



## La contractualisation avec les CAF : quelle contribution à la construction collective d'une politique enfance jeunesse ?

*Construite autour des besoins des familles, de leurs enfants et des jeunes, la politique familiale des temps libres et des activités périscolaires des caisses d'Allocations familiales (CAF) a fait l'objet d'une évaluation. Il en ressort que les politiques sont adaptées pour les familles dont les enfants sont d'âge scolaire, et à reconstruire pour celles dont les enfants sont au collège ou au lycée. Les outils contractuels qui reposent sur une logique d'activités par le financement de nombre de places et d'heures, sont en effet moins adaptés au fonctionnement en projet attendu par les jeunes, par les professionnels et par les élus. La contractualisation opérée par les CAF contribue à structurer l'offre locale, à identifier des problématiques émergentes, à construire une politique avec des partenaires locaux.*



Dans un contexte d'évolutions politiques, démographiques, économiques, sociologiques, des conditions de vie des familles et de leurs attentes, des conceptions du temps et d'optimisation de moyens, il est apparu nécessaire d'évaluer la politique de la branche Famille. Il s'agit de mesurer les effets des contrats temps libres (CTL) entre 2001 et 2005, puis des contrats enfance jeunesse (CEJ) qui leur ont succédé (encadré 1). Conforter la politique des temps périscolaires des enfants âgés de 6 à 12 ans, adapter les actions de loisirs et d'apprentissages sociaux pour les adolescents et les jeunes, appuyer les projets de territoire, prendre en compte les spécificités rurales, sont les principales orientations auxquelles aboutit cette évaluation (encadré 2).

Cette présentation agrège les résultats et enseignements convergents et complémentaires des trois approches. Elle s'articule en trois parties autour des attentes et des effets de la politique contractuelle : en direction des enfants âgés de 6 à 12 ans et de leur famille, des jeunes et des territoires. Des expériences adaptées aux contextes locaux relevées dans les études des CAF et les monographies sont rapportées à titre d'exemple, de partage<sup>1</sup>. Des résultats de l'enquête auprès des 300 communes sont valorisées (encadré 3).

### Des résultats convergents sur l'appréhension des attentes des familles et des jeunes

Les enseignements des trois approches évaluatives convergent pour ce qui concerne la connaissance des besoins et des attentes de ces différents publics et

l'adaptation des réponses proposées. L'étude auprès des élus met en évidence le sentiment d'une bonne appréhension des attentes des familles ayant des enfants âgés de 6 à 12 ans (graphique 1), en revanche d'une moins bonne connaissance des besoins des jeunes de 13 à 18 ans. En conséquence les élus considèrent qu'ils répondent partiellement à ces besoins (35 % seulement de besoins satisfaits). Face à ce constat, un élu sur deux accorde une priorité à la politique de la jeunesse pour le futur.

De la même façon les monographies confirment l'insuffisance et l'inadaptation des activités (culturelles, sportives...) proposées aux jeunes : « les taux de couverture<sup>2</sup> sont inversement proportionnels à l'âge des publics ». Le même constat est observé dans les études locales relayées par les CAF.

### Organisation de la vie familiale, scolaire, sociale des enfants

Disposer d'un soutien pour organiser les temps des enfants âgés de 6 à 12 ans, d'équipements proches, animés et accessibles, d'une présence dans les quartiers et les villages, d'une transmission éducative, sont les principales attentes des familles, que 87 % des élus ont le sentiment d'assez bien ou de bien connaître. 68 % des élus qui envisagent de signer ou ont signé un CEJ avec la CAF (dont 94 % des communes de plus de 50 000 habitants) investissent dans la structuration d'équipements et d'actions. Les résultats soulignent l'adéquation de l'offre de loisirs aux besoins des familles dont les enfants sont âgés de 6 à 12 ans.

**Encadré 1**

**Contractualisation par le CTL et le CEJ**

Le **contrat temps libres** (CTL), créé en 1998, et le **contrat enfance et jeunesse** (CEJ), créé en 2006, qui remplace progressivement le CTL et le contrat enfance (CE) créé en 1990, sont des contrats d'objectifs et de cofinancement conclus entre une CAF et une collectivité territoriale ou un groupement de communes ou des entreprises ou des caisses de la mutualité sociale agricole. Ils mettent en oeuvre une politique en faveur des loisirs et des vacances des enfants et des adolescents âgés de 6 à 18 ans. En 2007, près de 2 000 CTL et CEJ (volet jeunesse) sont conclus. Le financement par les CAF représente 385 millions d'euros.

