concertation avec les élus des territoires. Plus j'échangeais au sujet du dispositif et moins il me semblait le saisir. Si j'en percevais l'intention, la grande variété des réalisations qu'il portait me faisait désespérer de le comprendre un jour.

#### *Une approche par la mise en œuvre*

Le secours que j'entendais trouver auprès de la littérature fut bien vite déçu. La CTG est en effet un dispositif relativement récent et parmi les écrits qui y sont consacrés, la grande majorité

---

<sup>12</sup> Lettre circulaire CNAF n°2020-001 sur le déploiement des Conventions territoriales globales (CTG), *op.cit.*

sont des documents techniques, circulaires ou notes d'informations internes. Quelques bilans d'expérimentations ou analyses commandités par la branche Famille sont toutefois disponibles et m'ont permis de mieux comprendre les principaux obstacles que pouvait rencontrer la CTG dans sa mise en œuvre. Par ailleurs, au cours de mon cheminement, j'ai réussi à faire le lien entre ce contrat et des articles et ouvrages consacrés à d'autres contrats d'action publique, à la gouvernance territoriale, à la coordination ou plus largement aux politiques publiques de l'enfance et de la jeunesse. Ces différentes lectures m'ont aidée à préciser mon sujet et à mettre des concepts sur les ambiguïtés que je percevais. En particulier, si je comprenais le cadre global qu'entendait porter la CTG, il ne me semblait pas vraiment le retrouver dans les différentes réunions auxquelles j'assistais. Le nœud de ma problématique se trouvait dans les écarts que je pouvais entrevoir entre les ambitions portées par le dispositif et la réalité concrète de son application. Cet élément m'a poussée à envisager une approche par la mise en œuvre et à chercher à observer **dans quelle mesure la mise en œuvre des CTG favorise l'émergence d'un projet de territoire.**

#### Encadré 2 : La mise en œuvre des politiques publiques

- ▶ L'analyse des politiques publiques a longtemps fait abstraction du rôle des acteurs chargés de la mise en œuvre en se concentrant sur la décision, comme si les règles édictées produisaient des effets pleinement contrôlés. Ce n'est qu'à partir des années 1970 que l'idéal type d'une bureaucratie légale-rationnelle, hérité de Weber est peu à peu remis en question et que le rôle des administrations dans les politiques publiques commence à être étudié.
- ▶ Au départ, l'étude de la mise en œuvre des politiques publiques a néanmoins encore du mal à se départir de la primauté de la décision. Elle se concentre en effet sur les conditions nécessaires pour limiter les écarts lors de la mise en œuvre. Peu à peu cependant, elle commence à s'intéresser à la mise en œuvre non plus en tant que résultat de la décision, mais comme un processus pris en compte pour lui-même. Ainsi que le constate Thomas Frinault :

*« Sources de contraintes et d'inégalités pour les ressortissants, les démarches administratives donnent à voir le travail administratif moins comme un produit qu'une médiation qu'il faut envisager sous un angle relationnel. »<sup>13</sup>*

Une approche par la mise en œuvre des CTG s'avère particulièrement intéressante pour comprendre ses atouts, ses faiblesses et les enjeux auxquels elle est confrontée. En effet, d'une part on observe des différences entre les décisions publiques, leurs attentes et les effets réellement

<sup>13</sup> T. FRINAULT, *Introduction à l'Analyse des politiques publiques*, Presses universitaires de Rennes, 2023, p. 121.  
Salomé MONCORGE - Mémoire de l'Université de Rennes - Ecole des Hautes Etudes en Santé Publique - 2024-2025

produits, mais d'autre part, la CTG, en tant que contrat d'action publique reste un outil largement incitatif qui peut donner lieu à de multiples interprétations. C'est d'ailleurs ce qu'a souligné Jérôme, l'un des professionnels interrogé lors de notre entretien :

« Est-ce que ces dispositifs sont une finalité ou un outil, ou un moyen ? Est-ce que je les remplis pour toucher la thune parce que ma collectivité me le demande, et c'est tout à fait louable, pour que nos services puissent fonctionner ? Ou est-ce qu'on s'en sert véritablement d'outil pour donner du sens et déployer une politique ? »

- Jérôme, Chargé de coopération EPCI J-

Pour répondre à ma problématique, j'ai souhaité orienter ma réflexion en partant de deux hypothèses qui m'ont été suggérées par les documents-cadres relatifs aux CTG. En effet, la CTG a été pensée pour favoriser le développement d'un projet de territoire par l'affectation de ressources humaines dédiées à son animation et par le regroupement de différentes thématiques au sein d'un même contrat pour favoriser une approche globale. Il s'agira donc successivement d'envisager de quelle manière ces deux mécanismes permettent ou non d'atteindre leur cible, à savoir le développement d'un projet de territoire.

## **Méthodologie**

Dans l'objectif de réaliser ce travail de recherche, j'ai contacté par mail les vingt cinq chargés de coopération qui se partagent le travail d'animation des CTG afin de fixer un entretien. J'ai davantage insisté auprès des chargés de coopération petite enfance et enfance jeunesse qui ont souvent une plus grande partie de leur activité consacrée à la coordination. Ainsi, entre le mois de février et le mois d'avril 2025, j'ai interrogé dix-sept chargés de coopération au sein de dix EPCI sur les onze qui composent le département (voir tableau 1 : liste des entretiens).

**Tableau 1 : Liste des entretiens\***

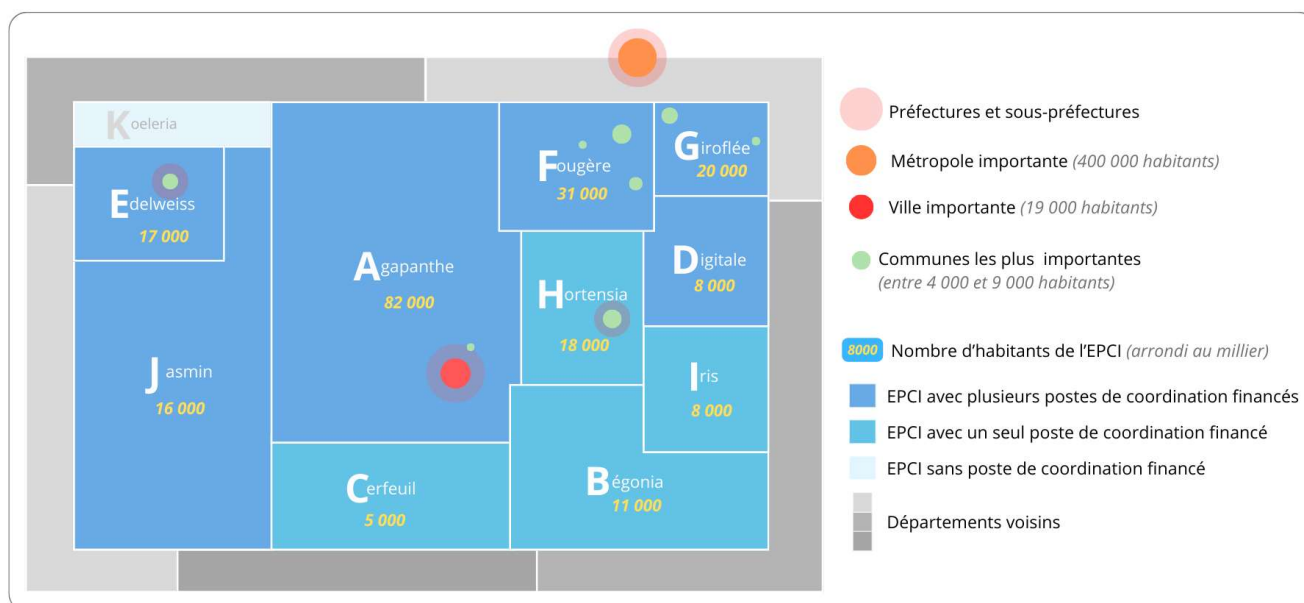
EPCI	Pseudonyme	Date	Formation	Thématiques	ETP	Intitulé du poste	Remarques
A Agapanthe	Alexandra	11/04	Conseillère en économie sociale et familiale (CESF)	Petite-enfance accueil collectif	0,5	Cheffe de service petite-enfance	Anciennement coordinatrice CEJ
	Anne-Sophie	11/04	Educatrice de jeunes enfants	Petite-enfance accueil individuel	1	Responsable des RPE	Passage à un poste de responsable hiérarchique avec la CTG
	Antoine	28/03	Sportif en club	Jeunesse, AVS	1	Directeur du périscolaire et coordinateur jeunesse	Travaille dans la commune de B... appartenant à l'EPCI A

	Armand	19/02	Master management du sport	Jeunesse, AVS	1	Chargé de coopération CTG	Travaille dans la commune de P... appartenant à l'EPCI A ; Auparavant chargé de coopération dans un autre département
<b>B</b> <i>Bégonia</i>	Béatrice	20/02	Educatrice spécialisée	Pilote	0,8	Coordinatrice enfance-jeunesse	Anciennement coordinatrice CEJ
<b>C</b> <i>Cerfeuil</i>	Caroline	24/02	CESF	Pilote	0,6	Coordinatrice de service social/enfance-jeunesse	Prise de poste hiérarchique suite au passage à la CTG (pas de coordination dans le cadre du CEJ)
<b>D</b> <i>Digitale</i>	Daniel	05/03	Master sciences sociales (histoire)	Pilote	0,6	Responsable Culture, CAF et établissement scolaire	Prise de compétence jeunesse presque en même temps que la CTG
<b>E</b> <i>Edelweiss</i>	Elise	17/03	Educatrice Spécialisée	Petite-enfance, parentalité	0,3	Animatrice RPE	Travaillait auparavant dans l'EPCI Jasmin
	Éric	17/03	Master management du sport	Pilote	0,9	Responsable de pôle « service à la population »	Anciennement coordinateur CEJ
<b>F</b> <i>Fougère</i>	Fabien	18/03	Professeur d'EPS	Petite-enfance, jeunesse, parentalité	0,8	Coordinateur enfance, jeunesse et parentalité	Expérience en tant que directeur de centre de loisir, arrivé dans l'EPCI après le début de la CTG
	Florence	18/03	CESF	Pilote	1	Directrice des services aux familles	Travaillait auparavant dans l'EPCI Giroflée et arrivée dans l'EPCI F après le début de la CTG
<b>G</b> <i>Giroflée</i>	Gaëlle	20/03	Non renseigné	Parentalité	0,5	Coordinatrice parentalité et animations culturelles	Anciennement coordinatrice CEJ
	Geneviève	20/03	Master en sciences sociales (politique sociale et développement territorial)	Pilote	0,5	Directrice des services à la population	Anciennement coordinatrice CEJ + travail dans un autre département
<b>H</b> <i>Hortensia</i>	Hélène	25/03	CESF	Pilote	0,8	Cheffe de service pôle social	Prise de fonction comme coordinatrice CTG avec le passage à la CTG
<b>I</b> <i>Iris</i>	Ivan	27/03	Master en sciences sociales (géographie)	Pilote	1	Directeur de l'Enfance, Jeunesse et Sport	Anciennement coordinateur CEJ ; Son bureau ne se situe pas à la Communauté de communes mais dans le centre de loisir
<b>J</b> <i>Jasmin</i>	Jeanne	03/04	Master en sciences sociales (sociologie)	Petite-enfance, parentalité	1	Coordinatrice du service petite enfance-jeunesse	Poste d'"assistante de coordination" dans le cadre des CEJ
	Jérôme	03/04	Master en sciences sociales (politiques jeunesse)	Jeunesse	0,6	Responsable des services enfance/jeunesse, santé social et solidarités territoriales	Anciennement coordinateur CEJ + travail dans un autre département et connaissance

\* Les cases grisées correspondent aux EPCI où il n'y a qu'un seul chargé de coopération

Mis à part le dernier EPCI n'a pas de temps de travail dédié à la coordination, mon objectif était de pouvoir rencontrer au moins un professionnel par EPCI. En effet, les différents EPCI présentent des caractéristiques économiques et démographiques variées ainsi qu'une proximité aux pôles urbains très hétérogène (voir schéma 1). Si le sud-ouest du territoire est un milieu très rural, avec une faible densité de population et des problématiques de mobilité importantes, certains villages du nord s'apparentent davantage à des cités dortoirs, tournées vers une métropole appartenant au département voisin.

**Schéma 1 : Carte schématisée du territoire enquêté**



Partant de cette grande diversité, j'ai cherché à effectuer des rapprochements et à observer les différences entre le vécu des chargés de coopération, acteurs centraux dans la mise en œuvre des CTG. J'ai souhaité rencontrer les différents professionnels sur leur lieu de travail, au sein des communautés de communes, afin de m'imprégner de leur environnement. Les entretiens, d'une durée d'environ une heure, ont été réalisés en individuel ou avec deux professionnels, et ont été retranscrits à l'aide d'un dispositif d'enregistrement afin d'avoir l'analyse la plus fine possible. Les questions relatives à la mise en œuvre des CTG étaient intégrées dans un entretien plus large au sujet de leur évaluation que je menais dans le cadre de mes missions d'alternance (voir annexe 1 : grille d'entretien). Il en résulte probablement une certaine réserve de la part des interlocuteurs rencontrés dans la mesure où je me présentais comme appartenant à l'institution CAF. Néanmoins, il m'a semblé que le contexte global de proximité entre les professionnels de la CAF et les chargés de coopération offrait un environnement très propice au dialogue et que les échanges que j'ai pu avoir ont été saisis par un certain nombre de professionnels comme une opportunité de mettre en lumière leurs difficultés et interrogations. Pour parachever mon travail, j'ai souhaité interroger trois



conseillers territoriaux en action sociale (CTAS) de la CAF sur les quatre qui composent le service. A eux trois, ils couvrent l'ensemble du territoire. Confronter leur vision de la CTG me semblait permettre de mettre en parallèle les attendus et ambitions des CTG dans ses prescriptions et la réalité vécue par les professionnels chargés de sa mise en œuvre. Toutefois, j'ai été surprise de constater que les techniciens de la CAF ont eux aussi une vision très nuancée des bénéfices du dispositif et sont conscients des axes qui pourraient être retravaillés de manière assez cohérente avec les remarques des chargés de coopération CTG. Bien qu'ils soient plus proches de la dimension stratégique qu'entend porter la CTG, les CTAS participent aussi à sa mise en œuvre par leurs rapports constants avec le terrain et par l'accompagnement quotidien qu'ils réalisent auprès des personnes chargées de l'animation du dispositif.

Les entretiens réalisés ont été complétés par des recherches bibliographiques. Afin de prendre de la distance vis-à-vis du ressenti des acteurs, il m'a semblé important de le mettre en confrontation avec un corpus de textes appartenant à différents champs des sciences sociales notamment historique, sociologique et de sciences politiques. Dans un souci de clarté et pour bien comprendre mon cadre de travail, je me suis aussi appuyée sur des documents administratifs et juridiques internes à la CAF ainsi que sur des circulaires et arrêtés.

Une limite de ce travail se trouve dans le fait de ne pas avoir pris en compte les élus et les gestionnaires de structures ou acteurs associatifs qui participent et font vivre le dispositif. Si cette lacune me confère un certain regret, je suis forcée de constater toutefois que la temporalité et les exigences posées pour ce mémoire ne me permettaient pas d'entrer à ce point dans le détail. Il me semble néanmoins nécessaire à la fois de reconnaître cette limite, mais aussi de la souligner comme une piste de recherche possible à l'occasion de futurs travaux. De même, pour déterminer les ambitions portées par la CTG, je me suis assez largement appuyée sur les documents-cadres, ainsi que sur quelques discussions informelles que j'ai pu avoir avec les membres de la direction de la CAF. Une approche plus approfondie nécessiterait d'établir un parallèle entre le discours d'acteurs ayant une vision et un portage stratégiques du dispositif et celui des acteurs de terrains chargés de sa mise en œuvre. De ce fait, les développements qui suivent sont largement imparfaits, mais j'espère qu'ils pourront servir un jour de point de départ à une étude plus détaillée du sujet.

### **Présentation du plan**

La première partie s'attache à retracer le contexte global dans lequel la CTG a été déployée. Il s'agit en premier lieu de comprendre le rôle des CAF dans les politiques familiales locales, leur fonctionnement et les outils qu'elles développent pour soutenir les services aux familles et asseoir leurs partenariats. En second lieu, cette partie cherche à reconstituer l'environnement

institutionnel et les problématiques rencontrées par les collectivités locales au moment du déploiement de la CTG. En particulier, elle prend le temps de souligner les liens entre décentralisation et besoin de coordination et de mettre en lumière les bouleversements organisationnels impliqués par la loi NOTRe. Elle décline enfin les limites des précédents contrats CAF, ce qui permet, dans un troisième temps, de mieux comprendre les changements et ambitions portés par la CTG, notamment en termes de coordination et de transversalité.

La deuxième partie interroge la coopération, ses implications et ses conditions de déploiement. Puisqu'une approche des politiques publiques par leur mise en œuvre suppose une connaissance des dynamiques dans lesquelles évoluent les acteurs, un travail sur le cadre dans lequel s'inscrivent les chargés de coopération semble nécessaire. Ces derniers évoluent en effet dans des environnements hétérogènes, ont des missions qui peuvent différer et sont confrontés à des problématiques différentes selon leur environnement institutionnel. Une typologie des chargés de coopération tente de mettre de l'ordre dans le flou laissé sur la nature des missions CTG.

La troisième partie se concentre sur la notion de transversalité. Il s'agit de regarder à quels obstacles la démarche CTG est confrontée pour favoriser une prise en compte des différentes thématiques au-delà des limites sectorielles. La dilution des compétences, la multiplicité des acteurs et de leurs logiques d'action et la hiérarchisation des thématiques rendent en effet difficile la pleine effectivité de la « transversalisation » portée par le dispositif. Cela interroge aussi sur la forme même du contrat et sur les moyens d'action qui soit à sa disposition.

## **Partie 1 : La Convention territoriale globale, un nouveau cadre contractuel**

Décennies après décennies, les CAF se sont adaptées aux mutations des enjeux sociaux. Une certaine souplesse et l'expertise qu'elles ont développée au fil des années leur ont permis de s'imposer comme des actrices majeures et l'une des principales financeuses des politiques sociales, notamment en matière de petite enfance, d'enfance, de jeunesse et de parentalité (I). C'est cette place centrale qui leur a donné la possibilité de développer le dispositif ambitieux qu'est la CTG. Dans un contexte de bouleversements et de transformations majeures au niveau des collectivités territoriales, cette convention entend moderniser les anciens dispositifs CAF, notamment dans un but de simplification (II). Pour ce faire, elle s'appuie sur des objectifs renouvelés et de nouveaux mécanismes financiers (III).

### **I- Les CAF, actrices centrales des politiques sociales**

Consacrée par l'ordonnance du 4 octobre 1945<sup>14</sup> et pérennisée par la loi du 21 février 1949<sup>15</sup>, l'existence d'une branche de la Sécurité sociale dédiée à la famille est une particularité française. Cette spécificité traduit l'intérêt porté aux politiques sociales familiales de même qu'elle s'explique par des raisons historiques. Le versement de prestations pécuniaires dédiées à prémunir les ouvriers contre les « risques sociaux »<sup>16</sup> liés à la famille et à la maternité remonte à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle et relevait alors de l'initiative des patrons d'entreprises qui en ont peu à peu délégué la gestion à des caisses de compensation. Toutefois, ces compléments financiers se sont vite avérés insuffisants pour répondre à l'ensemble des besoins et à l'accompagnement spécifique que nécessitaient certaines catégories de la population. Les caisses ont de ce fait développé des actions complémentaires qui mettaient l'accent sur la protection des mères et des enfants en termes de santé et d'éducation. Ces actions complémentaires sont vivement encouragées par les pouvoirs publics<sup>17</sup>. Héritières des caisses de compensation, les CAF en reprennent la structure globale ; à savoir une dualité entre versement de prestations légales et action sociale. Les contours de l'action sociale sont au départ assez flous et la circulaire ministérielle du 1<sup>er</sup> juillet 1948 vient en délimiter

---

<sup>14</sup> Ordonnance n° 45-2250 du 4 octobre 1945 portant organisation de la sécurité sociale.

<sup>15</sup> Loi n°49-229 du 21 février 1949 assure définitivement l'autonomie de gestion des caisses d'allocations familiales.

<sup>16</sup> Les risques sociaux sont définis par Pierre Savignat comme l'ensemble « *des situations pour lesquelles une couverture par la société, sous quelle que forme que ce soit, est reconnue comme légitime* » voir P. SAVIGNAT, « Avant propos. Action sociale, social, protection sociale, de quoi parle-t-on ? », *Santé Social*, Paris, Dunod, 2012, p. V-VIII.

<sup>17</sup> J. ANCELIN, « L'action sociale familiale des CAF : de la libre initiative aux missions de service public », *Revue des politiques sociales et familiales*, vol. 68, n° 1, 2002, p. 5-16.

le champ en indiquant que « *les mêmes préoccupations démographiques et sociales qui ont guidé la politique des prestations familiales doivent diriger largement l'action sociale des caisses, les mêmes principes directeurs s'y retrouveront sous toutes les formes et avec la variété et la richesse que permet un régime échappant aux limitations et à la sèche réglementation d'un régime légal* »<sup>18</sup>. Dès lors, il faut envisager l'action sociale dans la complémentarité des prestations légales qu'elle vise à enrichir et à compléter avec plus de souplesse.

Les 80 ans qui nous séparent de la création de la Sécurité sociale ont été le théâtre d'une mutation majeure des enjeux sociaux et d'une grande évolution des dynamiques familiales. Les CAF ont cherché à ajuster leurs priorités pour accompagner au mieux ces transformations. Leur action sociale a joué un rôle prégnant dans cette adaptation et les différentes orientations qui lui ont été données témoignent des changements sociétaux ainsi que d'une évolution des sujets traités par les caisses (A). Cette flexibilité a été rendue possible par les différents mécanismes dont elle dispose et qu'elle continue de développer pour moderniser son action sociale (B). Parmi eux, la contractualisation avec les collectivités publiques s'est peu à peu affirmée comme un outil central (C).

#### **A) Une évolution du rôle et des priorités des CAF en réponse aux transformations sociales**

« *Depuis son institutionnalisation, juste après la Seconde Guerre mondiale, les finalités de la politique familiale ont incontestablement évolué, en lien avec des transformations plus globales qu'a connues la société française (sur les plans démographique, économique et politique). De nouveaux problèmes publics sont apparus sur l'agenda politique, et ont affecté ce secteur d'action publique.* »<sup>19</sup>

Dans l'article précité, le sociologue Claude Martin met en lumière le fait que les représentations sociales de la famille et des problèmes auxquels elle est confrontée ont largement évolué, impliquant une modification des valeurs et des finalités poursuivies par les politiques familiales. Ainsi, si au milieu du XX<sup>ème</sup> siècle, la famille était considérée comme une « *institution de base de la société* »<sup>20</sup> (ce que C. Martin appelle « familiarisme »), elle est aujourd'hui davantage envisagée au prisme des individus qui la composent (« individualisme »). L'auteur oppose également une finalité « universelle » c'est-à-dire le soutien de toutes les familles à une finalité de

---

<sup>18</sup> Circulaire ministérielle du 1er juillet 1948, cité dans J. Ancelin, « L'action sociale familiale des CAF : de la libre initiative aux missions de service public », *op.cit.*, p.9.

<sup>19</sup> C. MARTIN, « Recompositions des valeurs et référentiels des politiques familiales », *Informations sociales*, vol. 196197, n° 1, Caisse nationale d'allocations familiales, 9 novembre 2018, p. 53.

<sup>20</sup> C. MARTIN, « Recompositions des valeurs et référentiels des politiques familiales », *op.cit.*, p. 54

« ciblage » consistant à accompagner surtout les plus vulnérables dans un contexte de crises économiques et de raréfaction des moyens. Puisque la famille est précisément l'objet des politiques des CAF, les priorités de ces dernières sont révélatrices des évolutions relevées.

Les premiers plans sociaux de la branche famille inscrivent au titre des priorités de l'action sociale l'aide au logement et au départ en vacances<sup>21</sup>. Ces thématiques sont de toute évidence très en lien avec les préoccupations de la fin des années 1940-1950. La question du logement est esquissée dans un cadre de reconstruction du pays suite à la Seconde Guerre mondiale et envisagée comme un prérequis essentiel au développement de la cellule familiale. Par conséquent, les CAF vont proposer de soutenir les ménages dans leur accession à la propriété ou dans la rénovation du bien qu'ils habitent. Le départ en vacances des enfants et des familles, rendu possible grâce aux acquis sociaux de 1936, est pour sa part considéré comme un levier d'épanouissement, d'éducation et d'hygiène et donc comme un moyen de reconstruire le pays sur les plans moral et social.

Au cours des années 1970, les priorités des CAF évoluent et les services de proximité vont peu à peu se voir propulsés sur le devant de la scène. Dans un contexte où progresse le travail des femmes, la problématique des modes de garde apparaît comme essentielle. Dans le même temps, l'action sociale des CAF change de philosophie et passe d'une logique de compensation à une logique « *préventive et promotionnelle* »<sup>22</sup>. La branche famille va donc accompagner le développement des services aux familles et des structures d'accueil afin de répondre à la demande accrue des ménages en termes de conciliation entre vie personnelle et vie professionnelle, espérant notamment relancer la croissance démographique. Dans les années 1980, l'offre d'accueil à destination des jeunes enfants est largement soutenue et ses formes se diversifient. En plus des classiques modes de garde que sont les crèches, les CAF encouragent le déploiement d'autres solutions telles que la garde individuelle chez des assistants maternels<sup>23</sup>. La nécessité de développer le service de la petite enfance comprend aussi pour corollaire l'ouverture du secteur à des acteurs privés et variés : associations ou entreprises complètent ou se substituent à l'offre publique. La diversification des acteurs pose des questions en termes de coordination et de régulation de l'offre d'accueil<sup>24</sup>. Rapidement, les CAF prennent un rôle majeur dans cette régulation en appuyant les collectivités par leur expertise notamment en termes de production de données.

---

<sup>21</sup> J. ANCELIN, « L'action sociale familiale des CAF », *op. cit.*

<sup>22</sup> J. ANCELIN, « L'action sociale familiale des CAF », *op. cit.*, p.12

<sup>23</sup> C. VERITE, « Accueil de la petite enfance : quelles régulations locales ? », *Informations sociales*, vol. 179, n° 5, Caisse nationale d'allocations familiales, 2013, p. 108-118.

<sup>24</sup> F. PETRELLA et N. RICHEL-BATTESTI, « Gouvernance et proximité : des formes de participation et de coopération renouvelées ? Une observation sur l'accueil des jeunes enfants en France », *Géographie, économie, société*, vol. 12, n° 1, JLE Éditions, 15 juillet 2010, p. 53-70.

Les services aux familles soutenus par les CAF ne se limitent cependant pas à la petite enfance, mais concernent aussi les enfants et les jeunes. Les temps libres de ces derniers font partie intégrante des politiques des CAF depuis 1945 à travers la question des vacances. Les années 1980 marquent un tournant, dû au changement de paradigme qu'impliquent la fin des « Trente glorieuses » et l'apparition de nouvelles problématiques comme l'accroissement du chômage ou de l'exclusion sociale. Les CAF vont alors s'intéresser à des politiques plus ciblées et les loisirs des enfants apparaissent dans ce contexte comme un moyen d'éducation. Ainsi que le souligne Dominique Noguès, conseillère technique à la CAF :

« Le temps des enfants en dehors des temps scolaires est devenu une préoccupation forte des parents tant pour concilier leur vie professionnelle, familiale et sociale qu'au regard de l'éducation de leurs enfants. »<sup>25</sup>

L'appui au développement de centres de loisirs est révélateur, au même titre que pour les structures petite-enfance, d'une tension entre développement d'un mode de garde et outil d'action social destiné au soutien éducatif et culturel notamment des plus fragiles. Considéré comme un levier d'égalité, la question de l'accessibilité des accueils de loisir, sur le plan non seulement financier mais aussi géographique est un enjeu central<sup>26</sup>. Par ailleurs, une enquête commanditée par la CNAF et réalisée en 2008<sup>27</sup> souligne l'inadéquation des structures aux besoins et attentes des adolescents ainsi que des lacunes en termes d'accueil des enfants en situation de handicap. Ces deux thématiques sont donc placées dans la COG de 2009-2012 qui inscrit au titre des actions à développer l'expérimentation d'une offre destinée aux adolescents notamment par le soutien à leurs projets et une meilleure accessibilité aux modes d'accueil pour les enfants en situation de handicap<sup>28</sup>. L'offre à destination des adolescents demeure néanmoins un sujet épineux pour les collectivités et les CAF qui, bien qu'elles aient développé des dispositifs plus souples propres à répondre à leurs besoins<sup>29</sup>, peinent encore à atteindre ce public. Le témoignage de Geneviève, Chargée de coopération au sein de l'EPCI Giroflée est en ce sens assez symptomatique :

« La jeunesse, c'est très compliqué, et j'ai l'impression que c'est de plus en plus compliqué. Là où c'est un frein, c'est qu'aujourd'hui, on n'arrive pas à identifier les jeunes, parce qu'ils

---

<sup>25</sup> D. NOGUÈS, « Focus - L'action de la branche Famille dans le domaine des activités périscolaires et extrascolaires », *Informations sociales*, vol. 161, n° 5, Caisse nationale d'allocations familiales, 9 décembre 2010, p. 66.

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> C. CREPIN, « La politique temps libre, enfance et jeunesse : un projet national d'évaluation de politiques locales », *Informations sociales*, vol. 150, n° 6, Caisse nationale d'allocations familiales, 2008, p. 150-159.

<sup>28</sup> Convention d'objectif et de gestion entre l'État et la CNAF, 2009-2012.

<sup>29</sup> A titre d'exemple, nous pouvons citer la prestation de service jeunesse dite « PS jeune » qui est un dispositif de financement permettant aux collectivités d'embaucher un animateur jeunesse qui évolue en dehors d'une structure de loisir pour accompagner les jeunes directement dans leurs projets ou encore le dispositif « promeneurs du Net » qui vise à les accompagner dans l'espace numérique.

*sont là, ils sont pas dehors, ils sont dedans. On sait pas ce qu'ils font, les parents les laissent en autonomie complète... C'est là-dessus qu'on pêche le plus, sur la jeunesse, c'est le plus complexe, je trouve. (...). On a mis en place un accueil pré-ados 12, 13, 14 [ans] là, mais on rame. Les premières vacances, ça n'a pas fonctionné. Toussaint ça n'a pas fonctionné. Là, ça n'a pas fonctionné. On sait très bien que les enfants qu'on va avoir, ça sera des sixièmes, quelques cinquièmes, et ça s'arrêtera là. Quatrième, troisième on les aura pas. Et après nos jeunes ils sont pas dans le projet en fait. Ils sont plus dans le projet, en tout cas sur notre territoire. »*

- Geneviève, Chargée de coopération pilote, EPCI G-

Les constats soulevés par cette professionnelle sont d'autant plus intéressants qu'ils laissent apparaître en filigrane la question des parents et de leur rôle dans l'éducation et l'avenir de leurs enfants. De plus en plus, le référentiel des politiques familiales envisage la question des jeunes au travers de la parentalité. La notion de parent, dans le champ des politiques publiques est façonnée par les dispositifs à sa destination dont Régis Garcia soulève les ambiguïtés. En effet, ces derniers peuvent d'une part participer d'une responsabilisation, voir d'une culpabilisation croissante des individus exerçant la fonction parentale et, d'autre part, derrière une prétendue universalité dues aux difficultés rencontrés par les parents, les actions mises en places sont souvent implicitement destinées à des publics spécifiques, souvent précaires, dans une logique sécuritaire<sup>30</sup>. Claude Martin parle de « parentalisme » pour expliquer le passage croissant de politiques familiales à des politiques ciblant la parentalité en notant que,

*« Depuis une vingtaine d'années, les pouvoirs publics s'engagent en France dans des mesures, des programmes et des dispositifs ayant pour objectif de soutenir le travail éducatif, de soin et de socialisation des parents envers leurs enfants (...) Cette politique est assumée par un ensemble de partenaires : l'État, qui en fixe les principes et les objectifs ; les caisses d'Allocations familiales et les collectivités territoriales, qui en sont les principaux financeurs ; mais aussi des associations qui organisent concrètement l'offre aux parents sur le terrain. »<sup>31</sup>*

Enfin, les CAF soutiennent aussi les familles dans un sens très large en s'inscrivant comme des partenaires majeures des structures d'animations de la vie sociale (AVS) avec lesquelles elles entretiennent souvent des relations étroites, notamment pour accroître leur visibilité et l'accès au

---

<sup>30</sup> R. GARCIA, *La participation des parents : expérimenter la co-élaboration des savoirs à partir du dispositif de parentalité : une recherche-action au cœur des Réseaux Parentalité*, Thèse de doctorat, Paris 8, 2021, p. 94-134.

<sup>31</sup> C. MARTIN, « Recompositions des valeurs et référentiels des politiques familiales », *op. cit.*, p. 56  
Salomé MONCORGÉ - Mémoire de l'Université de Rennes - Ecole des Hautes Etudes en Santé Publique - 2024-2025

droit par la présence au sein de ces structures de « référents famille ». Ces lieux font aussi parfois office de points relais CAF afin de fournir un premier niveau d'information pour les familles les plus éloignées de l'administration et celles qui rencontrent des contraintes liées à la mobilité. Au moment de leur développement à partir des années 1960, les CAF assuraient même parfois directement la gestion de ces équipements, mais les années 2000 et les priorités fixées ont poussé à un désengagement de cette gestion directe au profit d'un soutien partenarial. Les thématiques familiales sont donc envisagées sous l'angle d'un spectre important d'interventions qui est à la source de l'organisation de l'action sociale des CAF.

## **B) Le fonctionnement de l'action sociale : entre uniformité nationale et spécificités territoriales**

L'Action sociale des CAF s'appuie sur des mécanismes destinés à répondre au mieux aux priorités fixées nationalement<sup>32</sup>, tout en essayant de garder une certaine souplesse pour agir en adéquation avec les besoins du territoire sur lequel elle exerce son action. Schématiquement, elle accompagne les familles au travers de deux dimensions, l'une individuelle et l'autre collective, qui structurent son organisation.

L'accompagnement individuel passe par la présence de services sociaux au sein des caisses et par le versement de prestations complémentaires aux allocations légales. Ces prestations, destinées aux foyers fragilisés<sup>33</sup>, peuvent concerner par exemple des prêts à la consommation pour les achats de première nécessité, des aides à la rénovation du logement ou au départ en vacances. Dans la CAF étudiée, le service des aides financières individuelles (AFI) est composé de « conseillères sociales » qui ont une formation d'assistante sociale et sont aussi chargées d'apporter un soutien aux familles à la suite d'évènements ou dans des situations identifiées comme des facteurs particuliers de vulnérabilité (perte d'un conjoint ou d'un enfant, divorce, monoparentalité, etc.).

L'accompagnement collectif passe principalement par des partenariats et des aides financières collectives (AFC) versées aux structures qui dispensent des services aux familles. Le service est assuré par des conseillers techniques en action sociale (CTAS) qui peuvent être des conseillers thématiques ou territoriaux. La CAF étudiée représente une exception par rapport à la certaines de ses homologues où les conseillers thématiques occupent un poste différent des conseillers territoriaux. En effet, les quatre professionnels qui composent le service sont chacun spécialisés sur

---

<sup>32</sup> Par les plans sociaux puis par les COG à partir de 1996.

<sup>33</sup> L'attribution d'une aide financière individuelle est conditionnée par la présence d'un enfant au sein du foyer et d'un évènement fragilisant survenu dans les deux ans.



une thématique d'action sociale collective (petite enfance, enfance-jeunesse, parentalité et AVS), mais également conseillers territoriaux c'est-à-dire qu'ils ont en charge le suivi des structures et projets dans certains territoires déterminés du département. Concrètement, chacun des conseillers s'occupe de trois ou quatre EPCI, en lien avec un service administratif qui assure le montage technique des dispositifs. Ils ont la charge de dynamiser le partenariat et d'accompagner par leur expertise les différents acteurs présents dans le territoire.

L'accompagnement de la branche famille est marqué par une certaine tension entre cohérence nationale et spécificités territoriales que Florence, chargée de coopération dans l'EPCI Fougère, a bien mis en lumière lors de notre entretien :

*« Des fois des décisions dans le cadre de la COG comme la création de places en crèche, ça pique. Aujourd'hui, nous on a des crèches, elles ont des taux d'occupation<sup>34</sup> qui chutent. Donc on est loin d'être dans une politique de création de places en crèche quand même. Donc il y a un petit delta qui, là, sur ce genre de choses, qui peut être dérangeant. (...) En gros, la COG, elle vous dit, on vise les 80% de taux de couverture<sup>35</sup> en France, donc là, vous ouvrez des places en crèche partout. Sauf que nous, on est déjà à 90% de taux de couverture. »*

- Florence, Chargée de coopération pilote, EPCI F-

Pour répondre à cette tension, les CAF disposent d'une certaine souplesse permise à la fois par la dualité des fonds à leur disposition et par leur gouvernance. Chaque année, la CNAF alloue à chaque CAF des financements, issus du Fonds national d'action sociale (FNAS)<sup>36</sup>, qui vont être redistribués aux différents projets et structures. Ces fonds sont répartis entre fonds nationaux qui sont fléchés pour le financement d'une cinquantaine de dispositifs<sup>37</sup> et fonds locaux que chaque caisse peut utiliser pour financer des projets spécifiques, qu'elle juge pertinents au regard du contexte départemental voir intercommunal. Cette division permet d'« assurer un socle commun national »<sup>38</sup> sans négliger les spécificités locales. Elle est en outre révélatrice des grandes orientations de la branche famille au fil des années entre « logique centralisatrice des politiques familiales »<sup>39</sup> et territorialisation. En effet, si les CAF disposaient au départ d'une grande autonomie

<sup>34</sup> Le taux d'occupation correspond au nombre de places en EAJE qui sont occupées par rapport au nombre de places disponibles dans le territoire.

