



**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

# Revue de dépenses du Fonds national d'action sociale de la branche Famille, hors petite enfance

JUIN 2023

Pierre **DEPROST**  
Louise **ANFRAY**  
Paul **BITAUD**

Christophe **ITIER**  
Thomas **WANECCQ**

**IGF**

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES



INSPECTION GÉNÉRALE  
DES AFFAIRES SOCIALES



**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

**MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS, DE L'AUTONOMIE ET DES PERSONNES HANDICAPÉES  
MINISTÈRE DÉLÉGUÉ, CHARGÉ DES COMPTES PUBLICS**

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES  
N° 2023-M-010-04

INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES  
N° 2023-025R

## **RAPPORT**

# **REVUE DE DÉPENSES DU FONDS NATIONAL D'ACTION SOCIALE DE LA BRANCHE FAMILLE, HORS PETITE ENFANCE**

Établi par

**PIERRE DEPROST**  
Inspecteur général des finances

**CHRISTOPHE ITIER**  
Inspecteur général des affaires sociales

**LOUISE ANFRAY**  
Inspectrice des finances adjointe

**THOMAS WANECQ**  
Inspecteur général des affaires sociales

**PAUL BITAUD**  
Inspecteur stagiaire des finances

**- JUIN 2023 -**

## SYNTHÈSE

Compte tenu des contraintes de calendrier des revues de dépenses et des négociations sur la future convention d'objectifs et de gestion (Cog) pour la période 2023-2027 d'une part, et, d'autre part, du temps matériellement nécessaire pour mener des investigations plus poussées dans un contexte marqué par le très faible nombre d'études d'impact, la présente revue de dépenses relative aux dépenses du Fonds national d'action sociale (Fnas) de la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf), hors dépenses liées à l'accueil du jeune enfant, a consisté essentiellement en une revue documentaire fournie par la Cnaf et la direction de la sécurité sociale (DSS).

Au début des travaux de la mission, les négociations menées entre la DSS et la Cnaf faisaient état d'un écart de l'ordre de 535 M€ entre les demandes initiales de la Cnaf et le cadrage du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2023 et du projet de loi de programmation des finances publiques (PLPFP), dont 250 M€ sur le périmètre de la mission.

La mission s'est attachée à analyser les évolutions budgétaires du Fnas hors petite enfance de la Cog 2018-2022 afin de déterminer la part revenant aux effets prix et volume et les marges de manœuvre financières du fonds (voir annexe I).

Le Fnas, créé en 1967, a pour l'objet de financer les prestations extra-légales d'action sociale de la branche Famille, qui prennent principalement la forme d'aides à des équipements fournissant des services aux familles (crèches, accueils de loisirs, centres sociaux, *etc.*). Le périmètre de la mission, qui exclut la petite enfance (3,875 Md€ en 2022), représente en 2022 un montant de 2,201 Md €, soit 36 % du Fnas.

S'agissant des dépenses du Fnas hors petite enfance, la croissance annuelle moyenne du Fnas hors petite enfance est presque toujours inférieure à la trajectoire prévue par les Cog successives. Par ailleurs, l'effet volume est globalement plus faible que l'effet prix lors de la Cog 2018-2022. Les deux principaux facteurs sont la baisse globale de l'activité des accueils de loisirs sans hébergement (Alsh) et la baisse constante des heures d'intervention des aides à domicile.

S'agissant des financeurs, en 2019, les communes sont les principaux financeurs des dispositifs portés par le Fnas hors petite enfance (43 % des recettes), suivies des familles (22 %), les Caf arrivant en troisième position (21 %), devant l'État et les autres collectivités territoriales (13 %). Sur la période 2012-2019, on observe une hausse globale des participations familiales (+ 4 %), une stabilité globale du poids des financements Caf et une baisse globale du poids des financements des autres administrations publiques (- 3 %), qui résulte d'un désengagement progressif de l'État et des départements (- 6 %) et d'un accroissement de la contribution des communes.

Les crédits non consommés et non reportés cumulés sur la période 2018 – 2022 représentent l'équivalent de 0,9 % des dépenses du Fnas hors petite enfance (280 M€), en diminution par rapport à la précédente Cog, démontrant une meilleure maîtrise budgétaire. Enfin il est possible de réviser le contenu de la moitié des contrats dans les deux ans sans avoir recours à un avenant, ce qui permet une certaine souplesse lors d'ajustements budgétaires.

## Rapport

La mission s'est heurtée à l'absence d'objectifs et de mesures de l'efficacité des dispositifs financés par le Fnas, qui ne permet pas de se prononcer sur leur pertinence. La mesure de l'impact est souvent qualitative ou concerne des indicateurs de déploiement des dispositifs, sans que la question du ciblage et du périmètre des dispositifs ne soit traitée. Il n'est pas possible par exemple de suivre la « maturité » d'un dispositif, i-e la couverture des bénéficiaires potentiels par catégorie de public de manière territorialisée. Enfin, les études de la Cnaf ne sont pas orientées vers la mesure de l'efficacité, et ne sont donc pas un outil suffisant d'aide à la décision.

Pourtant, depuis la création des conventions territoriales globales (CTG) et la réalisation de diagnostics de territoires, la connaissance locale des populations est mieux documentée, mais cette information n'est pas agrégée au niveau national au service du pilotage des dispositifs (voir annexe II).

La mission a donc procédé à une revue documentaire des dispositifs financés (voir annexe III), et constaté que si certains ont bien un impact social clairement identifié par les familles, d'autres paraissent moins légitimes. Elle a ainsi relevé quelques dispositifs pour lesquels l'efficacité n'était pas suffisamment argumentée, compte tenu d'un très faible impact pour les populations concernées, d'un ciblage insuffisant vers les populations les plus fragiles ou d'inégalités territoriales injustifiées.

S'appuyant sur ces constats, la mission a analysé les préconisations de la DSS destinées à **sécuriser la trajectoire budgétaire du PLFSS/PLPFP** et les considère réalistes au regard des projections tendanciennes en prix et volume trop volontaristes de la Cnaf et du dimensionnement trop ambitieux de certains dispositifs, permettant ainsi de résorber l'écart initial de 535 M€ (dont 250 M€ pour le périmètre de la mission). **Ce point constitue pour la mission le scénario budgétaire central de la revue de dépenses (scénario 1).**

La mission recommande également :

- ♦ de **procéder aux transferts de charges** vers le budget de l'État pour les dispositifs de son ressort (les espaces de rencontre pour le ministère de la Justice, les aides au logement pour la partie diagnostic de décence pour le ministère du logement, enfin les contrats locaux d'aide à la scolarité pour le ministère de l'éducation nationale) ;
- ♦ de **procéder à des évaluations de l'efficacité** de certains dispositifs dont l'impact ne semble pas avéré ou mal évalué à ce stade, notamment la bonification du Plan Mercredi, la prestation de service Jeunes, les promeneurs du Net, l'aide au Bafa, ou les lieux d'accueil enfants – parents, dispositifs dont les modalités ou le financement pourraient être révisés (**scénario 2**)

La mission n'a cependant pas proposé de supprimer le financement de certains des dispositifs évoqués dans le scénario 2 car elle n'a pu réaliser dans les délais impartis ni une analyse suffisamment approfondie – notamment territoriale - ni de consultation des principaux acteurs concernés de ces dispositifs.

# SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
<b>1. LES PROJECTIONS BUDGÉTAIRES INITIALES DE LA CNAF POUR LA COG 2023-2027 NE PERMETTENT PAS DE RESPECTER LA TRAJECTOIRE FIXÉE POUR LE FNAS PAR LE PLFSS POUR 2023 ET LE PLPFP .....</b>	<b>4</b>
1.1. Le périmètre de la mission représente 36 % du Fnas .....	4
1.2. Les demandes initiales de la Cnaf concernant la future Cog (2023-2027) excèdent le cadrage prévu par le PLFSS 2023 et le PLPFP) de 535 M€ pour l'ensemble du Fnas.....	6
1.3. L'augmentation des dépenses du Fnas hors petite enfance sur la dernière Cog résulte davantage d'un effet prix que d'un effet volume .....	7
1.4. Sur la période 2012-2019, le retrait de l'État et des départements a été principalement absorbé par les familles .....	9
1.5. Il existe des marges de manœuvre budgétaires .....	10
1.5.1. <i>Les crédits non consommés et non reportés cumulés sur la période 2018-2022 représentent l'équivalent de 0,9 % des dépenses du Fnas, en diminution par rapport à la précédente Cog.....</i>	<i>10</i>
1.5.2. <i>Il est possible de réviser le contenu de la moitié des contrats dans les deux ans sans avoir recours à un avenant .....</i>	<i>11</i>
<b>2. LES DIFFICULTÉS DE LA MESURE D'IMPACT ET L'ABSENCE DE MESURE DE L'EFFICIENCE NE PERMETTENT EN GÉNÉRAL PAS DE SE PRONONCER SUR LA PERTINENCE DES FINANCEMENTS PAR LE FNAS DE DISPOSITIFS DONT LA NATURE ET L'IMPORTANCE SONT TRÈS DIVERS.....</b>	<b>12</b>
2.1. L'absence d'objectifs et de mesures d'efficacité constitue un frein majeur à l'évaluation de la politique familiale menée à travers le Fnas.....	12
2.1.1. <i>Les objectifs poursuivis par les dispositifs ne sont pas toujours explicites et rarement quantifiables.....</i>	<i>13</i>
2.1.2. <i>La mesure de l'impact est souvent qualitative et ne permet en général pas de se prononcer sur l'efficacité des dispositifs.....</i>	<i>14</i>
2.2. Les dispositifs financés par le Fnas ont des caractéristiques, des niveaux et des liens avec la branche famille très divers.....	17
2.2.1. <i>Les prestations du bloc « Enfance et jeunesse » portent à 94 % sur les accueils de loisirs sans hébergement, insuffisamment modulées selon les ressources des bénéficiaires.....</i>	<i>17</i>
2.2.2. <i>Le bloc « autres dépenses » comprend des mesures variées (animation de la vie sociale, parentalité, aide à domicile, autres) alimentées par la demande de services, parfois éloignée des objectifs de la politique familiale.....</i>	<i>22</i>
2.2.3. <i>Les dépenses d'action sociale sont hétérogènes sur le territoire.....</i>	<i>28</i>
2.2.4. <i>La répartition des dotations d'action sociale (Das), fonds locaux des Caf, repose sur un paramétrage historique sans lien avec les besoins sociaux de ces mêmes territoires.....</i>	<i>29</i>

2.3. La gouvernance du Fnas a progressé grâce à une démarche départementale mieux outillée, mais pêche par un pilotage national trop exclusivement budgétaire .....	30
2.3.1. <i>L'introduction des conventions territoriales globales (CTG) a permis de mieux outiller la démarche départementale</i> .....	30
2.3.2. <i>Le pilotage national reste encore trop limité à la seule dimension budgétaire</i> .....	31
<b>3. DES ÉCONOMIES DANS LE CHAMP D'INTERVENTION DE LA BRANCHE FAMILLE SONT POSSIBLES SOUS CERTAINES CONDITIONS</b> .....	<b>32</b>
3.1. Le périmètre d'intervention de la branche Famille comporte des mesures qui relèvent de l'État.....	32
3.2. Scénario 1 : la DSS a démontré que le respect des objectifs de maîtrise des dépenses publiques était possible (enjeu final : 250 M€ sur le périmètre hors petite enfance).....	32
3.3. Scénario 2 : Des objectifs plus ambitieux entraîneraient la suppression de services rendus aux familles ainsi que des transferts de charges vis-à-vis des familles, de l'État et des collectivités locales .....	35
3.4. L'absence de mesures d'impact nécessite qu'une mission d'évaluation des politiques publiques soit diligentée .....	38

## INTRODUCTION

La lettre de mission du 9 février 2023 demande de mener une revue de dépenses relative aux dépenses du Fonds national d'action sociale (Fnas) de la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf), hors dépenses liées à l'accueil du jeune enfant qui représentent environ 64 % du total. Il est demandé d'analyser :

- ◆ la performance de la branche famille et l'opportunité de son intervention dans ses missions autres que l'accueil du jeune enfant, notamment en ce qui concerne :
  - le financement des accueils de loisirs avec ou sans hébergement ;
  - l'égal accès aux vacances et aux loisirs, notamment le plan Mercredi ;
  - le soutien à la parentalité<sup>1</sup>, en analysant en particulier l'articulation des actions déployées par la Cnaf avec celles d'autres acteurs intervenant sur ce champ, notamment au titre des 1000 premiers jours, dans le contexte du déploiement des comités départementaux des services aux familles institués par l'ordonnance ;
- ◆ la pertinence du niveau et des modalités de cofinancement par la branche famille pour chacune de ces catégories de dépenses, et la pertinence du ciblage des territoires ou des publics de ces différents dispositifs.

La mission a été constituée le 16 mars 2023. Compte tenu de la date prévue de livraison du rapport (mi-juin 2023) et des travaux nécessaires à la réalisation de la revue, la mission avait initialement envisagé deux options :

- ◆ soit une revue sommaire de nature budgétaire des principales dépenses, des questions qu'elles sont susceptibles de poser et des marges de manœuvre éventuellement disponibles, dans les délais prévus (avant le 19 juin, échéance des assises des finances publiques) ;
- ◆ soit une évaluation des politiques publiques intellectuellement plus satisfaisante et mieux documentée, dans des délais à préciser au regard de la multiplicité de ces politiques, des partenaires impliqués et de la prégnance des enjeux territoriaux, avec un rapport intermédiaire à fin mai pour les aspects budgétaires.