Les accueils de loisirs sont appréciés par les familles et par les élus, malgré quelques améliorations attendues. Les élus s'approprient les objectifs promus par les CAF et rejoignent les attentes des familles en matière d'égalité d'accès, de conciliation des temps des parents, d'épanouissement des enfants. Cependant, un sur deux estime manquer de connaissance des populations et des territoires. Les familles ont des attentes éducatives et sociales pour leurs enfants et apprécient les effets d'apprentissages différents de ceux de l'école, de transmission de valeurs, d'ouverture à la culture, à la sociabilité. Les enfants relayent autour d'eux, dans la famille, à l'école et dans le voisinage, ce qu'ils apprennent au centre d'accueil de loisirs lorsqu'ils bénéficient d'un encadrement de qualité. Les effets constructifs de ces activités se diffusent en chaîne.

**Les attentes des jeunes sont peu entendues**

Les attentes des adolescents et des jeunes (participer à la vie sociale, créer des liens, initier des projets, préparer l'avenir) et celles des élus (citoyenneté, autonomie, implication dans la vie sociale) se dégagent. Les élus indiquent notamment ne pas savoir comment s'y prendre, confrontés à des expériences qui n'ont pas fonctionné. Ils sont prêts à ajouter des axes d'orientations pour les adolescents et les jeunes âgés de 13 à 18 ans (lieux de rencontre et d'échange, offre plus soutenue, attractive et innovante, moyens d'information) et conviennent d'un déficit d'activités à leur attention.

Adolescents et jeunes demandent une présence, un encadrement, ce que sous-estiment leurs parents, les élus, les professionnels. Les expériences relevées par les CAF et repérées dans les monographies confirment les conditions d'encadrement appréciées des jeunes : « activités libres » comme les cyber espaces, espaces adolescents et espaces jeunes ainsi que la présence des animateurs, le soir. Ces expériences rejoignent les attentes des jeunes en matière de relations entre générations pour débattre sur les questions de société, contribuer à des actions humanitaires ou de vie citoyenne, avoir des responsabilités, concevoir des projets d'avenir et préparer la vie sociale future. Maisons de quartier, centres sociaux, foyers de jeunes, camps de vacances, actions solidaires, espaces jeunes, représentent des lieux ressources.

**Encadré 2**

**Démarche d'évaluation : méthode d'observation croisée**

Conduite en 2007 et 2008, l'évaluation s'est attachée à explorer un ensemble de questionnements autour des attentes des familles, des jeunes, des élus et des partenaires, à identifier la plus-value apportée par les CAF et à interroger les modalités d'intervention des accueils de loisirs des enfants et des jeunes âgés de 6 à 18 ans. **Trois méthodes** ont été utilisées pour investiguer ces points :

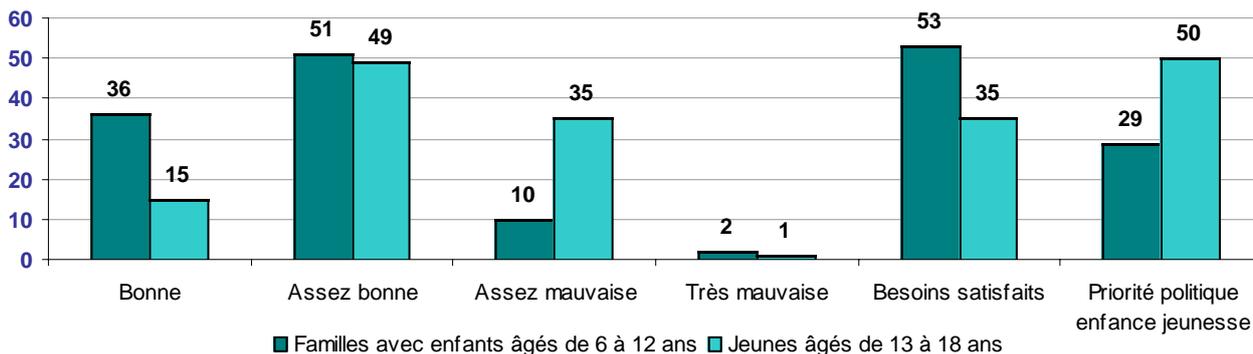
1. Une synthèse des attentes des familles et des jeunes à partir d'études locales relayées par une quarantaine de CAF(\*) : évaluations, bilans, travaux préparatoires contractuels, diagnostics locaux ;
2. Une enquête auprès d'élus de 300 communes représentatives, par questionnaire téléphonique, réalisée par TMO Régions(\*\*), sur leur connaissance des problématiques territoriales, l'organisation de la compétence enfance jeunesse, les grandes orientations, les effets perçus du contrat temps libres et du partenariat avec la CAF ;
3. Huit monographies de territoires diversifiés en fonction de leur situation géographique, le niveau de structuration du partenariat, la configuration locale, des typologies différentes des familles, réalisées par Michel Quiot Consultants (\*\*).