<sup>35</sup> Le taux de couverture correspond au nombre de places (tout type d'accueil formel confondu) dans le territoire par rapport à la demande potentielle (c'est-à-dire au nombre d'enfants de moins de 3 ans).

<sup>36</sup> V. NICOLLE, « L'action sociale des Caisses d'Allocations familiales : un modèle spécifique ? », *Regards*, vol. 54, n° 2, EN3S-École nationale supérieure de Sécurité sociale, 2018, p. 167-177.

<sup>37</sup> F. VABRE, « La dimension territoriale des financements d'action sociale des CAF », *Informations sociales*, vol. 209210, n° 1, Caisse nationale d'allocations familiales, 28 novembre 2023, p. 91-101.

<sup>38</sup> V. NICOLLE, « L'action sociale des Caisses d'Allocations familiales », *op. cit.*, p. 171.

<sup>39</sup> F. VABRE, « La dimension territoriale des financements d'action sociale des CAF », *op. cit.*, p.92  
*Salomé MONCORGÉ - Mémoire de l'Université de Rennes - Ecole des Hautes Etudes en Santé Publique - 2024-2025*

en pilotant l'exclusivité de leurs fonds, la tendance s'est largement inversée depuis les années 1970 où les premiers dispositifs nationaux ont été créés pour répondre à des enjeux thématiques. La CNAF a repris une grande partie du pilotage du FNAS pour harmoniser l'offre au niveau national et tenter de limiter les inégalités territoriales. Ainsi, si en 1995 60% des fonds à disposition des CAF étaient des fonds locaux, ces derniers ne représentent plus que 14% en 2018<sup>40</sup>. La dernière décennie est néanmoins marquée par un retour en force de la territorialisation qui s'est traduit notamment par la mise en place de fonds nationaux adaptables (fléchés de manière moins contraignante) et des logiques de financement variables selon les caractéristiques territoriales. Par exemple, les CAF vont soutenir davantage des équipements situés en zone prioritaire (zone de revitalisation rurale ou quartier politique de la ville).

En plus de la croissante modulation dont les fonds nationaux font l'objet, il faut noter que ces derniers ne sont pas uniquement descendants, car les CAF s'appuient sur une gouvernance essentiellement territoriale. Le budget et les orientations sont définis au niveau départemental par leur Conseil d'administration (CA) composé de membres élus issus de différents corps syndicaux, de l'Union départementale des associations familiales (UDAF) et de personnalités qualifiées désignées par le préfet de région. Ce dernier est souvent subdivisé en commissions thématiques parmi lesquelles la commission d'action sociale (CAS). Dans la caisse étudiée, la CAS se réunit sept à huit fois par an et doit donner son accord pour que les fonds soient versés. Concrètement, les CTAS réalisent des notes afférentes aux différents projets prévus par les partenaires en les présentant et estimant le montant accordé, mais les sommes ne peuvent être versées qu'une fois le dossier validé par la CAS. Cette prérogative permet aux membres du Conseil d'administration de s'assurer que la répartition du budget soit en adéquation avec les orientations locales et que les actions financées sont pertinentes au regard du territoire. À titre d'illustration, le financement d'une crèche gérée par une entreprise sur l'une des collectivités a créé de vifs débats en CAS en raison de la prudence locale à s'ouvrir à ce type de gestionnaires privés. De même, les CTAS sont, dans leurs notes, tout particulièrement vigilants à l'équilibre entre le projet et les besoins recensés dans le territoire afin de ne pas déséquilibrer l'offre. La présence du CA permet par ailleurs de conférer aux caisses une légitimité démocratique et d'inscrire leurs actions dans une forme de proximité avec les habitants.

---

<sup>40</sup> F. VABRE, « La dimension territoriale des financements d'action sociale des CAF », *op. cit.*, p.95

### C) Un recours croissant à la contractualisation

Les fonds dont disposent les CAF sont reversés aux partenaires sous des formes différentes qui peuvent être regroupées en trois catégories : les prestations de service, les subventions et les financements assortis aux dispositifs contractuels.

Créées en 1970, les prestations de service (PS) sont des sommes allouées de manière pluriannuelle qui « permettent de prendre en charge un pourcentage du prix de revient d'équipements ou de services, dans la limite d'un plafond »<sup>41</sup>. Les prestations de service sont déclinées au titre des différentes thématiques. Leur calcul se fait sur la base d'un nombre d'heures réalisées, de places occupées, ou d'un taux de la masse salariale, c'est-à-dire au pourcentage d'un équivalent temps plein (ETP). La PS est un levier à l'essor des services de proximité car elle est un facteur de stabilité qui a très largement contribué à améliorer l'offre de services destinés aux familles. En effet,

*« À la différence de la traditionnelle subvention annuelle de fonctionnement, la prestation de service est à double face. D'une part, elle allège la contribution financière demandée aux familles en référence au quotient familial ; d'autre part, elle garantit le financement au gestionnaire en lui versant directement la prestation, dans le cadre d'une convention passée avec la caisse. »*<sup>42</sup>

Les subventions correspondent à des financements versés par les CAF dans le cadre de projets spécifiques. Il peut s'agir de subventions d'investissement pour l'achat de matériel ou la rénovation du bâti par exemple ou de subventions de fonctionnement pour la rémunération d'un intervenant, la mise en place d'une journée de formation, etc. Les dossiers de subvention sont étudiés par les CTAS qui s'appuient sur le Règlement Intérieur d'Action Sociale (RIAS) pour déterminer la somme allouée. Le RIAS est établi par chaque caisse en fonction des barèmes nationaux et de choix sur la répartition des fonds locaux. Les CAF peuvent ainsi choisir d'y inscrire, en plus des types de subventions classiques, des dispositifs mis en place au niveau départemental pour répondre à un besoin identifié. La caisse étudiée ici propose par exemple des aides à l'investissement complémentaires, pour un montant allant jusqu'à 40% du total des dépenses ou encore une aide spécifique pour les micro-crèches (dans la mesure où ces dernières viennent compléter l'offre d'accueil et répondre à un réel besoin). Le montant des subventions accordées est souvent limité par des plafonds déterminés en fonction du total des dépenses engagées ou du service proposé. Bien que des barèmes soient prévus, les CAF n'ont pas d'obligation à verser les subventions

---

<sup>41</sup> F. VABRE, « La dimension territoriale des financements d'action sociale des CAF », *op. cit.*, p.94

<sup>42</sup> J. ANCELIN, « L'action sociale familiale des CAF », *op. cit.*, p. 13.

demandées, c'est le CA qui détermine l'accord ou non de la subvention et le cas échéant son montant en fonction des priorités politiques.

L'action sociale des CAF est largement guidée par des partenariats structurants qui lui permettent d'asseoir un ancrage territorial. Pour encourager le développement d'équipements et organiser ce partenariat, les CAF se sont appuyées dès la fin des années 1980 sur des dispositifs contractuels. Depuis les premiers contrats, les contrats crèches, les CAF ont adapté ces outils au gré de leurs objectifs et de leurs réalités. Sans en proposer ici une analyse approfondie, il s'agira toutefois de remarquer que « *les instruments d'action publique ne sont pas neutres axiologiquement* »<sup>43</sup> et « *constituent d'excellents traceurs permettant de suivre et d'analyser le changement dans l'action publique* »<sup>44</sup>. Ainsi, l'utilisation de l'outil contractuel marque une volonté des CAF de formaliser une véritable coopération avec les collectivités. De plus, on peut supposer qu'il s'agit d'un moyen pour la branche famille de prendre sa place dans le système des politiques sociales locales et de devenir une actrice à part entière de la « gouvernance »<sup>45</sup> qui naît de la décentralisation. Bien qu'il ne s'agisse pas d'actrices publiques à proprement parler, les CAF disposent d'une certaine légitimité à être motrices des politiques sociales familiales. En effet,

« *leur connaissance des familles et des jeunes les rend légitimes pour aider à réaliser le diagnostic et l'évaluation, pour formaliser une politique publique à la faveur de la contractualisation, pour établir l'adéquation entre l'offre et la demande ainsi que pour analyser les besoins non couverts et les mettre en corrélation avec le contexte.* »<sup>46</sup>

Les contrats qu'elles mettent en œuvre peuvent être envisagés comme des contrats d'action publique du fait de la mission de service public qui leur est conférée, c'est-à-dire d'une forme de contrat d'avantage politique que juridique<sup>47</sup>. Les contrats CAF ne sont pas les seuls qui ont cours au sein des collectivités, mais cohabitent avec d'autres conventions émanant notamment des administrations déconcentrées de l'État. Certains professionnels avec qui j'ai pu échanger ont évoqué avec regret le Contrat éducatif local (CEL), porté par les conseillers d'éducation populaire et de jeunesse (CEPJ) de Jeunesse et sports qui cherchait à organiser une coopération entre les acteurs de l'éducation nationale et ceux de l'éducation populaire et du sport. Si ce contrat n'a pas

---

<sup>43</sup> C. HALPERN, P. LASCOUMES et P. LE GALES, « Instrument », *op. cit.*, p. 322.

<sup>44</sup> R. EPSTEIN, « L'instrumentation des interventions territoriales de l'État », *op.cit.*, p. 55.

<sup>45</sup> « *La gouvernance concerne les formes de pilotage, de coordination et de direction des individus, des groupes, des secteurs, des territoires, et de la société, au-delà des organes classiques du gouvernement.* » P. L. GALES, « Gouvernance », dans *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2019, vol. 5, p. 297.

<sup>46</sup> C. CREPIN, « La politique temps libre, enfance et jeunesse », *op. cit.*, p. 158.

<sup>47</sup> J.-P. GAUDIN, « Contrats », *op.cit.* : les contrats juridiques sont sanctionnés dans le cas où leurs objectifs ne sont pas atteints, ce qui n'est pas le cas des contrats d'action publique dont le non-respect ne peut être sanctionné que par les mécanismes électifs.

complètement disparu, il est souvent intégré au sein des projets éducatifs de territoire (PEDT) qui occupent une place moins importante que la CTG dans les intercommunalités enquêtées, certainement en raison du fait que le dispositif est moins porté et que les financements auxquels il donne accès sont moindres. Jérôme a d'ailleurs souligné lors de notre entretien une évolution des dynamiques contractuelles dans le domaine de la jeunesse en faveur des institutions de la Sécurité sociale :

*« Jeunesse et sport est beaucoup moins présent. Il y a 20 ans, ils étaient l'un des acteurs, les premiers, parce que les CEPI, les conseillers éducation jeunesse et sport étaient très très présents, ça faisait partie de leurs missions. À l'époque, ils avaient même des thématiques autour de l'éducation à l'environnement, le sport justement, la culture, les arts plastiques, l'astronomie. Moi j'ai connu des CEPI qui avaient véritablement des fibres autour des sciences, etc. Aujourd'hui, on n'est plus du tout là-dedans, on est surtout sur une approche régaliennne d'application, de contrôle ou d'accompagnement. Ça ne veut pas dire qu'il n'y a pas de lien de sympathie, mais ils sont beaucoup plus distants. Véritablement, ceux qui portent la politique et qui l'animent, c'est la CAF, ou la MSA pour nous, de par le territoire rural que nous sommes. »*

- Jérôme, Chargé de coopération jeunesse, EPCI J -

La question de la prévalence des CAF sur les organismes étatiques marque probablement un tournant en termes d'animation de la politique jeunesse des territoires. L'évolution des ambitions des contrats développés par les CAF témoigne d'un accroissement des ambitions de ces dernières. En effet, les premiers contrats<sup>48</sup> étaient principalement axés sur le développement de places en crèche ou en ALSH au sein des communes et s'appuyaient sur un système de bonification de la PS pour inciter les gestionnaires à s'impliquer dans le développement de leur service. Ce système a largement contribué au développement des services petite enfance et jeunesse et à conforter la place des CAF. La COG de 2005-2008 pose un changement de paradigme et une volonté de rationaliser les dépenses en ciblant davantage les territoires les moins bien dotés<sup>49</sup>. À partir de 2006, le Contrat Enfance Jeunesse (CEJ) remplace, le Contrat temps libre (CTL) et le Contrat enfance (CE) et s'appuie sur de nouveaux systèmes de bonification plus sélectifs. Il limite notamment le financement de l'offre nouvelle. Le CEJ pose en outre une première pierre à l'édifice d'une plus grande transversalité dans la manière d'aborder les thématiques en regroupant au sein d'un même contrat les thématiques de la petite enfance et de l'enfance-jeunesse et en accordant des financements pour la coordination. La CTG représente un 2<sup>e</sup> pas supplémentaire dans cette voie au

<sup>48</sup> Contrat crèche puis contrat enfance et contrat temps libre pour le volet jeunesse

<sup>49</sup> É. FAUCHER, « Focus. Les dispositifs de la branche Famille pour soutenir les loisirs des enfants et des adolescents », *Informations sociales*, vol. 181, n° 1, Caisse nationale d'allocations familiales, 2014, p. 30-33.

Salomé MONCORGE - Mémoire de l'Université de Rennes - Ecole des Hautes Etudes en Santé Publique - 2024-2025

sens où son ambition s'étend au-delà de la petite enfance et de la jeunesse pour englober toutes les thématiques portées par la branche famille.

## **II- Un contexte propice au déploiement de la CTG**

La mise en place de la CTG s'inscrit dans le cadre plus large du développement de dynamiques contractuelles entre les collectivités et l'État qui résultent de la décentralisation (A). Elle répond aussi à un besoin de simplification du CEJ qui était alors à l'œuvre (B) et a été développé par étapes successives. (C).

### **A) Enjeux et reconfiguration des politiques territoriales**

Depuis les années 1970, les acteurs impliqués dans les décisions publiques se sont multipliés en raison de plusieurs mouvements concordants<sup>50</sup>. Tout d'abord, la création de l'échelon européen et l'accroissement de ses prérogatives sont à l'origine d'un foisonnement de normes supra-étatiques dans le paysage des politiques nationales. La fragmentation d'acteurs qui naît de l'intégration communautaire a été par ailleurs renforcée par la complexification des enjeux portés à l'agenda politique et un changement de paradigme que Patrice Duran, professeur en science politique, identifie comme le passage d'une logique de produit (avec un État-providence producteur de normes standardisées et centralisatrices) à une logique de problème (résolution par des acteurs multiples et question de la différenciation territoriale)<sup>51</sup>. De plus, cette « *atomisation de la décision publique* »<sup>52</sup> a été largement renforcée par la loi du 2 mars 1982 identifiée comme l'acte I de la décentralisation qui transfère un certain nombre de compétences de l'État vers les collectivités territoriales et accroît leur pouvoir d'administration en les libérant d'une grande partie de la tutelle exercée par les administrations déconcentrées<sup>53</sup>. Les collectivités sont donc davantage amenées à prendre des décisions sur les territoires qu'elles administrent.

Or, cette multiplication des échelles de décisions pose la question de leur coordination sans qu'aucune réponse formelle et encadrée par la loi n'y soit apportée<sup>54</sup>. C'est précisément cette

---

<sup>50</sup> B. DANIEL, « Contractualisation », dans *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2020, vol. 2, p. 97-102.

<sup>51</sup> P. DURAN, « Territorialisation », dans *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2020, vol. 2, p. 529-537.

<sup>52</sup> B. DANIEL, « Contractualisation », *op. cit.*, p. 98-99

<sup>53</sup> Les préfets n'ont plus la compétence d'annuler les actes administratifs émanant des collectivités territoriales et se contentent d'effectuer un contrôle de leur légalité *a posteriori*.

<sup>54</sup> B. DANIEL, « Contractualisation », *op. cit.*

question qui permet l'essor des contrats d'action publique qui esquissent une solution à ce besoin en formalisant des accords sur des objectifs communs afin de tenter de rationaliser le foisonnement d'organes décisionnaires. L'essor de la contractualisation se trouve d'autant plus renforcé que, dans le même temps, des acteurs privés viennent s'ajouter aux décideurs publics dans la mise en œuvre des politiques publiques et deviennent de ce fait des éléments à part entière d'un système de gouvernance territoriale<sup>55</sup>. Les politiques publiques ne sont plus l'apanage seul de l'État, mais font intervenir de multiples protagonistes qui diffèrent par leur nature, leur intérêt et leur place. La question de la gouvernance, de la régulation et de la coordination dans le secteur de la petite enfance offre une illustration des problématiques qui peuvent se poser et de l'enchevêtrement d'acteurs et d'échelles qui peuvent se superposer pour la gestion d'un domaine de politique sociale. En effet,

*« Sur la scène locale se confrontent des politiques de différents niveaux et des acteurs institutionnels hétérogènes qui sont plus ou moins impliqués dans le débat sur le choix du mode de production et d'organisation des services d'accueil ainsi sur le mode de coordination des décisions. »<sup>56</sup>*

Si l'État a peu à peu tenté d'impulser une dynamique de coordination et encouragé les initiatives territoriales en ce sens, les efforts demeurent très inégaux d'un territoire à l'autre. De même, dans le domaine des politiques jeunesse, Florence Abadie remarque que les injonctions à développer des actions entre acteurs appartenant à des champs différents sont toujours plus importantes, mais que la politique de jeunesse se heurte à « l'absence de coordination des multiples intervenants ainsi qu'à l'absence ou à la difficulté de définir collectivement des objectifs partagés »<sup>57</sup>. Cette absence de coordination est toutefois à relativiser dans la mesure où, dans le département concerné, le SDSF joue le rôle d'une instance centralisatrice et de coordination au niveau des services aux familles. La CTG intervient de surcroît pour apporter une réponse face au silence législatif sur la question des régulations locales et pour approfondir les efforts de coordination déjà entamés.

Si l'acte I de la décentralisation laissait un flou sur l'enjeu de la coordination des politiques, il avait aussi peu anticipé la question du découpage territorial<sup>58</sup>. La formule de « millefeuille territorial » pour parler de l'administration décentralisée française est d'usage courant. En particulier, le

---

<sup>55</sup> V. SIMOULIN, « Gouvernance territoriale », dans *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2020, vol. 2, p. 261-266.

<sup>56</sup> F. PETRELLA et N. RICHEL-BATTESTI, « Gouvernance et proximité », *op. cit.*, p. 55

<sup>57</sup> F. ABADIE, « Les enjeux de la coordination des politiques de jeunesse », *Cahiers de l'action*, vol. 54, n° 2, Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire, 24 septembre 2019, p. 10.

<sup>58</sup> M. DEGOFFE, « 1982-2022 : quarante ans de décentralisation en France », *Titre VII*, vol. 9, n° 2, Conseil constitutionnel, 2022, p. 11-18.

territoire métropolitain ne compte pas moins de 34 746 communes<sup>59</sup> dont les caractéristiques sont très hétérogènes. Pour dépasser cet émiettement sans atteindre aux revendications identitaires de communes, le législateur a pris le parti d'encourager largement la coopération. La loi NOTRe du 7 août 2015 marque un pas supplémentaire dans ce sens en rendant obligatoire l'adhésion des communes à un EPCI à fiscalité propre. Elle augmente en outre le seuil d'habitants nécessaire pour constituer un EPCI qui passe de 5000 à 15000, hors exception, notamment pour les zones montagneuses, où « *ce seuil est adapté, sans pouvoir être inférieur à 5 000 habitants* »<sup>60</sup>. Dans le département étudié, cette réforme a entraîné des fusions entre plusieurs EPCI ce qui a affecté les professionnels du secteur de la petite enfance et de la jeunesse et demandé une adaptation des services pour répondre à un besoin d'harmonisation. Elise, chargée de coopération au sein de l'EPCI Edelweiss, a été témoin de ce changement dans l'EPCI Jasmin où elle travaillait alors et a pu constater que :

*« Ça a été difficile pour toutes les équipes, parce qu'il y avait aussi des questions d'identités professionnelles qui étaient différentes. Des fois, quand on a été sur une collectivité pendant 15 ans et que tout est chamboulé... Des gens qui ont été amenés à travailler sur d'autres services, mais du coup, loin de chez eux, des postes qui ont été fusionnés... »*

- Elise, Chargée de coopération petite enfance et parentalité, EPCI E-

Le déploiement de la CTG intervient peu après la loi NOTRe. Dans ce contexte, si le dispositif peut apparaître comme une manière d'impulser un projet commun et de lisser les différends qui pouvaient naître à la suite de cette fusion, elle a parfois été vécue par les services comme une contrainte supplémentaire, trop ambitieuse en raison des besoins d'adaptation que traversaient déjà les collectivités. C'est ce que soutient Éric, qui l'a vécu alors qu'il était coordonnateur CEJ au sein de l'EPCI Edelweiss :

*« La loi NOTRe, ça a été un bouleversement pour beaucoup d'EPCI, et il a fallu tout d'un coup se dire, il faut que sur la commune d'à côté, on étende le niveau de service qu'on avait sur notre petit territoire. Nous, sur notre comcom, on est passé de 16 à 27. C'est gérable. Sur [EPCI Jasmin], ils sont passés de 16 à 59, donc fusionner 4 comcom. C'est pareil avec [EPCI Agapanthe], 100 communes, il y a un moment donné où il faut réussir à apporter le même service à tous les habitants de toutes ces communes, et là c'est déjà un énorme challenge. Donc d'avoir une réflexion à l'échelle d'un territoire, ok, mais à l'échelle d'un territoire qui*

<sup>59</sup> « Code officiel géographique au 1er janvier 2025 | Insee », (en ligne : <https://www.insee.fr/fr/information/8377162> ; consulté le 11 juillet 2025)

<sup>60</sup> Article L5210-1-1 du Code général des collectivités territoriales.



*soit stable, d'une certaine façon. Alors que là, les CTG sont arrivés à un moment donné dans l'histoire où on n'avait pas encore digéré la loi NOTRe. »*

*- Éric, Chargé de coopération pilote, EPCI E-*

Cette donnée est d'autant plus importante que les réorganisations territoriales ont souvent été accompagnées de transferts de compétences, et donc de prise de compétences par l'EPCI. La petite enfance et la jeunesse font partie des compétences qui ont généralement été transférées ce qui a pu représenter une charge supplémentaire pour des collectivités qui n'avaient pas nécessairement la ressource en interne pour y faire face.

## **B) Un contrat enfance jeunesse à bout de souffle**

Le CEJ marque un point d'orgue dans l'histoire des contrats CAF. Alors que les précédents contrats (CE et CTL), avaient largement permis l'essor du développement des services de proximité, en bonifiant financièrement les prestations versées aux communes qui s'engageaient en ce sens, la COG de 2005-2008 fait état d'un « *environnement contraignant pour la dépense publique* »<sup>61</sup> au sein duquel « *la branche "famille" doit optimiser l'emploi de ses ressources et accroître sa performance économique* »<sup>62</sup>. En effet, les deux contrats précédents, largement portés par les professionnels des CAF avaient provoqué une crise du FNAS avec un taux d'évolution des dépenses dépassant les 15% par an et des engagements croissants des CAF, sans régulation<sup>63</sup>. La CNAF cherche par conséquent à promouvoir désormais « *une utilisation optimale des ressources financières [consacrées à son action sociale] en orientant ses priorités vers les territoires dont les besoins sociaux sont les plus importants* »<sup>64</sup>. L'objectif de maîtriser davantage les dépenses engagées est porté par une modification des contrats et des règles qui les régissent vers un encadrement plus important incarné par le CEJ à partir de 2006. Ainsi, si l'offre existante continue d'être financée (en lien avec les financements accordés au titre des contrats précédents), le développement de l'offre nouvelle fait l'objet d'un financement plafonné. Le CEJ marque aussi une volonté de plus grande cohérence et de limiter le foisonnement de contrats en proposant d'unifier les contrats temps libre et les contrats enfance. Il s'agit dès lors d'inscrire les financements des CAF dans une meilleure articulation afin de créer une continuité dans l'accompagnement des enfants à tout âge de leur vie. Le CEJ se veut clairement orienté dans le sens d'une démarche projet en s'appuyant sur un diagnostic pour établir un schéma de développement partagé qui sera évalué au terme du contrat. L'idée de coopération

---

<sup>61</sup> Convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la CNAF, 2005-2008, p. 2.

<sup>62</sup> *Ibid.*

<sup>63</sup> Note d'information CNAF, « Du CEJ vers la CTG : principes généraux de la réforme des contrats de développement et des financements associés », 16 avril 2019.

<sup>64</sup> Convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la CNAF, 2005-2008, *op.cit.*, p. 2

entre les acteurs est aussi affirmée à travers la possibilité de financer, en plus d'une partie du reste à charge des gestionnaires, les heures consacrées à la coordination des projets et services enfance-jeunesse. On peut aussi noter que la coopération résulte de fait de la raréfaction des moyens entraînée par les nouvelles modalités contractuelles :

« Le CEJ, en réduisant les financements, a, de fait, favorisé les partenariats entre communes et encouragé la mutualisation des moyens. Le regroupement de communes devient ainsi un enjeu structurant pour l'avenir, en permettant d'optimiser les ressources et les réponses. »

65

Le CEJ accompagne les collectivités pendant plus de dix ans. Néanmoins, il fait l'objet de plusieurs réformes pour adapter son fonctionnement aux insuffisances identifiées. En effet, lors de sa mise en place en 2006, le CEJ s'appuie sur une mécanique indifférenciée qui propose le financement d'une proportion du reste à charge du coût de fonctionnement des services aux familles. Cette modalité de financement fait, dès le début des années 2010, l'objet de vives critiques dans la mesure où elle conduit à soutenir davantage les territoires qui ont déjà les moyens de développer leur offre de service<sup>65</sup>. Le dispositif CEJ est donc complété en 2013 par le Fonds de rééquilibrage territorial (FRT) qui y intègre des paramètres de modulation territoriale. Les territoires qui se trouvent dans des zones prioritaires (QPV, ZRR, etc.) ou qui répondent à certains critères (taux de couverture ou revenu par habitant particulièrement faible, etc.) vont bénéficier de montants majorés. Le CEJ s'est ainsi adapté pour dépasser ses limites et a connu plusieurs réformes. Néanmoins, ces adaptations sont source de complexification dans sa mise en œuvre. Cette complexité se trouve accentuée par le fait que la distinction entre « stock » (précédemment financé) et « flux » (nouvelle offre) s'appuie sur des considérations en lien avec les dispositifs antérieurs et conduit à de fortes disparités en fonction des territoires et des dates de signature du contrat. Ces disparités multifactorielles s'expliquaient en outre par des stratégies différenciées d'une CAF à une autre et d'une collectivité à une autre. Le montant par place prévu au sein des CEJ variait ainsi de 435€ à 2355€. L'accumulation des différentes réformes et ces disparités ont conduit à une complexité croissante dans la gestion du CEJ qui, en plus d'être peu lisible pour les partenaires, mobilisait les professionnels de la CAF sur des considérations techniques au détriment de l'accompagnement partenarial. L'opacité des financements était source de lourdeur et d'incompréhension. Ces éléments participent sûrement du fait que, ainsi que le remarque Catherine Vérité :

---

<sup>65</sup> C. CREPIN, « La politique temps libre, enfance et jeunesse », *op. cit.*, p.155

<sup>66</sup> F. VABRE, « La dimension territoriale des financements d'action sociale des CAF », *op. cit.*

« Le Contrat enfance jeunesse apparait comme un simple outil de contractualisation financière. La démarche transversale qu'il était censé apporter demeure difficile à mettre en œuvre »<sup>67</sup>

Cette constatation a d'ailleurs largement été confirmée par les différents professionnels avec qui j'ai pu m'entretenir qui m'ont assez largement soutenu que le CEJ « était plus un financement »<sup>68</sup>.

### C) De l'expérimentation à la généralisation

La CTG a officiellement remplacé les CEJ en 2020, mais son origine est largement antérieure. Dès la COG de 2005-2008, la branche famille prévoyait qu'« un contrat territorial unique [soit] élaboré et expérimenté afin de globaliser les engagements d'une CAF et d'une collectivité territoriale sur l'ensemble du champ de compétences de la branche »<sup>69</sup>. Cette volonté s'appuyait sur constat d'une méconnaissance des acteurs au niveau des territoires et cherchait à apporter une réponse aux approches « en silo » souvent à l'œuvre dans la cadre des politiques sociales. Le déploiement d'un tel contrat a toutefois fait l'objet de prudence en s'appuyant sur le triptyque bien connu de la Caf, expérimentation-évaluation-généralisation. Née d'une initiative locale portée par la CAF de la Réunion, la CTG a été reprise par la CNAF pour proposer une expérimentation plus large. Au total, seize CAF et leurs partenaires y ont participé entre 2009 et 2011 et une évaluation a été réalisée sur les trente-neuf CTG qui ont émergé de cette expérimentation. L'évaluation s'est appuyée sur trois thèmes : les modalités de la rédaction et le contenu de la CTG, les moyens mobilisés pour sa signature et les effets sur le partenariat, l'organisation des CAF et les services aux familles<sup>70</sup>. De manière globale il ressort de cette évaluation que la CTG a constitué un moyen d'encourager la mise en place d'actions, en particulier en matière de petite enfance. Dans certains cas, elle a permis aux collectivités partenaires de se saisir davantage de la thématique voire d'accompagner un transfert de compétences. Bien que l'objectif de la CTG soit d'investir plus largement les autres thématiques, notamment pour ne pas faire doublon avec le CEJ, certaines restent plus en retrait comme le handicap ou l'accès aux droits. L'expérimentation a permis de relever une satisfaction globale des partenaires qui y ont participé, bien qu'ils soulèvent le caractère chronophage de la démarche et notamment du diagnostic initial. De ce fait, la CTG s'avère plus efficace dans un environnement où les partenariats sont déjà structurés et au sein desquels une proximité est déjà organisée.

---

<sup>67</sup> C. VERITE, « Accueil de la petite enfance », *op. cit.*, p. 114.

<sup>68</sup> Entretien avec Gaëlle, chargée de coopération parentalité sur l'EPCI Giroflée.

<sup>69</sup> Convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la CNAF, 2005-2008, *op.cit.*, p. 9.

<sup>70</sup> É. CROVELLA, B. MINET et R. SEIGNEUR, « Bilan de l'expérimentation de la convention territoriale globale dans la branche Famille : éléments de réflexion », *Informations sociales*, vol. 174, n° 6, Caisse nationale d'allocations familiales, 2012, p. 84-89

L'évaluation menée pose ici un point de vigilance dans la perspective d'une généralisation de la démarche, et ce d'autant plus que les premiers résultats sont le fruit d'une expérimentation auprès d'institutions volontaires, donc potentiellement plus disponibles et ouvertes à la démarche et dans des cadres où le partenariat était déjà satisfaisant. Enfin, les premières données relevaient que la CTG permettait une meilleure connaissance entre les partenaires, tant au niveau personnel qu'institutionnel et favorisait ainsi l'émergence de projets coordonnés et concertés. Toutefois, une partie des interrogés restaient dubitatifs sur les effets à long terme. En effet, au-delà de l'engouement initial et de la dynamique impulsée par le diagnostic partagé, la question de l'animation de la démarche et de sa concrétisation demeurait entière. La vie du contrat après sa signature peut faire l'objet d'interrogations légitimes, car l'engagement des acteurs sur le long terme ne va pas de soi. C'est notamment ce qu'Armand, Chargé de coopération de l'EPCI Agapanthe a pu souligner lors de notre échange :

« Cette CTG, elle s'est un peu essoufflée. Signée en 2022, commencée en 2022 sur certaines thématiques. Y'avait pas de chargé de coopération globale, il manquait un chargé de coopération JAVS<sup>71</sup>. Forcément, elle s'est un peu essoufflée. »

- Armand, Chargé de coopération jeunesse et animation de la vie sociale, EPCI A-

A partir de 2013, la CNAF encourage l'extension de la CTG et commence à questionner l'opportunité des autres dispositifs contractuels<sup>72</sup>. Ce n'est qu'avec la COG de 2018-2022, que leur généralisation est dessinée. Il est ainsi prévu de « couvrir l'ensemble du territoire par une CTG en privilégiant l'échelon intercommunal » et de « renforcer le pilotage et le suivi des conventions territoriales globales (CTG) en intégrant l'ensemble des champs d'intervention des CAF »<sup>73</sup>. L'objectif au terme de la COG est de couvrir 100% du territoire dans la perspective d'améliorer l'offre de service à destination des familles, quel que soit le territoire en poussant les questions sociales et familiales à l'agenda politique.

La CAF concernée par notre étude ne faisait pas partie des territoires ayant participé à l'expérimentation. La première CTG a été amorcée en 2017 avec l'EPCI Giroflée<sup>74</sup>, mais n'a pas suffi à impulser réellement la dynamique CTG au niveau départemental. En effet, les CEJ ont largement continué d'exister en parallèle de cette démarche d'autant plus qu'il s'agissait d'un territoire couvert à 100% par ce contrat. Ce n'est qu'en 2019, à la suite des injonctions de la CNAF qui prévoit le remplacement progressif de l'intégralité des CEJ par des CTG au fil des renouvellements que le

---

<sup>71</sup> Jeunesse, animation de la vie sociale

<sup>72</sup> Convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la CNAF, 2013-2017, p. 47.

<sup>73</sup> Convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la CNAF, 2018-2022, p. 117.

<sup>74</sup> Elle a été signée en 2019

dispositif a réellement été déployé. La plupart des territoires concernés par ce renouvellement en 2020 relevaient du champ d'intervention du même CTAS qui m'a indiqué que la décision de la CNAF de généraliser le dispositif avait été assez peu anticipée non seulement au niveau local, mais plus largement au niveau des directives nationales. Il me décrit en effet avoir dû assurer le montage de ce nouveau contrat avec ses partenaires entre janvier et mars 2020, sans réelle préparation. La précipitation à laquelle ont été confrontés le personnel de la CAF enquêté a également été ressentie par les partenaires, même les années suivantes, puisqu'ils décrivent un passage à la CTG source d'incompréhensions :

*Salomé : Vous aviez été accompagnées par les conseils techniques de la CAF ?*

*Alexandra : Pas du tout. M...[CTAS] nous a dit on va écrire ça, bah oui on vous croit M...*

*Anne-Sophie : Tout le monde a été pris au dépourvu. La CAF y compris.*

*Alexandra : La CTG, on m'en a parlé un an avant de l'attaquer, on me disait qu'on ne savait pas comment s'y prendre au niveau de l'[EPCI Agapanthe]. Rien que dès le départ, personne ne savait comment on allait s'y prendre. Je suis incapable de vous dire.*

*Anne-Sophie : Ils pouvaient pas nous aider parce que je pense qu'ils savaient pas eux-mêmes comment le prendre.*

*Alexandra : Ils l'ont fait à la fin, la CTG de l'[EPCI A], ça les a bien arrangés parce qu'en fait on ne savait pas comment s'y prendre. On avait un territoire énorme, des compétences partagées entre communes SIVI, SIVOM et [EPCI].*

*Anne-Sophie : Puis des réalités de terrain complètement différentes.*

Dans la plupart des ECPI dans lesquels je me suis rendue, la démarche a été décrite comme encore balbutiante et en cours d'appropriation par les acteurs. Au moment de mes entretiens, sur les onze CTG qui composent le département, deux avaient déjà été renouvelées, trois étaient en renouvellement et six prévoyaient un renouvellement durant l'année 2026. Les difficultés rencontrées au moment de l'évaluation de la démarche ont été un autre marqueur soulignant le fait que les acteurs s'étaient trouvés pris de cours et n'étaient pas nécessairement préparés à s'engager dans un projet aussi ambitieux. On retiendra donc ici que les contrats ont souvent été écrits de manière précipitée et que l'accompagnement par les professionnels de la CAF a été assez hétérogène. Il en résulte une diversité dans la forme et la précision des objectifs fixés. Ainsi, si dans certains EPCI le plan d'action s'appuie sur des fiches très opérationnelles (par exemple « rénover la structure XXX ») d'autres ont formulé des actions beaucoup plus vastes (« conforter le relai petite enfance dans son rôle de guichet unique ») sans nécessairement prévoir leur déclinaison ni de véritables indicateurs de suivi.

### III- Un dispositif contractuel renouvelé

Les CTG proposent de nouveaux mécanismes de financement (A) et s'appuient sur une démarche engageante afin de favoriser l'émergence d'un projet social de territoire (B). Dans cet objectif, une place importante est accordée à la coordination du dispositif (C).

#### A) De nouvelles modalités financières

Sans entrer dans des détails trop techniques, il s'agira ici de relever les principales différences qu'appelle la CTG par rapport aux CEJ. L'idée est de comprendre ce qui a pu être modifié pour les partenaires que sont les EPCI et en quoi cela les oblige à s'engager dans une démarche différente de celle des contrats précédents.

La CTG se démarque en premier lieu par l'ampleur des thématiques qu'elle entend porter. Ainsi que cela a déjà été souligné, son objectif est d'intégrer tous les champs couverts par la branche famille, ce qui inclut les sept thématiques que sont la petite enfance, l'enfance-jeunesse, la parentalité, le handicap, l'animation de la vie sociale, le logement et l'accès aux droits. Les axes envisagés par ce contrat sont donc sans commune mesure avec ceux du CEJ bien que les partenaires ne soient pas obligés de tous les aborder. Les thématiques développées et les actions à prioriser sont identifiées par un diagnostic partagé qui précède l'élaboration de la CTG. Cette analyse des besoins sociaux pouvait faire l'objet d'un financement CAF. Ainsi, l'ensemble des territoires du département enquêté ont pu faire appel à un cabinet de conseil qui les a aidés à mettre en lumière les besoins et priorités afin d'élaborer leur première CTG. Ce diagnostic est le premier pas de la démarche projet qui comprend la mise en œuvre et se termine par l'évaluation. Le déroulement de la CTG est marqué par des comités de pilotage (COFIL) annuels qui réunissent les élus concernés et les techniciens en charge du dispositif. Ces COFIL sont parfois préparés à l'occasion de comités techniques (COTECH) qui réunissent des acteurs institutionnels. La CAF prévoit qu'*« afin de ne pas superposer les diagnostics et plans d'actions, d'autres partenaires contribuant au projet de territoire pour les familles peuvent utilement être associés à la démarche »*<sup>75</sup>. Le département qui nous concerne est majoritairement rural avec une forte présence agricole. Sur un certain nombre d'EPCI, les CTG cohabitent avec le contrat « Grandir en milieu rural » (GMR) porté par la Mutuelle Sociale Agricole (MSA). Souvent, les deux dispositifs contractuels sont portés conjointement et partagent par

---

<sup>75</sup> Lettre circulaire CNAF n°2020-001 sur le déploiement des Conventions territoriales globales (CTG), *op.cit.*

exemple leurs comités de pilotage. Cela permet aux deux institutions de s'accorder pour accompagner les projets de la manière la plus efficace possible.