Compte tenu des contraintes de calendrier des revues de dépenses et des négociations sur la future convention d'objectifs et de gestion pour la période 2023-2027 d'une part, et, d'autre part, du temps matériellement nécessaire pour mener des investigations plus poussées dans un contexte marqué par le très faible nombre d'études d'impact, la mission, en accord avec les services de l'IGAS et de l'IGF a *in fine* retenu la première option. Elle procède donc essentiellement à une revue documentaire.

---

<sup>1</sup> Ordonnance du 19 mai 2021.

## Rapport

En méthode, cette mission s'est ainsi essentiellement fondée sur la documentation de la Cnaf que ce soient les documents publiés (évaluations des différents dispositifs dans les revues publiées par la branche, convention d'objectifs et de gestion, rapports d'activité etc.) mais aussi certains documents contractuels (les conventions territoriales de gestion ou CTG, notamment). Elle a aussi sollicité – à de nombreuses reprises – les équipes de la caisse pour obtenir des statistiques ou des agrégats significatifs. Elle a également pu bénéficier des éclairages des notes d'analyse de la tutelle. Elle a enfin effectué trois déplacements, dans deux caisses d'allocations familiales (Caf des Hauts-de-Seine et du Pas-de-Calais) et dans un centre social (Nanterre). Ces déplacements ont offert des éclairages substantiels sur certaines questions mais ne peuvent prétendre à la représentativité. De la même manière, si la mission a rencontré les équipes dirigeantes de la Cnaf et sa présidente, elle n'a pas pu, dans le temps imparti, échanger avec les principaux acteurs des dispositifs financés par le Cnaf. En conséquence, la mission a pu procéder à un examen budgétaire approfondi et à une revue documentaire relativement riche, mais elle ne peut considérer avoir audité ou contrôlé les différents dispositifs financés par le Fnas. Ce point est important pour mettre en perspective les interrogations et conclusions de la mission.

Par ailleurs, l'IGAS a réalisé récemment une mission relative aux besoins du volet petite enfance du Fnas<sup>2</sup>, dont les conclusions montrent un besoin de financement important sur le volet du Fnas hors du champ de la présente mission, dans le contexte de l'annonce prochaine par le Président de la République d'un effort accru en faveur des créations de crèches<sup>3</sup>.

La revue de dépenses se situe donc dans un contexte budgétaire contraint, alors même que les négociations menées entre la DSS et la Cnaf font état d'un écart de l'ordre de 250 M€ entre les demandes initiales de la Cnaf et le cadrage du PLFSS et du PLPFP sur le périmètre de la mission.

La mission s'est attachée à analyser les évolutions budgétaires du Fnas hors petite enfance de la Cog 2018-2022 afin de déterminer la part revenant aux effets prix et volume et les marges de manœuvre financières du fonds (I). Elle a ensuite passé en revue les dépenses par nature afin de mesurer l'efficacité des dispositifs, leur impact et l'efficacité de la gouvernance actuelle (II). Elle a enfin vérifié dans un scénario central les conditions de la sécurisation des hypothèses budgétaires du PLFSS et du PLPFP, avant d'explorer des solutions plus restrictives (III).

Dans le cadre un peu spécifique d'une revue de dépenses, les recommandations du rapport sont peu nombreuses, l'objectif étant avant tout de présenter et d'analyser des scénarios budgétaires. Néanmoins, compte tenu de leur impact pour des travaux ultérieurs et pour la capacité de la branche à éclairer ses choix stratégiques sur le sujet, la mission a formulé quelques préconisations sur le sujet de l'évaluation et de la péréquation.

---

<sup>2</sup> Rapport IGAS n°2022-062R de mars 2023 relatif à la qualité de l'accueil et prévention de la maltraitance dans les crèches.

<sup>3</sup> Préparation du PLFSS 2023 et tendances inscrites dans le projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027.



### Encadré 1 : Présentation générale du Fonds national d'action sociale (Fnas) de la branche famille

Depuis sa création par l'ordonnance du 21 août 1967<sup>4</sup>, la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) exerce deux grandes missions, toutes deux financées par le produit des cotisations d'allocations familiales<sup>5</sup> :

- le financement de **prestations légales, qui représentent la majorité des dépenses de la branche famille (90 Md€ en 2021, soit 94 % des dépenses de la branche)** et qui recouvrent notamment les allocations familiales, la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje), l'aide personnalisée au logement (APL), le revenu de solidarité active (RSA) ou encore l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ;
- la gestion d'un fonds d'action sanitaire et sociale, créé dès 1967 en même temps que la Cnaf et appelé Fonds national d'action sociale (Fnas), par le biais duquel sont financées des **prestations extralégales d'action sociale, qui représentent un poids minoritaire dans les dépenses de la branche famille (6 Md€ en 2022, soit 6 % des dépenses de la branche)**.

Alors que les prestations légales sont versées directement aux allocataires, **les prestations extralégales d'action sociale prennent principalement la forme d'aides à des équipements** fournissant des services aux familles (crèches, accueils de loisirs, centres sociaux, etc.).

En outre, contrairement aux prestations légales, le cadre juridique des prestations extralégales d'action sociale est relativement souple. L'article L. 223-1 du code de la sécurité sociale se limite en effet à poser le principe de l'action sociale de la branche famille<sup>6</sup> et renvoie à un arrêté-programme pour définir le champ d'intervention des caisses. L'arrêté-programme actuellement en vigueur date de 2001<sup>7</sup>. **Cet arrêté prévoit cinq grands champs d'intervention, et ne rentre pas dans le détail des actions pouvant être financées par le Fnas :**

- l'action en faveur de la petite enfance (ex : financement des crèches...) ;
- le soutien aux familles et à la fonction parentale (ex : financement des services de médiation familiale, des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents...) ;
- la prévention des exclusions (ex : financement des centres sociaux, de l'intervention de travailleurs sociaux, d'aides financières directes pour les familles fragilisées...) ;
- l'appui aux jeunes adultes (ex : financement des foyers de jeunes travailleurs...) ;
- le temps libre et les vacances des enfants et des familles (ex : financement des accueils de loisirs, des centres de vacances...).

**Les actions financées par le Fnas** ne sont donc pas régies par des textes de nature législative, ni même réglementaire, mais **sont définies par la branche famille, dans le respect du cadrage pluriannuel de la convention d'objectifs et de gestion (Cog) conclue avec l'État :**

- soit dans le cadre de circulaires nationales émises par la caisse nationale ;
- soit dans le cadre des règlements intérieurs des 101 caisses d'allocations familiales.

*Source : Article 23 de l'ordonnance n° 67-706 du 21 août 1967 relative à l'organisation administrative et financière de la sécurité sociale ; article L. 223-1 du code de la sécurité sociale ; arrêté du 3 octobre 2001 relatif à l'action sociale des caisses d'allocations familiales.*

<sup>4</sup> Article 23 de l'ordonnance n° 67-706 du 21 août 1967 relative à l'organisation administrative et financière de la sécurité sociale.

<sup>5</sup> Une fraction des cotisations d'allocations familiales est en effet versée au Fnas en vertu de l'article 251-27 du code de la sécurité sociale.

<sup>6</sup> Aux termes de l'article L. 223-1 du code de la sécurité sociale, « les caisses d'allocations familiales exercent une action sanitaire et sociale en faveur de leurs ressortissants et des familles de ceux-ci [...] ».

<sup>7</sup> Arrêté du 3 octobre 2001 relatif à l'action sociale des caisses d'allocations familiales.

### 1. Les projections budgétaires initiales de la Cnaf pour la Cog 2023-2027 ne permettent pas de respecter la trajectoire fixée pour le Fnas par le PLFSS pour 2023 et le PLPFP

La partie 1 du rapport présente les grands enjeux budgétaires du Fnas, qui sont analysés plus en détails dans l'annexe I. Après avoir circonscrit le périmètre du Fnas hors petite enfance, les demandes de la Cnaf ont été examinées au regard du cadrage du projet de loi de programmation des finances publiques (LPFP), des dynamiques de prix et de volume de la précédente Cog, de l'évolution des cofinancements et leur impact pour les familles et enfin des marges de manœuvre budgétaires pour la Cog à venir.

#### 1.1. Le périmètre de la mission représente 36 % du Fnas

**Le périmètre de la mission, qui exclut la petite enfance (3,875 Md€ en 2022), représente en 2022 un montant de 2,201 Md €, soit 36 % du Fnas.** Ce périmètre correspond aux blocs budgétaires 3 à 6 selon la nomenclature de la Cog 2018-2022 (cf. tableau 1 et graphique 1):

- ◆ bloc 3 : « Enfance (3-11 ans) et jeunesse (12-25 ans) ;
- ◆ bloc 4 : « Autres secteurs » ;
- ◆ bloc 5 : « Fonds d'action sociale (Fas) » ;
- ◆ bloc 6 : « Dotations d'action sociale et subventions d'équilibre », qui finance des dépenses relevant des blocs 1 à 4 (cf. annexe III), **ce qui ne permet pas d'avoir une vision agrégée des dépenses finançant chaque bloc.**

Les dépenses du Fnas hors petite enfance concernent prioritairement le bloc 3 « enfance et jeunesse » (58 % du Fnas hors petite enfance), et plus précisément l'enfance (3 à 11 ans ; 55 % du Fnas hors petite enfance).

Les principales dépenses du secteur enfance et jeunesse se composent par ordre d'importance des prestations de service ordinaire (PSO) et du « bonus territoire »<sup>8</sup> finançant le fonctionnement des accueils de loisirs sans hébergement (Alsh) sur le temps péri- et extrascolaire, du volet « jeunesse » du Fonds publics et territoire (FPT), des prestations de service des foyers de jeunes travailleurs (FJT), de la prestation de service « jeunes » (PS Jeunes), du dispositif des « promeneurs du net », enfin des aides au brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (Bafa).

Les dépenses des autres secteurs (bloc 4) concernent par ordre d'importance les dépenses relatives à :

- ◆ l'animation de la vie sociale : centres sociaux et espaces de vie sociale (EVS) ;
- ◆ la parentalité : lieux d'accueil enfants parents (Laep), contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (Clas), médiation familiale, réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (Reaap), espaces rencontres (ER), PSO « vacances avec accompagnement social » ;
- ◆ l'aide à domicile ;
- ◆ le logement, *via* le volet « logement » du FPT (diagnostic indécence du logement et logement des jeunes).

Le fonds d'action sociale (bloc 5) subventionne les associations nationales, des actions d'intérêt général et le comité des études.

---

<sup>8</sup> Depuis la convention d'objectif et de gestion (Cog) 2018-2022 et le déploiement progressif des conventions territoriales globales (CTG), le « bonus territoire » remplace progressivement les contrats enfance jeunesse (Cej).

## Rapport

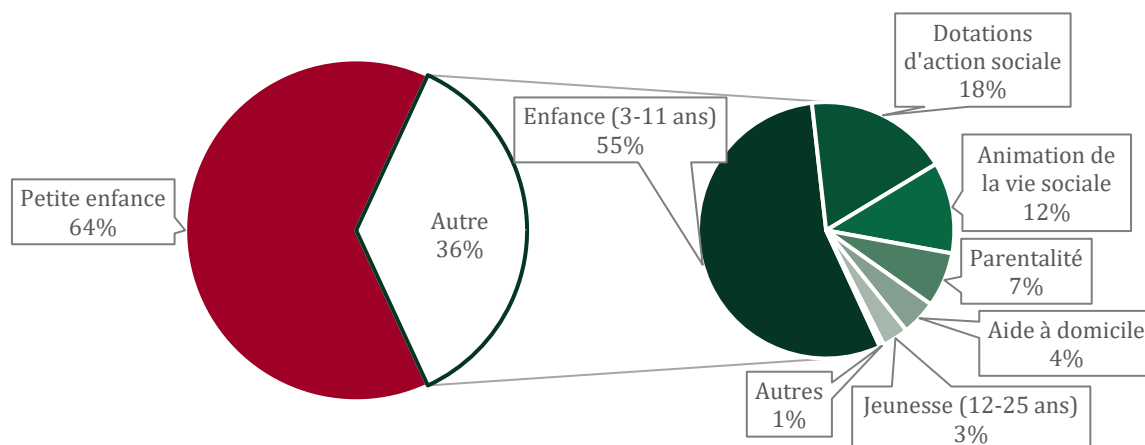
Enfin, le solde est constitué des dotations d'action sociale à la disposition des Caf, et des subventions d'équilibre de Mayotte et de Saint Pierre et Miquelon (bloc 6).