(\*) Crépin C. et Sloma C., Attentes des familles et des jeunes, Synthèse, CNAF-CAF  
 (\*\*) Evaluation de la politique de l'enfance et de la jeunesse des CAF, 2007-2008. Appel d'offre de la CNAF n° 07/497, Lot 1.  
 (\*\*\*) Territoires : communes de Dunkerque (Nord), La Teste-de-Buch (Gironde), Gentilly (Val-de-Marne), Honfleur (Calvados), Largentière (Ardèche), Canton de La Ravoire (Savoie), Communautés de communes du Pied - Rousset en Luberon (Vaucluse) et du Mirabée (Meurthe-et-Moselle).

**L'adhésion à un projet : des expériences qui conduisent à construire un sentiment d'identité collective**

Des expériences collectives de participation à des événements sont observées : par exemple à Dunkerque, les jeunes contribuent à l'animation du carnaval et des fêtes traditionnelles depuis plusieurs générations. La commune soutient une démarche historique à l'initiative de la population et associe les jeunes à l'ensemble de l'organisation des événements culturels, dans un contexte de nombreuses familles précaires et d'économie locale sinistrée.

**Graphique 1 - Connaissance des attentes des familles et des jeunes par les élus et priorité en matière de politique enfance jeunesse (en %)**



Source : TMO Régions.

Lecture : 36 % des élus estiment avoir une « bonne » connaissance des attentes des familles avec des enfants âgés de 6 à 12 ans ; 50 % des élus accordent une priorité à la politique de la jeunesse.

**Encadré 3**

**Enquête auprès de 300 élus réalisée par TMO Régions**

Résultats et enseignements de l'enquête téléphonique auprès d'élus d'un échantillon représentatif de 300 communes en fonction de la taille, la contractualisation avec la CAF, la délégation de compétence intercommunale.

**1. Connaissance des problématiques territoriales**

Les élus ont le sentiment de bien identifier les attentes des familles ayant des enfants âgés de 6 à 12 ans : pour 51 %, leur connaissance est « assez bonne » et 36 % « bonne ». Ils pensent répondre aux besoins : la réponse est prioritaire pour 29 % des communes ; le besoin non satisfait d'accueils de loisirs est relatif. Ils appréhendent plus difficilement les attentes des jeunes âgés de 13 à 18 ans. 36 % des élus estiment mal les connaître et 65 % considèrent qu'ils y répondent mal. 50 % en font leur priorité et 71 % sont prêts à investir davantage dans la jeunesse, surtout les petites communes et les communes précaires. Les besoins non satisfaits sont liés au « déficit d'offre » et à la « complexité à construire une réponse » : les attentes sont difficiles à comprendre, ou sont « impossibles à satisfaire ». 52 % des communes ont « réalisé ou fait réaliser des études pour mieux identifier ces besoins et ces attentes » ; près de 50 % estiment « ne pas disposer d'éléments suffisants pour élaborer une politique enfance jeunesse adaptée aux réalités de son territoire ». Les attentes à l'égard des CAF sont fortes : 70 % souhaitent que « la CAF les accompagne davantage pour tout ce qui concerne l'étude et l'analyse des besoins des familles et des jeunes ». 81 % de celles sans contrat et 74 % de celles sans diagnostic sont de cet avis.