Au-delà d'un spectre d'action plus large, la CTG s'appuie sur des mécaniques de financement revisitées par rapport aux CEJ. Face à la lourdeur de ce dernier, son ambition est de simplifier le montage financier pour alléger le travail des professionnels en interne et améliorer sa lisibilité pour les partenaires. À la PSEJ précédemment versée, la CTG substitue un « bonus territoire » qui intègre le FRT<sup>76</sup>. Ce bonus est versé en complément de la PS pour les équipements qui se trouvent sur un territoire couvert par une CTG et sont soutenus financièrement par la collectivité. Il s'agit donc d'un moyen d'encourager les collectivités à soutenir l'offre dans leur territoire en les allégeant d'une part de leur reste à charge. Le bonus prévoit un financement pour l'offre existante déjà financée dans le cadre du CEJ et un financement pour le développement d'une offre nouvelle qui varie en fonction du territoire concerné<sup>77</sup>. Dans l'objectif de lisser les montants accordés pour répondre aux disparités causées par les réarrangements du CEJ, la CAF prévoit que la répartition entre les équipements soit réévaluée. Le niveau global de financement des CAF sur un territoire est maintenu, mais la distribution est modifiée pour s'adapter à l'activité de chacune des structures. Cette modification a été bénéfique pour certains équipements peu ou pas financés tandis que d'autres ont perdu une partie de leurs financements qui ont été reversés à d'autres structures dans le but d'une meilleure équité territoriale (voir schéma 2). La redistribution a parfois fait naître des rivalités entre les communautés de communes et les équipements concernés par une baisse de leurs financements. Cet élément et souvent revenu de manière un peu confuse dans le discours des professionnels interrogés et clarifié par Marc, CTAS à la CAF :

*« Admettons sur la comcom le CEJ donnait 500 000 euros. Ils étaient versés à toute la comcom qui elle reversait aux structures, mais du coup, pas forcément en fonction de l'activité des structures alors que les bonus, cet argent-là il est reversé sur le territoire, donc aux structures, en fonction de ce qu'ils déclarent pour la PS. Par exemple il y avait deux ALSH, il y en a un qui faisait les deux tiers de l'activité, l'autre un tiers et ils touchaient chacun la moitié du CEJ. Ben là, du coup, avec le bonus CTG celui qui fait deux tiers touche deux tiers du bonus. Ça fait que certains équipements se sont retrouvés à se dire "ah, finalement on a plein d'argent !" et d'autres au contraire... »*

- Marc, CTAS -

---

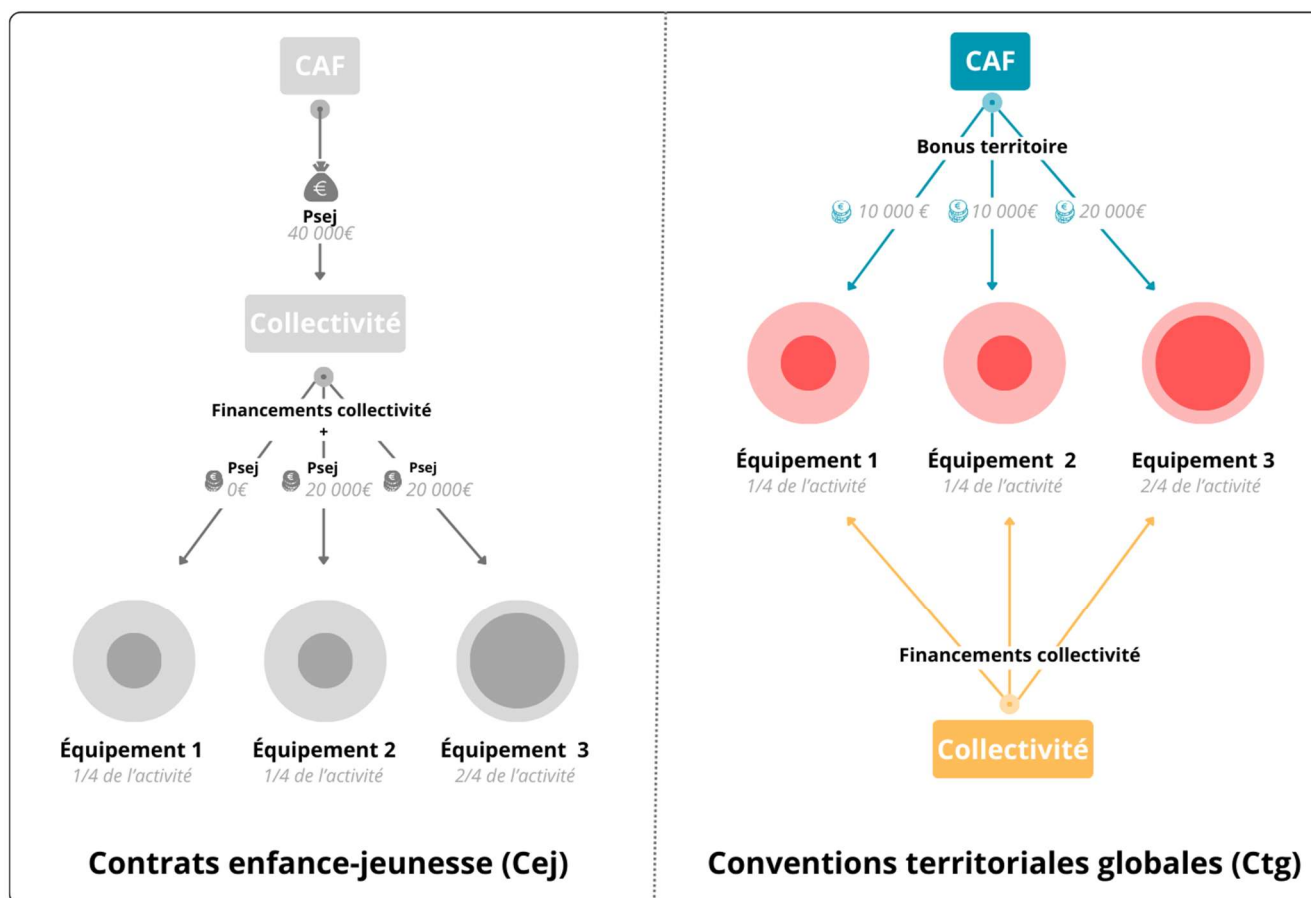
<sup>76</sup> Fonds de rééquilibrage territorial (précédemment cité).

<sup>77</sup> Selon des montants nationaux qui prévoit un barème en fonction des situations.

En plus des bonus territoire ayant pour objectif le soutien et le développement de l'offre d'accueil, d'autres bonus annexés à la CTG encouragent l'accompagnement des enfants en situation de handicap ou des familles les plus en difficulté.

Enfin, le changement le plus notable, du moins du point de vue du partenariat avec les EPCI, repose sans doute, non dans le calcul des bonus, mais dans la modalité de versement de ces derniers. En effet, là où la CAF versait la totalité du PSEJ aux collectivités qui s'occupaient ensuite de le redistribuer entre les équipements, les bonus CTG sont versés directement de la CAF aux gestionnaires (voir schéma 2).

**Schéma 2 : Principales modifications des modalités de financement entre le CEJ et la CTG**



Cette modification vise à « séparer le cadre politique territorial des modalités de financement »<sup>78</sup> et a pour finalité d'asseoir la CTG comme un véritable contrat politique et stratégique formalisant l'engagement des élus signataires. Cet objectif affiché des CAF peut s'entendre notamment en correction des limites du CEJ qui avait du mal à devenir plus qu'un mécanisme financier. La CNAF évoque aussi une gestion plus simple et une meilleure traçabilité des fonds alloués. Les acteurs ont

<sup>78</sup> Note d'information CNAF, « Du CAF vers la CTG : principes généraux de la réforme des contrats de développement et des financements associés », *op.cit.*



toutefois interprété ce changement comme une volonté pour la CAF de mieux affirmer son soutien aux structures et de récupérer une partie de son pouvoir par l'affirmation de sa force de financement...

« C'est l'idée aussi de la CAF de dire "regardez, c'est nous qui finançons", parce que les structures pouvaient penser que c'était la comcom. Je pense qu'il y a une opération de com aussi. »

- Marc, CTAS –

... ou de reprendre le contrôle face à des collectivités qui ne respectaient pas leurs engagements :

« Le fait que les bonus territoires ne sont plus fléchés uniquement sur l'organisateur, le porteur du projet, mais davantage fléchés sur les gestionnaires, c'est un aveu criant que les collectivités n'ont pas joué le jeu et qu'à certains moments, la thune n'était pas investie sur les bonnes finalités. C'est une façon polie de reprendre la main et de dire, bon, on remet un peu de toilette là-dedans. »

- Jérôme, Chargé de coopération jeunesse, EPCI J-

## B) L'ambition d'un projet de territoire

En séparant le volet financier de l'engagement politique, la CTG affiche clairement son objectif de porter un « *projet de territoire* »<sup>79</sup>. Il s'agit en effet d'adopter les différentes étapes de la « démarche projet », à savoir la réalisation d'un diagnostic permettant la définition d'un plan d'action et s'achevant par son évaluation, pour répondre au mieux aux besoins des familles. Le projet est un instrument de l'action publique territoriale qui se développe à partir des années 1980 et connaît aujourd'hui un essor important. La démarche qui y est associée « *prône le décloisonnement, le travail en réseau, la transversalité et l'abolition des rigidités sectorielles* »<sup>80</sup>. Par sa volonté de dépasser les limites imposées par les secteurs de politiques publiques, la CTG s'inscrit parmi les dispositifs visant à favoriser la transversalité et comme un outil de développement local. La circulaire relative à son déploiement souligne en effet que « *l'enjeu est de s'extraire des démarches par dispositif pour privilégier une approche transverse partant des besoins du territoire* »<sup>81</sup>. En outre, la CTG entend regrouper les différentes thématiques pour contrer la multiplication de contrats territoriaux.

<sup>79</sup> Lettre circulaire CNAF n°2020-001 sur le déploiement des Conventions territoriales globales (CTG), *op. cit.*

<sup>80</sup> G. PINSON, « Projet », dans *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2020, vol. 2, p. 448-453.

<sup>81</sup> Lettre circulaire CNAF n°2020-001 sur le déploiement des Conventions territoriales globales (CTG), *op. cit.*  
Salomé MONCORGÉ - Mémoire de l'Université de Rennes - Ecole des Hautes Etudes en Santé Publique - 2024-2025

- ▶ Le terme de **transversalité** sert à décrire des dispositifs et politiques qui visent à dépasser l'organisation sectorielle historique. Traditionnellement, le secteur de politiques publiques est envisagé comme une catégorie qui va déterminer la nature du problème politique à gérer<sup>82</sup> : logement, petite enfance, agriculture... La sectorisation des politiques publiques suppose que chaque champ d'intervention publique va mobiliser des acteurs et des moyens différents. Les services des collectivités et la répartition des compétences, en s'organisant par champs d'intervention, participent de la sectorisation. La mise à l'agenda de problèmes multifactoriels nécessitant l'intervention de plusieurs types d'acteurs et mettant ainsi en lumière les limites des politiques sectorielles conduit la transversalité à s'imposer peu à peu comme « *un mot d'ordre à la fois politique et administratif, mobilisé au nom d'une action publique plus efficace ou plus pertinente* »<sup>83</sup>.
  
- ▶ La transversalité renvoie à deux types d'approches<sup>84</sup> :
  - L'**intersectorialité** qui définit l'action conjointe entre plusieurs secteurs.
  - La **transectorialité** (aussi appelée parfois approche intégrée) qui décrit l'intégration d'une thématique au sein de toutes les politiques sectorielles. L'approche intégrée des politiques publiques naît dans un premier temps au sujet de l'égalité femme-homme avant d'être étendue notamment aux politiques de jeunesse<sup>85</sup>.
  
- ▶ Non sans lien avec le terme de transversalité, le vocable des CAF utilise la catégorie de « **développement social local** » qui recouvre les mêmes enjeux. Si cette dernière ne connaît pas de cadre conceptuel clair, mais est investie par la branche famille pour souligner les limites du travail social tel qu'il avait été envisagé jusqu'alors, c'est-à-dire dans une dynamique très fragmentée des champs d'intervention des différents travailleurs sociaux<sup>86</sup>. Le développement social local apparaît alors comme une manière de dépasser cette conception pour répondre de manière plus adéquate à la complexité des problématiques sociales actuelles.

<sup>82</sup> P. MULLER, « Secteur », dans *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2019, vol. 5, p. 569-576.

<sup>83</sup> A.-C. DOUILLET, V. LEBROU et L. S. SANTOS, « Transversalité », dans *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2019, vol. 5, p. 660.

<sup>84</sup> A.-C. DOUILLET, V. LEBROU et L. S. SANTOS, « Transversalité », *op.cit.*, p. 659-665.

<sup>85</sup> T. CHEVALIER et P. LONCLE-MORICEAU, Les politiques de jeunesse, Paris, *Que sais-je ?*, Presses Universitaires de France, 2025, p. 17-21.

<sup>86</sup> D. MANSANTI, « Le développement social local : une catégorie au service du changement », *Revue des politiques sociales et familiales*, vol. 81, n° 1, 2005, p. 19-28.

Partir des besoins du territoire pour développer un projet pertinent suppose encore d'avoir défini ce qui est entendu par le terme de « territoire ». Longtemps utilisé comme synonyme du « local » le territoire s'en distingue<sup>87</sup> en tant qu'il correspond à un espace géographique structurant pour les politiques publiques. Il est axé autour de trois types d'institutions qui donnent corps à ses frontières : la représentation politique sur l'espace en question, la limite de l'action publique et les conditions de sa mise en œuvre et l'appartenance à une culture commune<sup>88</sup>. Le territoire peut, par conséquent, être entendu à des échelles différentes : européenne, nationale, régionale, départementale voire à l'échelle d'une commune ou d'un groupement de communes. Dans le cadre des CTG, la CNAF préconise la signature et le développement du projet à l'échelle qui semblera pertinente. Si l'EPCI est fortement encouragé, la réalité locale doit prévaloir dans le choix du niveau de contractualisation. En lien avec la définition précitée, on pourra observer que le territoire sur lequel s'appuie la CTG est souvent difficile à déterminer en raison d'une certaine incohérence entre les différents types d'institutions qui l'encadrent. En effet, d'une part la représentation politique est multiple et divisée entre les communes et les EPCI (et l'action publique par conséquent fragmentée) et d'autre part cette représentation ne correspond pas nécessairement avec les frontières symboliques que peuvent constituer les bassins de vie. Dans la CAF étudiée, l'ensemble des CTG ont été signées avec les EPCI, mais il nous faudra noter que le projet développé alors ne correspond pas toujours avec le vécu des habitants, comme l'a justement souligné l'une des professionnelles interrogées :

« Je me dis souvent nous on résonne en frontières administratives, les habitants non, les habitants ils raisonnent en bassin de vie. »

- Béatrice, Chargée de coopération pilote, EPCI B -

### C) Le financement d'un poste de coordination

Le développement d'un projet de territoire suppose une coordination entre les acteurs. Ainsi que l'avait souligné l'évaluation menée lors de l'expérimentation des premières CTG, l'animation du dispositif est une préoccupation à part entière dans la pérennisation de la démarche. Le CEJ avait déjà ouvert la voie à la reconnaissance des fonctions de pilotage dans le développement des

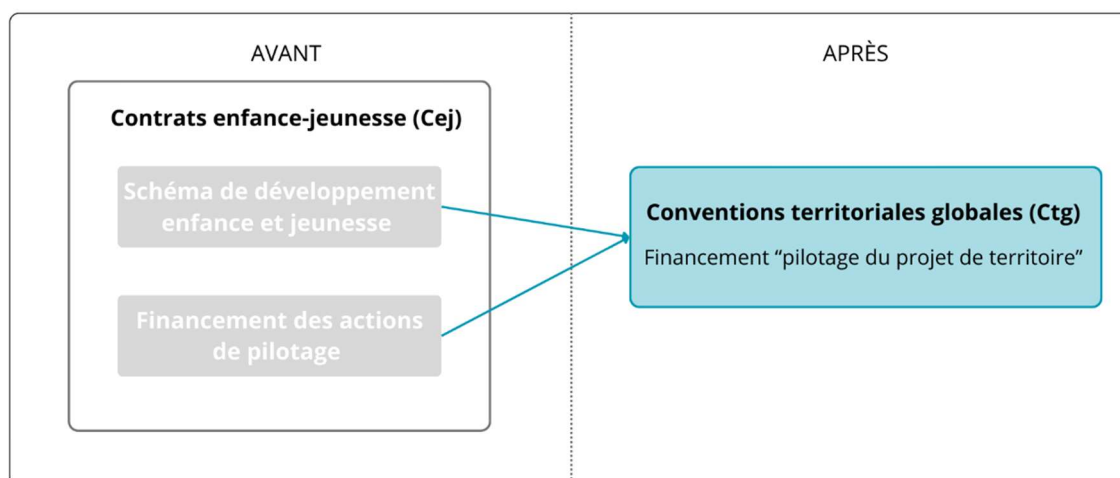
---

<sup>87</sup> Le passage du local au territorial est révélateur d'une prise d'indépendance des collectivités vis-à-vis de l'État : « Le local, conçu comme circonscription à administrer et espace à aménager, laisse alors la place au territoire, entendu comme espace gouverné par des institutions politiques disposant d'un certain degré d'autonomie vis-à-vis du pouvoir central. » R. EPSTEIN, « L'instrumentation des interventions territoriales de l'État », *op. cit.*, p. 54.

<sup>88</sup> A. SMITH, « Territoire », dans *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2020, vol. 2, p. 525-529.

services aux familles. Il proposait ainsi de co-financer certaines actions support à savoir des postes de coordination, des formations BAFA et BAFD<sup>89</sup>, et le coût d'un diagnostic initial. Le poste de coordination correspondait à « *une fonction d'organisation et de coordination des actions d'accueil développée en direction des 0-5 ans révolus et/ou des 6-17 ans révolus, sur le territoire contractuel* »<sup>90</sup>. Les fonds alloués servaient par conséquent généralement à alléger les collectivités du coût des postes de chef de service ou de coordinateurs. Toutefois, le bilan des CEJ souligne le fait que la corrélation entre ce soutien financier et la poursuite des objectifs de la COG n'était pas établie. Pour le formuler autrement, les professionnels financés ne travaillaient pas nécessairement dans le sens des objectifs du contrat (et par conséquent de la COG puisque le CEJ en est une déclinaison). Pour proposer une plus grande cohérence, il est prévu que dans le cadre de la nouvelle convention « *les objectifs fixés par les CAF aux postes de coordination devraient être davantage priorités sur les objectifs de la COG* »,<sup>91</sup> mais aussi « *en lien direct avec l'atteinte des objectifs fixés dans le cadre de la CTG* »<sup>92</sup> (voir schéma 3). Il est ainsi prévu de « *privilégier des coordinations au projet (limité dans le temps) ou sur des thématiques précises* »<sup>93</sup>.

**Schéma 3 : Evolution de l'architecture du financement des fonctions de pilotage CEJ/CTG<sup>94</sup>**



<sup>89</sup> Brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur et brevet d'aptitude aux fonctions de directeur

<sup>90</sup> CNAF, « Guide méthodologique : Mise en œuvre du contrat « enfance et jeunesse », version 12, 2019, p. 14.

<sup>91</sup> Note d'information CNAF, « Du CEJ vers la CTG : principes généraux de la réforme des contrats de développement et des financements associés », *op.cit.*

<sup>92</sup> Lettre circulaire CNAF n°2020-001 sur le déploiement des Conventions territoriales globales (CTG), *op.cit.*

<sup>93</sup> *Ibid.*

<sup>94</sup> Schéma inspiré du webinaire « nouvelles modalités de financement » proposé par la CNAF, 2 juin 2019.

La clarification des enjeux du poste de coordination est précisée par un référentiel d'emploi lié au poste qui retrace les compétences à développer et le niveau minimum de diplôme à avoir (voir annexe 2 : référentiel d'emploi chargé de coopération CTG). Le chargé de coopération a ainsi pour mission de mener les différents diagnostics territoriaux, d'assister et de conseiller les élus, de suivre et d'accompagner le plan d'action CTG, de créer et d'animer des réseaux avec les partenaires du territoire, d'organiser la relation avec les habitants et de contribuer à l'évaluation du dispositif. Pour permettre à la CAF de garder le lien avec la CTG, les chargés de coopération doivent transmettre un bilan qui retrace les actions engagées au titre de l'année en cours.

Au-delà de la redéfinition des fonctions de pilotage financées et de leur articulation avec les CTG, on peut souligner une évolution sémantique. Le terme de « chargé de coopération » ne semble pas anodin et met en lumière une volonté de dépasser la simple coordination.

#### Encadré 4 : Coordination et coopération : des termes proches aux significations différentes

- ▶ Le terme de coordination et celui de coopération appartiennent à des champs sémantiques et scientifiques proches dans la mesure où ils traduisent tous deux des méthodes mobilisées pour organiser une action collective, impliquant des acteurs divers.
- ▶ Souvent employés comme des synonymes, les deux termes renvoient toutefois à des définitions différentes :
  - La **coordination** suppose l'idée de règle, il s'agit d'un agencement a priori destiné à orchestrer un travail commun.  
*« La coordination est l'action d'ordonner, de diriger les activités d'acteurs interdépendants, membres de l'organisation, dans le but de parvenir le plus efficacement possible à la réalisation de l'objectif. »<sup>95</sup>*
  - La **coopération** traduit une forme d'interaction entre les acteurs. Elle s'exprime à travers un ensemble de règles tacites, nées des relations entre les acteurs et qui viennent combler les silences et insuffisances des règles explicites.  
*« Coopérer est cet acte par lequel les acteurs négocient leur participation et leurs contributions. Les acteurs coconstruisent implicitement une règle de jeu leur permettant d'appréhender les types de comportements qu'ils peuvent adopter dans les situations problèmes. »<sup>96</sup>*

Le passage d'une fonction de « coordinateur » à celle de « chargé de coopération CTG » semble mettre en exergue les limites de la coordination. En effet, les règles formelles qu'elle introduit ne

<sup>95</sup> M. FOUURIAT, « Réflexions sociologiques sur les concepts de coordination, coopération, co-construction et sur leurs relations », *op.cit.*, p. 58

<sup>96</sup> M. FOUURIAT, « Réflexions sociologiques sur les concepts de coordination, coopération, co-construction et sur leurs relations », *op.cit.*, p.63

suffisent pas à prédire le comportement des acteurs<sup>97</sup> qui développent parallèlement d'autres formes de travail. La coopération est une notion qui sert à décrire une manière de fonctionner des professionnels sans que le cadre de leur collaboration ne soit régulé de manière formelle. Si les règles de coordination peuvent impliquer une coopération, la coopération entre acteurs peut aussi faire naître une nécessité de coordination afin de clarifier certains processus à l'oeuvre<sup>98</sup>. On peut dès lors supposer que les « chargés de coopération CTG » entretiennent un lien plus important avec le terrain et travaillent au sein des interactions entre professionnels, élus et habitants là où les coordinateurs étaient souvent des chefs de service et donc porteurs d'une régulation prévue en amont. Ce changement sémantique peut être envisagé en outre comme une manière d'asseoir plus encore la dimension politique du projet, puisqu'en effet :

*« Si la coordination des actions peut s'accommoder de divergences, voire d'indifférence aux objectifs des autres intervenants, la coopération suppose a minima un but commun duquel se déduisent les formes de coordination plus ou moins formalisées. »<sup>99</sup>*

Les différents axes soulignés dans cette première partie, et notamment les éclaircissements sur les changements amenés par la CTG, permettront de mieux comprendre par la suite ce qui se joue pour ces professionnels. Il s'agira en effet d'observer plus finement à quelles dynamiques ils sont confrontés et en quoi cela exerce une influence sur la mise en œuvre des CTG.

---

<sup>97</sup> M. FOUURIAT, « Réflexions sociologiques sur les concepts de coordination, coopération, co-construction et sur leurs relations », *op.cit.*, p.56-71

<sup>98</sup> *Ibid.*

<sup>99</sup> P. MAZERAU, « Sous les pavés de la coordination la plage de la coopération : Repères pour penser les pratiques », dans *La coordination*, Éditions Actif, 2024, p. 82.



## **Partie 2 : La coordination dans le cadre des CTG : une multiplicité de déclinaisons territoriales**

Bien que défini par un référentiel d'emploi, le poste de chargé de coopération dédié à l'animation des CTG n'est pas investi de manière uniforme par les collectivités locales. Si certains professionnels centrent leurs missions autour du projet de territoire, d'autres restent encore à titre principal des employés des collectivités dont la CTG n'est pas le cœur du travail (I). Dans ce paysage diversifié, la coordination rencontre en outre certains défis. Certes, le financement d'un poste de coopération favorise l'animation du dispositif, mais le contexte global influence grandement sa réussite, de même que la place occupée par la CTG dans ce contexte (II). Enfin, la structuration de l'offre de services, en particulier pour l'accueil des enfants et des jeunes participe largement de l'hétérogénéité de la fonction. Une typologie des relations et des modes de coopération tentera de mettre en lumière cet élément (III).

### **I- Coordination ou coopération : une ambiguïté originelle**

La mise en place des postes de chargés de coopération a fait l'objet d'une certaine résistance de la part des collectivités qui ne comprenaient pas forcément l'intérêt de financer de telles fonctions, qui plus est dans un contexte de forte contrainte budgétaire (A). Les négociations entreprises par la CAF étudiée auprès des EPCI signataires ont abouti à une conservation de la plupart des ETP financés au titre des CEJ, complétés par des créations de poste ou l'assignation de postes existants à une partie de l'animation de la CTG. Les différents accords qui sont nés des premières CTG sont donc le fruit de compromis et à l'origine d'une grande diversité dans les profils et positionnements des chargés de coopération (B). Il résulte de cette grande variété une absence d'identité professionnelle, accentuée par le caractère récent de la fonction et le flou qui demeure encore sur les missions à accomplir (C).



## A) Un poste clé pour la CAF, sous tension pour les collectivités locales

*« La CTG est un espace d'échange et de coopération qu'il faut faire vivre au-delà de l'étape d'élaboration. La fonction d'animation de la CTG – le rôle du chargé de coopération, notamment – est alors essentielle. »<sup>100</sup>*

Les évaluations qui ont suivi l'expérimentation des CTG et celles qui ont clôturé le CEJ sont unanimes sur un point : la pérennité du dispositif contractuel est largement remise en question si personne ne se charge de le faire vivre. Sans poste dédié à les raviver, les dynamiques nées de l'élaboration de la convention s'estompent. Or, c'est précisément cette problématique qui sous-tend la création du poste de chargé de coopération. L'assignation de financements dédiés à cette fonction limite les disparités qui pourraient naître d'une trop grande personnalisation du dispositif<sup>101</sup>. La pérennisation des partenariats est en effet souvent largement soumise à la présence d'une figure forte pour les porter. Le rôle des chargés de coopération tend donc à limiter le jeu des relations informelles en institutionnalisant le portage du dispositif. Il est en outre prévu que la *« fonction de coopération devra être assurée par un professionnel extérieur à la Caf et reposer sur un co-financement garanti par la collectivité locale »*<sup>102</sup>. Dans le département concerné par notre étude, les chargés de coopération sont des employés des EPCI<sup>103</sup>. Dès lors, il s'agit pour les professionnels des CAF d'avoir un interlocuteur privilégié au niveau des territoires, ce qui permet un travail de collaboration efficace entre CAF et EPCI. Marc, CTAS, chargé de l'accompagnement de cinq des collectivités a relevé ce point en constatant que,

*« Le conseiller, en fait, il irrigue la CAF d'informations de ce territoire, et le chargé de coopération, il fait la même chose sur son territoire. C'est un travail de binôme. Les chargés de coopération c'est presque plus mes collègues que [les autres CTAS] parce que je travaille avec eux en permanence. »*

- Marc, CTAS -

---

<sup>100</sup> S. MENGIN et S. TABOURY, « Contractualiser et évaluer les politiques sociales locales : l'exemple de la convention territoriale globale des CAF », *Informations sociales*, vol. 209210, n° 1, Caisse nationale d'allocations familiales, 28 novembre 2023, p. 88.

<sup>101</sup>J-P Gaudin met en lumière ce qu'il nomme la « personnalisation des négociations contractuelles » c'est-à-dire l'importance des relations interpersonnelles entre les acteurs dans les processus de négociation. De même, on peut supposer que sans poste dédié, la pérennisation du contrat repose grandement sur la volonté des acteurs de se saisir du dispositif selon un phénomène de personnalisation identique. Voir J.-P. GAUDIN, "Le contrat : une mise en forme de la négociation", *Gouverner par contrat*, Presses de Sciences Po, p. 37-58.

<sup>102</sup> Référentiel coordination CTG, CNAF, 2020 (en annexe).

<sup>103</sup> À l'exception de l'EPCI Agapanthe qui compte parmi ses chargés de coopération deux professionnels appartenant à des communes de l'EPCI.

Le poste de chargé de coopération est donc essentiel pour la CAF. À plusieurs reprises, ses professionnels l'ont qualifié dans leurs échanges avec les élus et les différents techniciens de « *poste clé* ». Cependant, l'adhésion des collectivités à ce sujet est loin d'être une évidence.

Parmi les onze EPCI qui composent le département enquêté, tous signataires d'une CTG, seul un a refusé le co-financement et ne possède de pas de poste de chargé de coopération, cinq ans après la mise en place de la première CTG. Sur son territoire, la CTG est suivie en partie par le directeur général des services, sans financements CAF dédiés, mais également sans partie d'ETP assignée. Cette configuration diminue grandement le temps dédié à l'animation du dispositif et la continuité du suivi. Les autres EPCI ont tous accepté de co-financer ce poste. Néanmoins, pour plusieurs, cela a fait l'objet de vives négociations, d'un « *bras de fer* » avec les collectivités, pour reprendre les mots des acteurs. L'EPCI Agapanthe est un exemple éclairant de ce qui a pu se produire à ce sujet. En effet, aujourd'hui six chargés de coopération se partagent le suivi de la CTG à hauteur de 4,5 ETP, mais les postes de chargé de coopération globale et de chargé de coopération jeunesse AVS sont longtemps restés en suspens. La CTG a été signée en 2022 et les postes n'ont été pourvus qu'en mars 2024 à l'issue d'une longue période de négociation. Par ailleurs, cet EPCI ne dispose pas de la compétence jeunesse, les chargés de coopération jeunesse sont donc employés par des communes. Une commune a accepté de co-financer le poste en valorisant un poste déjà existant et en dédiant une partie de son activité à la coordination CTG. La fragmentation des compétences et les différentes échelles au niveau desquelles les chargés de coopération sont positionnées dans cet EPCI est en outre source de complexité pour permettre l'émergence d'un véritable travail commun<sup>104</sup>.

La réticence des collectivités concernant le co-financement des postes de chargé de coopération n'est pas le fruit d'une mauvaise volonté, mais souvent l'expression d'une forte contrainte financière dont elles sont tributaires et qui ne leur permet pas d'engager une création de poste. En effet,

*« Alors que les CAF se voient confier des objectifs volontaristes en matière de développement, force est de constater que nombre de leurs partenaires et notamment les collectivités publiques font face à la raréfaction de leurs moyens et à la nécessaire maîtrise de leur niveau de dépenses. »*<sup>105</sup>

Les tensions qui ont pu naître entre les CAF et les collectivités sont aussi parfois le fait d'une incompréhension sur l'importance de ce rôle par des élus qui connaissent une multiplicité de

---

<sup>104</sup> Cela fera l'objet d'un développement plus approfondi dans la troisième partie de ce mémoire.

<sup>105</sup> V. NICOLLE, « L'action sociale des Caisses d'Allocations familiales : un modèle spécifique ? », *op. cit.*, p. 173

contrats dans des domaines variés. Le choix des CAF d'externaliser l'animation du dispositif, pour des raisons financières et techniques, a parfois été mal compris. En outre, ainsi que cela a déjà été souligné, les collectivités ont connu, au cours des années 2010, un certain nombre de changements au niveau de leurs compétences et de leur organisation qui les ont poussées à s'adapter. La CTG, en imposant un nouveau cadre et en définissant le rôle de chargé de coopération, peut apparaître comme une contrainte supplémentaire car,

« Si certains territoires disposent en interne de ressources d'ingénierie pouvant être mobilisées pour assurer ce rôle, ce n'est pas nécessairement le cas partout, en particulier dans les petites intercommunalités et dans les territoires ruraux. »<sup>106</sup>

Par conséquent, les exigences des CAF poussent parfois les services intercommunaux à engager des réorganisations internes ou à devoir envisager de nouvelles manières de travailler. Si la majorité du temps les CTAS et les chargés de coopération entretiennent de bonnes relations, en raison de la poursuite d'un objectif commun et du soutien qu'ils peuvent mutuellement s'apporter, le contexte dans lequel le poste a été mis en place a une grande influence sur cette cohésion. En effet, dans certaines intercommunalités, les chargés de coopération sont aussi responsables d'un service et ne peuvent pas s'investir pleinement dans les missions CTG qu'ils considèrent comme annexes.

## **B) Entre cadrage et co-construction, le difficile positionnement des chargés de coopération**

Les changements et la clarification opérés au sujet du poste de chargé de coopération dans le cadre des CTG ont amené des modifications au niveau des collectivités. En particulier, une réflexion sur la nature de la coordination a souvent été au cœur des négociations liées au déploiement du dispositif. Les CAF se montrent en outre plus exigeantes quant aux profils des personnes occupant les postes de chargé de coopération. Le référentiel d'emploi pose ainsi comme condition un certain niveau de diplôme (bac +2/bac+3) et prévoit que les CAF participent activement au processus de recrutement<sup>107</sup>. Toutefois, dans la majorité des cas observés<sup>108</sup>, une partie des postes de chargés de coopération n'a pas fait l'objet d'un recrutement, car les ETP consacrés à la coordination des CEJ ont été renouvelés dans cette perspective. Trois cas de figure sont envisageables :

- Les postes de coordonnateur CEJ ont été transférés vers les postes de chargé de coopération CTG. Cela concerne deux EPCI sur les dix : Bégonia et Jasmin ;

---

<sup>106</sup> S. MENGIN et S. TABOURY, « Contractualiser et évaluer les politiques sociales locales », *op. cit.*, p. 88.

<sup>107</sup> Référentiel coordination CTG, CNAF, *op. cit.*

<sup>108</sup> Dans sept EPCI sur dix

- Les postes de coordonnateur CEJ ont été transférés en partie vers les postes de chargé de coopération et de nouveaux ETP ont été créés pour combler des besoins de coopération non couverts. Cela concerne cinq EPCI sur les dix : Agapanthe, Edelweiss, Fougère, Giroflée et Jasmin ;
- Aucun poste de coordonnateur CEJ n'existait ou les besoins de coordination n'étaient pas couverts de manière satisfaisante alors le passage à la CTG a entraîné une création de poste. Cela concerne les trois EPCI restants à savoir Cerfeuil, Digitale et Hortensia.

La continuité du financement des postes de coordonnateur CEJ est à l'origine d'une certaine ambiguïté dans les fonctions occupées par ces « nouveaux chargés de coopération CTG »<sup>109</sup>. En effet, dans la mesure où la plupart de ces professionnels étaient des chefs de service et que la coordination des CEJ faisait partie intégrante de leurs missions, le passage à la CTG n'a pas forcément réussi à marquer de rupture et s'est accompagné d'une grande incompréhension. Alexandra, anciennement coordonnatrice CEJ et désormais chargée de coopération petite-enfance eu sein de l'EPCI Agapanthe m'a fait part de la relative opacité de ses nouvelles missions :

*« Je pense qu'on a essayé de ménager la chèvre et le chou pour que personne ne perde de financements, mais clairement les chargés de coopération derrière on ne sait pas ce qu'on attend de nous. »*

- Alexandra, Chargée de coopération petite-enfance, EPCI A-

Le financement des chefs de service, anciens coordonnateurs CEJ, en tant que chargés de coopération CTG peut se comprendre au vu du contexte compliqué dans lequel les CAF ont tenté de mettre en place la coordination du dispositif. Face aux résistances des EPCI à créer de nouveaux postes, et à leur crainte de perdre les financements adossés au précédent contrat, le maintien des ETP précédemment financés a permis à la CAF concernée d'asseoir ses négociations. Jérôme remarque en effet que,

*« La CAF (...) n'a pas voulu tout casser du contrat enfant jeunesse. Donc les deux postes qui étaient en place, plutôt qu'obliger tout de suite la collectivité à dire "non, on arrête monsieur C... sur vos missions de direction et on ne finance que des chargés de mission qui n'ont pas de lien hiérarchique ou qui sont que sur les interstices ou sur de l'accompagnement ou sur du projet", la CAF n'a pas voulu verrouiller cette position (...) parce que ça aurait pu être une perte importante, c'est énorme ce que finance la CAF sur nos services et notamment sur les financements des postes. »*

- Jérôme, Chargé de coopération jeunesse, EPCI J-

<sup>109</sup> Cela concerne neuf professionnels sur les dix-sept interrogés

Cet élément n'est pas sans rappeler l'idée de *path dépendance* (dépendance au chemin) utilisée en sociologie de l'action publique. Cette notion, issue de l'économie, désigne le « *poids des choix effectués dans le passé et celui des institutions politiques sur les décisions présentes* »<sup>110</sup> et met en lumière le fait que le changement entraîne des coûts nécessaires qui font que, bien souvent ce dernier ne peut avoir lieu que progressivement. La reconfiguration totale des postes de coordonnateur vers ceux de « chargés de coopération CTG » aurait entraîné une perte de financement trop importante pour les collectivités au niveau des emplois déjà existants, alors même qu'elles n'avaient pas toujours la ressource pour en développer de nouveaux. Il faut noter ici que la CTG demeure un dispositif relativement récent et que les changements initiés ont toutefois permis la création de quelques ETP supplémentaires, souvent dédiés à des postes de coopération sans liens hiérarchiques avec les services. Cela est encourageant quant à la capacité du dispositif à produire à terme les effets escomptés.