**Tableau 1 : Périmètre des dépenses Fnas étudié par la mission sur la période 2018-2022**

<b>Bloc de dépenses</b>	<b>Dépenses réalisées en 2018 (en M€)</b>	<b>Dépenses réalisées en 2019 (en M€)</b>	<b>Dépenses réalisées en 2020 (en M€)</b>	<b>Dépenses réalisées en 2021 (en M€)</b>	<b>Dépenses réalisées en 2022 (en M€)</b>	<b>Poids dans le total des dépenses en 2022</b>
1. Accueil du jeune enfant : financements annuels	3 300	3 409	3 414	3 406	3 576	59 %
2. Accueil du jeune enfant : financements pluriannuels	92	125	88	235	299	5 %
<b>Sous-total hors périmètre de la mission</b>	<b>3 393</b>	<b>3 534</b>	<b>3 503</b>	<b>3 640</b>	<b>3 875</b>	<b>64 %</b>
3. Enfance et jeunesse	1 122	1 117	1 110	1 181	1 286	21 %
<i>Dont enfance (3-11 ans)</i>	<i>1 089</i>	<i>1 082</i>	<i>1 067</i>	<i>1 121</i>	<i>1 213</i>	<i>20 %</i>
<i>Dont jeunesse (12-25 ans)</i>	<i>32</i>	<i>35</i>	<i>44</i>	<i>60</i>	<i>73</i>	<i>1 %</i>
4. Autres secteurs	410	431	440	453	510	8 %
<i>Dont animation de la vie sociale</i>	<i>214</i>	<i>225</i>	<i>232</i>	<i>236</i>	<i>254</i>	<i>4 %</i>
<i>Dont parentalité</i>	<i>98</i>	<i>110</i>	<i>120</i>	<i>122</i>	<i>152</i>	<i>2 %</i>
<i>Dont aide à domicile</i>	<i>95</i>	<i>91</i>	<i>83</i>	<i>89</i>	<i>98</i>	<i>2 %</i>
<i>Dont logement</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>3</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>0 %</i>
<i>Dont prévention de la radicalisation</i>	<i>2</i>	<i>2</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>3</i>	<i>0 %</i>
5. Fonds d'Action Sociale	5	5	5	5	5	0 %
6. Dotations d'action sociale et subventions d'équilibre	828	829	445	409	399	7 %
<b>Sous-total périmètre de la mission</b>	<b>2 364</b>	<b>2 382</b>	<b>2 000</b>	<b>2 048</b>	<b>2 201</b>	<b>36 %</b>
Impact de l'écriture corrective	4	6	9	-22	19	0 %
<b>Total des dépenses du Fnas</b>	<b>5 761</b>	<b>5 922</b>	<b>5 512</b>	<b>5 666</b>	<b>6 095</b>	<b>100 %</b>

*Source : Département de la gestion et du financement de l'action sociale de la Cnaf, 2023, comptes 2022.*

Graphique 1 : Ventilation des dépenses réalisées en 2022



*Source : Département de la gestion et du financement de l'action sociale de la Cnaf, 2023, comptes 2022.*

**En 2021, les aides financières collectives (AFC), fléchées vers les partenaires (accueils de loisirs, les centres sociaux etc.) représentent 87 % des dépenses d'action sociale des Caf hors petite enfance.**

Ces aides aux partenaires prennent essentiellement la forme de dépenses de fonctionnement (78 % des dépenses d'action sociale des Caf hors petite enfance), financées à 89 % sur fonds nationaux, par le biais de prestations de service dont le barème est nationalisé et qui peuvent par exemple financer, selon le dispositif, des heures d'intervention, des équivalents temps plein (ETP), des heures d'ouverture ou encore des lits. Le reste des AFC est constitué de dépenses d'investissement qui, contrairement aux dépenses de fonctionnement, sont majoritairement financées sur fonds locaux (133 M€ de dépenses d'investissement sur fonds locaux contre 75 M€ sur fonds nationaux en 2021). La Cnaf estime que les coûts salariaux représentent 80 % de ces dépenses de fonctionnement (par analogie avec les établissements d'accueil du jeune enfant (Eaje) pour lesquels une étude plus fine des coûts a été réalisée).

Les aides financières individuelles (AFI) représentent 12 % des dépenses d'action sociale hors petite enfance. Elles sont financées à 77 % sur fonds locaux. Elles peuvent prendre la forme de subventions directes (154 M€ de subventions fléchées vers les familles sur fonds locaux en 2021) ou de prêts (47 M€ en 2021). Le reliquat de 1 % est constitué des dépenses de soutien des équipements sociaux gérés en direct par les Caf, dits « services Caf », dont la branche famille s'est progressivement désengagée depuis 2001.

## 1.2. Les demandes initiales de la Cnaf concernant la future Cog (2023-2027) excèdent le cadrage prévu par le PLFSS 2023 et le PLPFP) de 535 M€ pour l'ensemble du Fnas

**Le projet de loi de programmation des finances publiques (PLPFP) pour les années 2023 à 2027 définit la trajectoire pluriannuelle des finances publiques jusqu'en 2027 et les moyens qui permettront de l'atteindre**, dans un contexte de sortie de crise économique et sanitaire liée au Covid. Un retour du déficit public sous la barre des 3 % du PIB est prévu d'ici cinq ans. Pour maîtriser les dépenses publiques, le texte fixe à 0,6 % la croissance moyenne en volume de la dépense publique (hors effet de l'extinction des mesures d'urgence et de relance) sur la période 2022-2027 contre 1,2 % entre 2018 et 2022 et prévoit notamment les objectifs et le cadre financier pluriannuel des administrations publiques locales et des administrations de sécurité sociale, avec un pilotage et un bornage dans le temps des niches sociales.

## Rapport

Concernant les dépenses de la branche famille, le Gouvernement s'engage pour la création d'un service public de la petite enfance (SPPE) avec le développement de nouvelles places en crèches, et pour l'augmentation de 50 % de l'allocation de soutien familial permettant de répondre aux besoins des familles monoparentales. Le complément de libre choix de mode de garde (CMG) sera étendu aux enfants jusqu'à 12 ans pour les familles monoparentales et le reste à charge sera aligné sur celui des crèches.

À l'occasion de la préparation du projet de loi de financement de la sécurité sociale n°274 pour 2023 et du PLPFP pour les années 2023 à 2027, une trajectoire de dépenses des prestations extralégales de la Cnaf a été fixée, majorant le Fnas de 2,1 Md€ en 2027 par rapport à l'exécuté 2022, dont 900 M€ de dépenses nouvelles dédiées à la petite enfance et à l'accompagnement du service public pour la petite enfance. **L'enveloppe maximale du Fnas prévue par le PLPFP pour l'année 2027 s'élève ainsi à 8,140 M€ (cf. tableau 2).**

Les demandes de la Cnaf à la date du 2 mai 2023<sup>9</sup>, dans le contexte du plan gouvernemental en faveur de la petite enfance, dépassaient de 535 M€ les limites fixées par le PLFSS pour 2023 et le projet de LPFP (cf. tableau 3). Le détail de ces projections est étudié dans l'annexe I.

Tableau 2 : Trajectoire prévue dans le PLFSS pour 2023 et le PLPFP

En M€	Réel 2022	2023	2024	2025	2026	2027
Trajectoire PLFSS 2023 / LPFP	6 095	6 249	6 826	7 017	7 454	8 140
Dont SPPE			250	250	575	900

Source : DSS, note du 2 mai 2023.

Tableau 3 : Ecart entre les demandes initiales de la Cnaf et la trajectoire prévue par le PLFSS pour 2023 et le PLPFP

Maquette financière		Montant (en M€)		
		Petite enfance	Hors petite enfance	Total
Maquette Cnaf au 02/05/23 (demandes initiales de la Cnaf)	Référence 2022	3 895	2 122	6 016 <sup>10</sup>
	Évolution 2022-2027	1 776	882	2 658
	dont tendanciel	788	576	1 363
	dont mesures nouvelles	989	306	1 295
	<b>Atterrissage 2027</b>	<b>5 671</b>	<b>3 004</b>	<b>8 675</b>
	Augmentation annuelle (en %/an)	7,8%	7,2%	7,6%
	dont tendanciel	3,8%	4,9%	4,2%
	Variation 2022-2027 (en M€)	1776	882	2658
<b>Atterrissage 2027 prévu par le PLFSS2023 et le PLPFP (en M€)</b>				<b>8 140</b>
<b>Ecart demandes initiales de la Cnaf / trajectoire LFSS et le PLPFP (en M€)</b>				<b>535</b>

Source : Note DSS du 2 mai 2023 ; DSS, maquette budgétaire au 30 mai 2023.

### 1.3. L'augmentation des dépenses du Fnas hors petite enfance sur la dernière Cog résulte davantage d'un effet prix que d'un effet volume

Entre 2009 et 2022, les dépenses du Fnas hors petite enfance ont augmenté de 18 % tandis que les dépenses fléchées vers la petite enfance ont quasiment doublé sur la même période. La croissance du Fnas tous blocs confondus s'élève quant à elle à 59 %. L'évolution de chaque dispositif sur la période est détaillée dans l'annexe I.

<sup>9</sup> Des travaux techniques ont depuis été réalisés avec la DSS pour faire converger les positions (voir partie 3.2).

<sup>10</sup> Les comptes arrêtés en 2022 s'élèvent à 6 095 € mais ont été retraités des mesures exceptionnelles d'aide à l'investissement pour les Alsh et d'aides au départ en vacances.

## Rapport

Sur cette même période, la croissance annuelle moyenne du Fnas hors petite enfance s'élève à 2 %, cette croissance étant presque toujours inférieure à la trajectoire prévue par les Cog successives :

- ◆ sur la Cog 2009-2012<sup>11</sup>, les dépenses réalisées ont crû de 3 % par an en moyenne, alors que la Cog prévoyait une croissance annuelle moyenne de 4 % ;
- ◆ sur la Cog 2013-2017, les dépenses réalisées ont également augmenté de 3 % par an en moyenne, alors que la Cog prévoyait une croissance annuelle moyenne de 5 % ;
- ◆ enfin sur la Cog 2018-2022, les dépenses réalisées ont crû de 1 % par an en moyenne, ainsi que le prévoyait la Cog.

**À l'échelle du total des dépenses du Fnas hors petite enfance, l'effet volume est globalement plus faible que l'effet prix lors de la dernière Cog. Les deux principaux facteurs sont (cf. tableau 4) :**

- ◆ **la baisse globale de l'activité des Alsh**, due à la fois à l'évolution de l'aide spécifique rythmes éducatifs (Asre) (en 2022, seulement 10 % des collectivités ont conservé une organisation du temps scolaire sur 4,5 jours<sup>12</sup>) et à la baisse des effectifs d'enfants scolarisés (-4 % entre 2018 et 2022<sup>13</sup>) ;
- ◆ **la baisse constante depuis 2010 des heures d'intervention d'aide à domicile** (-38 % entre 2010 et 2019<sup>14</sup>).

**À ces deux effets structurels s'est ajouté l'effet conjoncturel de la crise sanitaire.** Les équipements ont en effet été contraints de réduire leur amplitude d'ouverture voire de fermer leur accueil (absence de personnel malade du Covid-19, consignes de confinement réduisant la fréquentation des structures, annulation des actions de certains porteurs de projets, etc.)<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> Jusqu'en 2012 inclus, les Cog étaient d'une durée de quatre ans. À partir de la Cog 2013-2017, la durée a été portée à cinq ans.

<sup>12</sup> Commission d'action sociale de la Cnaf, Bilan et perspectives sur le soutien aux accueils de loisirs sans hébergement, 18 octobre 2022.

<sup>13</sup> Commission d'action sociale de la Cnaf, Bilan et perspectives sur le soutien aux accueils de loisirs sans hébergement, 18 octobre 2022.

<sup>14</sup> Commission d'action sociale de la Cnaf, L'aide à domicile, simplification du financement, 15 juin 2021.

<sup>15</sup> Commission d'action sociale de la Cnaf, Pandémie de Covid-19, mesures de neutralisation des périodes de fermeture ou de réduction d'activité dans le calcul des prestations de service, 15 décembre 2020.

## Rapport

**Tableau 4 : Évolution des volumes associés aux principales prestations de service entre 2012 et 2022**

Dispositifs (unité d'œuvre)	Volumes (en unités d'œuvre)			Évolution (en %)	
	2012	2017	2022	Variati on 2012 - 2017	Variati on 2017 - 2022
PSO Alsh (heures)	729 738 549	1 069 428 523	1 046 360 497	46,5%	-2,2%
<i>dont PSO extrascolaire</i>	<i>325 623 068</i>	<i>326 784 907</i>	<i>360 231 494</i>	<i>0,4%</i>	<i>10,2%</i>
<i>dont PSO périscolaire (y compris mercredis)</i>	<i>404 115 480</i>	<i>562 818 875</i>	<i>656 806 895</i>	<i>39,3%</i>	<i>16,7%</i>
<i>dont Asre</i>	<i>Non applicable (N.A.)</i>	<i>179 824 741</i>	<i>29 322 107</i>	<i>N.A.</i>	<i>-83,7%</i>
PS Jeune (ETP proratisés)	N.A.	N.A.	1 491	N.A.	N.A.
FJT (lits proratisés)	47 234	49 451	52 932	4,7%	7,0%
Laep (heures d'ouverture + heures d'organisation)	N.A.	557 022	657 958	N.A.	18,1%
Laep (heures ouverture uniquement)	333 753	398 857	N.A.	19,5%	N.A.
Médiation familiale	255	387	482	51,6%	24,6%
Centres sociaux, animation globale (nombre de dossiers)	2 104	2 279	2 373	8,3%	4,1%
Centres sociaux, animation famille (ETP*durée ouverture.)	1 711	2 026	2 208	18,5%	9,0%
Espaces de vie sociale (nombre de dossiers)	860	1 176	1 668	36,7%	41,8%

*Source : Département de la gestion et du financement de l'action sociale de la Cnaf, 2023, tableau de suivi des volumes associés aux principales prestations de service.*

### 1.4. Sur la période 2012-2019, le retrait de l'État et des départements a été principalement absorbé par les familles

**Les AFC portées par le Fnas sont toujours cofinancées.** Les prestations nationales financent en effet une quote-part du prix de revient, dans la limite d'un prix plafond, la quote-part et le prix plafond étant définis pour chaque dispositif. Le reste à charge peut être financé par différents cofinanceurs :

- ◆ les familles, par le biais de participations familiales qui prennent ou non en compte les revenus ;
- ◆ la commune ou l'intercommunalité (EPCI) ;
- ◆ le département<sup>16</sup> ;
- ◆ l'État, par le biais notamment des programmes 163 « Jeunesse et vie associative », 147 « Politique de la ville » et 101 « Accès au droit et à la justice »<sup>17</sup> ;
- ◆ le prestataire lui-même, lorsque celui-ci parvient à dégager des recettes sur son activité.