**2. organisation de la compétence enfance jeunesse**

31 % élus délèguent la compétence enfance jeunesse à l'échelle de l'intercommunalité, surtout les communes de moins de 10 000 habitants : 70 % d'entre eux sont « favorables » et « n'y voient que des effets positifs » : « mutualisation des moyens, nouvelles activités, partage des coûts permettant de créer de nouveaux équipements ». Les plus petites communes délèguent la fonction de coordination à l'intercommunalité : 62 % de celles de moins de 2 000 habitants, 44 % de moins de 10 000 habitants. 63 % des communes n'ont pas de coordonnateur. Parmi les élus n'ayant pas délégué, 58 % sont « favorables à une prise de compétence enfance jeunesse par la communauté de communes ou d'agglomération ». 22 % sont « indécis », 20 % défavorables. La réceptivité est inversement proportionnelle à la taille de la commune : 62 % des communes de moins de 2 000 habitants sont favorables, contre 12 % de celles de 50 000 habitants et plus.

**3. Les grandes orientations des politiques enfance jeunesse**

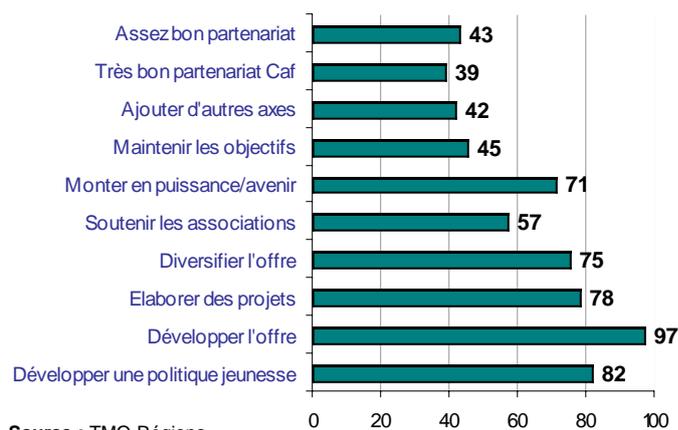
La contractualisation avec la CAF favorise l'élaboration d'une politique autour de deux objectifs principaux : le développement ou l'amélioration de l'offre d'accueil pour les enfants âgés de 6 à 12 ans ; « l'action sociale et éducative » avec des objectifs de « citoyenneté, autonomie, implication dans la vie sociale » pour les jeunes âgés de 13 à 18 ans et de « lutte contre l'exclusion et le soutien à la parentalité » pour les familles en difficultés.

Les communes à partir de 50 000 habitants ont une politique enfance-jeunesse. Près de 60 % n'en ont pas. 75 % de celles n'ayant pas contractualisé n'ont pas formalisé de politique.

**4. Effets perçus du contrat temps libres et partenariat avec la CAF**

L'effet levier du CTL se confirme : pour 97 % des communes ayant contractualisé, le CTL a permis de développer l'offre (graphique 2), a eu un impact significatif sur la création d'accueils de loisirs, l'épanouissement des enfants, l'accès aux enfants de familles modestes, la conciliation des temps et le comportement des jeunes.

**Graphique 2 - Effets leviers du contrat temps libres (en %)**



Source : TMO Régions.

Le CTL a permis de développer une politique (82 % des communes ayant contractualisé), d'aider à élaborer des projets (78 %), diversifier l'offre (75 %), soutenir les associations (57 %). S'ils devaient « repenser la politique enfance jeunesse », 45 % des élus garderaient les mêmes objectifs, 42 % ajouteraient des axes pour les jeunes âgés de 13 à 18 ans : proposer des lieux de rencontre et d'échange, rendre l'offre plus attractive et innovante, d'autres moyens d'information, la volonté de développer des activités. 71 % des élus sont prêts à investir davantage à l'avenir dans la politique de l'enfance et de la jeunesse, surtout les petites communes et les plus précaires. Pour 82 %, le partenariat avec la CAF « partenaire de proximité intervenant en appui des collectivités » est de très bonne ou bonne qualité.

**Des améliorations en termes d'accessibilité, d'informations...**

Pour tous les publics, le défaut d'équipement génère un sentiment d'isolement et d'injustice, en particulier si les familles vivent en milieu rural ou urbain défavorisé. Les monographies illustrent comment un espace géographique, social et humain, peut être isolé dès lors qu'il cumule plusieurs facteurs : absence d'axes d'accès et de liens avec des réseaux sociaux, déclin économique local, chômage structurel des parents, décrochage scolaire massif, faible qualification généralisée de la jeunesse, inadaptation des activités ou absence d'équipements. Des quartiers à Dunkerque, à Honfleur, des communes comme Largentière, sont ainsi progressivement enclavés malgré une volonté politique. Enfants et jeunes accèdent aux équipements grâce à la détermination des acteurs sociaux d'associer tous les enfants et les jeunes : ils en appellent à la responsabilité des aménageurs, initient des expériences pour aller vers des territoires isolés.