En attendant un changement des pratiques à plus long terme, cet effet de *path dépendance* est à l'origine d'une grande diversité de profils des chargés de coopération dans le département et au sein même des EPCI. Dix professionnels parmi les dix-sept interrogés sont chefs de service et entretiennent des rapports hiérarchiques vis-à-vis des services qu'ils coordonnent. D'autres sont chargés de coopération à plein temps et occupent une place singulière dans l'organigramme de leur collectivité, souvent sous l'appellation de « coordinateur » ou « coordinatrice » de service, mais n'ont, pour asseoir leurs fonctions, aucun lien hiérarchique avec le reste du personnel<sup>111</sup>. D'autres enfin occupent des postes « de terrain » tels que la direction d'une structure petite-enfance ou d'une structure de loisir et dédie une fraction de leur temps à la coordination<sup>112</sup>. A ce titre, l'un des professionnels interrogés a mis en avant la grande variété des conceptions du postes en affirmant que :

« Vous pouvez avoir aussi bien quelqu'un qui est chargé de coopération et qui a, en tant que responsable de service, une méta-vision qui est au cœur de la stratégie politique ou du déploiement de ces outils contractuels, jusqu'à certains collègues qui, eux, sont encore sur le terrain, avec une gestion de structure, ou pas, et donc ça donne des configurations, des places complètement différentes. »

- Jérôme, Chargé de coopération jeunesse, EPCI J-

---

<sup>110</sup> B. PALIER, « Path dependence », dans *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2019, vol. 5, p. 446.

<sup>111</sup> Trois professionnels se trouvent dans cette situation

<sup>112</sup> Cela concerne notamment quatre professionnels, l'un est directeur du périscolaire, l'une animatrice au sein du RPE, les deux derniers ont des missions annexes liées à la programmation culturelle. Néanmoins, par la proximité qu'ils entretiennent avec les structures, notamment dans les EPCI les plus ruraux, il arrive que d'autres chargés de coopération interviennent dans les structures pour dépanner en cas d'absence.

Salomé MONCORGÉ - Mémoire de l'Université de Rennes - Ecole des Hautes Etudes en Santé Publique - 2024-2025

Ainsi que l'a justement souligné Jérôme, cette diversité des profils de chargés de coopération entraîne une diversité dans les pratiques. Les personnes assignées pour la coordination du dispositif CTG entretiennent des liens différents avec les services en présence, ont une vision plus ou moins stratégique des enjeux globaux et se trouvent plus ou moins proches du terrain d'action. Sans prendre parti pour l'une ou l'autre des configurations, il s'agit ici de constater que l'opposition entre une coordination que l'on pourrait qualifier « de supervision » et une coordination « de proximité » est souvent revenue dans le discours des acteurs. Cette opposition n'est pas sans rappeler la dichotomie opérée entre « gouvernement », qui fait écho à l'autorité et à la verticalité et la notion de « gouvernance » qui implique des notions de négociation et de réciprocité<sup>113</sup>. La fonction de chargé de coopération telle qu'envisagée dans la circulaire CNAF semble offrir une troisième voie à ce débat, celle d'une personne proche des acteurs et reliée avec eux par des projets communs, mais disposant quand même d'une vision globale pour le suivi de la CTG. Le chargé de coopération devient alors en quelque sorte l'animateur de la gouvernance locale. Quelques-uns des chargés de coopération que j'ai rencontrés se trouvaient dans cette configuration. Les autres, chefs de service ou acteurs de terrain, se retrouvent sur le fait que la CTG n'est pas le cœur de leurs missions. Dans ce cas, soit elle représente une charge de travail supplémentaire, soit son suivi est dilué dans leurs missions. Les chargés de coopération qui partagent leur temps avec une fonction plus proche des services ont une vision plus concrète des problématiques à traiter et des besoins des acteurs et habitants. Pour cette raison, Ivan, qui a désormais un lien hiérarchique avec les services, a fait le choix de ne pas quitter son bureau situé au niveau de l'accueil de loisir pour aller s'installer vers les locaux de l'intercommunalité, afin de rester au plus proche des habitants et remarque que,

*« Des fois, il y a une maman qui est reçue, alors pas par moi, mais par ma collègue, et qui vient dire, "est-ce que je peux étaler mes paiements ?". C'est compliqué la situation. En étant là, je suis au courant, je vois bien que pour certains, c'est compliqué, la situation n'est pas stable. »*

- Ivan, Chargé de coopération pilote, EPCI I-

Ils peuvent parfois cependant manquer de visibilité ou d'arguments pour favoriser la coopération. Ainsi, Antoine qui est coordinateur jeunesse et directeur du périscolaire dans une commune de l'EPCI Agapanthe et chargé de coopération sur un périmètre plus large remarque :

*« Je peux pas forcer les gens. Si on veut travailler ensemble, c'est pas en étant autoritaire, comme il n'y a pas de lien hiérarchique entre nous. »*

- Antoine, Chargé de coopération jeunesse et AVS, EPCI A

---

<sup>113</sup> J. CROWLEY, « Usages de la gouvernance et de la gouvernementalité », *Critique internationale*, vol. 21, n° 4, Presses de Sciences Po, 2003, p. 52-61.

À l'inverse, ceux qui sont chefs de service disposent de plus de moyens d'action, mais rencontrent parfois des obstacles pour amener les acteurs vers une véritable coopération en raison de la logique descendante qui se trouve au cœur de leurs missions :

*« L'ADN des missions de chargé de coopération ne sont pas des missions de cadrage, hiérarchiques. Vous êtes sur du projet, vous êtes sur des questions éducatives, sur de l'horizontal, vous travaillez de la coopération. Sinon, moi je fais une note de service et je dis demain "coopérez", voilà, ça peut être une injonction. »*

- Jérôme, Chargé de coopération jeunesse, EPCI J-

À la lumière des différences sémantiques en coordination et coopération relevée en partie 1 (encadré 3), on conçoit assez aisément que les chefs de service ne rencontrent pas nécessairement de difficulté pour asseoir une coordination, puisque celle-ci renvoie à l'idée de règle formelle qui se trouve, a priori, au cœur même des prérogatives de ces postes. En revanche, les éléments caractéristiques de la coopération semblent plus éloignés de leurs modes d'action habituels et des moyens dont ils disposent puisqu'en effet :

*« [La coopération] consiste à œuvrer librement, au-delà des questions de tâches spécifiques, à une amélioration des connaissances sur une situation. C'est un processus de découverte qui implique l'ensemble des parties prenantes. Son utilité et son efficacité ne sont pas préalablement définies, elles se découvrent dans le cours de la coopération. Coopérer c'est apprendre à connaître ensemble. »<sup>114</sup>*

Dès lors, la position de chef de service peut entrer en contradiction avec la volonté de s'inscrire dans une logique horizontale, ascendante ou d'échange mutuel. La fonction de chargé de coopération n'est en outre pas complètement institutionnalisée, ce qui complexifie son identification au sein de la collectivité.

---

<sup>114</sup> P. MAZERAU, « Sous les pavés de la coordination la plage de la coopération : Repères pour penser les pratiques », *op. cit.*, p. 83.

## C) Une absence d'identité professionnelle

### Encadré 4 : L'identité professionnelle

- ▶ Claude Dubard définit provisoirement l'identité professionnelle comme une façon « *pour les individus d'être définis et de se définir eux-mêmes dans le champ du travail* »<sup>115</sup>. L'identité professionnelle s'inscrit donc dans une interaction entre l'image que les individus ont d'eux-mêmes et l'image que les autres leur renvoient relativement à leur activité professionnelle<sup>116</sup>.
  
- ▶ Trois facteurs participent à la définition de l'identité professionnelle<sup>117</sup> :
  - **L'identité par le métier** : l'individu adhère aux caractéristiques spécifiques de la fonction qu'il exerce. Il développe ses compétences et savoir-faire en ce sens. L'identité par le métier correspond à une identification de l'individu à son activité professionnelle et aux représentations dont elle est porteuse dans la société.
  - **L'identité par l'appartenance à un groupe** : l'individu s'identifie à des personnes exerçant une fonction similaire, ayant un même niveau hiérarchique ou appartenant à la même équipe que lui.
  - **L'identité par l'appartenance à une entreprise** : l'individu intègre les codes culturels de l'entreprise où il travaille et se les approprié.

Pour les acteurs interrogés, la fonction de chargé de coopération n'est pas constitutive de leur identité professionnelle. En effet, certains chargés de coopération ont souligné qu'ils ne se définissent comme tel que dans le cas où ils sont en présence de la CAF :

« On se présente comme chargés de coopération que quand on a quelqu'un de la CAF en face de nous. »

- Jérôme, Chargé de coopération jeunesse, EPCI J -

Ces mots au sujet de la fonction de chargé de coopération sont un élément qui fait consensus parmi les professionnels interrogés. On est rarement chargé de coopération en premier lieu, mais souvent chef de service, responsable de secteur ou encore directeur d'équipement. Parmi les acteurs

<sup>115</sup> C. DUBAR, P. TRIPIER et V. BOUSSARD, *Sociologie des professions*, Collection U, Armand Colin, 2015, p. 301.

<sup>116</sup> A.-M. FRAY et S. PICOULEAU, « Le diagnostic de l'identité professionnelle : une dimension essentielle pour la qualité au travail », *Management & Avenir*, vol. 38, n° 8, Management Prospective Éditions, 2010, p. 72-88

<sup>117</sup> *Ibid.*



rencontrés, rares sont ceux qui m'ont indiqué se présenter spontanément comme chargé de coopération. Même ceux qui occupent la fonction à temps plein ne font pas nécessairement usage du terme. C'est le cas par exemple de Jeanne :

« Je me présente, quand on a des réunions, des réseaux où il n'y a pas que des gens de la CAF comme coordonnatrice enfance jeunesse. »

-Jeanne, Chargée de coopération petite-enfance et parentalité, EPCI J-

Parmi les raisons qui expliquent que l'intitulé de la fonction n'ait pas été adopté par les professionnels qui l'incarnent, la technicité du dispositif apparaît comme un premier élément de réponse. Le terme de « chargé de coopération CTG », de même que celui de « CTG » est peu accessible en dehors du domaine des politiques sociales, voire même des CAF, comme le relève Hélène:

« Quand je dis que je suis chargée de coopération CTG on me dit "mais c'est quoi ce truc ?" (...) On voit mieux quand on donne des exemples d'action. »

- Hélène, Chargée de coopération pilote, EPCI H-

Au-delà de cette complexité, la CTG est un dispositif relativement récent dont les usages peuvent ne pas être complètement ancrés. Dans l'introduction d'un ouvrage dédié à la coordination, Gilles Tessonnières relève que cette dernière est traversée par deux notions : la complexité et le mouvement<sup>118</sup>. Les fonctions de coordination s'inscrivent dans un contexte de changement structurel global qui n'est pas encore figé ce qui peut expliquer que leur définition reste encore en partie en suspens. L'ouvrage en question s'intéresse aux coordinateurs de parcours des établissements médicaux-sociaux. Or, les considérations dont font part les professionnels interrogés pour sa rédaction sont similaires à celles qui ont été évoquées par les chargés de coopération lors de mes entretiens. A titre d'exemple, l'une des coordinatrices de parcours dont le discours est retranscrit témoigne de l'indéfinition de ses missions en soulignant que,

« Ce métier-là, je ne sais pas si c'est une histoire de définition, mais il y a quelque chose, en tout cas qui reste flou qui moi me va bien parce que ça laisse des marges de manœuvre assez amples finalement, sur lesquelles on vient pas trop nous chercher. On fait beaucoup de pas de côté. Et du coup voilà, on y met un petit peu ce qu'on a envie (...).»<sup>119</sup>

Ce discours fait écho à celui d'Anne-Sophie, chargée de coopération dans l'EPCI Agapanthe qui fait part d'un même manque de clarté dans les missions assignées. Toutefois, là où, pour la

<sup>118</sup> G. TEISSONNIERES, « Introduction », dans *La coordination*, Éditions Actif, 2024, p. 7-15.

<sup>119</sup> M. ALAPETITE, « Clarification des rôles et besoin de reconnaissance: Les coordonnateurs et coordonnatrices témoignent », dans *La coordination*, Éditions Actif, 2024, p. 50.

coordinatrice de parcours, l'indéfinition apparaît comme une liberté, lui laissant une importante marge de manœuvre, dans le cas d'Anne-Sophie, ce flou est source d'insatisfaction et de confusion :

*« Moi, je trouve que c'est très flou, et qu'en fait, on s'est calé là où on pouvait se mettre. Mais c'est pour ça que du coup, on n'est pas satisfait encore. Je pense qu'il faut vraiment qu'on y travaille pour y trouver du sens, parce qu'en fait, on fait nos actions, etc. mais chargé de coopération en tant que tel, on l'oublie même (...) c'est juste notre nomination, notre dénomination, mais en même temps, on le fait au quotidien sur le terrain, de toute façon. Mais c'est vrai qu'en tant que tel, chargé de coopération, on peut tout y mettre. Je trouve que c'est complexe. »*

-Anne-Sophie, Chargée de coopération petite-enfance, EPCI A-

L'analogie qui peut être faite entre le discours des coordinateurs de parcours dans le médico-social et celui des chargés de coopération laisse à penser que le flou définitionnel est caractéristique de ces fonctions de coordination, relativement récentes et complexes. Ainsi, l'identité professionnelle par le métier est entravée : non seulement la fonction de chargé de coopération est peu intelligible en dehors de l'institution CAF mais encore, les professionnels eux-mêmes peinent à définir leurs missions. L'adhésion aux caractéristiques de leur profession est limitée dans la mesure où ils n'en ont pas nécessairement conscience.

La diversité des profils des chargés de coopération et le fait que, pour un bon nombre d'entre eux, les missions CTG ne sont que des missions annexes renforcent cette ambiguïté. Une identité par l'appartenance à un groupe professionnel est compliquée dans la mesure où les chargés de coopérations ne sont pas sur les mêmes postes, n'ont pas le même niveau hiérarchique et appartiennent à des collectivités différentes et indépendantes. En outre, les professionnels rencontrés n'ont pas nécessairement la même vision de leur rôle, et ce malgré le référentiel de compétences qui leur est destiné. Ce référentiel n'est d'ailleurs pas vraiment une référence, car les acteurs ne l'évoquent jamais, voire méconnaissent son existence. Malgré une tentative de clarification de la CNAF, on peut donc noter qu'il reste un flou dans les missions de chargés de coopération, accentué par la transposition des coordonnateurs CEJ. Le témoignage d'Alexandra est tout à fait révélateur de cette indéfinition :

*« Pour moi c'est de la coordination de la petite-enfance, du service petite-enfance. Pour la CAF, je pense que c'est la coordination, de la coopération par rapport à des fiches action. Chargé de coopération pour la CAF, c'est suivre la CTG, point barre. Pour moi, non, c'est au-delà. »*

-Alexandra, Chargée de coopération petite-enfance, EPCI A-

Aussi, les professionnels décrivent leurs missions de manière totalement différente. Daniel, chargé de coopération sur l'EPCI Digitale occupe aussi une fonction de responsable du pôle culturel. Il envisage ses missions de chargé de coopération comme l'incarnation d'un « *lien formel avec la CAF* ». D'autres en revanche, font état d'une réelle omniprésence des notions de projet ou de réseau dans leur quotidien. Le manque de clarté des missions de chargé de coopération CTG n'est pas le seul apanage des professionnels qui exercent ces fonctions, mais s'étend au-delà, aux collectivités. Aussi, ce poste se voit-il exposé au risque d'être réutilisé par les EPCI sur des missions annexes :

*« Il faut faire attention quand même à ce que les chargés de coopération CTG ne soient pas récupérés par les collectivités sur d'autres missions et que ce soit difficile de revenir en arrière suite à ça. Parce que c'est bien beau de se fixer des objectifs, mais une fois qu'on les a remplis, qu'est-ce qu'on fait ? »*

*-Fabien, Chargé de coopération petite-enfance, jeunesse et parentalité, EPCI F-*

Il faut noter ici que la CAF concernée travaille à une plus grande cohésion des professionnels autour de la fonction de chargé de coopération en organisant des journées destinées à constituer un réseau les réunissant. Ces journées sont consacrées au partage des actualités de la CAF et au travail commun sur des thématiques inhérentes aux missions de coopération. Les professionnels interrogés ont spontanément relevé l'importance de ces réunions pour lever certaines difficultés, mais également au-delà, de manière plus informelle pour se rencontrer et créer ce sentiment d'identité.

*« Je vois bien dans les réunions, on ne se dit pas chargés de coopération, hormis sur la réunion de réseau chargée de coop, c'est là où on se rend compte qu'effectivement, on l'est. »*

*-Anne-Sophie, Chargée de coopération petite-enfance, EPCI A-*

Pour un certain nombre de professionnels, les réunions de réseaux permettent en outre de dépasser l'isolement qui peut naître du manque de clarté de leurs missions au niveau de la collectivité dans laquelle ils travaillent.

Enfin, il serait important de relever le fait que l'appartenance à l'entreprise comme composante de l'identité professionnelle est compliquée pour les chargés de coopération. Ces derniers sont en effet employés des collectivités mais travaillent pour un dispositif qui relève en grande partie de la CAF. Leur poste est d'ailleurs largement co-financé par cette dernière. La question de l'organisation à laquelle s'identifier reste donc largement en suspens et peut être à l'origine, pour certains chargés d'une difficulté dans le positionnement à adopter.

L'étude des profils professionnels des chargés de coopération et de leur place dans la collectivité laisse entrevoir une fonction largement fragmentée, source de diversité dans l'interprétation des

missions et dans le positionnement adopté. Ces éléments rendent compliqué l'émergence de la fonction de chargé de coopération comme véritable identité professionnelle. De plus, les chargés de coopération évoluent dans des contextes territoriaux variés ce qui accentue encore les différences.

## **II- Enjeux et perspectives de la coopération CTG**

Le rôle principal des chargés de coopération CTG est d'assurer le suivi et l'animation d'un projet de territoire. Il s'agit donc d'observer comment les professionnels perçoivent l'objet qui se trouve au cœur de leurs missions (A) et les obstacles auxquels ils se heurtent pour les mener à bien. En particulier, la mobilisation des acteurs autour d'un projet commun s'avère souvent compliquée (B), d'autant plus lorsque le projet reste vague et sans réelle force coercitive (C).

### **A) Un projet de territoire aux multiples facettes**

Les bases théoriques de ce qu'est un projet de territoire ont été esquissées en première partie de ce mémoire. Le développement qui suit n'a donc pas pour objectif de donner une définition formelle des enjeux qui en sont à l'origine, mais cherche à décrypter la conception que les acteurs en ont. En effet, la présence d'un projet de territoire semble s'inscrire dans un double rapport avec la notion de territoire. Certes, le territoire dans ses frontières administratives et juridiques doit précéder le projet de territoire développé, mais la présence d'un projet commun favorise la dimension symbolique du territoire. En effet, on peut supposer que l'harmonisation des services et le lissage des grilles tarifaires à l'échelle d'un territoire peut encourager le sentiment d'appartenance par la présence de caractéristiques communes, si bien que comme le remarquait Andy Smith :

« En agissant, les acteurs du monde social participent tous, volontairement ou involontairement, à l'institutionnalisation constante des territoires. »<sup>120</sup>

En ce sens, la CTG a aussi une dimension performative : en portant un projet commun à une échelle donnée, elle contribue à créer le territoire au niveau conceptuel et symbolique. Cet élément est

---

<sup>120</sup> A. SMITH, « Territoire », dans *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2020, vol. 2, p. 527.

d'autant plus important dans des collectivités qui ont connu des fusions suite à la loi NOTRe et qui doivent par conséquent recréer une unité commune<sup>121</sup>.

Si le projet de territoire vise à dépasser une approche structurelle et à répondre à la fragmentation des acteurs et des secteurs de politiques publiques, la question de sa finalité demeure entière. Or, c'est précisément ce point que sont venus interroger les chargés de coopération lorsque je leur ai demandé de me définir la CTG. Dans le discours des professionnels que j'ai rencontrés, j'ai pu distinguer des conceptions différentes et complémentaires de ce qu'est un projet de territoire et de sa finalité. Les entretiens menés ont mis en lumière trois acceptions majeures à savoir : un projet de territoire entendu comme l'harmonisation des règles et des projets, comme un vecteur de cohérence et de coordination entre des organismes agissant sur des thématiques identiques ou proches ou enfin comme une coopération et un partenariat accru entre les acteurs. Loin de s'exclure, ces trois acceptions me semblent correspondre à des facettes qui permettent d'appréhender le projet de territoire dans sa globalité et sa polyvalence. Les chargés de coopération y font d'ailleurs référence de manière complémentaire et les trois aspects auxquelles elles renvoient apparaissent comme interdépendants.

- Le projet de territoire envisagé comme l'harmonisation des règles et des projets pose la question de l'unité territoriale. Dans la mesure où les familles appartiennent à un même groupement de communes, le projet de territoire devrait leur offrir l'accès aux mêmes services.

*« Comme on était deux communautés de communes qui se sont regroupées, c'était important qu'il y ait une cohésion. Une cohésion pour l'ensemble des habitants. Qu'on habite un tout petit village au bout en direction de l'A... ou un tout petit village en direction de la L... parce qu'on est limitrophes, ou plutôt un côté périurbain, c'est qu'en fait les habitants ont le droit aux mêmes prestations. Ils ont le même impôt donc ils ont le droit à cette même prestation et ça c'est très marqué, que les projets qu'on propose ils soient vraiment à l'échelle du territoire, c'est très important. »*

- Béatrice, Chargée de coopération pilote, EPCI B-

Dans cette perspective, le projet de territoire apparaît comme un vecteur d'égalité pour les habitants. La question de l'harmonisation se pose d'autant plus clairement à la suite de la loi NOTRe. En effet, cette dernière a conduit au regroupement de collectivités hétérogènes au sein du même EPCI. Ces dernières ne disposaient pas toutes de la même offre de service. Cette situation a fait naître une nécessité de concertation entre les différents professionnels

---

<sup>121</sup> La CTG permet le passage d'une logique de « clocher » à une logique de territoire comme le soulignent, S. MENGIN et S. TABOURY, « Contractualiser et évaluer les politiques sociales locales », *op. cit.*, p.85  
Salomé MONCORGE - Mémoire de l'Université de Rennes - Ecole des Hautes Etudes en Santé Publique - 2024-2025

du territoire pour convenir de règles communes. Elise a vécu cette transition au sein de deux EPCI : Jasmin dans lequel elle travaillait alors, puis lorsqu'elle est arrivée comme animatrice relai à Edelweiss :

*« Il a fallu harmoniser et faire quelque chose de cohérent. Je pense que ça a quand même l'air d'être abouti, mais ça a mis quelques années. Et pour rendre l'offre de service lisible à la population, il faut déjà se mettre d'accord. Qu'est-ce qui fait que telle structure est ouverte plus tôt, plus tard ? Que les personnels travaillent avec ce cadre-là, les autres, un autre cadre ? Beaucoup de discussions qui ont été ouvertes avec cette obligation-là du regroupement de collectivités. »*

- Elise, Chargée de coopération petite-enfance et parentalité, EPCI E-

Cette volonté d'égalité territoriale et d'harmonisation peut s'avérer motrice pour la coopération entre les différents professionnels et se trouve au cœur des missions des chargés de coopération.

*« Pour moi, on est sur une approche où, sur le terrain, on est là pour rappeler aux structures de l'enfance-jeunesse qu'on travaille tous dans le même but, c'est-à-dire d'apporter un service aux familles de manière assez cohérente, adaptée, de qualité, et qu'il n'y ait pas trop d'écart entre j'habite de telle commune, moi j'ai le droit à tout ça, avec telle qualité de fou dans ma structure, et puis pas de bol, moi j'habite de l'autre commune, j'ai pas ça.. »*

- Florence, Chargée de coopération pilote, EPCI F-

- Le projet de territoire envisagé comme un vecteur de cohérence renvoie au fait d'équilibrer l'offre dans le territoire et d'éviter les doublons entre dispositifs portés par des acteurs différents. Cette vision des choses justifie le rôle des CAF pour porter un tel projet dans la mesure où elles sont dépositaires de nombreuses données leur permettant d'avoir une analyse fine des besoins et de la situation des familles dans un territoire.

*« Ça vraiment c'était assez marqué d'actions similaires où on se rendait compte que des écoles ou une association à visée éducative par exemple portaient un projet autour des écrans puis à côté de ça les enfants avaient de nouveau la même chose au centre de loisirs ou à l'école. »*

- Béatrice, Chargée de coopération pilote, EPCI B-

C'est d'ailleurs dans cette perspective d'équilibre que la CTG entend être un dispositif au travers duquel les CAF mettent leur expertise à disposition de leurs partenaires<sup>122</sup>. Les CAF disposent de données pour analyser les territoires, mais aussi d'outils pour répondre aux

<sup>122</sup> H. BOTTON, « Utiliser les données CAF pour analyser les territoires », *Informations sociales*, vol. 209210, n° 1, Caisse nationale d'allocations familiales, 28 novembre 2023, p. 72-79.

besoins identifiés. Les CTG, en tant que déclinaison opérationnelle des SDSF, en reprennent la philosophie générale c'est-à-dire l'évaluation de l'offre et des besoins sur un périmètre donné et la définition d'un plan d'action adéquat pour y répondre<sup>123</sup>, de manière juste et mesurée.

- Le projet de territoire envisagé comme un travail en réseau, une coopération et une meilleure articulation dans les partenariats est synonyme d'une meilleure connaissance des actions portées par chacun. Cette conception semble être le pendant des deux précédentes au sens où le partenariat et l'interconnaissance apparaissent comme les outils permettant l'harmonisation et la cohérence des actions. Cette interconnaissance implique les acteurs quels que soient leur nature : associations, institutions, techniciens, élus...

*« L'objectif, c'est de développer le territoire avec des actions qui soient plus cohérentes et plus réfléchies donc, au lieu de faire chacun nos petites actions dans notre coin, ça permet de se regrouper et de faire des actions ensemble qui répondent aux besoins de la population sur notre comcom. Avant, en fait, on faisait plus des petites actions par-ci, par-là, c'était moins réfléchi. Je trouve qu'il y a aussi la partie politique qui se met dedans et qui flèche un peu mieux. On a un peu plus leur avis. Comme il y a ces comités de pilotage, etc., on leur demande d'avoir une vision un peu plus claire tandis qu'avant, c'était un peu en fonction de la proposition des agents. Est-ce qu'on y va ? Est-ce qu'on y va pas ? Là, on a plus un cadre général qui fait que ça nous guide pour nos missions. »*

- Caroline, Chargée de coopération pilote, EPCI C-

Le projet de territoire apparaît alors comme un instrument favorisant « *la coordination structurelle entre les services et la coopération individuelle entre professionnels* » érigée au titre de principe fondamental des services petite-enfance par le comité de la protection sociale de la Commission européenne en 2012<sup>124</sup>.

La vision des acteurs au sujet du projet de territoire nous permet de comprendre quelles finalités sous-tendent la mise en place de la CTG. La cohésion qui peut naître grâce à elle s'appuie sur l'ensemble des acteurs qui y sont associés et notamment les élus et les partenaires.

<sup>123</sup> Se référer à l'Article L214-5 du Code de l'action sociale et des familles.

<sup>124</sup> C. VERITE, « Accueil de la petite-enfance : quelles régulations locales ? », *op. cit.*

Salomé MONCORGÉ - Mémoire de l'Université de Rennes - Ecole des Hautes Etudes en Santé Publique - 2024-2025

## B) Le soutien des élus comme déterminant de réussite

L'issue du travail du chargé de coopération dépend du contexte global dans lequel il agit. Bien que le parti ait été pris dans ce mémoire de privilégier une approche par la mise en œuvre et de porter la focale sur le rôle de acteurs chargés de l'application des CTG, il n'est pas possible d'ignorer complètement que leur action est ancrée dans un système d'acteurs et de croyances. Ainsi,

*« Si la CTG s'inscrit dans l'histoire longue de la promotion des politiques de la branche Famille de la Sécurité sociale, la dynamique et le contenu de l'intervention territoriale qui en découle dépendent toutefois des configurations locales. En ce sens, elle reste un dispositif incitatif, dont la réussite repose sur l'intensité et la nature de la mobilisation des différents acteurs impliqués. »<sup>125</sup>*

Certains chargés de coopération ont d'ailleurs rappelé à juste titre que le projet de territoire que se veut être la CTG est un projet politique défini et signé par les élus. L'implication de ces derniers au cours de la CTG et la place qu'ils lui accordent est par conséquent essentielle. Si, dans certains EPCI, les élus se saisissent des fiches action et accompagnent le chargé de coopération, d'autres voient principalement la CTG comme une manière d'obtenir des financements. Pour bien comprendre la manière dont le contexte peut influencer la coopération entre les acteurs, la notion de systèmes locaux d'action publique peut s'avérer éclairante.

### Encadré 5 : Les systèmes locaux d'action publique

- ▶ La notion de systèmes locaux d'action publique a été mise en lumière par Patricia Loncle en 2011. Après avoir remarqué que, dans le cas des politiques jeunesse,

*« Les différenciations sont le résultat des rencontres entre des facteurs nationaux ou supranationaux et des éléments liés à la sociologie politique des territoires qui contribuent à fonder des régulations territoriales spécifiques et à façonner des systèmes locaux d'action publique. Il est donc possible de fournir des facteurs explicatifs à ces différences de mise en œuvre. »<sup>126</sup>*

Elle définit les systèmes locaux d'action publique comme :

*« Le résultat des interactions entre les éléments qui les composent (l'influence de l'histoire des territoires, la gravité des situations locales, les rôles des différents types d'acteurs et leurs fonctionnements en réseau). »<sup>127</sup>*

<sup>125</sup> S. MENGIN et S. TABOURY, « Contractualiser et évaluer les politiques sociales locales », *op. cit.*, p. 81.

<sup>126</sup> P. LONCLE, « La jeunesse au local : sociologie des systèmes locaux d'action publique », *Sociologie*, vol. 2, n° 2, Presses Universitaires de France, 1<sup>er</sup> septembre 2011, p. 130.

<sup>127</sup> P. LONCLE, « La jeunesse au local : sociologie des systèmes locaux d'action publique », *op.cit.*, p.131.



Il est par conséquent possible d'observer que la mise en œuvre des CTG et sa coordination, bien qu'encadrées par des circulaires et un référentiel national, sont le résultat de la rencontre de ce cadre théorique et d'éléments liés à la sociologie politique du territoire. Parmi ces éléments notamment, la reconnaissance et la confiance que les élus locaux accordent au chargé de coopération sont centrales. Selon leur ancienneté au sein de la collectivité et leurs précédentes fonctions, les chargés de coopération bénéficient de plus ou moins de légitimité auprès des élus à qui ils doivent apporter conseil. Parmi les acteurs rencontrés, le cas d'Ivan offre une bonne illustration de la manière dont la place du chargé de coopération peut faciliter son travail. Arrivé dans la collectivité Iris comme animateur sportif, Ivan a évolué au fil de sa carrière en devenant progressivement directeur de structure, coordonnateur CEJ et aujourd'hui chargé de coopération. Il remarque ainsi :

*« Ça fait maintenant plus de 15 ans que je travaille là-dedans en fait, donc je fais partie des meubles un petit peu. »*

- Ivan, Chargé de coopération pilote, EPCI I-

L'expérience d'Ivan et son évolution au sein de l'EPCI lui ont permis de dresser un bon réseau de relation et d'avoir une reconnaissance importante des élus qui s'appuient sur ses compétences pour valider leurs projets :

*« [J'ai] l'oreille et l'écoute des élus quand même, parce qu'ils me connaissent bien. Ça fait des années et des années qu'on travaille, même si eux tournent, ils se passent le mot, ils ont confiance, c'est très important. »*

- Ivan, Chargé de coopération pilote, EPCI I-

A l'inverse, pour d'autres, la reconnaissance est beaucoup moins évidente :

*Caroline : Ça dépend comment on est positionné dans notre collectivité, comment on est perçu. Est-ce qu'on nous voit bien comme la personne qui coordonne les services d'enfance-jeunesse ? Est-ce que, finalement, on est noyé au milieu des autres agents ?*

*Salomé : Par rapport aux élus ou par rapport aux techniciens ?*

*Caroline : Par rapport aux élus.*

*Salomé : Et toi, tu as l'impression d'avoir trouvé cette place ?*

*Caroline : Je sais pas, ça dépend... parce que ça dépend de quelle place a le social aussi.*

Au-delà de la place des chargés de coopération, l'importance accordée aux thématiques sociales et familiales a une grande influence sur la mise en œuvre des CTG. Cette importance ne dépend pas seulement des orientations politiques, mais aussi de certaines dynamiques au niveau des territoires. À ce titre, ainsi que l'avait noté Patricia Loncle, l'influence de l'histoire du territoire est un élément

structurant du système local<sup>128</sup>. L'EPCI Iris, offre une illustration de la manière dont l'héritage historique peut affecter les dynamiques actuelles :

*Ivan : (...) On a une quantité de services pour la population que des villes de dix ou quinze mille habitants n'ont pas. C'est un truc de fou.*

*Salomé : Et c'est dû à quoi ?*

*Ivan : L'histoire en partie. Et puis après la volonté, j'ai été soutenu par des élus. (...) L'histoire politique, religieuse du territoire avec l'accueil des Juifs et tout ça, les maisons d'enfants. Il y a plein de choses qui font qu'on a des spécificités qu'il a fallu défendre.*

De surcroît, les rapports entretenus entre la CAF et les élus jouent un rôle déterminant dans le positionnement de ces derniers. Pour certains en effet, la position de la CAF et sa légitimité en tant qu'experte des politiques petite-enfance, enfance et jeunesse est bien reconnue :

*« Pour les élus, je pense que maintenant c'est bien inscrit, la CAF est quand même le partenaire sur qui on peut compter dans le financement des actions, en particulier sur l'enfance et la jeunesse. »*

*- Éric, Chargé de coopération pilote, EPCI E-*

Pour d'autres en revanche, les politiques CAF sont perçues de manière plutôt négative, presque sous l'angle de la tutelle :

*Salomé : Le fait que la CAF elle abonde des fois au niveau financier, tu sens que ça peut faire basculer leur position ?*

*Caroline : Ça peut faire basculer, mais c'est pas suffisant et des fois, ça peut être pris un peu comme on nous dit quoi faire, quoi. On nous dit, enfin, faut qu'on obéisse.*

Enfin, des facteurs exogènes, tels que le calendrier électoral, peuvent influencer sur le travail des chargés de coopération. Les professionnels interrogés m'ont souvent fait part d'un blocage au niveau des projets dû à la fin de mandat des élus. Pour certains, des ambitions électorales limitent leur propension à agir. Par exemple, à l'approche des élections municipales de 2026, ces derniers sont peu enclins à s'engager sur des sujets épineux comme celui du soutien aux personnes en situation d'insertion. En ce sens, la temporalité électorale des collectivités locales se heurte aux ambitions de la CAF qui cherche à ancrer ses actions de manière durable et bénéficie d'une plus grande stabilité. Le soutien des élus est un élément important pour asseoir une coopération au niveau du territoire, leur renouvellement peut entraîner des ruptures, mais cela reste à relativiser,

---

<sup>128</sup> P. LONCLE, « La jeunesse au local : sociologie des systèmes locaux d'action publique », *op.cit.*

car d'autres facteurs plus pérennes influencent le système local d'action publique. C'est notamment le cas de la présence d'autres acteurs et de réseaux de partenariat préétablis.

### C) Auprès des partenaires, la démarche projet au cœur des missions

Lors de notre entretien, Armand, chargé de coopération dans l'EPCI Agapanthe m'a directement décrit ses missions comme relevant du « *management fonctionnel* ». Par cette expression, il entend une régulation (voire une orientation) des comportements en vue d'atteindre un objectif commun, mais sans lien hiérarchique. L'idée est de faire travailler ensemble des acteurs qui n'ont pas nécessairement d'obligation à le faire. Le témoignage d'Armand met bien en lumière le cœur des dynamiques à l'œuvre pour impulser la coopération que Michel Foudriat décrit comme suit :

« *Le problème (l'enjeu) récurrent auquel les acteurs doivent faire face est de trouver une forme de régulation de leurs comportements qu'ils puissent considérer à la fois satisfaisante du point de vue de l'atteinte des objectifs et satisfaisante au regard des intérêts que chacun des acteurs pense retirer de cette régulation.* »<sup>129</sup>

Dans cette perspective, le réseau partenarial préexistant et les interactions entre les acteurs jouent un rôle déterminant dans les systèmes locaux d'action publique. Dans des territoires où des habitudes de travail en commun étaient présentes avant la mise en place des CTG, le travail du chargé de coopération se trouve grandement facilité. L'évaluation menée dans le cadre de l'expérimentation des CTG a d'ailleurs souligné le fait que la CTG est une démarche chronophage et engageante, et que sa mise en place peut être complexe dans des situations où il existe peu de collaboration en amont<sup>130</sup>.