**En 2019, les communes sont les principaux financeurs des dispositifs portés par le Fnas hors petite enfance (43 % des recettes), suivies des familles (22 %). Les Caf arrivent en troisième position (21 %), devant l'État et les autres collectivités territoriales (13 %).**

<sup>16</sup> Voir la région.

<sup>17</sup> L'action 4 du programme 101 contribue au cofinancement de la médiation et des espaces de rencontre.



Sur la période 2012-2019, on observe simultanément :

- ♦ **une hausse globale des participations familiales** (+4 %), qui découle d'une augmentation sur la même période du poids des familles dans le financement des Alsh (+ 4 %), des centres sociaux (+ 1 %) et des foyers de jeunes travailleurs (+ 29 %) ;
- ♦ **une stabilité globale du poids des financements Caf**, qui masque une légère décroissance dans le financement des Alsh (-3 %) et une hausse dans le financement des Clas (+5 %) et de la médiation familiale ;
- ♦ **une baisse globale du poids des financements des autres administrations publiques** (-3 %), qui résulte d'un désengagement progressif de l'État et des départements (-6 %), aussi bien dans le financement des Alsh (-4 %), des centres sociaux (-3 %), des FJT (-27 %) que des Laep (-2 %), des Clas (-5 %) et de la médiation familiale (-12 %) ; **les communes contribuent en revanche davantage en 2019 qu'en 2012 et 2016** (+3 % par rapport à 2012 et +1 % par rapport à 2016).

### 1.5. Il existe des marges de manœuvre budgétaires

#### 1.5.1. Les crédits non consommés et non reportés cumulés sur la période 2018-2022 représentent l'équivalent de 0,9 % des dépenses du Fnas, en diminution par rapport à la précédente Cog

Depuis la crise du Fnas de 2005, année où les dépenses avaient été sur-exécutées à hauteur de 111 %<sup>18</sup>, le taux d'exécution du Fnas a toujours été inférieur à 100 %. **Sur le périmètre relevant de la mission, le taux d'exécution a connu un creux sur la période 2013-2017<sup>19</sup> et est remonté au-dessus de 98 % à partir de 2018**, sauf en 2020 (taux d'exécution du 94 %).

**Cette sous-exécution se traduit chaque année par des crédits non consommés** qui peuvent faire l'objet de reports, sous réserve d'approbation de l'État :

- ♦ en 2017, les crédits non-consommés (590 M€) ont été perdus ; cette année correspondait en effet à la dernière année de la Cog 2013-2017 : un rebasage a donc été effectué en 2018.
- ♦ en 2018 et 2020, les crédits non-consommés (respectivement 49 M€ et 276 M€) ont été intégralement reportés ;
- ♦ en 2019, les crédits non-consommés (125 M€) ont été partiellement reportés car 10 M€ de ces crédits non-consommés résultaient d'économies de frais de personnel, qui ont été directement transférées au Fnga ;
- ♦ en 2021, seuls 375 M€ sur les 404 M€ de crédits non-consommés ont été reportés ; l'État a en effet refusé que l'intégralité de la sous-consommation 2021 soit reportée en 2022, afin de limiter la sous-exécution 2022 et de préparer un débasage partiel des crédits reportés en cours de Cog 2018-2022, dans la perspective de la négociation de la future Cog 2023-2027 ;
- ♦ en 2022, dernière année de la Cog 2018-2022, il n'y a eu aucun report des 241 M€ non consommés (cf. tableau 5).

**Les crédits non consommés et non reportés s'élèvent à 280 M€ en cumulé sur la période 2018-2022, soit l'équivalent de 0,9 % du Fnas hors petite enfance sur la période.**

---

<sup>18</sup> Cf. IGAS-IGF, Rapport sur le fonds national d'action social de la Cnaf, avril 2006.

<sup>19</sup> Cf. IGAS-IGF, Évaluation de la convention d'objectifs et de gestion 2013-2017 de la Cnaf.



## Rapport

**Tableau 5 : Évolution des crédits non consommés, reportés et non reportés entre 2017 et 2022 (en M€)**

Crédits (en M€)	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Non consommés en fin d'année N (A)	590	49	126	276	404	241
Reportés en année N+1 (B)	0	49	116	276	375	0
Non reportés (A-B)	590	0	10	0	29	241

*Source : Département de la gestion et du financement de l'action sociale de la Cnaf, 2023, écarts d'exécution pour les années 2017 à 2021 ; budgets rectificatifs pour les années 2018 à 2022 (intégrant les reports des années 2017 à 2021).*

À cette sous-exécution globale, viennent s'ajouter les crédits non-consommés de dotations d'action sociale (Das) qui peuvent être conservés par les Caf, dans la limite de 6 %<sup>20</sup> des dotations reçues. Ces crédits non-consommés qui ne dépassent pas ce seuil d'écèlement contribuent à l'augmentation des fonds de roulement des Caf, qui représentent 7 % du total des produits des fonds locaux en 2022, soit 38,1 M€.

Enfin, les autres produits de fonds locaux contiennent notamment les remboursements de prêts accordés aux allocataires à titre individuel ou aux partenaires (69,8 M€ en 2022). En ce qui concerne les remboursements de prêts, il est à noter que les prêts initiaux sont financés à partir des fonds locaux, et donc essentiellement à partir des Das tandis que les remboursements constituent des produits supplémentaires à la Das, qui ne viennent pas en dégrèvement de celle-ci ; autrement dit, **la production de prêts augmente les marges locales des Caf.**

### 1.5.2. Il est possible de réviser le contenu de la moitié des contrats dans les deux ans sans avoir recours à un avenant

Les aides financières individuelles (AFI), au même titre que les aides financières collectives (AFC), sont de nature contractuelle dans la mesure où elles ne répondent pas à des conditions légales. Le versement de ces AFI se fait sur la base des règlements intérieurs d'action sociale des Caf.

Les aides aux partenaires et les dépenses à destination des « services Caf », qui représentent 88 % des dépenses d'action sociale en 2021, sont également contractualisées. Les contrats afférents ont généralement une maturité de cinq ans, à l'exception des dépenses contractualisées avec les partenaires les plus fragiles pour lesquelles les maturités peuvent être plus courtes.

Au 31 décembre 2022, 34 325 contrats sont en cours, dont 18 531 (54 %) sont couverts par une convention territoriale globale (CTG). Sur ce stock de 18 531 contrats, plus de la moitié (54 %) arriveront à échéance d'ici le 31 décembre 2023 et l'intégralité arrivera à expiration d'ici le 31 décembre 2026.

Il est donc possible de passer de nouveaux contrats dans les deux ans sans avoir recours à un avenant pour la moitié des contrats environ.

---

<sup>20</sup> Seuil d'écèlement.

## **2. Les difficultés de la mesure d'impact et l'absence de mesure de l'efficience ne permettent en général pas de se prononcer sur la pertinence des financements par le Fnas de dispositifs dont la nature et l'importance sont très divers**

Dans son rapport d'octobre 2020 sur la Sécurité sociale<sup>21</sup>, la Cour des comptes constatait « l'insuffisance des résultats obtenus, l'action sociale des Caf n'atteignant que partiellement les objectifs qui lui sont fixés, nécessitant de repenser les outils de l'action sociale de la branche famille ». Elle contestait « l'opportunité de l'intervention de la branche famille dans le champ éducatif, extra- et périscolaire, question qui se pose et s'étend d'ailleurs au cofinancement des actions portées par les contrats locaux d'accompagnement scolaire (Clas) », proposant de « réduire l'intervention de la branche famille dans les dispositifs d'accompagnement scolaire ». Elle notait « la persistance de fortes inégalités territoriales et sociales ». Enfin, elle recommandait « d'engager un programme d'évaluation des différents dispositifs d'action sociale (Cnaf) ».

Ce constat reste d'actualité, la Cnaf rendant principalement compte de l'activité des dispositifs composant le Fnas hors petite enfance. Dans quelques cas, des études commanditées par la Caisse conduisent même à s'interroger sur la pertinence de l'offre au regard des objectifs poursuivis, pour les bénéficiaires que sont les familles.

### **2.1. L'absence d'objectifs et de mesures d'efficience constitue un frein majeur à l'évaluation de la politique familiale menée à travers le Fnas**

Procéder à une revue de dépenses consiste d'abord, selon les termes de la lettre de mission, à se prononcer sur la « performance » de la branche famille sur les dispositifs financés par le Fnas hors petite enfance. Quelle que soit la notion de performance que l'on retient, les questions qui sont posées concernant ces dispositifs sont les questions classiques d'évaluation des politiques publiques.

Selon les termes du décret n° 90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques (EPP), celle-ci « a pour objet de rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés ». Plusieurs éléments sont ainsi déterminants pour pouvoir procéder à une telle évaluation :

- ◆ avoir circonscrit le champ des politiques considérées : c'est le sens de l'analyse des dispositifs présentés *infra* en 2.2. ;
- ◆ avoir déterminé les moyens mobilisés, c'est le sens de l'analyse budgétaire présentée en 1. ;
- ◆ avoir déterminé des objectifs et les effets attendus de la politique considérée ;
- ◆ être capable de mesurer les effets de la politique.

Ces deux derniers points sont capitaux dans la mesure où ils déterminent non seulement l'efficacité de la politique publique, mais également permettent d'en mesurer l'efficience, en les rapportant aux moyens. Dans tous les cas, la mesure des effets doit se faire non pas *in abstracto* mais au regard d'une situation de référence (le contrefactuel) qui peut être soit l'absence de mise en œuvre du dispositif, soit la mise en œuvre d'un dispositif alternatif. En particulier, la mesure de l'efficience d'un dispositif doit toujours s'apprécier au regard de ces alternatives.

---

<sup>21</sup> Chapitre VIII du rapport de la Cour des comptes relatif à la LFSS 2020 d'octobre 2020, intitulé « L'action sociale de la branche Famille : des dépenses importantes, un impact à améliorer ».

Il est souvent difficile de quantifier directement un objectif de politique à travers un indicateur mesurable, et l'analyse des effets ne saurait se mesurer à un taux de réalisation. Des analyses qualitatives, le repérage et la mesure d'effets non anticipés – mais potentiellement positifs – sont indispensables pour bénéficier de la vision la plus exhaustive possible. A l'inverse, des objectifs intermédiaires de déploiement peuvent – provisoirement - remplacer certains indicateurs de résultats, dès lors qu'on a pu établir un lien robuste avec l'objectif poursuivi.

Tous ces éléments méthodologiques ne sont pas anodins car **ils permettent, *in fine* d'éclairer les choix budgétaires d'allocation de ressources**. On ne peut durablement financer un dispositif voir poursuivre son déploiement si un mécanisme alternatif (voire l'absence de mécanisme) permet de faire mieux. Des investissements plus importants sont à l'inverse justifiés par de bons résultats d'efficacité ou d'efficience.

Ces travaux nécessitent en général un haut niveau de technicité et sont menés, au sein de la branche famille, par la direction des statistiques, des études et des recherches (DSER) et par la direction de l'évaluation et de la stratégie (DES) toutes deux placées sous l'autorité d'un directeur général délégué.

### 2.1.1. Les objectifs poursuivis par les dispositifs ne sont pas toujours explicites et rarement quantifiables

L'objet-même du Fnas est de financer des dispositifs d'action sociale, en contrepoint aux prestations légales, aux montants plus importants et au cadre plus formel. Il n'est donc pas illogique que les dispositifs du Fnas relèvent de logiques moins quantifiées et que leur variété et leurs montants parfois limités se prêtent mal à des processus systématisés aux objectifs explicitement formalisés. La logique expérimentale, exploratoire parfois, peut être considérée comme inhérente à l'action sociale, au moins pour partie. Pour autant la persistance dans la durée de financements aux objectifs peu explicites ou trop généraux peut poser des difficultés.

Les financements du Fnas ne sont pourtant pas sans objectifs. La Cog 2018-2022 fixe ainsi six objectifs de résultats et un indicateur de suivi directement liés au Fnas. Ils sont présentés dans le tableau 6.