Les parents souhaitent disposer d'une information guidée, contribuer aux programmes d'activités, rencontrer d'autres parents, s'impliquer dans les projets. Leurs comportements varient en fonction de leur disponibilité, leur engagement, leurs centres d'intérêts, leur sentiment de compétence. Certains attendent une aide, d'autres sont des parents ressources.

En Savoie, la CAF soutient la qualification d'animateurs de rue mobiles à l'échelle du canton, et accompagne la réflexion sur les lieux identitaires des jeunes : des locaux dédiés représentent des lieux de montage de projet avec des horaires souples. L'expérience permet de maintenir des liens avec des jeunes et d'engager des projets avec eux. En Gironde, les projets écologiques et d'environnement concernant la forêt associent naturellement les familles et les jeunes. A Honfleur, l'activité déclinante du port de pêche au profit du tourisme donne l'occasion de tutorat avec des jeunes défavorisés.

D'autres expériences d'animation de bas d'immeuble à la Réunion montrent qu'elles permettent aux jeunes et aux habitants de mieux se connaître, de s'apprécier, et offrent l'opportunité aux jeunes de valoriser leur savoir-faire. Les conditions d'émergence d'un projet sont de disposer d'un lieu pour les jeunes, d'un encadrement et de fonctionnement adaptés.

Ces expériences contribuent à construire un sentiment d'identité collective utile aux jeunes, dans un contexte de mutation économique ou sociale. Elles confirment le rôle des responsables locaux pour dynamiser des quartiers et des villages en s'appuyant sur la jeunesse.

Tous espèrent des améliorations sur les conditions d'implantation des équipements, leur accessibilité par des transports collectifs, l'attractivité des activités, l'implication des enfants, des parents, des partenaires et des élus. Ces attentes confirment la pertinence des objectifs de politique familiale perçus par les élus comme par les partenaires et les professionnels, par les familles qui les prolongent sur les aspects éducatifs et sociaux.

### ... et de médiation avec les jeunes

Elus, professionnels et parents se disent désemparés face aux attentes des jeunes. Conseils de jeunes ou de quartier sont pourtant des lieux importants de débat et d'écoute. Les objectifs des élus sont liés au comportement : apprentissage de la socialisation, prévention. Près de 40 % des élus associent les jeunes aux problèmes de conduites à risques et d'incivilités, rejoignant les craintes de certains parents qui délèguent les questions sociales et de santé publique, comptant sur les animateurs sociaux. Les élus préconisent le développement des accueils de jeunes, l'encadrement d'animateurs de rue, la transmission de valeurs. Ils suggèrent d'organiser la réflexion par exemple autour d'une Charte de bonne conduite, d'adapter les outils, de diffuser l'expertise, l'information et la communication, d'organiser la mutualisation des expériences d'autres communes. La problématique de loisirs se transforme en objectifs « de comportement, et de transmission de valeurs et d'ambitions », expriment-ils. Ces attentes rejoignent les objectifs de la charte européenne qui prévoit la participation des enfants et des jeunes à la vie locale et régionale.

### Partenariat et construction collective d'une politique locale

En se fondant sur les problématiques locales, le contrat avec la CAF aide à formaliser une politique et à identifier des objectifs. Les élus expriment une forte attente à l'égard de la CAF pour lesquels elle est « le premier partenaire », le plus légitime à les aider : elle contribue à réaliser le diagnostic (31 %), organiser une méthodologie, mettre en adéquation la demande et l'offre, contribuer à combler des besoins non couverts. 94 % des grandes communes et 40 % des plus petites ont formalisé une politique à la faveur des exigences contractuelles avec la CAF.

Une commune sur deux a réalisé un diagnostic de territoire, une sur trois sur la jeunesse. La contractualisation est déterminante pour structurer l'offre d'équipements, de l'avis de deux élus sur trois. En outre, un élu sur deux déclare que le CTL a eu des effets significatifs sur la création d'accueils de loisirs, l'épanouissement des enfants, l'accès aux enfants de familles modestes, la conciliation des temps, le comportement des jeunes, le soutien à la fonction parentale. L'échec scolaire et le transport restent des questions difficiles. Les élus s'appuient - surtout des grandes communes ou regroupements de communes - sur les services municipaux de la jeunesse et sur le partenariat avec la CAF. Le conseiller technique est une personne ressource : disponibilité et réactivité (34 %), qualité des relations (30 %), compétence (19 %), appui méthodologique (16 %). Il connaît les familles, les territoires et contribue à analyser les besoins, relaye les objectifs portés par la branche Famille.