Pour créer ou renforcer les dynamiques partenariales, les chargés de coopération s'appuient souvent sur des projets qui sont des prétextes pour réunir les habitants. Éric, chargé de coopération pilote a bien conscience de l'importance du projet dans ses missions puisqu'il affirme que,

« *Pour convaincre, il faut faire réfléchir les gens et leur donner à voir les possibilités que vous amenez avec vous. C'est-à-dire qu'il faut être capable d'apporter avec soi un projet pour justifier, d'une certaine façon, le mot est peut-être mal choisi, mais justifier un peu ce rôle de chargé de coopération.* »

- Éric, Chargé de coopération pilote, EPCI E-

---

<sup>129</sup> M. FOUURIAT, « Réflexions sociologiques sur les concepts de coordination, coopération, co-construction et sur leurs relations », *op.cit.*, p. 68.

<sup>130</sup> É. CROVELLA, B. MINET et R. SEIGNEUR, « Bilan de l'expérimentation de la convention territoriale globale dans la branche Famille : éléments de réflexion », *op. cit.*

La CTG, comme projet de territoire a vocation à rassembler les acteurs, mais elle peine encore à devenir un véritable projet commun. Il s'agit surtout, comme le rappelle Armand, d'une « *feuille de route politique* » qui définit des orientations larges, mais ne suffit pas à mobiliser l'ensemble des acteurs présents sur le territoire. De surcroît, les CTG sont empreintes d'un certain paradoxe, car elles visent la coopération, mais, en tant que projets politiques, elles sont aussi une ligne de conduite qui n'est pas neutre. Certains acteurs ont alors pu soulever les contradictions dont est porteuse la CTG, comme c'est le cas de Jérôme :

*« Ce qu'il faudrait qu'on arrive plus, c'est à plus les impliquer [les associations], mais ça voudrait dire que les structures aient aussi un regard sur notre plan et donc sur notre politique. Et ça, c'est délicat parce qu'elle appartient aux élus. »*

- Jérôme, Chargé de coopération jeunesse, EPCI J-

Si la CTG ne parvient pas à s'affirmer comme un projet rassembleur, elle peut parfois apparaître comme un levier permettant la mise en place de projets plus ponctuels. En particulier, l'analyse des besoins sociaux a pu servir à impulser des dynamiques au niveau local. Dans plusieurs collectivités, en formalisant la nécessité de coopération, les CTG ont permis de mettre en lumière son importance. Le fait d'affecter des financements à cette tâche permet de l'identifier clairement et de dédier une personne à l'animation du réseau. Certains chargés de coopération ont alors structuré leur travail autour de la mobilisation des acteurs, en créant des réseaux et en essayant de trouver des projets communs. Toutefois, la CTG est une démarche globale et inter-thématique qui rassemble des acteurs très hétérogènes. Trouver un projet qui soit source de cohésion et dont chacun puisse tirer profit n'est pas nécessairement une chose aisée. Les EPCI Bégonia et Cerfeuil ont par exemple opté pour la création d'un annuaire des acteurs du territoire pour donner un prétexte à la rencontre et favoriser l'interconnaissance. Toutefois une fois ce dernier réalisé, la question du « prétexte » à trouver pour réunir les acteurs n'est pas évidente. Caroline m'a ainsi fait part de cette difficulté :

*« On a des réunions des acteurs sociaux, mais ce qui est difficile, c'est de trouver quoi dire à la réunion, une fois qu'on se connaît, qu'est-ce qu'on a comme objectif. Donc là, j'y suis encore dedans, mais on a l'annuaire des acteurs sociaux du territoire qu'il faut qu'on sorte. Mais une fois que ça s'est sorti, qu'est-ce qu'on fait ensemble, en fait ? »*

- Caroline, Chargée de coopération pilote, EPCI C-

Par conséquent, si la CTG favorise l'interconnaissance entre les acteurs au niveau interpersonnel (entre acteurs physiques) et institutionnel (meilleure identification des actions des institutions)<sup>131</sup>, elle reste un projet vaste et politique qui ne peut en tant que tel mobiliser les acteurs. Dans ce

---

<sup>131</sup> *Ibid.*

contexte, la coopération repose en grande partie sur la créativité des chargés de coopération pour animer le réseau ainsi que sur la volonté des acteurs de s'impliquer dans des actions communes. Les modes de coopération sont en outre très dépendants des données d'organisation qui structurent les EPCI.

### III- Une typologie des coopérations

Ainsi que cela a été montré dans les deux sous parties précédentes, la fonction de coopération est multiple ; elle regroupe des profils professionnels variés et s'inscrit dans des contextes hétérogènes. Toutefois, pour rendre davantage intelligible cette diversité, il semble nécessaire de « *mettre de l'ordre dans la complexité du réel* »<sup>132</sup>. En effet,

« *La typologie apparaît comme une méthode efficace, permettant de s'extraire de la singularité des cas individuels et du foisonnement des matériaux pour dégager des similitudes sans évacuer la richesse des corpus.* »<sup>133</sup>

Cette dernière section esquisse donc une tentative de typologie des modes de coopération rencontrés en fonction des gestionnaires des structures d'accueil, en particulier des structures petite-enfance et enfance (EAJE et ALSH). Pour dresser cette classification, je me suis appuyée les différentes entretiens en cherchant à identifier des traits communs parmi le vécu des chargés de coopération, selon une démarche « *inductive et descriptive* »<sup>134</sup>. Cette méthode a pour objectif de mettre en lumière des différences entre les types et des ressemblances au sein de chaque type, ce qui ne peut se faire sans négliger une partie de la diversité du matériau<sup>135</sup>. En effet, la catégorisation des relations entre chargés de coopération et structures d'accueils proposée ici fait abstraction des nuances multiples qui peuvent exister notamment en raison de la plus ou moins grande affinité des professionnels et des éléments propres aux systèmes locaux d'action publique mis en lumière dans la section précédente. Ainsi, bien qu'inévitablement réductrice, cette typologie entend aider le lecteur à comprendre une partie des dynamiques à l'œuvre dans le travail des chargés de coopération et les déclinaisons possibles. Sans doute, un travail cartographique aurait permis plus de détail<sup>136</sup> mais étant donné le faible nombre d'entretien, un tel niveau de précision ne me semblait

---

<sup>132</sup> D. DEMAZIERE, « Typologie et description. À propos de l'intelligibilité des expériences vécues », *Sociologie*, vol. 4, n° 3, Presses Universitaires de France, 4 novembre 2013, p. 334

<sup>133</sup> *Ibid.*

<sup>134</sup> D. DEMAZIERE, « Typologie et description. À propos de l'intelligibilité des expériences vécues », *op. cit.*, p.336

<sup>135</sup> *Ibid.*

<sup>136</sup> D. DEMAZIERE, « Typologie et description. À propos de l'intelligibilité des expériences vécues », *op. cit.*, p.337

pas nécessaire. Plus encore, il aurait été source de complexité, aux antipodes du travail de clarification et de simplification recherché ici.

En fonction de la nature des gestionnaires de structures d'accueil en petite-enfance (EAJE) et enfance (ALSH), il est possible de distinguer trois profils types : la coopération limitée dans le cas où l'EPCI est gestionnaire de ces structures (A), la coopération nécessaire dans le cas où l'offre d'accueil repose entièrement sur les acteurs associatifs (B) et la coopération différenciée, dans les situations où l'offre est hybride entre structures publiques et secteurs associatifs (C). Pour chacun des types, le contexte des EPCI concernés, le mode de coopération qui découle de ce contexte et enfin les difficultés rencontrées par les chargés de coopérations confrontés à ces configurations sont succinctement décrits.

### **A) La coopération limitée**

La coopération limitée rend compte de situations où les collectivités sont gestionnaires des équipements petite-enfance et enfance. Les chargés de coopération ont dans ce cas une maîtrise importante sur la mise en œuvre des actions prévues dans la CTG.

#### *1. Contexte territorial*

Le modèle de la coopération limitée peut être appliqué aux EPCI dont tous les équipements petite-enfance et enfance sont en régie directe. Cela concerne deux EPCI étudiés : l'EPCI Bégonia et l'EPCI Cerfeuil. Ces deux intercommunalités se rapprochent sur le fait qu'il s'agit de collectivités de petite taille. Dans les deux cas en effet, ces communautés de communes font l'objet d'une dérogation par rapport l'article L5210-1-1 du Code général des collectivités territoriales, car leur nombre d'habitants est inférieur au seuil de 15 000 prévu par la loi. Il s'agit de deux territoires ruraux proches qui se distinguent cependant par leur dynamisme. L'EPCI B peut s'appuyer sur un bon réseau associatif tandis que dans l'EPCI C, ce dernier est limité à la présence de clubs sportifs et d'un bar associatif. Les équipements d'accueil sont peu nombreux ce qui facilite leur gestion directe. On trouve ainsi dans l'EPCI B cinq EAJE et deux ALSH et dans l'EPCI C un EAJE et un ALSH itinérant.

#### *2. Mode de coopération*

Dans les deux EPCI précités, les chargées de coopération jouent un rôle hiérarchique par rapport aux services dont la collectivité est gestionnaire. Elles occupent de ce fait une fonction de chef de

service plus ou moins tacite. Dans leur cas cependant, ce rôle ne s'explique pas à titre principal par l'héritage des fonctions financées dans le cadre du CEJ. Au contraire même, dans le cas de l'EPCI Cerfeuil, le passage à la CTG s'est traduit par une reconfiguration des postes qui a conduit à la création d'une fonction hiérarchique occupée par la chargée de coopération. Ce choix trouve son explication dans la recherche d'une cohérence territoriale : dans la mesure où il s'agit de petites collectivités, l'effectif du personnel est limité et il est logique d'intégrer la coordination de la CTG dans les missions d'un poste déjà existant plutôt que de créer plusieurs postes à temps partiel occupés par des personnes différentes. Du fait du lien hiérarchique et en raison de la gestion directe des équipements, la mise en œuvre de la CTG n'implique pas nécessairement de coopération. Les différents objectifs recensés par le contrat, d'autant plus quand ils sont opérationnels, peuvent être directement mis en place en interne sans concertation avec des institutions extérieures du territoire. Le développement de l'offre de service par exemple peut être décidé en interne et il s'agira pour la collectivité de prendre les mesures adéquates pour y parvenir. Dès lors, le travail de la chargée de coopération se situe davantage du côté de la coordination, d'une démarche verticale et descendante, que d'une réelle coopération. Béatrice, chargée de coopération dans l'EPCI Bégonia souligne en effet,

*« Nous on a la spécificité d'avoir toutes les structures en gestion directe, c'est beaucoup plus simple. Alors je pense que ça ferme un peu le champ des possibles parce que du coup les associations pourraient avoir des propositions qui, dans le champ d'ouverture des possibles ce serait peut-être plus intéressant, là nous on est le gestionnaire principal de toutes les structures donc ça ferme un peu... Par contre pour les élus c'est une meilleure maîtrise de leur politique ça c'est certain. En fait il n'y a pas de délégation de service public. C'est un service public qui est mené du début jusqu'à la fin. Donc quand c'est des actions qui concernent directement nos équipements là c'est assez simple étant donné que on est nous-même le maître de ce bateau donc forcément c'est très simple à mettre en place. »*

- Béatrice, Chargée de coopération pilote, EPCI B-

Dans ce contexte, la CTG apparaît comme un plan d'action à suivre pour mettre en place le projet social de territoire. Il s'agit d'un projet politique porté par les élus et mis en place par le personnel présent dans les collectivités. Les missions des chargés de coopération sont principalement de l'ordre de l'organisation et de la diffusion de projets. Pour Caroline, chargée de coopération sur l'EPCI Cerfeuil, le gros changement entraîné par les CTG se traduit en termes de formalisation de la démarche. Là où auparavant les acteurs se concertaient et travaillaient de manière informelle, la CTG a permis une structuration avec un véritable plan d'action formulé et des instances de suivi et de bilan identifiées (COPIL, COTECH). Il a aussi entraîné une meilleure définition des rôles de chacun, traduit par la réorganisation du service.

### 3. Difficultés rencontrées

Les chargées de coopération en situation de coopération limitée travaillent en lien direct avec les élus qui doivent valider les actions engagées. Bien que ces dernières soient contractualisées de manière plus ou moins opérationnelle dans la CTG, signée par les élus, ces derniers sont parfois réticents à s'engager financièrement dans certains projets. La chargée de coopération se place donc à la jonction entre les projets et demandes des services et les choix des élus qu'elles doivent tenter d'infléchir. Caroline explique bien la place délicate du chargé de coopération qui se dessine alors :

*« Il y a une façon de faire, une façon de présenter les choses parce qu'on travaille avec des élus. Chaque élu est différent, mais c'est bien particulier quand même ce travail-là, parce qu'on doit suivre leurs directives, mais on doit aussi les conseiller sur d'autres choses. »*

- Caroline, Chargée de coopération pilote, EPCI C-

L'un des enjeux de la chargée de coopération est de trouver sa place et sa légitimité dans l'organisation interne de la collectivité afin d'obtenir l'aval des élus.

La coopération limitée n'est pas aussi limitée dans les deux cas puisqu'en dehors des structures en gestion directe, un lien peut être fait avec les acteurs associatifs. Cette donnée est très présente dans l'EPCI Bégonia qui s'appuie sur des acteurs locaux pour développer ses projets. Les associations apparaissent comme une ressource à disposition du chargé de coopération, d'autant plus lorsqu'elles sont associées au projet de territoire. Béatrice note l'importance d'un travail dès l'analyse des besoins sociaux :

*« Quand il y a des partenaires qui sont forcément impactés par des actions qu'on vise au niveau de la CTG, déjà si on les a associés dès le début au moment du diagnostic on plante une graine... »*

- Béatrice, Chargée de coopération pilote, EPCI B-

Dans le cas de l'EPCI B, le partenariat peut fonctionner comme un moteur au service de la mise en place de la CTG, sans être une nécessité. Dans des cas où, comme dans l'EPCI C, le réseau associatif est assez faible, la dynamique autour du projet de territoire est quasi nulle.

Les situations de coopération limitée mettent en lumière un fonctionnement où le rôle des chargées de coopération apparaît davantage comme vecteur de coordination que de coopération. La coopération se limite en effet à des projets ponctuels avec des acteurs associatifs non-gestionnaires de structures petite-enfance et/ou enfance. Leur fonction repose en grande partie sur le suivi du plan d'action que représente alors la CTG.



## B) La coopération nécessaire

La coopération nécessaire rend compte de situations où aucun des équipements petite-enfance et enfance n'est en régie directe. Dans ce cas, les chargés de coopération doivent, pour mettre en œuvre la CTG, axer leur travail autour du partenariat et de la négociation avec les acteurs associatifs gestionnaires.

### 1. Contexte territorial

La coopération nécessaire concerne des collectivités qui ne sont gestionnaires d'aucune structure d'accueil petite-enfance ou enfance. Deux EPCI présentent cette configuration dans le département étudié : l'EPCI Fougère et l'EPCI Hortensia. L'offre de service petite-enfance et jeunesse repose dans ces cas uniquement sur des acteurs associatifs qui bénéficient d'un soutien financier et matériel de la collectivité. Le soutien financier se matérialise par le versement de prestations contractualisées. Le soutien matériel concerne souvent la mise à disposition du bâti. Cette structuration s'explique principalement par des raisons historiques propres aux territoires et par l'influence des initiatives privées dans le secteur social.

### 2. Mode de coopération

Les chargés de coopération qui évoluent dans une configuration où l'offre d'accueil essentiellement associative décrivent des missions et des enjeux très différents de ceux de la coopération limitée. Si dans le cadre de la coopération limitée, les chargés de coopération ont un rôle hiérarchique sur les services coordonnés, ceux de la coopération nécessaire ne bénéficient de toute évidence pas d'un tel lien, puisqu'ils travaillent avec des acteurs associatifs avec lesquels ils n'ont pas de lien direct. Leur travail s'organise donc très largement autour d'instances de discussion et de négociation, non seulement avec les élus, mais aussi avec les gestionnaires privés des équipements d'accueil :

*« Dans d'autres territoires [où les équipements sont en régie directe], s'il faut remplir quelque chose qui est dans le cahier des charges CTG, il suffit que les élus disent "on y va" et on y va. Nous, il faut que les élus soient d'accord, que les associations soient d'accord, qu'on arrive à coordonner un petit peu les volontés de chacun pour arriver à correspondre à un entre-deux, enfin un entre-trois, entre la collectivité, les associations et la CAF. Et cette particularité de notre territoire qui fait qu'on est trois dans l'équation, ça rend pour moi un petit peu plus difficile les gros changements. »*

-Fabien, Chargé de coopération petite-enfance, jeunesse et parentalité, EPCI F

Cette organisation tripartite place le chargé de coopération dans le rôle de médiateur, entre les volontés et orientations des élus et les doléances des associations. Ainsi que l'a justement souligné Florence, l'EPCI entretient avec ces acteurs associatifs un rapport d'interdépendance :

« La politique enfance-jeunesse et la CTG ne peut pas exister sans eux [les acteurs associatifs], puisqu'ils en sont les composants et les acteurs, concrets, auprès des familles, mais en même temps, ces associations de services aux familles au sens large, elles sont interdépendantes de la collectivité et de la CTG, puisque du coup, contractuellement, elles ne peuvent pas fonctionner sans nous. Donc du coup, ne serait-ce que ça, c'est arriver à composer. La CTG peut être un moyen de construire ça. »

-Florence, Chargée de coopération pilote, EPCI F-

Cette double dépendance peut offrir un cadre propice à une coopération entre les acteurs en vue de développer un projet de territoire sous le mode d'une gouvernance négociée<sup>137</sup>. En effet, ces derniers se trouvent dans l'obligation de collaborer, car la pérennité des associations dépend des financements de la collectivité et l'offre de service que la collectivité propose repose sur le travail associatif. Néanmoins, cette dernière ne se fait pas sans difficulté et n'est pas exempte de toute situation de conflit et de rapports de pouvoir dus au fait que les acteurs ne disposent pas toujours des mêmes ressources pour répondre à une problématique donnée<sup>138</sup>. Pour mettre en place la coopération, les chargés de coopération confrontés à cette situation structurelle s'appuient sur des instances partenariales telles que des réunions de réseau.

Dans ce contexte, la CTG peut apparaître comme la formalisation de quelque chose de commun. En contractualisant des objectifs, la collectivité affiche ses ambitions auprès de ses partenaires associatifs. Les associations ne sont jamais signataires de la CTG, mais sont associées à la démarche. Les équipements dont elles ont la gestion doivent être recensés dans le contrat pour qu'elles puissent bénéficier du bonus territoire CTG.

### 3. Difficultés rencontrées

Les déséquilibres qui peuvent naître des rapports de force, et notamment la dépendance financière des structures associatives aux collectivités peuvent placer les associations dans une situation de « coopération imposée » qu'a clairement décrite Florence :

---

<sup>137</sup> « La gouvernance négociée se définit comme un mécanisme qui permet aux acteurs d'arriver à des décisions mutuellement satisfaisantes et contraignantes et de résoudre des conflits par la négociation et la coopération. » P. L. GALES, « Gouvernance », *op. cit.*.

<sup>138</sup> M. FOUURIAT, « Réflexions sociologiques sur les concepts de coordination, coopération, co-construction et sur leurs relations », *op. cit.*

*« La CTG, c'est un mode de contractualisation qui engage les structures associatives dans quelque chose qui ne leur appartient plus. Et ça, c'est l'antonyme de l'indépendance associative. Du moment où ils contractualisent sur une démarche globale, ils perdent une partie quand même de leur indépendance, pour eux, dans leur portage ou volonté associative... L'indépendance associative, elle existe à 100% quand on arrive à s'autofinancer, donc c'est un leurre, l'indépendance associative, quand on dépend des finances publiques. Elle a ses limites, mais ces logiques de contractualisation, CTG, PEDT, viennent s'ajouter à une contractualisation financière. Et petit à petit, ce sont des associations qui se retrouvent engagées dans des contrats auxquels il faut qu'elles adhèrent. Quand je dis "il faut", c'est leur choix, mais en même temps, les pouvoirs publics nous incitent à les amener vers ce type de contractualisation. »*

*-Florence, Chargée de coopération pilote, EPCI F-*

Pour limiter leur dépendance aux pouvoirs publics locaux, certaines associations font d'ailleurs le choix de chercher d'autres financements pour développer leurs projets. Dans l'EPCI Fougère, une association partenaire avec laquelle les chargés de coopération ont évoqué la création d'un LAEP a préféré se tourner vers une « maison des mille premiers jours » (toujours à l'état de projet) qui n'est pas un dispositif contractualisé dans la CTG et donc moins dépendant du partenariat EPCI-CAF<sup>139</sup>.

Les chargés de coopération, dans le cadre de la coopération nécessaire, doivent faire preuve de diplomatie. Ils occupent une position de médiateur entre les élus, porteurs du projet politique et les associations, promotrices de l'offre de service. À cette équation, on peut ajouter la CAF qui pousse les EPCI à s'engager dans des projets plus ambitieux et le développement d'une offre de service capable de répondre de manière satisfaisante à la demande. Comme cela a été souligné auparavant, les collectivités font face à une raréfaction de leurs moyens qui entre en contradiction avec les objectifs volontaristes des CAF<sup>140</sup>. Dans cette configuration, les chargés de coopération se retrouvent souvent à devoir négocier plus avec moins ce qui les place dans une position délicate. Fabien souligne en effet le positionnement compliqué qu'il doit adopter dans sa fonction :

*« Là, on est dans un système de restrictions budgétaires, ce qui nous place, nous, chargés de coopération CTG, entre le bourreau et l'aide. Parce qu'il y a d'un côté où on leur dit on va faire des trucs mieux sur le territoire, on va vous aider, on va vous accompagner. Et puis d'un autre côté, on va vous dire il n'y a plus de sous, il faut faire moins. Il faut faire plus avec moins. »*

*-Fabien, Chargé de coopération petite-enfance, jeunesse et parentalité, EPCI F-*

<sup>139</sup> La maison des mille premiers jours peut faire l'objet de financements CAF et collectivités, mais bénéficiaire également d'autres financements notamment par les Agences Régionales de Santé (ARS), sur appel à projets.

<sup>140</sup> V. NICOLLE, « L'action sociale des Caisses d'Allocations familiales », *op. cit.*

Ce modèle est aussi à l'origine d' « *un risque d'instrumentalisation croissante de ces organisations, transformées en simples opérateurs pour les collectivités territoriales* »<sup>141</sup>. Ce risque d'instrumentalisation se heurte à la logique associative qui fonctionne de manière non lucrative, grâce à des habitants volontaires et bénévoles. Cela peut donc mener à terme à un désengagement des bénévoles que les chargés de coopération cherchent à tempérer comme le décrit encore Fabien :

*« Il ne faut pas oublier que comme c'est des associations, leurs objectifs sont importants, parce que les bénévoles, si on leur dit vous allez faire du travail non rémunéré pour des objectifs qui ne sont pas les vôtres, il y a un lâcher-prise et on le ressent. Les bénévoles sont en train de se dire on est en train de bosser pour la comcom gratuitement là en fait, parce que ce n'est pas nos objectifs. Et voilà, c'est beaucoup de travail, de discussion pour les amener vers nos objectifs à nous, sans les démotiver de leur travail de bénévole et de leur projet à eux. »*

-Fabien, Chargé de coopération petite-enfance, jeunesse et parentalité, EPCI F-

Les difficultés rencontrées par les chargés de coopération de la coopération nécessaire tiennent principalement au fait que leurs missions sont traversées par des logiques antinomiques : entre dépendance financière et indépendance théorique des associations d'une part et entre raréfaction des moyens et ambition de développement d'autre part.

Les situations de coopération nécessaire mettent en lumière un fonctionnement où le rôle des chargés de coopération est essentiel pour mettre en œuvre la CTG. Ils apparaissent en effet comme des professionnels chargés de rassembler les différentes parties en présence (collectivité et association) dans l'objectif de développer le projet commun porté par la CTG.

### **C) La coopération différenciée**

La coopération différenciée rend compte de situations où l'offre d'accueil en petite-enfance et enfance est mixte, c'est-à-dire partagée entre gestionnaire public (la collectivité) et associatifs. Le rôle des chargés de coopération est alors largement indéterminé et varie selon la manière dont ils conçoivent leur fonction et les rapports qu'ils entretiennent avec les structures associatives.

#### *1. Contexte territorial*

Le modèle de la coopération différenciée est celui qui correspond à la situation de la majorité des collectivités étudiées. Il concerne en effet les EPCI Agapanthe, Digitale, Edelweiss, Giroflée, Iris

---

<sup>141</sup> *Ibid.*

et Jasmin, dans lesquels la gestion des structures petite-enfance, enfance et jeunesse est partagée entre gestion directe par la collectivité et gestion privée associative. Ce modèle regroupe cependant une diversité de situations : dans les EPCI Edelweiss, Giroflée et Jasmin par exemple, cohabitent des structures communautaires et associatives en petite-enfance comme en enfance-jeunesse tandis que dans l'EPCI Iris, l'ensemble des EAJE sont associatifs et les ALSH communautaires. L'EPCI Agapanthe offre une situation plus complexe encore en raison de sa taille et du nombre de structures, mais aussi parce que la compétence jeunesse n'a pas été déléguée et reste donc du ressort des communes.

## *2. Mode de coopération*

La coopération différenciée, ainsi que son nom le laisse supposer, se traduit par une diversité entre les EPCI concernés mais aussi en interne au sein des EPCI. En effet, la coopération se fera de manière plus ou moins distanciée avec les structures selon les partenariats historiques et la volonté des collectivités d'intégrer les acteurs associatifs dans leurs projets. Or, d'un EPCI à un autre, l'animation du partenariat s'avère très différente. Au sein de l'EPCI Digitale par exemple, les crèches associatives sont soutenues financièrement, mais ne sont pas recensées sur le site de la collectivité ce qui témoigne de liens faibles. En revanche pour l'EPCI Giroflée, les structures associatives sont partie intégrante du projet de territoire car elles sont recensées par ce dernier et bénéficient donc du « bonus territoire CTG ». Bien que non-signataires, elles sont invitées aux instances de pilotage. Ces collectivités peuvent cependant être rapprochées dans la mesure où, contrairement aux deux modèles exposés précédemment, la coopération se fait sous un modèle hybride. En effet, elles adoptent avec les structures dont elles ont la gestion un fonctionnement similaire à celui de la coopération limitée, mais entretiennent des relations différentes avec les structures associatives. Par rapport au modèle de la coopération nécessaire, la relative indépendance qu'elles tirent d'une partie de leur offre en régie directe rend la coopération moins évidente, au sens où leurs modes d'accueil ne dépendent pas entièrement de ces acteurs associatifs. Cette considération est moins vraie dès lors que l'on dissocie les compétences petite-enfance et enfance-jeunesse : ainsi, on aurait pu choisir de rattacher l'EPCI Iris au modèle de la coopération limitée concernant l'enfance-jeunesse et à celui de la coopération nécessaire pour la petite-enfance.

Dans ce contexte, la place et le rôle du chargé de coopération se situent entre coordination et coopération. Il est un interlocuteur privilégié pour les associations et veille à ce que les services publics et privés coexistent, voire développent des projets communs. Dans certains territoires, la présence de structures associatives favorise l'implication des habitants dans le dispositif CTG et l'émergence de nouvelles initiatives. Par ailleurs, ce contexte semble propice pour des acteurs privés

qui ne sont pas garants de l'entière de l'offre d'accueil, mais qui peuvent bénéficier de certains projets communautaires mis en place dans le cadre des CTG :

« *[Avec les crèches associatives], il n'y a pas la même dynamique que nos crèches en régie, forcément, parce qu'on ne peut pas leur demander les mêmes choses que nous. Mais n'empêche qu'elles participent à tous nos projets mis en place. C'est même pour ces deux crèches une plus-value, parce que sans la CTG et sans la comcom, il y a des projets qu'elles ne feraient pas.* »

- Geneviève, Chargée de coopération pilote, EPCI G-

La CTG n'occupe pas le même rôle selon que l'on se situe du côté des équipements associatifs ou des équipements communautaires. Pour les structures en régie, elle peut se rapprocher du rôle de plan d'action de la coopération limitée. Toutefois, elle a aussi pour avantage de clarifier les rapports entre collectivité et acteurs privés et d'être source d'une meilleure coordination. D'une certaine façon, la CTG assoit la reconnaissance des structures associatives par la collectivité évitant donc le développement d'une offre communautaire concurrente. La CAF, en proposant la CTG, se place comme un tiers médiateur et répond alors à un besoin de coordination, particulièrement présent dans ces territoires mixtes où cohabitent acteurs publics et privés :

« *Après, là où le rôle de la CAF a été déterminant, c'est que, encore une fois, on va parler de ce territoire : on a une offre de services qui mixe de l'associatif et du public. Ce n'est pas forcément facile de faire cohabiter les deux ou de faire que les deux s'entendent. Là, avec le principe du guichet unique, la CAF est arrivée et a dit qu'il y a une porte d'entrée, c'est celle-ci. Nous, ce qu'on vous demande, c'est d'aller jusqu'à une simplification extrême du parcours usager pour pouvoir communiquer efficacement. D'avoir une consigne de la CAF dans ces situations-là, ça oblige tous les opérateurs à s'entendre, d'une certaine façon. Ça, c'est plutôt positif.* »

- Éric, Chargé de coopération pilote, EPCI E -

Par la CTG, la CAF se place dans ce contexte comme un arbitre et médiateur de la relation public privé au niveau de l'offre d'accueil.

### 3. Difficultés rencontrées

La structuration de l'offre d'accueil selon un modèle mixte entraîne des effets qui peuvent se rapprocher de ceux de la coopération nécessaire sur certains points notamment la mise en concurrence des structures. Dans des cas où le réseau associatif était déjà dynamique, il existe parfois des espaces de gouvernance d'initiative associative au sein desquels le chargé de coopération doit essayer de trouver sa place :

*« Ce que je trouve complexe, c'est justement qu'il y a des missions de coordination, mais qu'en parallèle, il y a déjà des gens qui ont des missions pour coordonner les actions, par exemple, les actions parentalité du territoire ou d'autres choses. Donc, c'est plus une question de trouver sa place. Après, moi, ça ne me met pas en difficulté, mais je trouve que ce serait plus cohérent, du coup, que justement la communauté de communes puisse porter ces dispositifs-là. »*

- Élise, Chargée de coopération petite-enfance et parentalité, EPCI E-

La place de l'EPCI au sein de la gouvernance locale et par rapport aux acteurs privés n'est pas toujours évidente. Sur ce point, il faut noter que le passage à la CTG a même pu représenter un frein au travail des collectivités. Dans la mesure où le bonus territoire est versé directement de la CAF aux structures, Eric remarque que les collectivités ont désormais moins de poids dans la négociation avec les acteurs associatifs :

*« Dans la CTG, l'organisateur capte toute la partie bonus territoire. Dans le CEJ, c'est vrai que le rôle de la collectivité était valorisé parce que finalement, même si la collectivité jouait l'intermédiaire avec les partenaires associatifs, la prestation de services enfance jeunesse elle tombait dans l'escarcelle de la collectivité, donc, c'était des montants qui étaient très, très importants. Il y en avait une grande partie qui repartait, évidemment, mais c'était plus valorisant. (...) On convainc plus facilement quelqu'un avec des financements importants qu'avec des financements faibles, et c'est vrai que la CTG a enlevé cette partie-là. »*

- Éric, Chargé de coopération pilote, EPCI E-

Pour les chargés de coopération de la coopération différenciée, la gestion différente opérée entre les services d'un même territoire peut parfois s'avérer complexe dans la mesure où les deux types de coordination s'inscrivent dans des logiques différentes. Cette nécessaire adaptation et la différence entre les structures peut rendre difficile la mise en œuvre d'un projet de territoire dès lors que l'on a aussi la gestion de certains équipements. Ludovic, CTAS chargé de l'accompagnement de trois territoires note ainsi que,

*« Là actuellement, les CTG sont portés par les comcom, les chargés de coopération qui doivent être les coordinateurs de ces CTG là, sont généralement des employés comcom, et il y a encore parfois un peu de mal, dans un projet de territoire, à englober aussi les gestionnaires qui sont associatifs. Ils commencent d'abord par les structures qu'ils portent eux, ce qui est une porte d'entrée assez naturelle, mais quand on parle de projets de territoire comcom, en tout cas, notre vision à nous, soit gestionnaire, associatif ou communautaire, on s'en fiche. »*

- Ludovic, CTAS -

Les situations de coopération différenciée se caractérisent par leur diversité et la plus ou moins grande implication des acteurs associatifs en fonction du contexte territorial. De manière générale, elles traduisent une plus grande proximité des structures en régie directe avec la CTG et une tentative de coopération plus ou moins aboutie avec les autres structures.

A la lumière de la typologie développée, le tableau suivant peut être construit :

**Tableau 2** : *Typologie des coopérations selon le contexte structurel*

	Situation structurelle	Conséquences	Rôle du chargé de coopération	Place de la CTG	Modèle
Coopération limitée	Que des structures en gestion directe	Cadrage plus que projet	Rôle hiérarchique (chef de service)	Orientations, plan d'action,	Applicatif-coordination
Coopération nécessaire	Que des structures associatives	Interdépendance entre CC et assos	Impulser des projets communs, négociateur	Projet commun	Relationnel - coopération
Coopération différenciée	Mixte, structures associatives et gestion directe	Complexité de gestion et disparités	Interlocuteur privilégié	Différent selon les structures	Variable - coopération

Cette deuxième partie a permis de mettre en lumière une coopération diversifiée, notamment au niveau de la situation structurelle et de la place occupée par le chargé de coopération au sein du territoire. Ces considérations appuieront la partie suivante qui pose la question de l'effectivité d'une démarche transversale au niveau des collectivités étudiées.





### **Partie 3 : La transversalité en question**

La CTG est « une démarche (...) au service d'un projet de territoire »<sup>142</sup>. Au niveau des politiques sociales, la notion de territoire fait écho à un changement de paradigme. Elle sous-entend en effet le passage d'une action organisée et cloisonnée selon des secteurs de politiques publiques, avec leurs instruments et leurs acteurs propres, à une action coordonnée entre ces secteurs et les acteurs qui les composent pour répondre au mieux aux besoins des habitants. La notion de territoire constitue un nouveau référentiel pour dépasser la sectorisation des politiques publiques puisque :

*« Il s'agit de prendre en compte des espaces dans lesquels on puisse repérer et aménager des interactions, soit au sein d'une politique publique répartie entre plusieurs opérateurs et régulateurs, soit entre plusieurs politiques considérées comme liées. L'action sociale s'efforce de s'engager dans des dynamiques à la fois de décloisonnement et de déssectorisation à l'échelon de territoires. »*<sup>143</sup>

L'action publique n'est dans ce cadre plus sectionnée selon le sujet envisagé mais en fonction du cadre territorial défini.

La CTG répond à cette logique de territoire. Inscrite au niveau des EPCI, dans le département concerné par cette étude, elle entend « s'extraire des démarches par dispositif »<sup>144</sup> en privilégiant une approche territoriale. Elle porte alors un double objectif. D'une part, il s'agit de favoriser les partenariats inter-thématiques afin de construire une action plus cohérente et de proposer une continuité entre différents secteurs d'action. Par exemple, des structures d'accueil du jeune enfant seront amenées à travailler avec des acteurs du soutien à la parentalité pour accompagner les usagers de manière plus globale. Le travail partenarial permet aussi de limiter les doublons dans les actions et ainsi de mieux optimiser les ressources. D'autre part, la CTG entend diminuer le foisonnement des dispositifs contractuels qui naît d'une approche « en silo ». En regroupant différentes thématiques au sein d'un même contrat, elle limite la multiplication des instances de pilotage :

*« La démarche nécessite la mise en place d'un pilotage dédié qui est l'occasion de rationaliser les instances partenariales afin d'éviter la superposition des comités de pilotage, commissions et instances préexistantes. »*<sup>145</sup>

---

<sup>142</sup> Lettre circulaire CNAF n°2020-001 sur le déploiement des Conventions territoriales globales (CTG), *op.cit.*

<sup>143</sup> R. LAFORE, « Social (politiques sociales) », dans *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2020, vol. 2, p. 511.

<sup>144</sup> Lettre circulaire CNAF n°2020-001 sur le déploiement des Conventions territoriales globales (CTG), *op.cit.*

<sup>145</sup> *Ibid.*

Par ses objectifs, la CTG est un dispositif encourageant une plus grande transversalité, un dépassement des barrières sectorielles et bureaucratiques. Le nombre et la nature des thématiques retenues est plus ou moins important selon les territoires. En effet,

*« Les thématiques intégrées dans la CTG relèvent certes du choix de la collectivité, mais aussi beaucoup du positionnement et de la posture de la CAF et de ses conseillers territoriaux. Dans certains cas, ces derniers présentent à la collectivité un cahier des charges standardisé et donnent des consignes, voire un plan d'action s'appuyant sur les thématiques et la structure de fiches-action prédéfinies. Dans d'autres cas, une approche plus pragmatique est privilégiée, consistant à accompagner la collectivité dans la définition des enjeux prioritaires et des modalités d'élaboration de la démarche. »<sup>146</sup>*

Dans le département étudié, la CAF a fait le choix de proposer un livret d'engagements réciproques pour harmoniser les différents engagements des EPCI dans les CTG, en lien avec le SDSF. Les plans d'actions sont pour leur part adaptés en fonction des besoins identifiés dans le diagnostic territorial, à partir d'un modèle commun. Il résulte de cette harmonisation que chacune des sept thématiques que sont la petite-enfance, l'enfance-jeunesse, la parentalité, le handicap, l'animation de la vie sociale, le logement et l'accès au droit sont toutes intégrées aux CTG. L'idée est d'inciter tous les EPCI signataires à s'engager dans une démarche transversale englobant l'ensemble des thématiques. Néanmoins, cette dernière rencontre dans sa mise en œuvre un certain nombre d'obstacles qui viennent freiner cette ambition. En premier lieu, elle se heurte à une problématique de compétences. Si la CTG est signée à l'échelle de l'EPCI, ces derniers n'ont pas toujours les ressources humaines ou les compétences juridiques pour intervenir sur l'ensemble des thématiques et l'accompagnement de la CAF pour faire face à ces limites reste insuffisant (I). Ensuite, les dynamiques sectorielles sont fortement ancrées dans la logique des acteurs et des financements et le projet commun que pourrait constituer la CTG ne réussit à avoir, dans ce contexte, qu'une portée limitée (II). Enfin, la structuration formelle des CTG et l'organisation interne des collectivités ouvrent plus ou moins la voie à une action collective transversale (III).