Sept indicateurs sont ainsi proposés qui sont essentiellement concentrés sur la parentalité (un seul sur les Alsh). Ces indicateurs sont précis mais portent, pour l'essentiel sur l'utilisation des dispositifs par les bénéficiaires – un seul, le 04-05, porte sur la disponibilité de l'offre. Le septième indicateur (nombre de centres sociaux et EVS créés en QPV) est présenté comme un indicateur de suivi. Il n'y a en pratique aucune différence avec les autres indicateurs si ce n'est que la cible (100% des QPV avec au moins un centre social) n'est pas explicitée.

Aucun d'entre eux ne porte sur les effets attendus de ces dispositifs. Ce n'est pas anormal dans une Cog qui, par principe, dimensionne des moyens au regard d'un service à rendre, mais pour beaucoup d'entre eux, cela n'épuise pas le sujet. Comme indiqué en 2.2. *infra*, les questions du rôle des Laep ou des Reaap ou du lien entre les Clas et la parentalité, ne sont pas éclairées par ces éléments.

Tableau 6 : Résultats sur la Cog 2018 – 2022

N° ind	Indicateur de résultat	Niveau atteint				
		2018	2019	2020	2021	2022
Cog-02-03	Nombre d'heures d'accueil en Alsh au niveau national (en milliards)	1,043	1,031	0,994	0,994	1,046
Cog-04-05	Part des EPCI couverts par au moins un panier de service parentalité (Laep, Clas, Reaap)	33,0 %	34,0 %	32,5 %	33,2 %	Non disponible (N.D.)
Cog-04-07	Nombre de familles ayant eu recours à un dispositif de soutien à la parentalité (par dispositif)					
	<i>Reaap</i>	493 305	512 558	274 000	369 531	N.D.
	<i>Médiation familiale</i>	49 329	49 621	42 453	53 043	N.D.
	<i>Clas</i>	138 000	135 000	127 176	109 917	N.D.
	<i>Laep</i>	N.D.	159 918	N.D.	N.D.	N.D.
Cog-07-09	Nombre de centres sociaux et espaces de vie sociale créés					
	<i>National</i>	▪ 23 CS ▪ 79 EVS	▪ 11 CS ▪ 115 EVS	▪ 18 CS ▪ 24 EVS	▪ 23 CS ▪ 17 EVS	▪ 21 CS ▪ 151 EVS
	<i>QPV</i>	▪ 4 CS ▪ 10 EVS	▪ 22 CS ▪ 25 EVS	▪ 18 CS ▪ 24 EVS	▪ 23 CS ▪ 17 EVS	▪ 15 CS ▪ 39 EVS

Source : Convention d'objectif et de gestion de la Cnaf pour la période 2018-2022 ; données Cnaf.

### 2.1.2. La mesure de l'impact est souvent qualitative et ne permet en général pas de se prononcer sur l'efficience des dispositifs

Comme indiqué supra, un premier éclairage sur l'impact d'un dispositif réside dans la mesure des indicateurs de déploiement. C'est ce que mesurent les indicateurs Cog (cf. tableau 6).

On constate ainsi qu'après quatre années en dessous de la cible, les Alsh l'atteignent enfin en 2022 du fait du plan d'investissement pour les Alsh périscolaires fonctionnant le mercredi (80 M€ en 2022). La part des EPCI couverts par au moins un panier de service parentalité<sup>22</sup> ne connaît en revanche pas la dynamique prévue par la Cog et le taux reste stable autour de 33 %. Dans le détail, le recours aux dispositifs de soutien à la parentalité montre d'ailleurs un bilan contrasté : conforme aux objectifs une année sur deux pour les Reaap et la médiation, il est systématiquement inférieur à la cible pour les Clas et n'est pas renseigné pour les Laep. Pour ce qui est des centres sociaux et espaces de vie sociales, ils couvrent désormais 92% de la cible (non mentionnée dans les indicateurs) qui était la présence dans tous les quartiers de la politique de la ville. Si cet objectif paraît difficilement contestable au vu de l'objet-même des centres sociaux, on pourrait s'interroger sur son éventuelle extension aux territoires ruraux et notamment aux zones de revitalisation rurale (ZRR).

<sup>22</sup> Cet indicateur est toutefois considéré comme « non pertinent » par la Cnaf et les services de l'État.

Cette mesure des indicateurs Cog ne tient toutefois pas compte de la spécificité de la branche famille, qui s'adresse de manière générale à un public particulier (la Cnaf considère comme « bénéficiaires potentiels » tous les ménages comprenant un enfant et touchant au moins une prestation légale) et, à travers chaque dispositif, à une sous-catégorie particulière, qu'elle constitue le cœur de cible du dispositif (les parents avec enfants scolarisés en maternelle et primaire pour le plan mercredi par exemple) ou une sous-catégorie qui appelle une attention particulière (les enfants handicapés). Le suivi, territorialisé, de la « maturité » des dispositifs, c'est-à-dire de la part de la population-cible qu'ils couvrent effectivement est un indicateur important, non pas de l'efficacité du dispositif, mais au moins de sa portée (la part de la cible couverte) et de son équité (répartition territoriale, par catégories de revenus, etc.). Ces éléments sont cruciaux car la mission a pu constater de fortes disparités qui appelleraient une réflexion systémique sur la répartition des fonds et sur la portée effective du ciblage des dispositifs et de leur périmètre. On ne peut à ce titre que regretter que la Cnaf ne dispose pas d'un suivi statistique de cette maturité. **La mission recommande ainsi que ce suivi de la « maturité des dispositifs » soit mis en place à l'occasion de la prochaine Cog.**

**Recommandation n° 1 : Mettre en place un suivi systématique de la « maturité » des dispositifs qui présente la couverture des bénéficiaires potentiels par catégorie de public de manière territorialisée.**

Pour mesurer l'impact des dispositifs en l'absence d'objectifs quantifiés et d'indicateurs dépassant le seul recours, des travaux d'enquête peuvent s'avérer nécessaires. La DSER mène ainsi directement ou plus généralement finance des travaux d'enquête, qui donnent lieu à des publications dans quatre types de documents<sup>23</sup> :

- ◆ les e-ssentiels, documents de quatre pages qui font le point sur un sujet dans une approche « grand public » ;
- ◆ les dossiers d'études, plus riches, sont des « rapports de recherche » comportant plusieurs articles ou chapitres en lien avec le sujet traité ;
- ◆ les atlas (notamment sur la médiation familiale) qui présentent les données d'activités de ces services au niveau national et départemental chaque année.
- ◆ plus ponctuellement, certains numéros de la revue des politiques sociales et familiales (RPSF), revue scientifique en sciences humaines et sociales, traitent des dispositifs financés par le Fnas.

Depuis 2011, les politiques de soutien à la parentalité ont ainsi fait l'objet de 7 e-ssentiels, 7 dossiers d'études et deux articles dans la RPSF et les dispositifs à destination de l'enfance et de la jeunesse de deux e-ssentiels, huit dossiers d'études et un article dans la RPSF. Enfin la politique territoriale des Caf a été analysée dans trois dossiers d'étude et un e-essentiel.

---

<sup>23</sup> La DSER publie également d'autres documents comme la revue *Informations sociales*, les rapports *Etat des savoirs*, etc. mais dont les thèmes traités dans les dernières parutions ne portent pas directement sur les dispositifs financés par le Fnas. On peut également relever la publication de travaux de la DSER dans la revue française des affaires sociales (n°2021/2, Familles issues de l'immigration et actions de soutien à la parentalité : typologie des formes d'agentivité parentale)

Cette relative profusion, rapportée au faible dimensionnement des financements Fnas, pourrait apparaître rassurante, d'autant que les études réalisées par la DSER sont, autant que la mission a pu en juger, riches, solides méthodologiquement et pédagogiques. A titre d'exemple, l'e-ssentiel n°165 sur « les attentes et besoins des parents en matière d'accompagnement à la parentalité »<sup>24</sup> dresse un panorama très large du sujet et permet de replacer les politiques de parentalité au prisme des attentes de leurs bénéficiaires. Il montre ainsi que les principales attentes des parents sont les solutions aux difficultés rencontrées (39 %), le partage des expériences (29 %) et l'obtention d'informations générales (26 %) et renseigne sur les modalités privilégiées de l'aide. A l'inverse, l'étude montre bien que les dispositifs en faveur de la parentalité ne touchent qu'une faible minorité de parents (moins de 15 %).

Mais cette étude date de 2016, ce qui est déjà ancien et cela pose un premier problème car ces éléments changent rapidement et ce type d'études devrait idéalement être mené une fois par Cog, ce qui nécessiterait sans doute l'affectation de ressources pour ce type d'études. Par ailleurs, les travaux menés au cours des deux dernières Cog ne couvrent pas l'intégralité du champ du Fnas – ce qui n'est pas en soi rédhibitoire compte tenu de leur diversité mais justifierait une planification explicite sur le long terme pour les dispositifs de faible importance.

Surtout, les études concernant les dispositifs sont en général qualitatives. Elles apportent un éclairage sur le fonctionnement concret de ces dispositifs, à partir d'approches qualitatives et analytiques. La question de l'efficience n'est ainsi pas réellement abordée dans ces études qui n'ont pas de visée évaluative. Si l'étude sur le Bafa précitée mentionne bien son faible impact sur la décision de formation, elle cherche les moyens d'un déploiement plus efficace sans se pencher sur l'hypothèse alternative d'un remplacement du dispositif, voire de son abandon ; et son impact n'est pas mis en regard de son coût (certes proportionnellement modéré) pour la branche. Dans le cas des REAAP et des LAEP, les dossiers couvrent avec une minutie précieuse les différentes modalités de déploiement et les différentiels de perception mais l'atteinte des objectifs, qui ne sont pas explicités (LAEP, qui sont caractérisés par leur description et leur origine) ou présentés de manière très large (REAAP qui « visent à organiser une offre territoriale diversifiée, structurée et identifiée à destination des parents, pour les accompagner dans leur rôle éducatif »), n'est pas évaluée.

**Recommandation n° 2 : Poursuivre les travaux de la DSER avec la même qualité et la même exigence et les enrichir de dimensions plus quantitatives en explicitant et en formalisant les objectifs attendus (ou possibles) et en posant explicitement la question de l'efficience.**

Les éléments présentés par la Cnaf montrent qu'une étude représente pour la Cnaf un investissement de 30 k€ à 80 k€, un partenariat de recherche avec le laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP) sur l'animation de la vie sociale atteignant 220 k€ sur deux ans. Ces coûts n'intègrent pas les ressources mobilisées pour le pilotage des études. Il n'est donc pas possible d'évaluer tous les dispositifs tous les ans mais le principe d'une étude par Cog pourrait toutefois être retenu, son ampleur pouvant être limitée à une actualisation des données disponibles ou plus ambitieuse dans les cas suivants :

- ◆ absence de données d'impact voire d'objectifs dans les évaluations précédentes ;
- ◆ changement structurel dans le dispositif ;
- ◆ impact budgétaire en progression significative.

Au regard du premier critère, la plupart des dispositifs relèveraient d'une enquête mais ce sont les éléments relatifs à la parentalité (1<sup>er</sup> critère) et au plan mercredi (2<sup>ème</sup> critère) qui paraissent prioritaires.

---

<sup>24</sup> On pourrait également citer le baromètre sur les activités péri et extra-scolaires, présenté dans l'e-ssentiel n°196 en 2021 ou l'enquête auprès des bénéficiaires de l'action sociale de 2011.



## 2.2. Les dispositifs financés par le Fnas ont des caractéristiques, des niveaux et des liens avec la branche famille très divers

La présentation détaillée des dispositifs figure en annexe III.

### 2.2.1. Les prestations du bloc « Enfance et jeunesse » portent à 94 % sur les accueils de loisirs sans hébergement, insuffisamment modulées selon les ressources des bénéficiaires

#### 2.2.1.1. La baisse du financement des accueils de loisirs sans hébergement (Alsh) par la branche Famille a entraîné un transfert de charges vers les familles, tandis que le plan Mercredi n'a pas atteint son objectif

**Les principales dépenses du secteur enfance et jeunesse concernent le fonctionnement des accueils de loisirs sans hébergement (Alsh) sur le temps péri- et extrascolaire et ciblent les enfants de 3 à 11 ans (94 % des dépenses).**

Si ces temps constituent un enjeu éducatif majeur d'épanouissement pour les enfants, d'accès à la culture et au sport, et de lutte contre les inégalités sociales, les parents mobilisent principalement l'accueil périscolaire et extrascolaire pour répondre à des contraintes organisationnelles, de conciliation vie privée/vie professionnelle. C'est ainsi **qu'en 2021, les parents les perçoivent à 82 % comme un mode de garde et que 88% y ont recours en fin de journée pour des motifs de contraintes organisationnelles**<sup>25</sup>. Ce sont 31 242 accueils de loisirs sans hébergement (Alsh) enfants et jeunes qui ont ainsi été soutenus financièrement par la branche famille en 2021, pour un taux moyen de 21 % du prix de revient et grâce à une diversité de dispositifs financiers.