Les effets de la contractualisation peuvent être inattendus. Les élus surtout des petites communes sont favorables aux regroupements de communes pour optimiser leurs efforts : le CEJ favorise ces rapprochements.

### ■ Notes

- (1) Seules certaines expériences sont prises en compte dans les contrats avec les CAF.
- (2) Taux de couverture : rapport du nombre d'enfants ou de jeunes d'une tranche d'âge donnée fréquentant une activité sur le nombre de personnes résidant sur le territoire de même tranche d'âge.

### ■ A paraître

Azoulay M., Crépin. A., Crépin C., Dousesnau C., Guillaudeux V. et Sloma C., *Evaluation de la politique d'enfance et de la jeunesse des Caf, Dossier d'études*, 2009, n° 113.

En milieu rural, la communauté de communes représente une échelle à la dimension de la jeunesse, en raison de la rareté des équipements et des transports, des difficultés d'accès à l'information, à communiquer... En contribuant à structurer l'offre, la CAF participe au maintien de la population jeune et à l'attractivité du territoire.

### Typologies de partenariats et configurations contractuelles élargies

La contractualisation permet à la CAF d'avoir un rôle de « trait d'union » entre partenaires de la jeunesse. Les déterminants favorisant le partenariat sont l'ancienneté dans la participation aux projets, les objectifs de la commune, la configuration rurale ou urbaine, la dynamique économique et démographique, l'existence de réseau de partenaires et son histoire locale, l'accord sur les objectifs.

La commune, le regroupement de communes ou le département initient la réflexion. Les partenaires ont des compétences complémentaires (protection des enfants, législation). Le partenariat s'établit sur la confiance réciproque, la construction d'un projet de vie locale commun, la socialisation et l'éducation de la jeunesse pour le futur. Ces projets formalisés par des objectifs et des outils partagés favorisent des structurations plus larges avec le département, obligent à préciser les priorités politiques et financières locales. Les outils fédérateurs - chartes de qualité, conventions partagées - facilitent la construction collective des politiques locales. La contractualisation apportée par la CAF est un mode d'action pertinent, efficace, structurant pour dynamiser les problématiques locales, et a un effet d'entraînement.

Ces trois regards évaluatifs confirment la pertinence de la politique contractuelle des CAF en direction des enfants âgés de 6 à 12 ans, et apportent des éléments pour construire une politique de la jeunesse. Les études suggèrent d'approfondir les objectifs, d'assouplir les dispositifs, de les adapter aux spécificités locales et aux territoires ruraux, de rapprocher les partenaires, valoriser la qualification et la formation des professionnels, les parents, s'appuyer sur des équipements existants (centres sociaux, maisons de quartier). Se dessinent des perspectives d'aménagement du territoire, de construction de réseaux de compétences de professionnels et de familles ressources. Enfin l'évaluation met l'accent sur la nécessité de communiquer, diffuser l'expertise et les « bonnes pratiques », de fédérer les missions et les projets s'intéressant à la jeunesse. Des expériences locales montrent qu'il est possible d'adapter les réponses à l'égard de la jeunesse, et de se saisir des opportunités et des atouts qu'elle représente.

**Christiane Crépin, Clémentine Sloma** ■

CNAF

*D'après les travaux de*

**Arnaud Crépin, Vincent Guillaudeux** ■

TMO Régions

**Mikaël Azoulay, Christophe Dousesnau** ■

Michel Quiot Consultants

Directeur de la Publication  
Hervé Drouet  
Directrice de la rédaction  
Hélène Paris  
Directrice adjointe de la rédaction  
Delphine Chauffaut  
Rédactrice en chef et abonnements  
Lucienne Hontarrède  
Secrétaire de rédaction  
Patricia Lefebvre  
Maquettiste - mise en page  
Ysabelle Michelet  
Contact : lucienne.hontarrede@cnafr.fr  
Tél. : 01 45 65 57 14

CNAF - 32 avenue de la Sibelle  
75685 Paris Cedex 14  
Tél. : 01 45 65 52 52  
N° ISSN : 1638 - 1769