## **I- Un problème de compétence multiniveau**

La CTG encourage une transversalité entre sept thématiques autour desquelles œuvre la branche Famille. Ces axes d'intervention des CAF ne correspondent cependant pas tous aux compétences des EPCI (A), ces derniers ne disposant donc pas nécessairement de professionnels

---

<sup>146</sup> S. MENGIN et S. TABOURY, « Contractualiser et évaluer les politiques sociales locales : l'exemple de la convention territoriale globale des Caf », *op. cit.*, p. 84-85.

compétents pour les mettre en œuvre (B). Par ailleurs, au sein de la CAF étudiée, les acteurs ne sont pas non plus également compétents sur toutes les thématiques, ce qui explique que certaines soient laissées en retrait (C).

### A) Compétences des EPCI et CTG : un difficile enchâssement

Lorsque j'ai demandé aux chargés de coopération de me faire part des difficultés rencontrées dans leurs missions, il m'est vite apparu que le logement représentait un point d'achoppement pour quasiment tous les professionnels. En effet, ces derniers m'ont souvent indiqué que, bien que cet axe soit inscrit dans la CTG, les EPCI disposent de peu de marge manœuvre pour développer cette thématique, car cela ne fait pas partie de leur champ d'action :

*Geneviève : (...) Après, l'enjeu des moins à l'aise, c'est sur le logement.*

*Salomé : Pourquoi vous êtes moins à l'aise ?*

*Gaëlle : C'est pas notre compétence, en termes de collectivité, on n'a pas la mission.*

*Geneviève : Même la CAF, j'ai l'impression que là-dessus, elle est un peu frileuse aussi, parce qu'on en parle très peu même dans le réseau de coordonnateurs. Encore une fois, c'est la COG qui a orienté ces axes et le logement il est là. Comment on pourrait travailler avec la jeunesse sur l'accès au programme logement, ou l'allocation en lien avec la mission locale et autres, mais... il est peu développé cet axe.*

Bien que le logement ne fasse pas partie des compétences obligatoires des EPCI<sup>147</sup>, j'ai été surprise, en regardant les statuts, de constater que certains d'entre eux disposaient, au moins formellement, de compétences telles que la garantie de la politique du logement, l'aide à la création de logements sociaux, l'amélioration du parc immobilier, etc. Les intercommunalités se sont donc vu transférer certaines compétences facultatives en termes de logement, et pourraient donc développer des actions en ce sens, mais, ainsi que le souligne Valérie Sala Pala :

*« Les politiques locales du logement et de l'habitat en France sont aujourd'hui marquées par une multiplicité des dispositifs et un enchevêtrement des compétences qui les rendent difficilement lisibles (...) »<sup>148</sup>*

<sup>147</sup> Les EPCI à fiscalité propre disposent de compétences obligatoires définies en fonction de leur statut. Les EPCI étudiés sont des communautés de communes dont les compétences obligatoires sont recensées à l'Article L5214-16 du Code général des collectivités territoriales et une communauté d'agglomération dont les compétences obligatoires sont rappelées à l'Article L5216-5.

<sup>148</sup> V. S. PALA, « Logement et habitat », dans *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2020, vol. 2, p. 335.

Par conséquent, la problématique rencontrée par les chargés de coopération au sujet du logement dans les CTG ne relève pas tant d'une absence de compétence des EPCI que d'une fragmentation de cette dernière entre différents échelons territoriaux. En cherchant à mettre en place un projet transversal dépassant les limites sectorielles par une approche territoriale, les CTG se heurtent donc à une autre division, propre à la territorialisation, à savoir la division des compétences qu'a bien identifiée Éric :

*« Les EPCI sont construits sur des compétences spécifiques, la transversalité est rarement visible, c'est-à-dire que le handicap ou le logement, si vraiment on voulait être efficaces sur cette compétence-là, il faudrait qu'on ait tous les axes du handicap ou tous les axes du logement. Le problème c'est que, le logement c'est un très bon exemple : tout le monde intervient sur le logement. La Comcom, sur des aides à la rénovation énergétique, par exemple, mais aussi sur la partie CTG du logement, les impayés de loyer, les communes interviennent, le département intervient, et il y a des dispositifs nationaux qui interviennent aussi. Donc en fait, tout le monde fait du logement. Et comme tout le monde en fait, on ne sait pas vers qui s'adresser. »*

- Éric, Chargé de coopération pilote EPCI E-

Cette division des compétences se retrouve entièrement aussi en matière de handicap ou d'accès aux droits. En effet, pour ce qui est du handicap, les EPCI doivent veiller à l'inclusivité des personnes en situation de handicap au sein des services proposés tandis que la coordination des acteurs du domaine est animée au niveau départemental. L'accès au droit pour sa part reste une notion assez large<sup>149</sup> et peu identifiée qui donne généralement lieu, au niveau intercommunal, à des actions autour de l'accompagnement numérique. Les thématiques de la petite-enfance ou de la jeunesse sont moins fragmentées, car les différentes compétences sont assez clairement identifiées, du moins dans le cadre des actions portées par les CTG (principalement le développement d'une offre d'accueil).

Affirmer ici que les CTG imposeraient une échelle territoriale, sans prendre en compte la question de la division des compétences, serait toutefois un peu hâtif. En effet, la circulaire relative à leur généralisation, tout en conseillant une signature à l'échelon communautaire, préconise aux CAF d'adopter « *des stratégies locales de déploiement respectueuses des compétences territoriales* »<sup>150</sup>.

---

<sup>149</sup> Défini par Robert LAFORE comme le fait « *de ramener les bénéficiaires de l'action sociale au « droit commun* », c'est-à-dire au bénéfice des biens, services et prestations disponibles pour tous les citoyens » voir R. LAFORE, « L'accès aux droits, de quoi parle-t-on ? », *Regards*, vol. 46, n° 2, EN3S-École nationale supérieure de Sécurité sociale, 2014, p. 21-32.

<sup>150</sup> Lettre circulaire CNAF n°2020-001 sur le déploiement des Conventions territoriales globales (CTG), *op.cit.*  
Salomé MONCORGÉ - Mémoire de l'Université de Rennes - Ecole des Hautes Etudes en Santé Publique - 2024-2025

Cette considération est très claire pour les échelons plus petits que les intercommunalités. En effet, cette même circulaire souligne que :

*« Le morcellement des compétences n'est pas un frein à une analyse territoriale large dans le cadre des CTG. C'est pourquoi, il est possible de signer une CTG à l'échelle intercommunale tout en conservant des compétences communales sur tout ou partie des services aux familles financés. La CTG, cosignée par les maires concernés, témoigne alors d'une réflexion commune des élus à une échelle plus large. »<sup>151</sup>*

Cette configuration se trouve notamment dans l'EPCI Agapanthe. Ce dernier n'a pas la compétence jeunesse et les communes compétentes ont donc été associées à la démarche et invitées à co-signer la CTG. Ce mode de contractualisation bien que permettant de répondre en partie à la diversité de répartition des compétences territoriale est source de complexité, en multipliant les acteurs et les échelons impliqués. En outre, il peut être compliqué de développer un projet de territoire avec des communes qui souhaitent garder leur indépendance et leurs spécificités. Néanmoins, cela présente l'avantage de formaliser un mode de coopération entre les différents échelons.

L'articulation avec l'échelle départementale fait l'objet d'une autre logique. Les CTG sont en effet considérées comme des déclinaisons opérationnelles du SDSF, mais le lien entre ces deux dispositifs n'est pas systématique :

*« La CTG est pensée comme une déclinaison opérationnelle et territorialisée des orientations du SDSF. Or, cette articulation avec le SDSF n'est pas toujours aussi évidente. Certes l'élaboration d'une CTG s'appuie en premier lieu sur la définition d'un diagnostic partagé. Les conseillers techniques de la Caf veillent, à ce propos, à ce que les orientations du SDSF relatives à l'articulation et la complémentarité des interventions soient bien prises en compte dans les groupes de travail. Cependant, (...), les communes sont souvent peu associées à l'élaboration de ces schémas de planification, ce qui limite ensuite la propension des élus locaux à les décliner sur leur territoire. »<sup>152</sup>*

Par ailleurs, le département n'a été cosignataire que de la première CTG signée par l'EPCI Giroflée pour la période 2019-2022. À partir de la généralisation du dispositif, les conventions ne sont plus tripartites, mais uniquement signées par le directeur de la CAF et le président de l'intercommunalité. L'engagement du département sur les CTG est donc relativement limité. Parfois, il arrive qu'il soit associé à la démarche. Toutefois, dans toutes les réunions CTG que j'ai pu observer (COTECH et COPIL), les professionnels du département n'ont jamais été présents. Dans certains cas, leur absence s'explique par le fait que les chargés de coopération n'ont pas jugé

---

<sup>151</sup> *Ibid.*

<sup>152</sup> S. MENGIN et S. TABOURY, « Contractualiser et évaluer les politiques sociales locales », *op. cit.*, p.87

opportun de les inviter. Dans d'autres, ils sont attendus, mais ne sont pas représentés. On peut poser l'hypothèse que cette désertion peut s'expliquer par différents facteurs, en particulier la situation compliquée que traverse le département financièrement comme en termes de ressources humaines. Au titre de l'année en cours, le conseil départemental a en effet annoncé une baisse de 20% de son budget destiné à l'action sociale. Dans la perspective où il se retrouve souvent en situation de refuser le co-financement de certaines actions, on peut supposer que son absence lui permet d'éviter une demande de justification trop pesante. Ensuite, les CTG ne sont pas nécessairement une priorité pour cette institution qui s'inscrit à une échelle plus large que les intercommunalités. Le temps limité de ses professionnels est donc probablement rationalisé et priorisé en fonction des instances dans lesquelles ils occupent un rôle majeur.

L'opacité du partage des compétences sur certaines thématiques et une coordination imparfaite des différents échelons territoriaux dans le cadre des CTG apparaît donc comme un premier frein à la mise en place d'un projet transversal. De plus, les professionnels chargés de sa mise en œuvre rencontrent souvent des problèmes dans la limite de leurs connaissances et compétences personnelles sur certains sujets sans qu'une formation spécifique ne puisse leur être proposée.

## **B) Un manque de formation pour les professionnels des EPCI**

Au-delà des compétences juridiques des EPCI, les profils des chargés de coopération participent du fait que certaines thématiques restent en retrait. En effet, plus encore que le manque de compétence institutionnelle, les professionnels m'ont fait part de leur manque de formation sur certains axes, souvent éloignés de leurs domaines professionnels d'origine. Cette considération concerne encore au premier titre le logement, et, dans une moindre mesure l'accès au droit et le handicap. Parmi les dix-sept chargés de coopération interrogés, huit sont issus du travail social (éducateurs spécialisés, conseillers en économie sociale et familiale ou éducateurs de jeunes enfants) et ont connu un parcours professionnel surtout axé sur l'accompagnement à la parentalité et la petite enfance, quatre ont une formation en lien avec le sport et cinq ont un diplôme en sciences humaines (histoire, géographie, politiques sociales et développement social) toujours accompagné d'une expérience en animation ou dans les politiques jeunesse. Or, leur prise de fonction en tant que chargé de coopération CTG n'a pas été accompagnée d'une formation pour les aider à monter en compétence sur les thématiques sur lesquelles ils sont moins à l'aise :

« On vous donne une nouvelle fiche de poste et en fait vous avez tout à créer. Alors il y a des choses qu'on maîtrise pas, moi le seul reproche que je peux faire c'est que j'aurais aimé une formation. »

- Béatrice, Chargée de coopération pilote, EPCI B -

Dans ce contexte, leur capacité à développer des actions dans le cadre des thématiques qui ne sont pas leur cœur d'action d'origine dépend largement des ressources humaines qu'ils peuvent trouver en interne. Elle se fait d'ailleurs souvent de manière informelle. Par exemple, pour les actions liées au logement, Ivan a trouvé de l'aide auprès de la chargée de mission petite ville de demain qui travaille dans la collectivité :

**Ivan :** Il y a un vrai accroissement des missions sur des politiques sur lesquelles, type la ville, l'habitat, les choses comme ça, où on n'avait aucune notion dans le premier contrat, CEJ, je n'avais jamais entendu parler de ça. Sur le handicap, on avait ce volet-là, mais là il est quand même beaucoup plus renforcé. Non, c'est un accroissement des missions. Après, ça permet pour la CAF d'avoir une personne avec une vision globale sur un territoire, et ça je comprends que pour eux ça soit pertinent. Pour la personne qui le vit c'est un petit peu lourd.

**Salomé :** Parce que ça vous oblige à être très polyvalent ?

**Ivan :** Oui, c'est ça, et puis sur aborder des domaines de compétences, sur le logement, sur le truc, j'en avais aucune. Voilà, moi je leur ai toujours dit, ça là-dessus je ne maîtrise pas. On a la chance à la communauté de communes d'avoir une personne qui a été engagée dans le cadre Petite Ville de demain et tout ça, qui a des vraies compétences, et du coup qui est là, présente, et qui moi je retransmets ses actions dans le cadre de la CTG. Ce n'est pas moi qui les mène, donc heureusement qu'il y a cette personne-là.

La thématique logement est souvent déployée de manière un peu superficielle en fonction de ce que les chargés de coopération peuvent trouver dans leur environnement et qui semble s'y rattacher. Parfois, les chargés de coopération ne s'occupent pas eux-mêmes de ces thématiques mais recensent, au moment des COPIL annuels, les actions qui ont pu être mises en place par d'autres services. C'est le cas dans l'EPCI Jasmin où deux des chargés de coopération m'ont ainsi fait remarquer que :

**Jeanne :** Le logement la demande n'est pas très claire là dans les CTG. Nous la collectivité territoriale il y a des choses est-ce que c'est vraiment nos missions, d'où ça sort ?

**Jérôme :** Par rapport aux bailleurs, aux non-payeurs, aux logements insalubres ? On se demande, qu'est-ce qu'on fout là ? On n'est pas formés, on n'est pas informés.

**Jeanne :** (...) pour l'instant, il y a cette case logement qui est vide. Alors nous, on a des aides à la rénovation énergétique, on est dedans, on essaie vraiment de jouer le jeu. Toutes les



*thématiques, on a des choses à dire, accès aux droits, on a France Service, on a le numérique, on essaie de rentrer dans les cases, mais il y a des fois, c'est vrai qu'on se demande qu'est-ce que c'est que cette case, qu'est-ce qu'elle est là et qu'elle est derrière l'idée. Est-ce que c'est que la collectivité se retrouve avec une compétence logement...*

*Jérôme : On joue le jeu, donc on répond « artificiellement », ce n'est pas le terme, parce que c'est des actions réelles, mais parce qu'on a ce souci-là de répondre aux cases. Mais est-ce que dans les faits, l'impulsion donnée de cette transversalité est réelle ? Elle le fait parce qu'on a ce souci-là, parce qu'on interpelle notre collègue qui est sur l'habitat et que lui-même veut bien jouer le jeu en prenant un peu de temps là-dessus pour nous expliquer, pour voir les liens, ou au contraire, où là ça serait vraiment trop tiré par les cheveux si on essayait de valoriser ce dispositif au travers d'une CTG.*

En outre, dans certaines situations, la tentative de transversalité voulue par les CTG se heurte à la définition des périmètres d'action des services. Au sein de l'EPCI Agapanthe où les thématiques sont réparties entre les chargés de coopération, il n'existe pas de chargé de coopération logement. Plus encore, les professionnels chargés de l'animation de la CTG témoignent d'une grande incompréhension sur les attentes relatives à cet axe. Alexandra souligne ainsi que :

*« Logement, notre collègue on ne l'a même jamais sollicité. Il n'y a pas de service logement concrètement, c'est urbanisme. »*

*- Alexandra, Chargée de coopération petite enfance, EPCI A-*

Le fait que la thématique du logement mette en difficulté la grande majorité des professionnels que j'ai rencontrés pourrait être expliqué par un biais méthodologique. En effet, parmi tous les chargés de coopération que j'ai interrogés, aucun n'est chargé de coopération logement. Toutefois, seules deux intercommunalités ont nommé un chargé de coopération logement, et souvent ce dernier s'occupe aussi pour une bonne partie de l'animation de la vie sociale. Le problème central qui se noue entre coopération et transversalité semble se trouver en termes de logique d'action. Les ambitions de transversalité portées par la CTG se heurtent au fonctionnement des collectivités et le personnel à sa disposition puisqu'en effet :

*« [Les ressources humaines dédiées à la coordination] doivent par ailleurs être transversales, ce qui implique un changement de culture au sein des collectivités, qui fonctionnent le plus souvent avec des services relativement cloisonnés selon les publics traités. »<sup>153</sup>*

<sup>153</sup> S. Mengin et S. Taboury, « Contractualiser et évaluer les politiques sociales locales », *op. cit.*, p.88.  
Salomé MONCORGE - Mémoire de l'Université de Rennes - Ecole des Hautes Etudes en Santé Publique - 2024-2025

Dans la mesure où la CTG est un dispositif porté par les CAF, partenaire identifié dans le cadre des politiques enfance-jeunesse des intercommunalités, la coordination se trouve généralement assurée par des acteurs issus de ce secteur. Ces derniers sont donc investis de missions transversales alors même qu'ils travaillent dans un environnement organisé de manière sectorielle. Le développement d'actions transversales tient donc en grande partie à leur volontarisme. Néanmoins, on peut ici se questionner sur l'accompagnement de la CAF au niveau des thématiques les moins développées. Dans la mesure où nous avons vu qu'aucune formation n'a été proposée, les chargés de coopération peuvent-ils néanmoins s'appuyer sur l'expertise des CTAS qui les accompagnent ?

### C) Un accompagnement partiel de la CAF

Le manque de précision des attendus liés au logement s'accompagne du sentiment d'un manque de soutien de la part de la CAF sur cette thématique :

*« Maintenant, les CTG, c'est accès aux droits, logement... logement qu'est-ce que c'est ? Même la CAF ne sait pas vraiment ce qu'il faut qu'on fasse. »*

*-Jeanne, Chargée de coopération petite-enfance et parentalité, EPCI J-*

Il est possible d'identifier plusieurs facteurs qui expliquent le manque d'accompagnement ressenti par les professionnels en charge de l'animation du dispositif CTG. Concernant le logement, ce dernier résulte tout d'abord en grande partie de la structuration des compétences au sein de la CAF étudiée. En effet, les CTAS qui sont en lien direct avec les chargés de coopération sont chacun référents d'une thématique parmi les quatre qui sont gérées par le service de l'action sociale collective, à savoir la petite-enfance, l'enfance-jeunesse, la parentalité et l'AVS. La référente petite-enfance s'occupe aussi d'un volet handicap même si l'animation de cette thématique est gérée par un réseau départemental qui n'est pas du ressort de la CAF. Si la dimension logement est au cœur des priorités des CAF depuis leur création<sup>154</sup>, la thématique n'est pas gérée par les CTAS, mais par le service des interventions sociales et aides financières individuelles (schéma 3). Ainsi, ni les CTAS ni leur responsable ne sont formés sur cet axe. La logique des actions logement inscrites aux titres des CTG relève en outre souvent d'actions plus proches de la gestion de situations individuelles telles que le suivi des impayés de loyers et la détection des logements indécents. Le service collectif et partenarial n'est pas vraiment concerné par ces thématiques, du moins dans le département

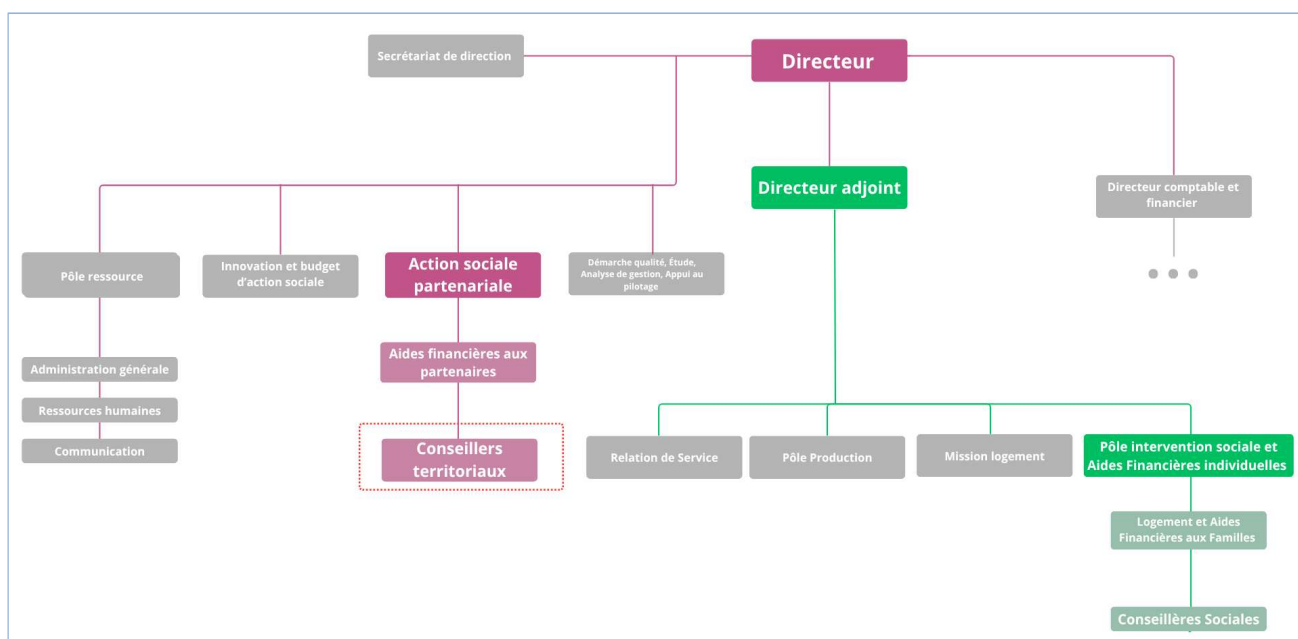
---

<sup>154</sup> J. ANCELIN, « L'action sociale familiale des CAF : de la libre initiative aux missions de service public », *op. cit.*

étudié<sup>155</sup>. Les CTAS témoignent donc, comme les chargés de coopération, d'une incompréhension des attentes de la CNAF sur ce volet. On peut constater d'ailleurs que la thématique du logement n'ouvre pas droit à des financements spécifiques du moins au niveau de l'action sociale partenariale. Les conseillers ne sont donc pas en capacité de proposer l'appui d'un dispositif financier qui les aiderait à orienter ces axes.

La collaboration entre le service d'accompagnement individuel et celui de l'action sociale partenariale est limitée. Malgré une bonne interconnaissance des professionnels qui partagent les mêmes locaux et dont les bureaux sont situés au même étage, les deux services sont assez dépendants, car les logiques d'accompagnement sont très différentes. Il n'existe pas d'instances communes préétablies et, là encore, les échanges relèvent largement de la bonne volonté des acteurs. Un CTAS dont l'ensemble des CTG étaient à renouveler durant l'année 2025 a tenté d'organiser un échange entre les conseillers et le chef du service des interventions sociales et aides financières individuelles, mais ce dernier ayant été reporté à plusieurs reprises en raison des indisponibilités successives des acteurs, l'initiative n'a pas abouti.

**Schéma 4 : Organigramme simplifié de la CAF étudiée**



De manière plus générale, le manque d'accompagnement ressenti par les chargés de coopération naît d'une indéfinition des missions des CTAS et de la place qu'ils doivent occuper dans la démarche. La circulaire relative aux CTG prévoit que la CAF met à disposition du projet ses ressources « tant

<sup>155</sup> Dans d'autres départements, il existe des partenariats plus structurés avec les acteurs du logement (bailleurs sociaux, foyers de jeunes travailleurs...) et un poste de CTAS dédié à la thématique pour en assurer le suivi.

*financières que d'ingénierie* »<sup>156</sup>. Cette expertise devrait être incarnée par les CTAS qui devraient être capables de proposer à leurs partenaires des outils et méthodes en termes de développement social local. Or, en plus des incompréhensions au sujet de certaines thématiques, certains CTAS estiment manquer de formation en ce qui concerne l'ingénierie de projet. Cela limite leur capacité à proposer aux chargés de coopération un accompagnement qui favorise la transversalité sur les thématiques mises à l'ordre du jour. Ludovic témoigne ainsi :

*« L'effet que ça m'a fait, c'est que nous, CAF, on n'a pas été en mesure de les accompagner réellement. On parle d'ingénierie sociale, quand on parle de tout ça, de nos métiers à nous. Oui, ça peut en être. Je ne suis pas sûr que ce qu'on fournit comme travail, ça en est. Il faudrait qu'on gagne en compétences. Nous, conseillers, pour pouvoir les accompagner aussi sur cette dimension-là. (...) Moi, de la gestion de projet, j'en ai fait sur mes études, mais c'était sur des projets plus individuels ou collectifs, sur des groupes d'enfants. Par rapport à mes études à moi, évidemment. Mais moins sur des projets de territoire. Les projets de territoire, ça englobe quand même... La démarche est toujours la même, mais après, à transposer à différentes échelles, ça change quand même un peu la donne. »*

-Ludovic, CTAS –

Les formations proposées par la CNAF lors de la prise de fonction des CTAS ne semblent pas répondre à leurs besoins. Elle est jugée par ces derniers comme trop théorique :

*« Dans la formation CCD<sup>157</sup>, on a fait une partie là-dessus, trop théorique, trop sur la méthode, les objectifs prioritaires, les objectifs qui en découlent... Et en vrai, les chargés de coopération, quand ils sont sur le terrain, c'est pas des méthodologistes, ils sont pas là-dessus. »*

-Nicolas, CTAS –

On peut supposer ici que les formations proposées par la CNAF manquent d'ancrage territorial et ne parviennent pas réellement à faire le lien entre les ambitions stratégiques des CTG portées par le siège national et la réalité, le quotidien des CTAS, dans le territoire des différentes CAF. Il en résulte un écart certain entre les tentatives de transversalité portées par la CTG et ses applications.

---

<sup>156</sup> Lettre circulaire CNAF n°2020-001 sur le déploiement des Conventions territoriales globales (CTG), *op.cit.*

<sup>157</sup> Chargé de conseil et de développement, autre appellation pour les CTAS

## II- Une résistance des logiques sectorielles

La transversalité décrétée formellement par la CTG se retrouve peu dans le quotidien des chargés de coopération et des conseillers CAF. Cette « résistance du secteur » s'explique en premier lieu par un héritage très marqué des CEJ et de leur logique dont le nouveau dispositif n'est pas parvenu à s'affranchir (A). Elle peut aussi se comprendre par la diversité des acteurs impliqués et des habitudes de travail peu propices à la transversalité, voir opposées, notamment en ce qui concerne les acteurs associatifs (B). Enfin, des difficultés communes aux acteurs du travail social, telles que le manque de moyens humains et financiers, viennent freiner les ambitions de la démarche (C).

### A) Vestige des CEJ et prédominance de l'approche par structures

*« Un travail de coopération, ce n'est pas qu'un travail de coopération financière. Ça, c'est aussi les vestiges d'un CEJ, on a été sur, je pense, la coopération financière pendant longtemps. »*

-Florence, Chargée de coopération pilote, EPCI F –

Dans les entretiens que j'ai menés, les professionnels ont souvent ponctué leur discours de références et comparaisons aux CEJ. En effet, plusieurs d'entre eux ont bien connu le contrat précédent puisqu'ils en étaient coordonnateurs ou avaient été amenés à gérer des structures qui en bénéficiaient. Par ailleurs, la CTG est largement construite en lien avec les CEJ. Par exemple, le montant des bonus territoire est calculé en fonction des financements engagés au titre du CEJ. De ce fait, il n'est pas possible de faire abstraction de ce précédent contrat. Comme dans le transfert des postes de coordonnateurs vers ceux de chargés de coopération CTG, on observe là aussi un effet de *path dépendance*. Davantage que financière, cette dépendance au chemin est d'ordre cognitif. Bruno Palier relève en ce sens que :

*« Les représentations sont partagées avec les autres acteurs sociaux d'une façon qui engendre des effets de coordination (nécessité de partager des analyses et un langage commun) et des effets d'adaptation par anticipation au point de vue des autres. Une fois établies, les conceptions politiques de base sont généralement tenaces et favorisent la continuité contre les changements. »<sup>158</sup>*

<sup>158</sup> B. PALIER, « Path dependence », *op. cit.*, p. 448.

Ainsi, il semble qu'après des EPCI, la CAF ait du mal à être perçue comme un partenaire conséquent au-delà des thématiques de la petite-enfance et de l'enfance-jeunesse. La dépendance se fait même au regard des contrats antérieurs (CE et CTL) qui ne portaient pas de projet politique. Le financement reste donc le principal atout des CTG pour les collectivités. De même, dans la logique des professionnels des CAF, il n'est pas rare d'entendre que « *l'important c'est que les structures soient payées* » et donc la CTG reste un mécanisme essentiellement financier. Les habitudes de travail acquises semblent prendre le pas sur les ambitions portées par la démarche CTG comme le regrette Béatrice :

*« Je trouve que c'est dommage, on a une proximité avec le conseiller CAF, on a une proximité avec tous les acteurs pour tout ce qui est prestation de service au niveau de nos équipements ça y'a pas de soucis (...), mais nous dans la mission de chargé de coopération, je trouve que des fois c'est un peu à distance. »*

-Béatrice, Chargée de coopération pilote, EPCI B –

Cette prédominance de l'accompagnement financier est accentuée par le fait que les procédures pour bénéficier de la PS ou des bonus demeurent relativement lourdes. La PS étant calculée par rapport au nombre de places (pour les EAJE) ou au nombre d'heures (pour les ALSH) facturées et la CAF devant établir un budget prévisionnel, les équipements doivent transmettre au fil de l'année un prévisionnel et plusieurs actualisations auxquels s'ajoutent les renouvellements de convention. Ces procédures sont traitées par chaque conseiller dans son territoire, elles sont chronophages, si bien que l'aspect transversal et stratégique peut se trouver éclipsé. Le document-cadre des CTG préconise, en outre, dans un souci de cohérence globale, un alignement des différents contrats de financement des structures sur les dates des CTG. Cela contribue à alourdir le travail des CTAS au cours de certaines années. Dans la mesure où le développement de l'offre d'accueil passe en premier lieu par le maintien des structures existantes, la priorité est souvent donnée aux aspects financiers pour ne pas créer de rupture au sein d'établissements en difficulté :

*« Si on ne s'intéresse pas à la vie structurelle, on ne peut pas faire de la CTG. Si une structure, c'est la grosse galère en enfance jeunesse, petite enfance, elle est dans le rouge, que ce soit au niveau du personnel, du recrutement, budgétaire, si on ne se préoccupe pas du structurel, la CTG elle prendra pas. On ne peut pas construire des missions de territoire si ceux qui le composent sont en péril. »*

- Florence, Chargée de coopération pilote, EPCI F-

Par ailleurs, par rapport aux CEJ, la CTG semble même accentuer la logique par structure par rapport à une approche territoriale. En effet, en reprenant le contrôle sur la bonification de la PS, la CAF

enlève des moyens aux collectivités pour mettre en place leur projet de territoire. Pour Éric, cette mécanique entre en contradiction avec les objectifs portés par la CTG :

*« Les contrats avec la CAF sont là aussi pour mettre en œuvre un projet de territoire et c'est plus facile de mettre en œuvre un projet de territoire quand on arrive avec des moyens que quand on arrive avec moins de moyens. Le problème, c'est que dans la CTG (...), le bonus territoire qui va directement à l'opérateur, donc directement à l'[association]. Autrement dit, l'[association] reçoit beaucoup plus de la CAF qui n'a pas vraiment de projet pour ce territoire. Par contre, l'action de la communauté de communes a perdu en persuasion parce qu'elle a perdu en volume de financement. Mais on a toujours un projet de territoire à défendre.(...)»*

- Éric, Chargé de coopération pilote, EPCI E-

Il est difficile d'engager les gestionnaires notamment associatifs dans une action collective dès lors que les financements qu'ils reçoivent ne sont pas perçus par eux comme dépendant de cette action. En effet, pour bon nombre de structures, leur implication dans la CTG se limite à leur recensement au titre des équipements dans le diagnostic qui y est annexé. Une fois cette formalité passée, la collectivité se retrouve sans vrais moyens d'action et les associations deviennent alors de simples prestataires. Les EPCI sont en effets largement limités dans leurs capacités d'action, car ils risquent s'ils sont trop intrusifs d'être taxés de faire de l'ingérence associative. La CAF en gérant elle-même le versement des bonus se trouve en lien direct avec les gestionnaires des structures alors même qu'elle n'est pas l'actrice principale de la mise en œuvre des CTG laquelle repose sur les chargés de coopération.

Par conséquent, non seulement la CTG a du mal à se départir de l'approche financière et structurelle qui était à l'œuvre dans le cadre des CEJ, mais plus encore ses mécanismes de financement diminuent les moyens des collectivités pour agir dans le sens d'un projet de territoire. Ainsi que le laissent supposer les considérations relatives à la coordination, cette donnée est plus importante encore dès lors que l'on est en présence d'acteurs associatifs dont la logique d'action est différente de celle des collectivités.

## **B) Des logiques contradictoires**

La mise en œuvre d'un projet de territoire et la coopération nécessaire pour y parvenir supposent, ainsi que cela a déjà été évoqué, un but commun autour duquel peuvent s'accorder tous les partenaires<sup>159</sup>. Or, la définition d'un tel objectif peut s'avérer compliquée dans un contexte où

---

<sup>159</sup> P. MAZERAU, « Sous les pavés de la coordination la plage de la coopération : Repères pour penser les pratiques », *op. cit.*

les acteurs poursuivent des logiques différentes. Cette situation s'observe de manière très claire dans le cas des structures associatives. En effet, ces dernières s'appuient sur un conseil d'administration composé de bénévoles qui sont des parents d'enfants fréquentant la structure, ou, plus rarement, de personnes soucieuses de la question de l'accueil de loisir ou du jeune enfant<sup>160</sup>. De ce fait, les bénévoles dédient une partie de leur temps pour la défense de leurs intérêts ou pour une cause qui leur paraît importante et adoptent une vision très ancrée au niveau de leur structure qui ne trouve pas nécessairement de fréquence commune avec les ambitions plus générale portée par la CTG. En effet, non seulement les bénévoles ne raisonnent généralement pas à l'échelle du territoire. Cette configuration se retrouve donc largement dans les EPCI correspondant à la coopération nécessaire (voir partie 2). Florence, qui travaille dans l'EPCI Fougère, le souligne en effet en affirmant que,

*« Eux [les bénévoles] sont engagés dans quelque chose où leur objectif premier, c'est la structure, l'accueil de l'enfant. C'est des parents, on va dire, les bénévoles. Donc, c'est très à la marge de trouver un bureau qui va avoir cette prise de hauteur, et c'est pas une critique, c'est juste que c'est pas leur intention de dire, "ah oui, mon temps bénévole, je vais prendre de la hauteur, et en fait, je m'inscris dans l'association de la crèche, pas simplement pour m'intéresser à l'accueil de l'enfant dans la structure, mais pour m'intéresser à la politique parentalité ou l'enfance jeunesse sur le territoire". Non. Je pense que c'est très rare que ça existe. Et du coup, à l'échelle d'une vingtaine d'associations, même si ça venait à exister, ça reste vraiment isolé. Donc, pour moi, c'est d'arriver à composer avec des personnes, des acteurs, qui sont dans une approche très structurelle, et alors que nous, dans une CTG, on demande d'être dans une approche du territoire et conceptuelle. »*

- Florence, Chargée de coopération pilote, EPCI F-

Plus encore, les bénévoles sont généralement engagés dans une temporalité qui ne correspond pas à celle nécessaire à la mise en place d'un projet de territoire. Si les chargés de coopération peuvent parvenir à sensibiliser certains conseils d'administration à la démarche, le renouvellement régulier des volontaires engagés ne permet pas d'assurer une réelle continuité. Florence souligne que,

*« Cette continuité dans le temps, elle est compliquée parce que le monde du bénévolat est instable. C'est un état de fait. Dans le monde de la petite enfance, enfance-jeunesse, d'autant plus parce que les parents, ils ont tendance à s'y intéresser, s'investir au temps où*

---

<sup>160</sup> Une observation détaillée des profils des bénévoles n'a pas pu être réalisée faute de temps mais les différents entretiens menés auprès des professionnels ont tous laissé apparaître que les conseils d'administrations étaient composés de parents d'enfants accueillis, plus rarement de personnes ayant une large expérience de bénévolat.