**Sur la durée de la Cog, l'activité des accueils péri et extrascolaires a baissé de 8%**, par effets convergents d'une recomposition massive de l'offre à mi-Cog (réforme des rythmes scolaires, déploiement du Plan Mercredi), de la crise sanitaire et de la démographie scolaire en contraction de 4 % dans le premier degré depuis 2018. Enfin, comme dans nombre de métiers du champ social et éducatif, la filière des métiers de l'animation connaît des problèmes d'attractivité et de fidélisation inhérents au niveau de rémunération, aux horaires atypiques, aux perspectives de carrière réduites ou peu organisées, accentués par les impacts de la crise sanitaire : 82,3 % des structures d'accueil de loisirs déclarent avoir des difficultés de recrutement<sup>26</sup>.

**En regard de cette baisse d'activité des Alsh péri et extrascolaires, les financements correspondants de la branche famille n'ont connu qu'une baisse de 1 %, du fait principalement du coût du plan de relance post covid des Alsh, et tout particulièrement du Plan Mercredi : force est de constater que l'effet de la majoration des bonifications horaires n'a eu qu'un impact modéré sur la redynamisation des Plans Mercredi nouvellement contractualisés.** Ainsi, alors que cette majoration a provoqué une hausse de 73 % des dépenses induites entre 2019 et 2021, l'augmentation du nombre de Plans Mercredi s'établit à 28% sur la même période. **La mission recommande de mieux dimensionner les mesures incitatives - notamment les mécanismes de bonification et de majoration - en les ciblant prioritairement sur les collectivités pour lesquelles les aides actuelles demeurent insuffisantes.**

---

<sup>25</sup> Cnaf - Baromètre des temps et activités péri et extrascolaires 2021.

<sup>26</sup> [Enquête Hexopée-Fonjep 2021.](#)

Enfin, cette recomposition massive de l'offre s'est accompagnée d'un transfert de charges vers les familles, rendant désormais prioritaire une politique de modulation de la participation des Caf, normalisée et homogénéisée, afin d'améliorer l'accessibilité économique des Alsh lors de la prochaine Cog.

### *2.2.1.2. L'aide aux vacances des enfants et adolescents, et familiales remplit son objectif social*

Face au constat qu'aujourd'hui encore, 4 millions d'enfants ne partent pas en vacances et que 42 % des familles interrogées déclarent y renoncer pour des raisons financières<sup>27</sup>, la branche famille déploie plusieurs aides directes pour les vacances. Ces aides individuelles sont accordées par chaque Caf sur ses fonds propres dans le cadre de leur dotation d'action sociale, gérée pour 60 % des Caf en 2022, par le service commun VACaf (service Vacances familiales des Caf) confié à la Caf de Montpellier.

Quatre dispositifs pour le départ en vacances des familles et des enfants cohabitent :

- ◆ AVF : l'Aide aux vacances familiales pour les familles dites « autonomes » pour préparer et réserver leur séjour ;
- ◆ AVS : l'Aide aux vacances sociales destinées des familles fragilisées par un événement de vie, nécessitant un accompagnement par tiers (travailleur social, partenaire, ...) avant et/ou pendant le séjour ;
- ◆ AVE : l'Aide aux vacances enfants pour des séjours de vacances collectifs (colos et camps), organisés par un opérateur conventionné par VaCaf ou les Caf pendant les vacances scolaires ;
- ◆ et depuis 2021, au regard de la conjoncture inflationniste, l'AAT : l'Aide au transport pour renforcer l'accessibilité géographique et financière aux vacances.

**La mission ne peut que constater l'important impact social de ces aides, tant pour les enfants que pour leurs familles, qui entrent par ailleurs pleinement dans les orientations historiques de la branche famille. Elles ne concernent toutefois que moins d'un enfant sur dix ne partant pas en vacances.**

**Au titre de la politique jeunesse de la branche famille, la Cog 2018-2022 s'est fixé deux objectifs :**

- ◆ encourager les initiatives des adolescents en accompagnant leurs projets et en renforçant une présence éducative à leurs côtés, tant dans les structures qui les accueillent que sur Internet et les réseaux sociaux ;
- ◆ poursuivre le développement des actions favorisant l'autonomie des jeunes en encourageant leur engagement citoyen et en facilitant leur processus de décohabitation.

Pour répondre à ces objectifs, la branche famille s'appuie à titre principal sur la Prestation de service Foyers de jeunes travailleurs (FJT), la Prestation de service jeunes (PS Jeunes), les Promeneurs du net, et les aides au Bafa.

---

<sup>27</sup> Baromètre 2021 de l'Observatoire des Vacances et des Loisirs des Enfants et des Jeunes (OVLEJ).



### ***2.2.1.3. Les prestations Foyer jeunes travailleurs (FJT) sont une réponse à l'insertion sociale des jeunes adultes dont le volet accompagnement mériterait d'être renforcé***

**Concernant les FJT**, l'enjeu est double : répondre à un besoin de logement et soutenir la socialisation et l'insertion des jeunes sur un territoire. L'accompagnement socio-éducatif proposé par les FJT vise donc à prendre en charge un ensemble de problématiques spécifiques aux situations de jeunesse. Ils logent un public jeune (18-25 ans et 16-30 ans dans certains cas), mixte, en voie de socialisation, en cours de formation ou disposant d'un premier emploi.

Dans un contexte de fortes pressions sur le secteur de l'hébergement et du logement, le modèle spécifique des FJT est aujourd'hui régulièrement bousculé et la tentation est grande de le réduire à sa fonction « logement ». Dans le même temps, les FJT doivent faire face aux évolutions de la jeunesse (insertion professionnelle plus tardive et moins linéaire, cohabitation parentale, précarité économique, ...) et s'adapter en conséquence.

La Cog 2018-2022 se fixait pour objectif de créer 3 000 lits supplémentaires, dans le cadre de la Stratégie Logement et de son volet « 80 000 logements pour les jeunes » en 2022 (60 000 pour les étudiants, 20 000 pour les jeunes actifs). En 2021<sup>28</sup>, 2 311 lits supplémentaires ont été financés portant à 51 761 le total de lits financés par la branche famille. Sur la durée de la Cog, le financement des FJT par la branche famille aura augmenté de 11 %. Pour une moyenne nationale de six lits pour 1000 habitants âgés de 15 à 24 ans, la répartition géographique des FJT se caractérise par une très grande disparité territoriale, du fait des tensions sur le foncier et le bâti mais aussi de la réticence des élus locaux à s'engager sur de tels projets jugés « à problèmes ».

**Reconnaissant l'importance des FJT comme réponse à l'insertion sociale des jeunes adultes dans un secteur du logement en tension, la mission ne peut que recommander de renforcer le volet accompagnement des jeunes qui y sont accueillis, afin de mieux tenir compte de l'évolution des besoins des jeunes et de lutter contre l'allongement des durées de résidence.**

**De même, une sensibilisation des élus voire des mesures incitatives sont à étudier afin de corriger les très fortes inégalités territoriales constatées.**

### ***2.2.1.4. La prestation de service Jeunes n'a pas fait la démonstration de son impact social***

**Généralisée en 2020, la PS Jeunes** a vocation à la fois à professionnaliser l'accompagnement des adolescents, et soutenir des projets innovants fondés davantage sur une logique « d'aller vers / hors les murs » et d'initiatives pensées par les jeunes eux-mêmes, à destination d'adolescents (12-17 ans prioritairement) pour lesquels l'offre d'accueil de loisirs n'est pas la plus adaptée. L'objectif fixé par la Cog prévoyait de soutenir ainsi 1 000 ETP d'animateurs qualifiés à l'horizon 2022, pour atteindre 500 000 jeunes accompagnés et une dotation de 20 millions d'euros. En l'attente de chiffres consolidés, l'objectif fixé par la Cog de 1 000 ETP financés en 2022 sera tenu puisque 994 ETP le sont d'ores et déjà à fin 2021.

**Une évaluation serait nécessaire pour mesurer l'impact de la PS jeunes au regard de ses objectifs initiaux d'innovation sociale, au-delà de son effet sur les structures porteuses et leurs professionnels (85 % des embauches réalisées dans ce cadre, l'ont été en CDI). En d'autres termes, la PS Jeunes a-t-elle un impact social avéré au regard des publics ciblés, ou constitue-t-elle surtout pour les structures d'accueil un levier de consolidation de leur modèle économique ?**

---

<sup>28</sup> Les chiffres consolidés 2022 ne sont pas encore disponibles.

En appui de la PS Jeunes, la branche famille déploie d'autres dispositifs plus marginaux en termes budgétaires tels que le concours Innov'jeunes (5,3 M€ en 2021) ou encore les actions de promotion des valeurs de la République (2,7 M€ en 2021). Enfin, dans le cadre de la réorganisation territoriale de l'État, les Points d'Accueil Ecoute Jeunes (PAEJ) ont vu leur gestion transférée en 2021 à la branche famille, ainsi que les fonds dédiés du ministère des solidarités (8,86 M€). Un groupe de travail national est mobilisé pour proposer une homogénéisation de l'offre et du financement eu égard à la fragilité des modèles économiques de ces structures.

### **2.2.1.5. Le dispositif des Promeneurs du Net a un impact positif pour les professionnels de l'action éducative, mais des effets plus mitigés pour les jeunes**

Enfin, depuis 2016, la Cnaf soutient le déploiement du dispositif Promeneurs du Net (PDN) avec pour objectifs de prolonger sur internet l'action éducative des professionnels, en instaurant un nouvel espace de contacts et de relations avec les jeunes, mais aussi de prévenir et détecter les risques associés aux mésusages du numérique (cyberharcèlement, radicalisation, ...). On dénombre aujourd'hui 2 800 PDN majoritairement dans les centres sociaux auxquels s'ajoutent une centaine de coordinateurs départementaux financés par le dispositif, le plus souvent en Caf.

En 2018, une évaluation qualitative confiée à l'Agence Phare<sup>29</sup> dans 21 structures et quatre départements, a permis de mettre en exergue les apports du dispositif PDN :

- ♦ **positifs sur la montée en compétences des professionnels** vis-à-vis des enjeux et des usages/mésusages du numérique, sur la mise en réseau de ces professionnels grâce aux coordinateurs déployés (avec toutefois des disparités selon les territoires) ;
- ♦ **plus mitigés pour les jeunes** : « *Nous montrons que les effets du dispositif sur les jeunes restent limités. L'usage des réseaux sociaux par les professionnels de la jeunesse apparaît principalement, pour les jeunes, comme un outil de prolongement et de fluidification de leur relation. Cependant, Promeneurs du Net n'engendre pas une diversification du profil des publics touchés.* »

La mission estime ainsi nécessaire de réorienter le dispositif des promeneurs du NET sur la prévention des mésusages numériques et de faire évoluer le ciblage des jeunes en direction de ceux qui échappent aux accompagnements conventionnels (« aller-vers »).

---

<sup>29</sup> Évaluation du dispositif « Promeneur du net, Agence Phare/Cnaf [Dossier d'étude](#) n°206, 2019.

**2.2.1.6. Les aides au Bafa ont un impact limité sur la population visée, mais constituent une ébauche de soutien à la filière des métiers de l'action sociale**

**Les aides au Bafa ont un impact limité sur la population visée, mais constituent une ébauche de soutien à la filière des métiers de l'action sociale.** L'étude évaluative réalisée en 2017<sup>30</sup> à la demande de la Cnaf a mis en évidence le faible impact de cette mesure de soutien pour les jeunes qui souhaitent obtenir le diplôme. L'aide de la Caf est appréciée par les jeunes, mais **est rarement déterminante**. *« 16 % des jeunes qui l'ont reçue n'auraient sans doute pas poursuivi la formation sans cette aide, mais la moitié des jeunes bénéficiaires la juge importante tout en affirmant qu'ils auraient sans doute poursuivi la formation sans cette aide. Un tiers de jeunes jugent que l'aide apportée a été peu importante pour eux »*. L'aide est appréciée car les jeunes, quel que soit le milieu social dont ils sont issus, ont la volonté de dépendre le moins possible de leurs parents, dans une logique d'autonomie. Mais son montant n'est pas assez élevé pour être déterminant pour passer le Bafa.

**La mission considère que l'impact du dispositif n'est pas suffisant pour pérenniser le financement des aides au Bafa, y compris en revalorisant lesdites aides. Elle ne dispose pas par ailleurs d'une vision des financements d'autres acteurs publics (collectivités territoriales).**

Cette vision est partagée par la DSS, qui se dit défavorable à la revalorisation de l'aide Bafa portée par le comité de filière de l'animation (7 M€), au motif que cette mesure *« ne règle pas au fond les problématiques d'attractivité de la filière »*. Pour autant, le plan gouvernemental « Pour un renouveau de l'animation en accueil collectifs de mineurs » consécutif aux premières assises de l'animation organisées par le secrétariat d'État chargé de la Jeunesse et du Service national universel a conduit à l'abaissement dès 16 ans de l'âge d'accessibilité à la formation Bafa, et comportait une aide exceptionnelle de 200 € accordée en 2022 à 20 000 jeunes qui terminent leur formation Bafa (budget : 4 M€). Ceci a permis un ressaut du nombre de diplômes délivrés en 2022 (46 239), sans toutefois revenir aux niveaux atteints sur la période 2011 – 2017.

---

<sup>30</sup> Le Bafa et les jeunes. Étude évaluative, 2017. Dossier d'étude Cnaf n°196.