*ils ont leurs enfants ou alors c'est à la marge, certains restent, même quand ils ont plus d'enfants dans les structures. Mais du coup, voilà, c'est un renouvellement permanent. »*

- Florence, Chargée de coopération pilote, EPCI F-

L'absence de continuité impliquée par le renouvellement des équipes bénévoles représente un frein important pour la mise en place d'une démarche transversale. En effet, Kalala Mabuluki et Siurala identifiaient comme l'une des conditions structurantes de la mise en place de politiques intégrées l'intégration de cette dynamique dans un temps long<sup>161</sup>. La temporalité nécessaire à la mise en place de la démarche est d'ailleurs bien identifiée par les acteurs :

*« La lisibilité, la stratégie c'est important. On fait par exemple un comité technique une fois par an et là, on leur explique ce que c'est la CTG. Mais quand on a fait notre évaluation il y en a qui nous ont dit "mais c'est quoi ce truc ? ", parce qu'en fait les gens, ça tourne, donc oui, il faut recommencer à chaque fois de zéro, c'est énorme sur tout le secteur. »*

- Gaëlle, Chargée de coopération parentalité, EPCI G-

Les points soulevés par Gaëlle peuvent amener à questionner l'appréhension même du dispositif par les bénévoles non formés<sup>162</sup>. La CTG est en effet un contrat global et complexe. En s'inscrivant à l'échelle des EPCI, elle se veut être une déclinaison opérationnelle du SDSF, au plus proche des habitants et de leurs besoins, mais en contrepartie, sa forme et le fait qu'elle soit un dispositif technique orchestré par la CAF, la laisse en grande partie inaccessible. Lors de mes entretiens, la difficulté à atteindre les habitants et à les impliquer dans le projet a souvent été un sujet central. La CTG apparaît en effet comme un dispositif parmi d'autres à l'échelle des EPCI et la structuration des politiques familiales n'est pas connue par tous, faute de sensibilisation des habitants à ce sujet. Sur les collectivités enquêtées la participation des habitants reste souvent timide, faute de vulgarisation ou de véritables instances propres à encourager leur mobilisation. Là où la gouvernance associative de certains services pourrait apparaître comme un moyen de mobiliser les citoyens au sujet du projet de territoire contractualisé, ce dernier reste souvent victime de sa complexité. Cette observation n'est pas propre à la CTG, mais, ainsi que le souligne Brice Daniel, est un biais commun aux démarches de contractualisation :

*« L'hypercomplexité contractuelle rend également laborieux pour le citoyen le travail d'identification des responsabilités des différents acteurs participant à la production de la décision. »<sup>163</sup>*

<sup>161</sup> E. K. MABULUKI et L. SIURALA, « « Politiques intégrées de jeunesse » : difficultés et leviers d'action », *Cahiers de l'action*, vol. 54, n° 2, Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire, 2019, p. 95-100.

<sup>162</sup> A nouveau, il nous faudrait ici connaître en détail le profil des différents bénévoles siégeant au conseil d'administration afin de déterminer leur niveau de connaissance et d'expériences vis-à-vis de ce dispositif. Il s'agit donc là d'une hypothèse.

<sup>163</sup> B. DANIEL, « Contractualisation », *op. cit.*, p. 101.

Si je n'ai pas eu l'opportunité de rencontrer les bénévoles, j'ai toutefois constaté dans le discours des professionnels une conscience de cette complexité et du décalage qui pouvait naître entre les dispositifs techniques, leurs ambitions et leur portée réelle du fait de leur difficile accessibilité. Jeanne a ainsi relevé la difficulté à mobiliser les acteurs :

*« [Cette association] par exemple, on a très peu de lien mise à part la gestion du centre de loisir. Ils ne sont pas disponibles, ils ne viennent pas. Ils ne participent quasiment pas aux réunions. L'équipe de direction n'est là que pendant les vacances pour faire la gestion du centre, mais les bénévoles, les parents bénévoles ne sont pas du tout inclus en fait. On les invite, mais ils ne viennent pas, ils ne participent pas. Je pense que c'est trop complexe en fait pour eux, et qu'ils n'ont pas cette dimension globale. Eux, ils s'occupent du centre de loisir local. »*

- Jeanne, Chargée de coopération petite enfance, enfance et parentalité, EPCI J-

La raréfaction des moyens à disposition des collectivités et la multiplicité des acteurs impliqués dans les politiques sociales et familiales peuvent conduire en outre à des mécanismes de mise en concurrence des structures selon un modèle de gouvernance quasi-marchande. Les EPCI sont parfois obligées de prioriser certains projets, choix qui peuvent être mal perçus et freiner le développement des services. En effet, les acteurs privés se trouvent confrontés à une injonction paradoxale à coopérer au service d'un projet global alors qu'elles sont mises en concurrence<sup>164</sup>. Ces injonctions paradoxales risquent de laisser apparaître un secteur associatif fragile. Elle complexifie en outre le travail des chargés de coopération qui se retrouvent parfois pris à parti face à une action jugée injuste ou incohérente :

*« Dès qu'on crée quelque chose, on a toutes nos structures qui disent "Vous nous dites de faire attention, c'est pour mettre l'argent ailleurs. Vous soutenez plus l'enfance-jeunesse." Et il y a des levées de boucliers. Nous, de notre organisation de chez nous, il faut qu'on fasse attention à l'équilibre. Parce que n'importe quel geste est une interprétation des habitants envers la politique de la comcom. Donc oui, tout est... on marche sur des œufs, souvent. »*

- Fabien, Chargé de coopération petite enfance, enfance jeunesse et parentalité, EPCI F-

La mise en œuvre du projet de territoire se retrouve donc freinée par des structures qui ne s'inscrivent pas dans la même dimension. La CTG est en outre un dispositif complexe qui demande un investissement généreux de la part des partenaires. Les tensions qui peuvent exister en termes

---

<sup>164</sup> F. PETRELLA et N. RICHEL-BATTESTI, « Gouvernance et proximité : des formes de participation et de coopération renouvelées ? : Une observation sur l'accueil des jeunes enfants en France », *op.cit.*

de ressources humaines sont une autre explication à l'effectivité limitée des objectifs transversaux portés par les CTG.

### C) Le coût de la transversalité

La mise en œuvre d'une démarche transversale génère un coût en termes de temps et de ressources humaines que les acteurs ne sont pas forcément prêts, ou pas forcément en mesure d'assumer. Ainsi que l'avaient justement souligné les évaluateurs lors de l'expérimentation de CTG :

*« L'importance de l'investissement humain ne doit pas être sous-estimée. Le temps passé à la démarche, s'il se formalise surtout par des temps de réunions réguliers (de type comité de pilotage ou de suivi), ne se réduit pas pour autant à cette dimension. Il s'agit également d'un temps diffus, difficile à quantifier mais néanmoins non négligeable, consacré à la coordination et à la réflexion. Pour toutes ces raisons, se lancer dans une démarche de conventionnement implique de s'assurer de la disponibilité d'interlocuteurs engagés et mobilisés et de la réelle motivation des cosignataires pour faire aboutir la démarche. »<sup>165</sup>*

Le fait que la démarche soit chronophage représente un obstacle de taille notamment pour l'engagement de bénévoles qui assurent la gestion de certaines structures privées. Elle l'est aussi pour les professionnels qui travaillent au quotidien pour les équipements et services aux familles. Dans le quotidien des structures, mais aussi dans celui des services des EPCI, la dimension stratégique se heurte au nombre croissant de contraintes opérationnelles. La dimension projet apparaît comme une option, une fois le fonctionnement du service assuré.

*« Je pense que les acteurs ils sont pris dans leur métier, leur quotidien. Et ils sont surchargés, comme tout un chacun aujourd'hui. Et je pense que cette mission de travail en réseau les acteurs n'ont plus le temps. (...) Ils sont dans l'opérationnel, ils sont dans le faire. C'est pas qu'ils ne l'aimeraient pas, parce que je pense qu'ils sont demandeurs de porter des projets, mais c'est le quotidien, ils sont envahis par le quotidien on le sent. Et puis les partenaires sont toujours en train de chercher le financier, en fait. S'ils répondent à un appel à projet, c'est parce qu'il y a une subvention en face. Par exemple, le département, on sait qu'il y a plus d'argent, quoi, donc, ils font quoi, ils cherchent de l'argent autrement, donc ils passent du temps à répondre aux appels à projet etc. ils n'ont pas le temps après d'être opérationnels avec tous les partenaires locaux. »*

- Geneviève, Chargée de coopération pilote, EPCI G-

---

<sup>165</sup> É. CROVELLA, B. MINET et R. SEIGNEUR, « Bilan de l'expérimentation de la convention territoriale globale dans la branche Famille : éléments de réflexion », *op.cit.*, p. 87.

Le temps des professionnels se trouve d'autant plus contraint que la question des financements occupe une place importante. De fait, les structures doivent souvent chercher des sources de financements<sup>166</sup>, répondre à des appels à projets ou justifier de leurs engagements auprès de guichets de financements<sup>167</sup>. Les financements octroyés par la CAF sont définis en fonction des actes réalisés (heures en ALSH ou places en EAJE), ce qui place aussi les structures dans une logique de rendement.

« C'est très fragile ce système de financement des accueils de loisirs. Ce qui veut dire que certains d'entre eux traquent le moindre temps improductif, d'une certaine façon. Et le problème, c'est que c'est le B.A.BA du réseau d'accepter de consacrer du temps, de perdre du temps, des fois pour en gagner plus tard. »

- Éric, Chargé de coopération pilote, EPCI E-

Le travail de déclaration s'avère par ailleurs plutôt chronophage pour les structures qui doivent justifier de leur activité réelle pour obtenir les financements adéquats. Ce travail administratif participe des contraintes temporelles vécues par les gestionnaires.

La démarche ambitieuse portée par les CTG se heurte à la disponibilité limitée des acteurs qui font face à une charge de travail conséquente. En ce sens, le dispositif ne réussit pas à démontrer auprès des partenaires associés sa réelle plus-value. Au contraire, certains évoquent même une certaine absurdité à engager un temps important dans un dispositif aux contours flous et aux objectifs en partie indéterminés :

Anne-Sophie : C'était très complexe, je pense que personne ne trouvait sa place. En tant qu'élus, mais nous aussi. Nous on y allait parce qu'il fallait y aller, on est sur le terrain faut y aller, mais c'était le flou artistique.

Alexandra : On a fait des groupes de travail sur la mobilité. En tant que chef de service enfance, être dans un groupe de travail sur la mobilité... On s'est retrouvés propulsés dans des groupes de travail on n'avait pas le choix.

En ce sens, la CAF au moment du déploiement de la CTG a sans doute failli à sensibiliser réellement les acteurs sur les plus-values de la démarche proposée. Or, la « reconnaissance du fait que les secteurs n'ont pas été en mesure de résoudre leurs problèmes, par leurs propres moyens, de manière satisfaisante »<sup>168</sup> est envisagée par Kalala Mabuluki et Siurala comme une étape préalable à la

---

<sup>166</sup> Voir en ce sens L. PROUTEAU et V. TCHERNOG, « Évolutions et transformations des financements publics des associations », *Revue française d'administration publique*, vol. 163, n° 3, Institut national du service public, 2017, p. 531-542.

<sup>167</sup> Voir en ce sens T. CHEVALLIER, « Financements publics et limitation de l'autonomie des associations dans les quartiers populaires: Une démarche exploratoire par ethnographie budgétaire auprès de deux associations à Lille », *Sociologie*, vol. 13, n° 4, Presses Universitaires de France, 7 novembre 2022, p. 439-459.

<sup>168</sup> E. K. MABULUKI et L. SIURALA, « « Politiques intégrées de jeunesse » », *op. cit.*, p.98.

réussite d'une approche intégrée. De même, dans ce cas du projet transversal porté par la CTG on peut supposer que la conscience de la pertinence des réseaux et des réunions inter-thématiques par les acteurs, qui plus est ceux chargés de la coordination du dispositif, est essentielle. Or, en l'espèce, certains acteurs ne voient pas nécessairement l'intérêt de cette démarche ou occupent des fonctions très ancrées dans un secteur qui rendent difficile leur pleine appropriation de la démarche transversale. Dans cette perspective, la question de la CTG et de sa capacité à agir de manière contraignante ou même incitative pour les acteurs demeure entière.

### **III- Une organisation de la CTG peu porteuse de transversalité**

L'une des limites de la CTG se trouve sans doute dans le fait qu'elle continue à envisager les actions par axes d'intervention et ne propose donc pas nécessairement d'objectifs communs aux différents acteurs. Bien que regroupés formellement au sein d'un même contrat, les thématiques continuent de coexister en parallèle. Cette séparation de fait se trouve accentuée dès lors que la coopération est également divisée par axes d'intervention (A). Si la CTG a pu favoriser une plus grande interconnaissance entre les acteurs, cette dernière reste souvent très organisée par secteur d'intervention, d'autant plus dans des territoires de taille importante (B). Enfin, la tentative de transversalité est confrontée à la question de la hiérarchisation entre les thématiques (C).

#### **A) Une coordination entre chargés de coopération ?**

La coordination apparaît comme un élément essentiel pour mettre en place une démarche transversale. Cette donnée a bien été prise en compte par la branche Famille lorsque cette dernière a esquissé les bases du dispositif CTG, puisque le poste de chargé de coopération est affecté à ces missions. Toutefois, dans des collectivités de taille importante, plusieurs personnes exercent en tant que chargés de coopération et la coordination et la coopération entre ces professionnels ne sont pas une évidence. En effet, la CTG est organisée par axe ce qui signifie que le plan d'action qu'elle porte peut tout à fait être envisagé de manière sectorialisée, sans portage commun entre les secteurs en dehors des instances dédiées à la CTG. Les COPIL sont d'ailleurs souvent organisés sous la forme d'exposés des différentes actions menées, de bilan organisé par axe sans lien entre eux. La faiblesse du dispositif pour porter son objectif de transversalité peut donc se comprendre par un formalisme inabouti.

À titre d'exemple, l'EPCI Agapanthe est le plus grand du département et se trouve donc confronté à cette situation puisque six chargés de coopération se partagent la coordination du dispositif. Ils

sont répartis comme suit : deux chargées de coopération petite enfance, deux chargés de coopération jeunesse et AVS, une chargée de coopération parentalité et un chargé de coopération pilote. Les professionnels précités n'appartiennent pas tous à la même institution, certains sont employés des communes et d'autres par l'EPCI. Ils ne travaillent pas dans les mêmes locaux et n'ont que peu de liens en dehors du cadre qu'ils se donnent. En effet, la CTG n'est pas contraignante et son organisation n'est pas structurée autour d'objectifs transversaux qui obligerait les professionnels à travailler ensemble. Pour Armand, chargé de coopération jeunesse et AVS au sein de cet EPCI, l'absence d'objectif transversal est un vrai frein à la mise en place effective d'une coopération intersectorielle :

*« Tu vas pas aller voir le mec à côté, ouais viens on travaille ensemble, on a un grand objectif transversal et commun entre la petite enfance et l'AVS, ça va me rajouter du travail, je vais devoir réfléchir un peu plus, travailler en groupe, je vais devoir créer des groupes projets, je vais devoir casser mon lien hiérarchique avec mes N-1... Les gens ils veulent pas faire ça, donc si t'as pas quelqu'un qui est un peu dynamique et qui amène cette envie de travailler ensemble et de faire un peu réseau, déjà ça c'est mort. C'est pour ça que je dis créer des objectifs très transversaux, (...) et qu'on investit tous ensemble et qu'on réfléchit tous ensemble. (...) Ces objectifs t'obligent et permettent de travailler tous les chargés de coopération ensemble, et de créer en fait cette coopération et cette transversalité que demande la CTG. »*

- Armand, Chargé de coopération jeunesse et AVS, EPCI A-

En l'absence de tels objectifs, le travail commun des chargés de coopération se limite généralement à des réunions pour préparer les COPIL ou pour échanger sur l'avancée de leurs objectifs, sans réelle transversalité :

*« C'est intéressant de savoir ce qui se passe quand ils nous expliquent un peu ce qu'ils font, comme actions, etc., mais c'est vrai qu'il n'y a pas de transversalité. »*

-Anne-Sophie, Chargée de coopération petite enfance, EPCI A-

La CTG peine donc à aller au-delà de l'interconnaissance entre acteurs et actions. Si elle peut permettre d'éviter les doublons, elle ne favorise pas nécessairement l'émergence de projets communs.

À l'inverse, dans des plus petits territoires où il n'y a qu'un seul chargé de coopération, une démarche transversale est plus observable. En effet, les professionnels sont plus à même de faire du lien dès lors qu'ils ont la charge de toutes les thématiques. Parmi les dix EPCI concernés par notre étude, quatre sont dans cette situation. Il s'agit des EPCI Bégonia, Cerfeuil, Hortensia et Iris. Les chargés de coopération que j'ai rencontrés et qui évoluent seuls m'ont tous fait part d'une charge de travail conséquent, parfois difficile à gérer. Néanmoins, ils reconnaissent avoir une meilleure

vision des projets portés par leur territoire et donc une plus grande maîtrise de la transversalité de la démarche. En effet, le fait de coordonner l'ensemble des thématiques leur permet de faire du lien :

*« Surtout qu'en plus, là où c'est facile le fait d'être seule, c'est que parfois y'a des axes on pourrait dire que ça fixe un peu les choses, mais y'a une action dans un axe qu'on peut retrouver encore dans d'autres axes et le fait d'être sur tous les axes, cette même action je sais qu'elle répond à plusieurs axes. J'arrive à faire le lien parce que du coup je suis seule. »*

*-Béatrice, Chargée de coopération pilote, EPCI B-*

Mais aussi de mieux percevoir la continuité entre les actions et de poser un cadre plus global :

*« J'ai une vision beaucoup plus globale et que je ne m'arrête pas, par exemple si c'était que petite enfance, c'est-à-dire à 6 ans, c'est fini. Enfin, du coup, je trouve que ça laisse plus de souplesse et plus de transversalité dans les thématiques. Par contre, du coup, il faut être partout, quoi. C'est ça qui est un peu difficile, mais sinon, c'est hyper intéressant parce qu'on peut être en transversalité sans problème, sans avoir à réunir tous les chargés de coopération pour faire des actions transversales. »*

*-Caroline, Chargée de coopération pilote, EPCI C-*

Enfin, la présence d'un seul chargé de coopération permet à la CAF, aux élus ou aux différents partenaires d'avoir un interlocuteur identifié :

*« C'est vraiment cette vision globale. C'est-à-dire que je suis pour tout le monde, je suis le passage obligé. Là il y a un espace de vie sociale associatif qui est en train de se monter, ben je suis dans la course. Il y a une MAM sur T... qui est un projet, on est venu me voir directement. Après j'ai beaucoup de contacts PMI, je fais un relais en fait. Je suis facilitateur. Et puis enlever des projets qui des fois sont complètement inadaptés à notre territoire. Et puis faire passer des messages auprès des élus aussi beaucoup. »*

*-Ivan, Chargé de coopération pilote, EPCI I-*

Par conséquent, le passage à la CTG a davantage accentué la transversalité dans des petites intercommunalités où la fonction de coordination est concentrée entre les mains d'un unique chargé de coopération. On note par ailleurs que, pour les chargés de coopération qui exercent d'autres missions, la transversalité peut se trouver à l'œuvre dans des domaines non recensés par la CTG. Il s'agit généralement de domaines proches de l'enfance et de la petite-enfance, en particulier le sport et la culture. Par exemple, au sein de l'EPCI Digitale, le chargé de coopération travaille aussi sur la programmation culturelle de la collectivité et peut faire du lien avec cette dernière. De même, au sein de l'EPCI Agapanthe, l'un des chargés de coopération avait exercé auparavant comme animateur dans un club sportif ce qui facilite sa capacité à faire du lien avec les acteurs du domaine. Dans des EPCI plus grands, la division des chargés de coopération par

thématique conserve les logiques sectorielles sans que le dispositif contractuel ne parvienne à les dépasser. Cela est assez largement dû au fait que par sa forme, la CTG conserve la répartition par axe. De même, au niveau des structures, la taille du territoire et le nombre d'acteurs en présence exerce une influence importante sur les possibilités de transversalité.

## B) Transversalité et territoire

L'aboutissement de la CTG est largement fonction de la taille du territoire. De manière mathématique, on pourrait être conduit à affirmer que plus l'intercommunalité est grande, moins la transversalité est observable. Au contraire, plus la collectivité est petite plus la coopération entre acteurs de domaines différents se concrétise. Ce théorème n'est pas surprenant dans la mesure où il est plus difficile de coordonner et d'associer à la démarche un nombre important d'acteurs, qui impliquent la prise en compte de plus d'intérêts contradictoires qu'un petit nombre de professionnels. Il s'explique aussi par la forte influence des relations interpersonnelles dans les dynamiques partenariales. Ainsi que cela a été relevé, « *la préexistence du partenariat constitue un véritable levier* »<sup>169</sup>, or ce partenariat et l'interconnaissance des acteurs nécessaire à son développement sont favorisés par leur proximité géographique et personnelle. Jérôme distingue ainsi différentes échelles de projet :

*« Il y a le projet de territoire, incarné par nos élus. (...) . Et puis, il y a aussi nos propres liens en tant qu'habitants ou autres, de personnes à personnes. On n'est pas dans des grosses boîtes ou des gros marchés qu'on pourrait trouver à certains moments, et quand je dis ça, il n'y a aucun jugement sur des collectivités plus importantes. Là, on a une proximité, on connaît nos familles, ils connaissent les familles qu'ils accueillent. (...) il y a vraiment cette proximité, c'est à la fois des partenaires, par exemple une association comme V..., mais c'est aussi des partenaires financiers, qu'on finance pour une prestation, c'est aussi des partenaires de pair à pair quand il y a des actions collectives qu'on peut porter, et puis il y a de personnes à personnes, donc c'est sur la confiance qu'on peut avoir, les échanges qu'on peut avoir, etc. »*

-Jérôme, Chargé de coopération jeunesse, EPCI J-

L'affirmation selon laquelle la proximité favorise le partenariat est toutefois à nuancer. En effet, dans certains territoires, la personnalisation qui naît de la trop grande connaissance des acteurs peut au contraire conduire à des situations de conflit. Des velléités peuvent impliquer une impossibilité à

---

<sup>169</sup> É. CROVELLA, B. MINET et R. SEIGNEUR, « Bilan de l'expérimentation de la convention territoriale globale dans la branche Famille : éléments de réflexion », *op. cit.*, p. 87.



initier des projets communs et des évitements entre les acteurs, notamment des effets « *filtrage des interlocuteurs qui interviennent dans la construction d'un réseau* »<sup>170</sup>. La personnalisation peut en outre être source de rupture dès lors qu'un professionnel ayant largement porté le projet commun quitte ses fonctions.

Si la coopération est plus difficile dans les grands territoires, elle n'en est pas absente bien qu'elle reste largement structurée par thématique. La coopération entre acteurs du même domaine demande déjà une implication des professionnels pour être animée et perdurer. Dans la mesure où les acteurs d'une même thématique ne sont pas nécessairement coordonnés, d'autant plus lorsqu'il s'agit d'une collectivité regroupant une offre associative et une offre publique, envisager une coordination plus large reste un horizon lointain :

*« Pour moi, l'étape d'après, ça serait de réfléchir à comment on fait de la cohérence entre un dispositif qui existait en petite enfance et après, qui peut exister pour l'enfance, pour la jeunesse. Pour l'instant, j'ai l'impression quand même qu'on travaille de manière un peu cloisonnée avec quelques projets où on commence à faire plus de commun. Mais déjà, trouver de la cohérence à l'échelle de la petite enfance, ce n'est pas si évident, mais il y aura une autre étape. »*

-Elise, Chargée de coopération jeunesse, EPCI E-

De nouveau, selon les partenaires impliqués, la CTG ne semble pas parvenir à imposer d'objectifs communs et transversaux qui poussent à rassembler les acteurs. Dans le contexte de contraintes temporelles et financières évoqué, le fait de rassembler un grand nombre d'acteurs n'a rien d'évident. Cela demande d'une part de trouver un objectif commun qui puisse regrouper des univers divers, puisque la CTG ne parvient pas à être porteuse de cet objectif et d'autre part de s'assurer de la disponibilité des acteurs. Certaines thématiques, bien qu'envisagées comme un axe indépendant dans la CTG sont davantage source de transversalité et peuvent apparaître comme des facteurs communs aux différents acteurs. Il en est ainsi notamment pour le handicap qui permet de faire du lien entre les acteurs. Par exemple, au niveau de l'EPCI Hortensia, Hélène, la chargée de coopération a pu utiliser un dispositif lié au handicap pour tenter de rassembler les acteurs intervenant dans des secteurs différents :

*Salomé : Les associations entre elles, vous avez l'impression qu'elles se connaissent mieux ?*

*Hélène : Par thématique, oui, mais en inter thématique, pas forcé. Par exemple, dans le truc du handicap, j'avais fait une rencontre où j'ai présenté le dispositif 360 et l'unité mobile. J'avais invité toutes mes structures, ça veut dire que j'avais dit à tous les centres de loisirs, les crèches, le relais, les élus, France Service, enfin, qui voulaient venir, pouvaient venir. Donc*

<sup>170</sup> J.-P. GAUDIN, *Gouverner par contrat*, op. cit., p. 50.

*là, c'était un rassemblement de toutes les structures et associations qui voulaient bien venir. Je n'ai pas eu non plus tant de participants que ça, mais c'était un moyen, en tout cas, par exemple, sur des thématiques comme ça, de rassembler vraiment plein de structures ou d'associations différentes.*

Il faudra d'ailleurs noter ici que le caractère trans-sectoriel de la thématique « handicap » se traduit aussi par l'absence de chargé de coopération dédié à cet axe, hormis dans l'EPCI Jasmin<sup>171</sup>. Dans ce contexte, on peut s'interroger toutefois sur la hiérarchisation des thématiques au sein du contrat et les impacts que cela peut avoir sur la mise en place réelle d'une démarche transversale.

### **C) Une forte hiérarchisation des thématiques**

*« Ce qu'on peut critiquer à un moment donné c'est de mettre 7 axes, mais 7 axes qui ne sont pas tous soutenus de manière aussi ambitieuse. »*

*-Éric, Chargé de coopération pilote, EPCI E-*

La hiérarchisation des thématiques au sein de la CTG est tout à fait visible. En effet, la petite-enfance occupe une place centrale dans le dispositif. Cette position se retrouve tout d'abord formellement, car il s'agit du premier axe développé. Souvent, les actions planifiées en petite-enfance sont plus ambitieuses et plus nombreuses que les autres. Par ailleurs, la CTG est la déclinaison opérationnelle du SDSF, contrat largement orienté par la thématique petite-enfance<sup>172</sup>, thématique historiquement largement soutenue par les CAF. Ensuite, la thématique est systématiquement inscrite dans les CTG, elle en constitue le socle avec la thématique enfance-jeunesse. Enfin, la petite-enfance est au niveau budgétaire largement plus soutenue que les autres thématiques. À titre d'illustration, la COG 2023-2027 prévoit pour la petite-enfance un budget d'environ 3,9 milliards en 2022 et près de 5,4 milliards en 2027<sup>173</sup>. Sur ces mêmes années, le budget pour les actions enfance-jeunesse est respectivement de 1,3 milliards et 1,6 milliards<sup>174</sup> et celui pour les actions logement au titre de l'action sociale d'un peu moins de 4 millions et d'un peu moins de 9 millions<sup>175</sup>. De même, dans les collectivités étudiées, les thématiques petite-enfance, enfance et

<sup>171</sup> La chargée de coopération handicap occupe ce rôle de manière officieuse, du moins du point de vue de la CAF car, dans les documents officiels, aucun temps de travail n'est affecté à cette fonction.

<sup>172</sup> Parmi les indicateurs obligatoires fournis aux CAF pour le suivi du SDSF, la très grande majorité concerne la petite enfance, une minorité la parentalité. Le SDSF s'inscrit en effet dans la continuité des schémas départementaux d'accueil du jeune enfant et en gardent l'objectif central en termes d'offre d'accueil.

<sup>173</sup> Convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la CNAF, 20é3-2027, p. 117-121.

<sup>174</sup> La grande majorité de ces fonds est dédiée au financement des ALSH

<sup>175</sup> *Ibid.*

jeunesse représentent environ 67% de la masse de la coordination financée contre 33% pour l'ensemble des autres thématiques (Voir Annexe 3 : Répartition des ETP par thématiques). Pour la branche Famille, l'objectif prioritaire reste le développement de l'offre d'accueil en petite-enfance et dans une mesure plus restreinte en accueil de loisir. La question des modes de garde est centrale dans les actions portées par les CTG et par le SDSF, ce que les acteurs ont bien identifié :

*« Comme il y a le souci des modes de garde et que dans une logique économique, pour que les gens puissent prendre un emploi, il y a un besoin qu'on ne peut pas ne pas prendre en considération. Un ado qui reste à la maison c'est peut-être moins visible comme besoin. »*

*-Élise, Chargée de coopération petite enfance et parentalité, EPCI E-*

Si les différents axes ne sont pas tous soutenus de manière aussi ambitieuse, et que la petite-enfance, et dans une moindre mesure l'enfance-jeunesse apparaissent comme les thématiques principales des CTG, sans doute faut-il comprendre l'objectif de transversalité qu'elle porte davantage comme une volonté d'intégrer d'autres thématiques au sein de ces politiques. En effet, si les projets intersectoriels entre les thématiques petite-enfance et enfance-jeunesse sont vivement encouragés, les autres axes sont plus envisagés comme des axes transversaux qu'il faudrait répartir au sein de la CTG dans le cadre d'une approche intégrée<sup>176</sup>. Au regard de cette hypothèse, la littérature permet de mieux comprendre à quels freins est confrontée la démarche portée par la CTG. En effet :

*« L'étude de la transversalité comme pratique bureaucratique ordinaire interroge la hiérarchisation des enjeux d'action publique. Plusieurs recherches font ainsi le constat d'une dilution de l'objectif des politiques qui s'appuient sur la logique du mainstreaming. »<sup>177</sup>*

Le *mainstreaming* a été mis en lumière notamment autour de la question du genre. Il s'agit de passer d'une politique d'égalité de traitement et d'égalité des chances à une intégration systématique de la question de l'égalité femme-homme dans toutes les politiques sans les envisager dans le cadre d'un secteur spécifique<sup>178</sup>. Les travaux qui se sont intéressés au *gender mainstreaming* comme ceux relatifs aux politiques intégrées de jeunesse mettent bien en lumière le fait que la trans-sectorialité s'expose au risque de dilution de la thématique qui ne trouve plus de secteur et d'acteurs spécifiques pour la porter. Cette dernière se trouve alors absorbée au sein d'autres

---

<sup>176</sup> Par approche intégrée, nous entendons ici, ainsi que cela a été défini en première partie l'intégration d'une thématique au sein de toutes les politiques sectorielles

<sup>177</sup> A.-C. DOUILLET, V. LEBROU et L. S. SANTOS, « Transversalité », *op. cit.*, p. 665.

<sup>178</sup> Voir en ce sens S. JACQUOT, « La fin d'une politique d'exception. L'émergence du *gender mainstreaming* et la normalisation de la politique communautaire d'égalité entre les femmes et les hommes », *Revue française de science politique*, vol. 59, no 2, Presses de Sciences Po, 1er mai 2009, p. 247-277.

*Salomé MONCORGÉ - Mémoire de l'Université de Rennes - Ecole des Hautes Etudes en Santé Publique - 2024-2025*

thématiques plus vastes ou plus structurées et perd ses spécificités. Le handicap, souvent envisagé comme la seule véritable thématique transversale des CTG, se retrouve donc confronté à ce risque. On observe d'ailleurs que le handicap parvient mieux à être envisagé de manière transversale en raison de sa plus grande proximité avec le secteur de la petite-enfance. Pour le logement en revanche, le lien est difficile à établir. La dilution des objectifs est un risque que les acteurs ont bien relevé, et ce même pour les thématiques principales. Certains notent ainsi qu'auparavant, des COPIL d'une matinée ou d'une après-midi étaient consacrées entièrement aux thématiques enfance et jeunesse tandis que désormais, les sept thématiques doivent être abordées dans le même temps. Cela laisse aux acteurs la sensation de survoler les sujets sans pouvoir les étudier de manière approfondie et, par conséquent de perdre en qualité. Jérôme, chargé de coopération jeunesse dans l'EPCI Jasmin interprète ce manque de détail comme la conséquence logique d'une démarche transversale :

*« Soit on est global et on ne peut pas tout traiter, soit on sectorise et on va un peu plus loin, mais on perd en transversalité. »*

*-Jérôme, Chargée de coopération jeunesse, EPCI J-*

L'hypothèse que la démarche CTG aborderait la transversalité sous l'angle d'une approche intégrée de certaines thématiques est à nuancer, car, à nouveau, au niveau formel, rien ne permet de le confirmer. Les thématiques se suivent, mais ne s'entremêlent pas au-delà des instances communes. Associer les acteurs de différents secteurs apparaît comme un moyen de favoriser l'interconnaissance, mais ne permet pas nécessairement de favoriser l'émergence d'actions coordonnées. La CTG semble donc manquer sa cible, mais en affirmant cela on peut en venir à se demander quel était réellement l'objectif recherché. De ce fait,

*« On constate un certain flou sur le plan de la séquence de politique publique concernée par la démarche de transversalisation (de la mise à l'agenda à l'évaluation) et du point de vue de la plus ou moins grande ouverture sectorielle recherchée. »<sup>179</sup>*

La CTG souffre donc d'une certaine indéfinition et, même si elle constitue un premier pas important et une mise à l'agenda de la question de la prise en compte des besoins de territoire dans l'approche sociale du territoire, elle reste une démarche inaboutie. Son manque de clarté et l'apparente contradiction qu'elle présente entre formulation par axes et ambition de transversalité apparaissent comme des freins qu'il lui faudra encore lever pour devenir un véritable outil au service d'un projet de territoire.

---

<sup>179</sup> T. CHEVALIER et P. LONCLE-MORICEAU, Les politiques de jeunesse, *op.cit.*, p. 23.



## Conclusion

Ce travail cherchait à observer dans quelle mesure un instrument d'action public, porteur de normes et de représentations, pouvait favoriser la mise en place d'un projet de territoire. Le parti a été pris de s'intéresser aux acteurs chargés de l'application du dispositif pour comprendre en quoi leur travail pouvait favoriser l'émergence et la pérennité d'un projet commun aux différents acteurs sociaux des EPCI mais aussi parfois se trouver confronté à des difficultés, faire l'objet d'injonctions paradoxales et conduire à des effets différents de ceux prévus par la décision initiale. Deux axes ont été successivement envisagés : la place de la coordination pour favoriser la mise en œuvre du dispositif d'une part, et les difficultés rencontrés par ce dernier pour assoir une démarche transversale. Or, ainsi que le remarquent Patricia Loncle et Tom Chevalier :

« *S'il apparaît relativement facile de convoquer des acteurs de différents secteurs à l'étape de la mise à l'agenda, maintenir une approche transversale aux moments de la mise en œuvre et de l'évaluation semble plus difficile.* »<sup>180</sup>

La CTG ne semble pas faire exception à ce phénomène ; si les acteurs se sont souvent rencontrés au moment de l'analyse des besoins sociaux initiant la démarche, les dynamiques peinent à être maintenues par la suite dans la majorité des territoires. La coordination destinée à en assurer la pérennité ne suffit pas à elle seule à entretenir le réseau tant elle est confrontée à des applications et configurations divergentes.

### *Des coordinations hétérogènes*

L'étude des différentes formes de coordination a laissé apparaître une grande hétérogénéité, tant dans les profils des chargés de coopération que dans leur vision de leurs missions. Certains sont chefs de services et exerçaient déjà des fonctions de pilotage dans le cadre du CEJ. D'autres occupent un poste spécialement dédié à l'animation de la CTG, centré autour de la démarche projet. D'autre enfin sont des acteurs de terrain, en lien avec le quotidien des structures. Cette diversité est à l'origine d'une absence d'identité professionnelle qui rend difficile l'appréhension du poste par les collectivités et les partenaires. De plus, le soutien dont les chargés de coopération bénéficient de la part des élus locaux et le contexte dans lequel ils évoluent influence grandement leur travail et ses chances de réussite. A ce titre, la place du chargé de coopération et le rôle de la CTG diffèrent grandement entre les territoires qui reposent sur une offre en régie directe et ceux au sein desquels des acteurs associatifs assurent la gestion de certaines structures enfance-jeunesse. Entre fonction de coordination et de coopération, entre

---

<sup>180</sup> T. CHEVALIER et P. LONCLE-MORICEAU, Les politiques de jeunesse, *op.cit.*, p. 23.

directive et diplomatie, la mise en œuvre des CTG laisse entrevoir une coordination fragmentée et multiple. Ainsi, là où l'ambition des CTG était de permettre, par le financement de postes de chargés de coopération, une véritable animation du dispositif, favorisant un suivi régulier du plan d'action, l'hétérogénéité des situations qui caractérise la fonction laisse entrevoir des résultats en demi-teinte. Il ne faut pas cependant sous-estimer le travail des professionnels chargés de l'animation de la CTG. En effet, pour l'intercommunalité où aucun poste dédié n'est financé, le suivi est bien plus éparpillé. La CTG conduit en outre à une meilleure formalisation des rôles et actions des différents acteurs.

#### *La transversalité : du mot d'ordre à la pratique*

Mot d'ordre de la CTG qui veut s'inscrire à contre-courant des approches « en silo », la transversalité vise à réunir différents acteurs intervenant dans le champ des politiques sociales familiales pour apporter des réponses coordonnées et globales aux besoins des familles à l'échelle d'un territoire. Cependant, le dispositif se heurte à la complexité de la répartition des compétences entre les différents échelons territoriaux et à une difficulté à faire coopérer des acteurs qui poursuivent des objectifs différents. Les tensions en termes de temps, de ressources humaines et de financements que traversent les secteurs concernés par le contrat freinent les ambitions portées par ce dernier. Enfin, la forme même de la CTG reste très classique, divisée par axes indépendants. De ce fait, elle ne parvient pas à s'affirmer comme un véritable outil au service d'un projet de territoire. La transversalité reste par conséquent un objectif flou et inachevé au service duquel une cohésion est difficile. Le risque de dilution des objectifs et projets spécifiques à chaque thématique est aussi une donnée à prendre en compte.