### **2.2.2. Le bloc « autres dépenses » comprend des mesures variées (animation de la vie sociale, parentalité, aide à domicile, autres) alimentées par la demande de services, parfois éloignée des objectifs de la politique familiale**

#### **2.2.2.1. Les structures qui concourent à l'animation de la vie sociale constituent un réseau important sur lequel s'appuie la branche Famille pour la mise en œuvre des dispositifs du Fnas**

Les structures qui concourent à **l'animation de la vie sociale (AVS)** relèvent de deux catégories : les centres sociaux et les espaces de vie sociale, ces derniers étant des structures plus légères ayant une gestion par principe associative. En 2019, l'AVS<sup>31</sup> regroupe 2 283 centres sociaux et 1 227 espaces de vie sociale qui se déploient sur le territoire national et dont le nombre ne cesse d'augmenter<sup>32</sup>. Les centres sociaux constituent un réseau d'appui à la mise en œuvre des politiques familiales, financés à 29,4 % par les Caf, dont les coûts salariaux représentent 68 % des dépenses. L'observatoire des centres sociaux et des espaces de vie sociale<sup>33</sup> de 2021 souligne l'importance de leur action :

- ◆ 1,8 million de personnes ont des activités dans les centres sociaux, contre 1 million dans les espaces de vie sociale ;
- ◆ 96 % des centres sociaux ont un référent famille, 75 % mettent en place des accueils parent-enfant, 50 % proposent un service d'accueil des jeunes enfants, 70 % assurent un accompagnement scolaire et 90 % créent des coopérations avec les autres acteurs éducatifs, notamment les établissements scolaires. 65 % des centres sociaux ont un référent Jeunesse ;
- ◆ en 2022, 73 % des centres sociaux ont des actions à destination des enfants de 0 à 3 ans (97 300 enfants, soit 59 enfants par structure), 94 % à destination des 4 à 10 ans (375 700 enfants, soit 178 enfants par structure), 90 % à destination des 11 – 14 ans (154 200 pré-ados, soit 77 par structure), 78 % à destination des 15 – 17 ans (72 700 ados, soit 42 ados par structure) et 72 % à destination des 18-25 ans (61 500 jeunes, soit 38 par structure) ;
- ◆ toujours en 2022, 222 500 familles ont été concernées par les actions du projet famille (soutien à la parentalité, loisirs collectifs en famille, accompagnement à la scolarité, ...), soit 97 familles par structure.

La mission constate que les centres sociaux constituent pour l'action de la branche Famille un réseau pertinent conduisant le panel le plus complet d'actions financées par la Cnaf, tout en s'inscrivant dans des partenariats locaux multiples. La mission n'a pas été en mesure de savoir si les centres sociaux et autres espaces de vie sociale ont rencontré tout leur public, mais les chiffres ci-dessus attestent de leur capacité à toucher un public large. Pour avoir une idée plus précise des résultats obtenus, il faut se reporter à chacune des mesures mises en œuvre par les centres sociaux.

---

<sup>31</sup> L'AVS, axe constant de la politique des Caf, s'appuie sur des équipements de proximité, centres sociaux et espaces de vie sociale. Ces structures doivent répondre à trois finalités qui conditionnent la délivrance d'un agrément par les Caf, et son éventuel renouvellement : l'inclusion sociale et la socialisation des personnes, le développement des liens sociaux et la cohésion sur le territoire, ainsi que la prise de responsabilité des usagers et le développement de la citoyenneté de proximité.

<sup>32</sup> Les centres sociaux étaient au nombre de 1 800 en 2000.

<sup>33</sup> Également dénommé Projet SENACS, ou système national d'échange des centres sociaux.

La branche s'est engagée à horizon 2022 à doter d'une offre d'animation de la vie sociale (centre social ou espace de vie sociale) 260 quartiers prioritaires de la ville (QPV)<sup>34</sup> qui en étaient dépourvus début 2018. 164 QPV ont été couverts par un centre social ou un EVS en 2018, 2019 et 2020, soit près de 63 % de l'objectif 2022 malgré une année 2018 perturbée par une signature tardive de la Cog et une année 2020 marquée par la crise sanitaire. A partir des informations remontées par le réseau, 72 autres projets ont été provisoirement programmés entre 2021 et 2022. Cette projection permet d'établir une couverture possible d'une offre nouvelle AVS sur 236 QPV sur la période 2018-2022, soit 91 % de l'objectif Cog. **Parmi les mesures prévues dans le Pacte des solidarités, figure le développement de 200 nouvelles structures d'animation de la vie sociale sur la période 2023-2027. La mission ne peut que prendre acte du déploiement progressif du réseau, prioritairement dans les QPV. Lors des déplacements dans les deux Caf, elle a pu constater que l'agrément d'un nouveau centre fait l'objet d'un diagnostic préalable sérieux de la population concernée, diagnostic qui sert à consolider les partenariats sur lesquels le centre social s'appuiera ultérieurement. Un véritable projet est élaboré avant toute création.**

### ***2.2.2.2. Dans un contexte de désengagement massif de l'État, les dépenses relatives au soutien de la parentalité financent des dispositifs innovants à l'impact incertain, des mesures d'intérêt général en tension, et des contrats au lien discutable avec les objectifs de la branche***

L'ordonnance du 19 mai 2021 apporte comme nouveauté l'inscription dans le code du soutien à la parentalité. Le développement de la dimension « parentalité » de l'action sociale de la branche famille était l'un des axes de la Cog 2013-2017, suite aux recommandations du rapport de l'IGAS de 2013<sup>35</sup>. Il a été complété d'un avis et d'un rapport du Haut Conseil de la Famille, de l'Enfance et de l'Age (HCFEA) du 22 septembre 2016 consacré aux politiques de soutien à la parentalité. En 2022, la branche Famille a consacré 140 M€ au titre de l'ensemble des dispositifs de soutien à la parentalité, soit une augmentation de 29 % par rapport à 2017, mais surtout de 172 % par rapport à 2012, i-e avant le transfert par l'État des dépenses de soutien à la parentalité (voir tableau 7).

---

<sup>34</sup> Sur un total de 366 QPV non dotés d'une offre AVS en 2018.

<sup>35</sup> Rapport RM 2013-05P : « Évaluation du soutien public à la parentalité », Bénédicte JACQUEY-VAZQUEZ, Patricia SITRUK et Michel RAYMOND, février 2013.

**Tableau 7 : Comparaison des budgets (2012, 2017) et des dépenses (2018 – 2022) sur un même périmètre depuis le transfert des dépenses de soutien à la parentalité de l'État à la Cnaf (en k€)**

En K€	2012	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Laep	6 759	13 037	11 786	12 408	12 402	12 252	13 776
Clas	23 446	33 699	30 604	31 342	31 060	34 156	34 888
Médiation	10 851	32 975	21 690	23 541	23 931	26 140	27 863
Espaces R			6 241	12 890	15 402	17 438	20 993
REAAP	10 500	28 818	27 011	29 261	29 426	30 285	42 838
<b>Total</b>	<b>51 556</b>	<b>108 529</b>	<b>97 332</b>	<b>109 442</b>	<b>112 221</b>	<b>120 271</b>	<b>140 358</b>

*Source : Dépenses réelles Cnaf pour 2018 à 2022, prévisions pour 2012 et 2017 d'après rapport IGAS – IGF de 2017. En 2012 et 2017, les prévisions relatives à la médiation familiale et aux espaces de rencontre figurent sur la ligne médiation.*

#### 2.2.2.2.1. Les Laep sont une offre préventive qui ne touche que marginalement les populations les plus fragiles

**Les Laep** ont été conçus pour permettre aux parents de se rencontrer et d'échanger entre eux ainsi qu'avec des professionnels formés au soutien à la parentalité, ce qui constitue un objectif opérationnel mais ne précise pas quel est l'impact attendu. Ils doivent contribuer au renforcement de la relation enfant-parent et offrir un temps de socialisation aux enfants. A ce titre, les Laep sont censés contribuer à l'épanouissement et au développement des enfants et permettre de lutter contre l'isolement des parents, dans une démarche préventive, ce qui est conforme aux missions de la branche famille.

Le développement des Laep est marqué par une offre inégalement répartie sur le territoire : 50% des Epci ne sont pas couverts par un Laep, notamment beaucoup de territoires ruraux, et 26 départements concentrent près de 60% des Laep<sup>36</sup>. Le dossier d'études n°229 comporte néanmoins une réserve dans sa conclusion page 142 : « *Si les publics varient selon les territoires d'implantation des Laep, et peuvent être relativement mixtes, notamment dans les quartiers prioritaires politiques de la ville, il apparaît que **les familles fréquentant les Laep étudiés sont largement issues des classes moyennes, voire de classes moyennes supérieures. Cela invite à interroger la faible présence de populations plus fragiles, voire précaires dans les Laep*** ».

Le « soutien à la fonction parentale » dont relèvent les Laep figure expressément parmi les missions confiées au Fnas par l'arrêté de 2001. La mission n'est toutefois pas en mesure de porter un jugement qualitatif sur la pertinence de l'offre de services, dont le principe est fortement porté par le HCFEA (et le développement annoncé par le Gouvernement). Elle constate que cette offre reste inégale selon les territoires et semble peu toucher les populations les plus fragiles. Elle relève la nécessité, constatée par la Cnaf, de proposer un référentiel commun plus moderne<sup>37</sup> sur l'ensemble du territoire et la possibilité d'explorer un rapprochement avec les services de la protection maternelle et infantile (PMI) en vue d'économies d'échelle. Elle note, comme la DSS, le problème de ressources humaines obérant la capacité à offrir des horaires d'ouverture en lien avec les disponibilités des familles.

<sup>36</sup> Les départements les plus couverts sont : Le Val d'Oise (99 Laep), le Nord (87 Laep), La Seine-Saint-Denis (72 Laep), le Rhône (57 Laep), l'Isère (56 Laep), l'Hérault (54 Laep) et les Bouches-du-Rhône (50 Laep).

<sup>37</sup> L'actuel référentiel date de 2015.

*2.2.2.2. Les contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (Clas), relèvent plus d'une aide aux devoirs que d'un soutien de la parentalité*

La Cnaf a réalisé une évaluation des **contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (Clas)** en 2016<sup>38</sup>, qui a porté sur l'accompagnement des parents au sein du Clas, le lien entre le Clas et l'Ecole, l'articulation du Clas avec les autres acteurs éducatifs locaux. Les familles issues de l'immigration représentent les deux tiers du public accompagné, les enfants ayant bénéficié de cette mesure représentant 2 % des enfants de 6 à 17 ans. Le Clas est particulièrement développé dans les territoires éligibles aux financements de la politique de la ville (56 % des Clas en 2015).

La mission IGAS-IGF de 2017 relevait déjà que « la dimension parentale des Clas, qui justifie le rôle de la branche famille, est peu perçue par les intéressés, les parents lui associant pour la plupart d'entre eux (88 %) l'aide aux devoirs », concluant que « **dans ce périmètre, le bien-fondé du financement Caf au titre du soutien à la parentalité n'est pas démontré** » et recommandant de « **conditionner la poursuite du financement des Clas à leur intégration dans les réseaux d'éducation prioritaire du ministère de l'Education nationale** ». Elle soulignait par ailleurs que « **les Clas ont un rôle proche des dispositifs de la politique de la Ville (programmes de réussite éducative - PRE) et de l'Education nationale (éducation prioritaire)** », préconisant de « mener une réflexion sur l'articulation des différents dispositifs de soutien à la scolarité, et de redéfinir la charte nationale d'accompagnement à la scolarité de 2001 qui lie l'État et la branche famille ».

**À la date de la présente mission, il n'existe pas d'évaluation de l'impact du nouveau dispositif bonifié en 2020. La mission constate que cette mesure relative au soutien scolaire devrait être du ressort de l'Education nationale – au moins en ce qui concerne son financement – car sa dimension d'accompagnement des parents, qui constitue son originalité, n'est pas démontrée.** La mission ne dispose pas d'information sur le taux de couverture des besoins, la maîtrise budgétaire s'avérant liée au nombre de projets proposés.

*2.2.2.3. La médiation familiale améliore le cadre de vie des enfants après la séparation des parents*

**La médiation familiale** vise à préserver le lien familial lorsqu'il est fragilisé par un événement ou une situation, tels que divorces, séparations, recomposition familiale, conflits familiaux autour du maintien des liens entre les grands-parents et les petits-enfants, ou entre les jeunes adultes et leurs parents, en proposant un temps d'écoute, d'échanges et de négociation dans un espace neutre. L'étude de la Cnaf de 2015 concluait que « *les trois quarts des médiations familiales (76 %) ont eu, selon les médiateurs, un impact positif dans la résolution du conflit, soit par la réalisation d'un accord (59 %), soit par une amélioration relationnelle (17 %)* ». La mission IGAS – IGF de 2017 soulignait la nécessité de « **dimensionner le budget de la médiation en cohérence avec les obligations légales et les besoins de la médiation conventionnelle** », dans le contexte du recours préalable obligatoire à la médiation par la loi de modernisation de la justice du XXI<sup>ème</sup> siècle<sup>39</sup>. **La mission constate, même si l'étude est ancienne, que la médiation familiale apporte des solutions de nature à améliorer le cadre de vie des enfants lors d'une séparation. Elle n'a pas été en mesure de déterminer si l'augmentation des dépenses est liée au coût de la médiation ou à l'accroissement de leur nombre.**

---

<sup>38</sup> Dossier d'études n°186/2016.