Si ce mémoire s'est largement attelé à souligner les limites que le discours des acteurs laisse transparaître quant à la mise en œuvre des CTG, il ne faudra néanmoins pas oublier qu'il s'agit d'un dispositif récent qui a vocation à évoluer. Certes, les avancées qu'il entend porter reposent encore grandement sur la bonne volonté des acteurs et leur implication personnelle, voire leur réseau relationnel, mais cependant, par cet instrument, la CAF ouvre la voie à une nouvelle conception de la contractualisation, plus ambitieuse et plus globale. Sans doute faudrait-il, pour la voir aboutir, davantage préciser les conditions de sa gouvernance. Sans doute aussi la CTG gagnerait-elle à impliquer et relier les différents échelons en présence sur chaque territoire pour permettre un projet plus cohérent. Pour atteindre ses objectifs en termes de transversalité et de coopération, l'intégration d'actions communes et collectives reste trop timide, du moins dans le département étudié. Parmi les perspectives intéressantes, le travail mené par les CAF sur l'évaluation du dispositif permettra sans doute de prendre du recul par rapport à la pratique, de souligner les limites de la

démarche afin de les corriger. Les acteurs semblent globalement assez conscients des difficultés rencontrées pour la mise en œuvre du dispositif ce qui constitue une première étape pour son évolution. Aussi, les freins envisagés tout au long de cette étude sont globalement les mêmes qui sous-tendent à la fois aux contrats d'action publique et aux démarches transversales. Ainsi, par exemple, les leviers d'actions identifiés par Kalala Mabuluki et Siurala<sup>181</sup> pour la mise en place d'approches intégrées pourraient apparaître comme des pistes sérieuses d'amélioration du dispositif.

Une question demeure encore quant à la capacité des CAF à s'imposer comme motrices de cette démarche transversale à l'échelle des territoires. De quels moyens coercitifs et de quelle légitimité disposent-elles pour orienter le comportement des acteurs ? Comment en sont-elles arrivées à s'imposer progressivement comme un élément moteur des politiques enfance et jeunesse des territoires ? Cette question pousse à s'interroger plus largement sur la place occupée par les CAF dans les politiques sociales et les systèmes locaux d'action publique.

---

<sup>181</sup> E. K.MABULUKI et L. SIURALA, « « Politiques intégrées de jeunesse » : difficultés et leviers d'action », *op. cit.*



---

## Bibliographie

---

### Ouvrages et articles

- ABADIE Florence, « Les enjeux de la coordination des politiques de jeunesse », *Cahiers de l'action*, vol. 54, n° 2, Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire, rubrique « Science politique », 2019, p. 9-13.
- ALAPETITE Marion, « Clarification des rôles et besoin de reconnaissance.:Les coordonnateurs et coordonnatrices témoignent », dans *La coordination*, Éditions Actif, 2024, p. 42-54.
- ANCELIN Jacqueline, « L'action sociale familiale des CAF : de la libre initiative aux missions de service public », *Revue des politiques sociales et familiales*, vol. 68, n° 1, 2002, p. 5-16.
- BOTTON Hugo, « Utiliser les données Caf pour analyser les territoires », *Informations sociales*, vol. 209210, n° 1, Caisse nationale d'allocations familiales, 2023, p. 72-79.
- CHEVALIER Tom et Patricia LONCLE, *Les politiques de jeunesse*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. "Que sais-je ?", 2025, p. 7-24.
- CHEVALLIER Thomas, « Financements publics et limitation de l'autonomie des associations dans les quartiers populaires:Une démarche exploratoire par ethnographie budgétaire auprès de deux associations à Lille », *Sociologie*, vol. 13, n° 4, Presses Universitaires de France, 2022, p. 439-459.
- CREPIN Christiane, « La politique temps libre, enfance et jeunesse : un projet national d'évaluation de politiques locales », *Informations sociales*, vol. 150, n° 6, Caisse nationale d'allocations familiales, rubrique « Science politique », 2008, p. 150-159.
- CROVELLA Élise, MINET Béatrice et SEIGNEUR Romain, « Bilan de l'expérimentation de la convention territoriale globale dans la branche Famille : éléments de réflexion », *Informations sociales*, vol. 174, n° 6, Caisse nationale d'allocations familiales, rubrique « Travail social », 2012, p. 84-89.
- CROWLEY John, « Usages de la gouvernance et de la gouvernementalité », *Critique internationale*, vol. 21, n° 4, Presses de Sciences Po, rubrique « Science politique », 2003, p. 52-61.
- DANIEL Brice, « Contractualisation », dans *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2020, vol. 2, p. 97-102.
- DEGOFFE Michel, « 1982-2022 : quarante ans de décentralisation en France », *Titre VII*, vol. 9, n° 2, Conseil constitutionnel, 2022, p. 11-18.
- DEMAZIERE Didier, « Typologie et description. À propos de l'intelligibilité des expériences vécues », *Sociologie*, vol. 4, n° 3, Presses Universitaires de France, rubrique « Linguistique », 2013, p. 333-347.

- DOUILLET Anne-Cécile, LEBROU Vincent et SIGALO SANTOS LUC, « Transversalité », dans *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2019, vol. 5, p. 658-666.
- DUBAR Claude, TRIPIER Pierre et BOUSSARD Valérie, *Sociologie des professions*, Armand Colin, rubrique « Sociologie », 2015, p. 301-326.
- DURAN Patrice, « Territorialisation », dans *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2020, vol. 2, p. 529-537.
- EPSTEIN Renaud, « L'instrumentation des interventions territoriales de l'État », *Informations sociales*, vol. 209210, n° 1, Caisse nationale d'allocations familiales, 2023, p. 54-62.
- FAUCHER Éléonore, « Focus. Les dispositifs de la branche Famille pour soutenir les loisirs des enfants et des adolescents », *Informations sociales*, vol. 181, n° 1, Caisse nationale d'allocations familiales, rubrique « Économie », 2014, p. 30-33.
- FOUDRIAT Michel, « Réflexions sociologiques sur les concepts de coordination, coopération, co-construction et sur leurs relations », dans *La coordination*, Éditions Actif, 2024, p. 56-71.
- FRAY Anne-Marie et PICOULEAU Sterenn, « Le diagnostic de l'identité professionnelle : une dimension essentielle pour la qualité au travail », *Management & Avenir*, vol. 38, n° 8, Management Prospective Éditions, 2010, p. 72-88.
- FRINAULT Thomas, *Introduction à l'Analyse des politiques publiques*, Presses universitaires de Rennes, 2023, p.101-140.
- GARCIA Regis, *La participation des parents : expérimenter la co-élaboration des savoirs à partir du dispositif de parentalité : une recherche-action au cœur des Réseaux Parentalité*, Thèse de doctorat, Paris 8, 2021.
- GAUDIN Jean-Pierre, « Contrats », dans *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2019, vol. 5, p. 164-170.
- GAUDIN Jean-Pierre, *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007, p.37-58.
- HALPERN Charlotte, LASCOURMES Pierre et LE GALES Patrick, « Instrument », dans *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2019, vol. 5, p. 321-330.
- LAFORE Robert, « Social (politiques sociales) », dans *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2020, vol. 2, p. 508-513.
- LAFORE Robert, « L'accès aux droits, de quoi parle-t-on ? », *Regards*, vol. 46, n° 2, EN3S-École nationale supérieure de Sécurité sociale, 2014, p. 21-32.
- LE GALES Patrick, « Gouvernance », dans *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2019, vol. 5, p. 297-305.
- LONCLE Patricia, « La jeunesse au local : sociologie des systèmes locaux d'action publique », *Sociologie*, vol. 2, n° 2, Presses Universitaires de France, 2011, p. 129-147.
- MABULUKI Etch Kalala et Lasse SIURALA, « « Politiques intégrées de jeunesse » : difficultés et leviers d'action », *Cahiers de l'action*, vol. 54, n° 2, Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire, 2019, p. 95-100.

- MANSANTI Dominique, « Le développement social local : une catégorie au service du changement », *Revue des politiques sociales et familiales*, vol. 81, n° 1, 2005, p. 19-28.
- MARTIN Claude, « Recompositions des valeurs et référentiels des politiques familiales », *Informations sociales*, vol. 196197, n° 1, Caisse nationale d'allocations familiales, 2018, p. 51-60.
- MAZEREAU Philippe, « Sous les pavés de la coordination la plage de la coopération.:Repères pour penser les pratiques », dans *La coordination*, Éditions Actif, 2024, p. 76-90.
- MENGIN Sabine et TABOURY Sylvain, « Contractualiser et évaluer les politiques sociales locales : l'exemple de la convention territoriale globale des Caf », *Informations sociales*, vol. 209210, n° 1, Caisse nationale d'allocations familiales, 2023, p. 81-89.
- MULLER Pierre, « Secteur », dans *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2019, vol. 5, p. 569-576.
- NICOLLE Vincent, « L'action sociale des Caisses d'Allocations familiales : un modèle spécifique ? », *Regards*, vol. 54, n° 2, EN3S-École nationale supérieure de Sécurité sociale, rubrique « Travail social », 2018, p. 167-177.
- NOGUES Dominique, « Focus - L'action de la branche Famille dans le domaine des activités périscolaires et extrascolaires », *Informations sociales*, vol. 161, n° 5, Caisse nationale d'allocations familiales, 2010, p. 66-69.
- PALA Valérie Sala, « Logement et habitat », dans *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2020, vol. 2, p. 333-338.
- PALIER Bruno, « Path dependence », dans *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2019, vol. 5, p. 446-453.
- PETRELLA Francesca et RICHEL-BATTESTI Nadine, « Gouvernance et proximité : des formes de participation et de coopération renouvelées ? : Une observation sur l'accueil des jeunes enfants en France », *Géographie, économie, société*, vol. 12, n° 1, JLE Éditions, 2010, p. 53-70.
- PINSON Gilles, « Projet », dans *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2020, vol. 2, p. 448-453.
- PROUTEAU Lionel et TCHERNONOG Viviane, « Évolutions et transformations des financements publics des associations », *Revue française d'administration publique*, vol. 163, n° 3, Institut national du service public, 2017, p. 531-542.
- SAVIGNAT Pierre, « Avant propos. Action sociale, social, protection sociale, de quoi parleton ? », *Santé Social*, Dunod, 2012, p. V-VIII.
- SIMOULIN Vincent, « Gouvernance territoriale », dans *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2020, vol. 2, p. 261-266.
- SMITH Andy, « Territoire », dans *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2020, vol. 2, p. 525-529.
- TEISSONNIERES Gilles, « Introduction », dans *La coordination*, Éditions Actif, 2024, p. 7-15.

VABRE Frédéric, « La dimension territoriale des financements d'action sociale des Caf », *Informations sociales*, vol. 209210, n° 1, Caisse nationale d'allocations familiales, 2023, p. 91-101.

VERITE Catherine, « Accueil de la petite enfance : quelles régulations locales ? », *Informations sociales*, vol. 179, n° 5, Caisse nationale d'allocations familiales, 2013, p. 108-118.

### **Documents administratifs et législatifs**

Article L.214-5 du Code de l'action sociale et des familles

Article L.5210-1-1 du Code général des collectivités territoriales.

Article L.5214-16 du Code général des collectivités territoriales.

Article L.5216-5 du Code général des collectivités territoriales.

CNAF, « Guide méthodologique : Mise en œuvre du contrat « enfance et jeunesse », version 12, 2019.

Convention d'Objectif et de Gestion (COG) entre l'Etat et la CNAF, 2005-2008.

Convention d'Objectif et de Gestion (COG) entre l'Etat et la CNAF, 2009 - 2012.

Convention d'Objectif et de Gestion (COG) entre l'Etat et la CNAF, 2013-2017.

Convention d'Objectif et de Gestion (COG) entre l'Etat et la CNAF, 2018-2022.

Convention d'Objectif et de Gestion (COG) entre l'Etat et la CNAF, 2023-2027.

Lettre circulaire Cnaf n°2020-001 du 16 janvier 2010 - «Déploiement des Conventions territoriales globales (Ctg) et des nouvelles modalités de financement en remplacement des Contrats enfance jeunesse (Cej). », 2020.

Loi n°49-229 du 21 février 1949 assurant définitivement l'autonomie de gestion des caisses d'allocations familiales dans le cadre de l'ordonnance du 4 octobre 1945, (J.O. 22 février 1949).

Note d'information CNAF du 16 avril 2019, - «Du CEJ vers la CTG : principes généraux de la réforme des contrats de développement et des financements associés.», 2019.

Ordonnance n° 45-2250 du 4 octobre 1945 portant organisation de la sécurité sociale, (J.O. 6 octobre 1945).

---

## Liste des annexes

---

**Annexe 1.** Grille d'entretien chargés de coopération

**Annexe 2.** Référentiel CNAF relatif à la fonction de chargé de coopération

**Annexe 3.** Répartition des ETP de coordination

## Annexe 1. Grille d'entretiens chargés de coopération

Thème	Éléments	Questions
<b>Présentation générale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Parcours académique</li> <li>▶ Parcours professionnel</li> <li>▶ Chargé de coopération à temps plein ou non</li> <li>▶ Autres missions</li> <li>▶ Définitions des missions CC Ctg</li> <li>▶ Difficultés rencontrées dans les missions CC Ctg</li> </ul>	<p><i>Quel est votre parcours et comment en êtes-vous arrivé à exercer les missions de CC Ctg ?</i></p> <p><i>Depuis combien de temps êtes-vous chargé de coopération Ctg ?</i></p> <p><i>Exercez-vous des missions en dehors de celle de chargé de coopération ? Si oui, lesquelles ?</i></p> <p><i>Etes-vous le seul chargé de coopération Ctg au sein de la Communauté de commune/ d'agglomération ?</i></p> <p><i>Comment définiriez-vous vos missions ?</i></p> <p><i>Quelles sont les difficultés auxquelles vous êtes confronté dans l'exercice de vos missions ?</i></p>
<b>La CTG</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Conception de la Ctg</li> </ul>	<p><i>Comment définiriez-vous la Ctg ?</i></p>
<b>Méthodologie de projet</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Participation au diagnostic/ de quelle manière</li> <li>▶ Mise en œuvre et suivi du plan d'action</li> </ul>	<p><i>Avez-vous participé au diagnostic de la Ctg en cours ? Si oui, de quelle manière s'est-il déroulé ? Si non, pourquoi ?</i></p> <p><i>Comment procédez-vous pour mettre en place les actions prévues par la Ctg ?</i></p> <p><i>Disposez-vous d'outils de suivi des actions engagées ? Si oui, lesquels ? Si non, ressentez-vous le besoin d'avoir de tels outils ?</i></p>
<b>Evaluation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Distinction suivi/évaluation</li> <li>▶ Conception de l'évaluation</li> <li>▶ Expérience en termes d'évaluation</li> <li>▶ Intérêt(s) vu(s) à l'évaluation</li> <li>▶ Obstacle(s) rencontré(s)</li> </ul>	<p><i>Faites vous une distinction entre suivi et évaluation ? Laquelle ?</i></p> <p><i>Avez-vous déjà procédé à l'évaluation des actions prévues dans la Ctg ? Si oui, sous quelle forme ? A quelle fréquence ?</i></p> <p><i>Quels intérêts voyez-vous à l'évaluation ?</i></p> <p><i>Quels obstacles à la mise en place d'une évaluation identifiez-vous ? (temps, connaissances...)</i></p>
<b>Relations partenariales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Principaux partenaires</li> <li>▶ Liens avec les partenaires du territoire</li> <li>▶ Evaluation de la démarche partenariale</li> </ul>	<p><i>Qui sont vos principaux partenaires ?</i></p> <p><i>Comment développez-vous le partenariat et le réseau entre les acteurs du territoire ?</i></p> <p><i>Avez-vous déjà réalisé une évaluation de la démarche partenariale ?</i></p> <p><i>Si oui, sous quelle forme ? A quelle fréquence ?</i></p>
<b>Relations et supports Caf</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Liens avec la Caf</li> <li>▶ Besoins éventuels</li> </ul>	<p><i>Etes vous en contact régulier avec la Caf ? Avec qui ?</i></p> <p><i>Quels sont vos moyens de communication avec la Caf ?</i></p> <p><i>Comment rendez-vous compte des actions engagées dans le cadre des Ctg auprès de la Caf ?</i></p> <p><i>Comment estimez-vous que la Caf pourrait vous soutenir dans vos missions ? Le fait-elle déjà ?</i></p> <p><i>De quels outils ou support auriez-vous besoin de la part de la Caf concernant l'évaluation et le suivi des Ctg ?</i></p>

## **Annexe 2.** Référentiel CNAF relatif à la fonction de chargé de coopération

### **Vers une fonction de chargée de coopération Ctg**

---

En soutenant l'atteinte des objectifs de développement et de structuration d'une offre de service globale et de qualité sur le territoire, la coopération entre les acteurs du territoire participe aux objectifs des Ctg. **Dans le cadre de la Cog 2018-2022, les coordinations existantes évoluent vers des postes de coopération, au projet, en lien direct avec les objectifs prioritaires de la Cog.** Elles se déploient en réponse aux priorités de la Cog sur les champs de l'inclusion des enfants en situation de handicap et des enfants pauvres, du développement des offres de services en territoires prioritaires, de l'accompagnement spécifiques des familles monoparentales, l'optimisation du fonctionnement des services aux familles, etc.

**Ces fonctions de coopération soutiennent les perspectives de transfert ou de prises de compétences des communes ou des intercommunalités sur les champs qui intéressent la Branche et qui sont, pour l'essentiel, facultatives :** petite enfance, enfance, jeunesse, animation de la vie sociale, soutien aux parents, accès aux droits et au numérique, etc. Elles mettent également en réseau les acteurs du territoire pour créer des synergies, se saisir de coopération et de mutualisations et accroître in fine l'efficacité des interventions.

Pour jouer pleinement leur rôle d'ensemblier, de régulateur et de développeur de l'offre de services aux familles, les Caf accompagnent financièrement les coopérations dédiées au sein des collectivités locales. Afin d'accompagner la montée en compétences et/ou la mobilisation du profil requis, vous trouverez ci-dessous :

1. le référentiel d'emploi correspondant au poste de chargé de coopération Ctg, reflet d'une augmentation de l'exigence de qualification, de thématiques couvertes et de pilotage de projets en cohérence avec les objectifs prioritaires de la Cog ;
2. les indicateurs de régulation à l'échelon national et local ;
3. les indicateurs de suivi et d'évaluation de cette fonction qui participe à l'atteinte de ses objectifs en matière de soutien au développement de nouveaux services et de nouveaux partenariats et de prise de compétence à l'intercommunalité, notamment petite enfance.

### **1. Le référentiel du poste de chargé de coopération Ctg**

- Le référentiel d'emploi national ci-dessous a été élaboré sur la base du référentiel métier du Cnft et des fiches de postes définies au sein de plusieurs Caf. Ce référentiel national permettra d'homogénéiser les attendus, les compétences et les activités des professionnels en charge de

ces missions de coopération. Définis avec la collectivité locale, à l'échelon de chaque territoire, ces missions sont mises en lien avec les objectifs stratégiques définies dans le cadre des projets de territoire, via les Ctg.

- ▶ Cette fonction de coopération devra être assurée par un professionnel extérieur à la Caf et reposer sur un co-financement garanti par la collectivité locale. Compte tenu de son accompagnement tant stratégique que financier, la Caf doit être associée à la procédure de recrutement : le contenu et l'organisation de la fonction de coopération doivent être arrêtés d'un commun accord. La Caf apporte son expertise concernant les attendus du poste et émet un avis sur le choix de la collectivité, préalablement à la phase finale du recrutement.
- ▶ C'est pourquoi, au fur et à mesure du renouvellement du cadre contractuel avec les collectivités locales, chaque Caf est appelée à formaliser avec les collectivités concernées les conditions de la transformation progressive de la fonction vers un poste respectant :
  - les attendus du référentiel joint ;
  - le renforcement des modalités de suivi de l'action de chaque collaborateur financé dans le cadre de cette fonction auprès de la collectivité.

## **2. Les indicateurs de régulation**

A l'échelon local, le niveau de prise en charge du poste doit être mis en lien avec les objectifs et les enjeux liés aux reconfigurations locales : la taille de la commune, la qualité du partenariat, le niveau et le continuum de services aux familles sont autant de facteurs qui entrent en jeu dans les attendus de cette fonction. Ces aspects doivent être négociés avec la collectivité locale.

La Cnaf détermine des enveloppes dédiées au pilotage au sein des blocs de dépenses petite enfance et enfance (3-11ans ) et tient compte de l'ampleur des coordinations existantes par Caf pour attribuer les compléments financiers sollicités.

## **3. Les indicateurs de suivi et d'évaluation**

Les effets de la fonction de coopération sont mesurés au terme de l'engagement pluriannuel.

A l'échelon de l'Epci ou de la commune, le suivi et l'évaluation de la fonction de chargé de coopération seront appréciés au regard :

- ▶ des attendus et des activités figurant dans le référentiel d'emploi ci-dessous ;
- ▶ des objectifs de développement de nouveaux services, de nouveaux partenariats et de nouvelles prises de compétences à l'échelon de l'intercommunalité fixées dans le cadre de la Ctg.



L'amélioration via le nouveau système d'information du suivi de l'impact de cette coopération sur le développement de l'offre permettra de réaliser des bilans qualitatifs et quantitatifs plus complet et plus réguliers.

### Référentiel d'emploi – Chargé(e) de coopération Ctg

<b>Définition</b>	<p><b>Met en œuvre les orientations stratégiques de la collectivité locale en matière de développement et de redynamisation d'un territoire.</b> Sur un mode partenarial et selon plusieurs thématiques d'intervention possibles, il participe au pilotage et la contractualisation des projets en coordonnant les différentes interventions de politiques publiques mises en œuvre dans le cadre du projet de territoire. Il propose des éléments d'arbitrage et accompagne les prises de décision en partageant l'information en continu et en mobilisant des expertises externes. L'enjeu de son poste réside dans le renforcement de la fluidité de l'ensemble de la chaîne de responsabilité : celle-ci doit concilier priorité politique et prise en compte des enjeux locaux. Elle s'appuie sur une dynamique « descendante » : pour tenir compte des orientations stratégiques, des leviers et contraintes budgétaires et des impératifs opérationnels ; et sur une dynamique « ascendante » : pour construire des dispositifs adaptés aux besoins et aux spécificités locales et accompagner l'innovation sociale.</p>
<b>Contexte</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Évolution des politiques publiques, des missions de service public et des modes sociétaux</b> : plan de cohésion sociale, principes du développement durable et de démocratie locale, politiques d'emploi, d'aménagement, d'économie solidaire, d'habitat, etc.</li> <li>▪ <b>Mutations institutionnelles, développement de l'intercommunalité et recomposition des territoires et de leur articulation</b> : évolution de la représentation de l'État en territoire (développement des agences nationales, etc.), processus de décentralisation et renforcement de l'échelon régional et local. Développement de l'intercommunalité et des logiques de coopération</li> <li>▪ <b>Développement des démarches de pilotage, de contractualisation et d'appui aux territoires</b> : Déclinaisons opérationnelles des orientations stratégiques définies dans le cadre du Sdsf dans les conventions territoriales globales (Ctg), contrats territoriaux, contrats urbains de cohésion sociale, contrats d'agglomération), développement des modes de concertation des dispositifs partenariaux et contractualisés, des appels à projet, évolution des outils de la gouvernance locale et de la promotion du territoire (SEM, SPL, GECT, agences de développement, etc.), développement des outils de planification et d'observation. Développement des politiques publiques globales et transverses</li> <li>▪ <b>Développement des dispositifs de démocratie locale et de proximité</b> : Changement des techniques et des modes de travail : logiques de transversalité et de management par projets, relations en réseau, travail coopératif en ligne, technologies de l'information et de la communication. Diversification de la demande des familles : flexibilité des horaires</li> </ul>
<b>Attendus</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <b>Conduite des diagnostics territoriaux ou thématiques</b> et notamment « inclusion » en matière d'accès des enfants issus de familles défavorisées (ainsi que ceux porteurs de handicap) et d'offres disponibles pour ces enfants</li> <li>▶ <b>Assistance et conseil auprès des élus et des comités de pilotage</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Établir un état des lieux des dispositifs et acteurs du développement territorial</li> <li>- Identifier des tendances et facteurs d'évolution</li> <li>- Conseiller et/ou réaliser des prestations de service et d'accompagnement des porteurs de projet</li> <li>- Repérer les leviers d'intervention possible de la collectivité</li> </ul> </li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Traduire les orientations politiques en plans d'action</li> <li>- Proposer les modalités de mise en œuvre des projets locaux et des programmes d'actions</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <b>Conduite des diagnostics territoriaux ou thématiques</b> et notamment « inclusion » en matière d'accès des enfants issus de familles défavorisées (ainsi que ceux porteurs de handicap) et d'offres disponibles pour ces enfants</li> <li>▶ <b>Assistance et conseil auprès des élus et des comités de pilotage</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Établir un état des lieux des dispositifs et acteurs du développement territorial</li> <li>- Identifier des tendances et facteurs d'évolution</li> <li>- Conseiller et/ou réaliser des prestations de service et d'accompagnement des porteurs de projet</li> <li>- Repérer les leviers d'intervention possible de la collectivité</li> <li>- Traduire les orientations politiques en plans d'action</li> <li>- Proposer les modalités de mise en œuvre des projets locaux et des programmes d'actions</li> </ul> </li> <li>▶ <b>Accompagnement de la réalisation des objectifs prioritaires du projet de territoire inscrit dans la Ctg</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Contribuer à la construction d'une stratégie de développement territorial concevoir, formaliser, conduire des programmes, contrats, procédures ou des projets opérationnels</li> <li>- Poursuivre le maillage territorial, l'accessibilité et la qualité des modes d'accueil du jeune enfant : avec une attention particulière à l'accueil des enfants en situation de handicap et/ou de pauvreté</li> <li>- Soutenir la diversification et l'accessibilité de l'offre de loisirs, notamment sur le temps du mercredi et des vacances</li> <li>- Poursuivre le développement des actions favorisant l'autonomie des jeunes et leur engagement citoyen</li> <li>- Favoriser l'émergence d'actions de soutien à la parentalité répondant aux besoins spécifiques de chaque territoire</li> <li>- Accompagner les parents à l'arrivée de l'enfant, dans l'éducation et en prévention des ruptures familiales par des interventions individuelles et collectives de travail social et d'aide à domicile ciblées autour des événements de vie des familles</li> <li>- Renforcer le maillage territorial des structures d'animation de la vie sociale (Avs), en renforçant leur présence dans les territoires prioritaires et en accompagnant le maintien de l'offre existante</li> <li>- Poursuivre les actions en faveur de l'inclusion sociale en matière de prévention des expulsions locatives et de lutte contre la non-décence par des aides au maintien dans un logement décent</li> <li>- Garantir l'accès aux droits et veiller à l'accessibilité des services sur l'ensemble du territoire et par l'accompagnement à l'inclusion numérique</li> </ul> </li> <li>▶ <b>Développement et animation de la contractualisation, des partenariats et des réseaux professionnels</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Synthétiser les attentes et besoins des partenaires</li> <li>- Mobiliser les acteurs locaux et notamment animer des réseaux mobilisation en faveur des enfants porteurs de handicap : financement de pôles « d'appui ou de ressources » ou de comités de pilotage entre les différents acteurs du milieu ordinaire et du milieu spécialisé</li> <li>- Organiser et animer des comités de pilotage, des groupes techniques, des commissions thématiques et territoriales</li> <li>- Organiser l'information des partenaires sur les engagements et les dispositifs de la collectivité</li> <li>- Favoriser les échanges d'expériences</li> </ul> </li> <li>▶ <b>Organisation et animation de la relation avec la population</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Favoriser l'expression et la mobilisation des habitants</li> </ul> </li> </ul>

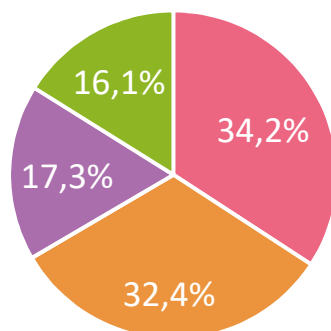
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Développer et animer des dispositifs de concertation et de participation avec le public</li> <li>- Construire et mettre en œuvre une stratégie de communication interne et externe</li> <li>- Réguler les relations entre institutions, acteurs et population</li> <li>- Pérenniser et valoriser la participation des habitants à la mise en œuvre des politiques de développement</li> </ul> <p>► <b>Contribution à l'évaluation des politiques et des actions mises en œuvre</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Développer des partenariats afin de collecter des données et de l'information</li> <li>- Concevoir et mettre en œuvre des indicateurs de suivi et des bases de données partagées</li> <li>- Conduire des analyses statistiques, cartographiques, quantitatives et qualitatives et des dispositifs d'évaluation</li> <li>- Réaliser une veille sur la réglementation, les outils et méthodes du développement territorial, l'environnement économique, social, culturel, politique</li> <li>- Exploiter et communiquer les résultats de l'évaluation</li> </ul>
<p><b>Activités</b></p>	<p><b>Impulser et mettre en œuvre les politiques « petite-enfance, enfance-jeunesse et éducation, parentalité, logement et accès aux droits »</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Assurer un conseil après des élus et des comités de pilotage</li> <li>- Traduire les orientations politiques en plan d'action</li> <li>- Repérer les marges de manœuvre et saisir les opportunités</li> <li>- Elaborer l'évaluation des engagements contractuels liés à la mise en place du projet de territoire</li> <li>- Accompagner l'élaboration du schéma de développement territorial (Ctg)</li> <li>- Mettre en œuvre les outils de suivi, d'observation et d'évaluation des dispositifs</li> </ul> <p><b>Mettre en adéquation l'offre d'accueil aux besoins des familles</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Participer au diagnostic socio-économique du territoire</li> <li>- Évaluer les demandes et les attentes des familles et les qualifier en besoins</li> <li>- Animer et suivre les commissions d'admission</li> </ul> <p><b>Animer la mise en réseau des acteurs</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Identifier et mobiliser les partenaires stratégiques</li> <li>- Être en lien permanent avec les collaborateurs et les chargés de développement territorial</li> <li>- Développer des actions transversales en interne avec les différents services de la collectivité et en externe avec les acteurs du secteur de l'enfance, de l'éducation, de la jeunesse, de la parentalité, de la vie sociale</li> </ul> <p><b>Organiser et animer la relation avec la population</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Favoriser l'expression et la mobilisation des habitants</li> <li>- Développer et animer des dispositifs de concertation et de participation avec le public</li> <li>- Concevoir et développer des supports d'information</li> <li>- Réguler les relations entre institutions, acteurs et population</li> <li>- Pérenniser et valoriser la participation des habitants à la mise en œuvre des politiques de développement</li> </ul>
<p><b>Compétences/ connaissances</b></p>	<p><b>Savoirs généraux</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Environnement territorial</li> <li>- Instances, processus et circuits de décision de la collectivité</li> <li>- Procédures et actes administratifs</li> <li>- Principes et modes d'animation du management public territorial</li> <li>- Techniques de communication et de négociation</li> <li>- Réseaux stratégiques d'information</li> <li>- Méthodes d'ingénierie de projet</li> <li>- Techniques de travail coopératif</li> <li>- Bases de données, tableaux de bord</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dispositifs et techniques d'écoute et de concertation</li> <li>- Méthode de gestion de conflit</li> </ul> <p><b>Savoirs socio professionnels</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Orientation, enjeux, évolutions et cadre réglementaire des politiques de développement territorial</li> <li>- Cadre réglementaire des politiques publiques : accueil du jeune enfant, éducation, jeunesse, soutien à la parentalité, handicap, logement, vie sociale, emploi, habitat, aménagement social, environnement, culture, accès aux droits, prévention, sécurité, tourisme, etc.</li> <li>- Rôles et attributions des acteurs et partenaires institutionnels</li> <li>- Méthodes d'analyse et de diagnostic des territoires</li> <li>- Dispositifs et opérateurs du développement territorial</li> <li>- Dispositifs d'appui (financier, ingénierie de conseil et d'étude) aux projets</li> <li>- Cadres juridique, réglementaire, financier et administratif du conventionnement et de la contractualisation des politiques publiques</li> <li>- Marché des cabinets d'études et de conseils, prestataires sur le champ des politiques de développement</li> <li>- Outils et méthodes du développement local</li> <li>- Techniques d'enquête, de recueil et de traitement de données</li> <li>- Techniques statistiques et méthodes d'analyses quantitatives et qualitatives</li> <li>- Observatoires, système d'information géographique</li> <li>- Méthodes et outils d'évaluation des politiques publiques</li> <li>- Finances publiques, règlements d'attribution des aides publiques et des fonds européens</li> <li>- Réseaux associatifs</li> <li>- Modes et cadre juridique de la contractualisation entre acteurs</li> <li>- Techniques et outils du marketing public</li> <li>- Cadre réglementaire de la concertation et de l'information des usagers</li> <li>- Principes et techniques de la participation des habitants</li> </ul>
<b>Autonomie et responsabilités</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Garant de la mise en œuvre des projets et des contrats de son domaine</li> <li>- Relative autonomie dans l'organisation du travail et des activités dans le cadre des orientations stratégiques des collectivités</li> <li>- Force de proposition auprès des élus</li> <li>- Rôle d'interface en interne avec les services de la collectivité et en externe avec les acteurs du territoire</li> <li>- Force de proposition et aide à la décision auprès des élus et des membres des comités de pilotage</li> </ul>
<b>Relations fonctionnelles</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coopération avec les services de la collectivité</li> <li>- Relations avec les acteurs de la vie locale, notamment associatifs</li> <li>- Relations avec les institutions, les partenaires ou contrôleurs (direction départementale de la cohésion sociale, Caf, inspection académique et établissements scolaires, conseil général)</li> <li>- Relations avec les opérateurs privés dans le cadre de délégations de service public</li> <li>- Contacts avec les populations à l'occasion de réunions publiques d'information et de concertation</li> </ul>
<b>Situation fonctionnelle</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Commune, structure intercommunale</li> <li>- Rattaché aux services enfance, jeunesse et éducation, vie sociale ou directement aux élus, ou à titre exceptionnel à une association</li> </ul>
<b>Cadre d'emploi/ Qualification</b>	Niveau Bac + 2 / Bac + 3 : Educateurs territoriaux de jeunes enfants (catégorie B, filière Sociale), animateurs territoriaux (catégorie B, filière Animation) / cadres territoriaux du social et de la santé (catégorie A, filière sociale ou médico-sociale)
<b>Coût indicatif Etp</b>	48 000€

### Annexe 3. Répartition des ETP de coordination

	Petite-enfance		Enfance-Jeunesse		AVS, Logement, Accès aux droits, travail social, aide à domicile		Parentalité		Toutes thématiques	
	Nombre d'ETP	Nombre de chargés de coopération	Nombre d'ETP	Nombre de chargés de coopération	Nombre d'ETP	Nombre de chargés de coopération	Nombre d'ETP	Nombre de chargés de coopération	Nombre d'ETP	Nombre de chargés de coopération
Agathe	1,5	2	1,2	2	0,8	2	0,5	1	4	6
Bégonia	0,6	1	0,2	1	0	0	0	0	0,8	1
Cerfeuil	0,2	1	0,2	1	0,1	1	0,1	1	0,6	1
Digitale	0,2	1	0,45	2	0,15	1	0,1	1	0,9	2
Edelweiss	0,5	2	0,5	2	0,2	1	0,3	1	1,5	3
Fougère	0,75	2	0,6	2	0,9	1	0,25	2	2,5	3
Giroflée	0,625	2	1,125	2	0,325	2	0,625	2	2,7	4
Hortensia	0,3	1	0,2	1	0,1	1	0,2	1	0,8	1
Iris	0,3	1	0,3	1	0,1	1	0,3	1	1	1
Jasmin	0,7	1	0,6	1	0,2	1	0,3	1	1,8	3
<b>Total</b>	<b>5,675</b>	<b>14</b>	<b>5,375</b>	<b>15</b>	<b>2,875</b>	<b>11</b>	<b>2,675</b>	<b>11</b>	<b>16,6</b>	<b>25</b>
Proportion d'ETP	0,34		0,32		17,32		16,11		34,10	

### Répartition des ETP par thématique



- Petite-enfance
- Enfance-Jeunesse
- AVS, Logement, Accès aux droits, travail social, aide à domicile
- Parentalité



MONCORGÉ

Salomé

4 septembre 2025

## Enfance, jeunesse : politiques et accompagnement

Promotion 2024-2025

### Les Conventions territoriales globales : Enjeux et difficultés de la mise en œuvre d'un projet social de territoire

Partenariat Universitaire : Université Rennes 2

#### **Résumé :**

La Convention territoriale globale (CTG) est un mécanisme contractuel développé par les Caisses d'allocations familiales pour formaliser leur partenariat avec les collectivités territoriales. Initié par une analyse des besoins sociaux, cette convention est envisagée comme une démarche au service d'un projet de territoire. Elle propose notamment un plan d'action pluriannuel et inter-thématique pour le développement des équipements et services aux familles. L'objet de ce mémoire est d'observer dans quelle mesure la CTG favorise la mise en œuvre d'un projet de territoire. Pour ce faire, deux points fondamentaux de ce contrat sont successivement envisagés : le financement d'un poste de coordination et l'objectif de transversalité porté par le dispositif.

#### **Mots clés :**

Caisse d'allocations familiales, Convention territoriale globale, Coordination, Coopération, Projet social, Territoire, Transversalité.

*L'Ecole des hautes études en santé publique n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les mémoires : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.*