<sup>39</sup> Loi n°2016-1547 du 18 novembre 2016.



### 2.2.2.2.4. *Le développement des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (Reaap), inégalement présents sur le territoire, est essentiellement piloté par la demande des familles*

**Les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (Reaap)** sont des réseaux départementaux constitués de professionnels, d'acteurs locaux associatifs et/ou collectivités locales et de parents, qui ont pour objectifs d'aider les familles à assurer leur rôle parental en prenant appui sur leurs savoirs faire et leurs ressources. Les actions financées prennent des formes variées : groupe de parole permettant aux parents de partager leurs expériences, conférences thématique animées par des professionnels, activités et ateliers partagés parents/enfants afin de contribuer au resserrement des liens familiaux. Elles ont touché 448 500 familles en 2016, à raison de deux personnes par famille en moyenne (parents et/ou enfants). Ceci signifie qu'en France, deux familles sur 100 ont participé à une action financée au titre du Reaap en 2016. En 2021, près de 9 000 actions ont mobilisé près de 370 000 familles différentes pour un financement moyen de 2 680 € par action.

La mission IGAS – IGF de 2017 avait déjà alerté sur le fait que « *seules des données d'activité sont aujourd'hui remontées, l'évaluation des impacts restant en devenir au sein du programme de travail de la direction des études et de la recherche* ». **La présente mission n'a pas été en mesure non plus d'apprécier l'impact réel des Reaap sur la relation parents – enfants. Elle constate une présence très diverse selon les territoires, source d'inégalités d'accès aux réseaux, et note que la dépense est pilotée par la demande toujours croissante des familles.**

### 2.2.2.2.5. *Les espaces de rencontre sont essentiellement utilisés sur prescription des juges*

**Les espaces de rencontre** sont des lieux qui permettent de maintenir le lien entre des enfants et leurs parents<sup>40</sup>. Ils émergent et se structurent à partir du milieu des années 1980 dans un contexte de progression du nombre de divorces. Leur existence juridique intervient en 2007<sup>41</sup>. L'espace de rencontre est mieux défini en 2015 par un référentiel national<sup>42</sup>, le distinguant notamment de celui de la médiation familiale. Près de 33 000 enfants y sont accueillis chaque année dans le cadre de mesures prescrites par le juge aux affaires familiales (Jaf), représentant l'essentiel de l'activité de ces espaces ou de sollicitations directes des familles. Ce dispositif a connu un développement important, passant de 5 en 1990 à 64 en 1998, pour atteindre plus de 210 structures réparties sur le territoire national en 2019.

En 2019, les Caf ont versé 12,9 M€ pour soutenir les espaces de rencontre (soit 60 % du coût total contre 30 % antérieurement). En complément, le ministère de la Justice lui accorde 3 M€ sur trois ans (2020-2022). La participation symbolique des usagers représente environ 1 % du budget global. **S'agissant de mesures prévues par la loi et décidées par le juge, la mission ne peut que constater le nécessaire développement de l'offre d'espaces de rencontre, ainsi que les progrès destinés à assurer une prestation homogène sur le territoire. Elle s'interroge néanmoins sur la faiblesse des financements de l'État (ministère de la Justice), qui en est le prescripteur dans 88 % des cas.**

---

<sup>40</sup> Le décret n°2012-1153 du 15 octobre 2012 définit un espace de rencontre comme « *un lieu permettant à l'enfant de rencontrer l'un de ses parents ou un tiers, ou de faire l'objet d'une remise à un parent ou un tiers. Il contribue au maintien des relations entre un enfant et ses parents ou un tiers, notamment en assurant la sécurité physique et morale et la qualité d'accueil des enfants, des parents et des tiers* ».

<sup>41</sup> Loi du 5 mars 2007 portant sur la réforme de la protection de l'enfance.

<sup>42</sup> Cnaf, direction des politiques familiale et sociale, 2015, référentiel national des espaces de rencontre : circulaire 2015-015, espaces de rencontre : financement de la branche Famille. Un nouveau référentiel s'y substitue depuis le 1er janvier 2022.



### *2.2.2.2.6. L'aide à domicile répond aux attentes des familles en difficulté ponctuelle*

**L'aide à domicile**, financée par la branche Famille, a pour objectif d'accompagner les familles allocataires dans les moments temporairement difficiles de leur vie pouvant déstabiliser l'équilibre familial. **La mission constate que la réforme entreprise en 2021 a permis de mieux répondre aux attentes des familles, mais a surtout conduit à revaloriser les salaires des intervenants. Ainsi, après des dépenses globales en diminution en 2019 et 2020, la courbe s'est inversée. C'est surtout l'effet prix qui a été déterminant dans ce cas. La mission n'a pas été en mesure de déterminer si l'impact de cette aide a été positif au regard des objectifs fixés, aucune étude n'ayant porté sur ce point.**

### *2.2.2.2.7. La prévention de la radicalisation dépasse le champ de la branche Famille, qui ne peut cependant s'en désintéresser*

**La prévention de la radicalisation** est une mesure qui dépasse le champ de la branche Famille, dont elle ne peut cependant se désintéresser. Depuis les attentats terroristes de 2015, la branche Famille s'est mobilisée en faveur de la promotion des valeurs de la République, mobilisation qui a conduit à l'adoption et la mise en œuvre d'une charte de la laïcité et s'est traduite par un plan d'action institutionnel, qui vise à ancrer la diffusion des valeurs de la République dans les actions menées localement et dans les pratiques des acteurs de terrain pour prévenir les dérives radicales et mieux accompagner les familles qui en sont victimes.

**La mission s'est interrogée sur la participation de la branche Famille au financement de ce dispositif. S'il apparaît que la question de la radicalisation dépasse le champ de la branche, sa dimension sociale et son impact sur les familles nécessite vraisemblablement que la Cnaf s'y associe dans le cadre de partenariats élargis.**

### *2.2.2.2.8. Les aides au logement sont, pour la prise en charge des diagnostics de décence, du ressort budgétaire du ministère du logement*

**Les aides au logement** proposées par la Cnaf comportent deux volets : **les diagnostics de décence des logements d'une part** (la loi Alur a renforcé les missions de la branche Famille en matière de lutte contre la non-décente des logements, notamment en lui donnant la capacité à agir sur les prestations d'aide au logement au moyen d'une mesure de conservation des aides pour les allocataires occupant un logement non décent), **la contribution à l'offre de logements et à l'émergence de nouvelles formes d'habitat pour faciliter l'accès au logement des jeunes et des familles d'autre part.**

Le ministère du logement propose de faire contribuer le Fnas aux diagnostics de non décence prévus par la loi climat et résilience à hauteur de 57 M€ dans la Cog 2023-2027. La DSS reconnaît la nécessité de cette mesure, qui constitue une simple application de la loi, mais estime que ce type de dépense ne relève pas des missions de la branche famille et nécessite donc une compensation de l'État. **De la même manière, la mission reconnaît les résultats obtenus mais considère, comme la DSS, que la prise en charge de cette mesure par la branche famille n'est pas légitime.**

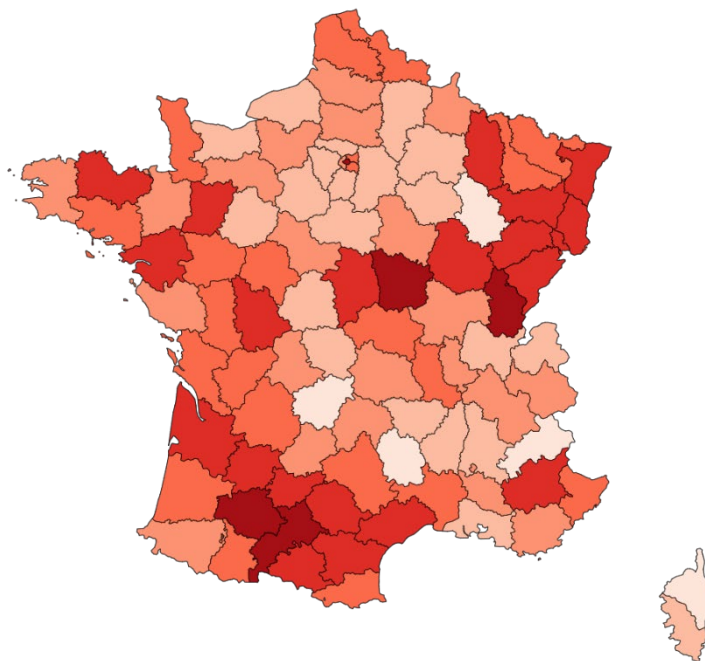
**Recommandation n° 3 : Faire assumer la charge financière des aides au logement par le ministère du logement.**

### 2.2.3. Les dépenses d'action sociale sont hétérogènes sur le territoire

**La ventilation territoriale des dépenses d'action sociale hors petite enfance, pondérées par le nombre de foyers bénéficiaires potentiels de chaque département<sup>43</sup> pour la France métropolitaine est hétérogène entre les Caf (cf. annexe I et graphique 2) :**

- ♦ comparativement aux autres Caf, les Caf du sud-ouest de la France dépensent plus dans le champ de l'enfance et de la jeunesse d'une part (542 €/bénéficiaire potentiel dans le Gers, contre 69 € en Guyane) et de la parentalité d'autre part ; cette répartition territoriale est à l'image des déséquilibres observés au niveau global dans la ventilation des dépenses d'action sociale hors petite enfance (746 €/bénéficiaire potentiel dans le Gers contre 133 € en Guyane) ;
- ♦ les dépenses consacrées à l'animation de la vie sociale et ramenées au nombre de bénéficiaires potentiels sont plus importantes dans les départements du centre de la France (192 €/bénéficiaire potentiel dans la Nièvre, contre une moyenne de 63 €) ;
- ♦ l'aide à domicile, les secours et les dépenses liées au logement et à l'habitat sont quant à elles davantage concentrées dans les départements du Nord et de la côte Atlantique, avec un poids très marqué de ce dernier type de dépenses dans le département du Pas-de-Calais (40 €/bénéficiaire potentiel, contre une moyenne de 9€).

**Graphique 2 : Ventilation territoriale des dépenses d'action sociale hors petite enfance par bénéficiaire potentiel en 2021**



*Source : Ventilation fonctionnelle des dépenses d'action sociale (VFDAS) des 96 Caf métropolitaines pour l'année 2021 ; Cnaf, Données sur les bénéficiaires potentiels entre 2018 et 2022.*

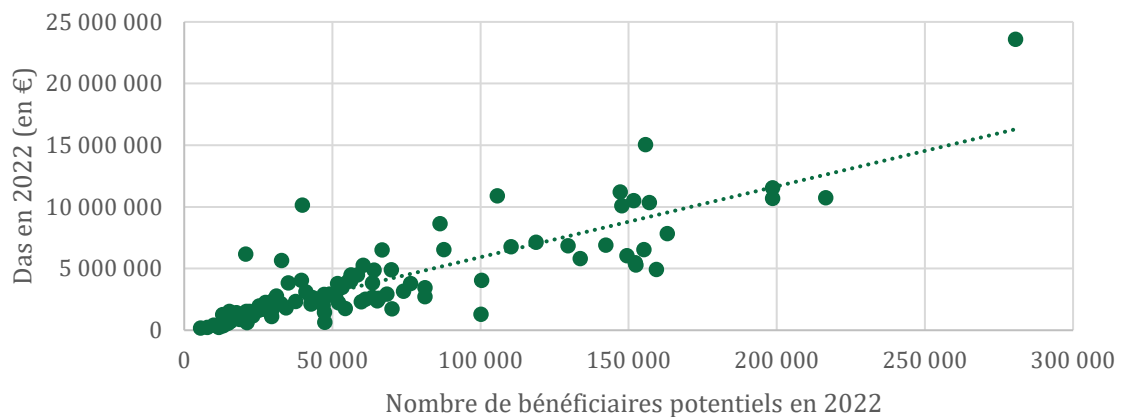
<sup>43</sup> Au sens de la Cnaf, les bénéficiaires potentiels d'action sociale désignent les foyers ayant reçu au moins une prestation légale et comprenant au moins un enfant à charge au sens des prestations familiales.

#### 2.2.4. La répartition des dotations d'action sociale (Das), fonds locaux des Caf, repose sur un paramétrage historique sans lien avec les besoins sociaux de ces mêmes territoires

Les dotations d'action sociale (Das), qui constituent la ressource principale des fonds locaux des Caf s'élèvent à 399 M€ en 2022, soit 7 % des dépenses du Fnas (18 % du Fnas hors petite enfance, cf. annexe III).

La répartition actuelle des Das entre les 101 Caf repose sur des modalités de calcul qui n'ont pas évolué depuis 1982. **Ce paramétrage ne prend en compte aucun critère démographique** (nombre de foyers bénéficiaires potentiels d'action sociale<sup>44</sup>, nombre d'enfants ou de jeunes), **social** (par exemple, le nombre de foyers bénéficiaires potentiels d'action sociale dont le quotient familial est inférieur à 700 €) **ou encore géographique** (par exemple le nombre de communes rurales). **Conséquence de cette absence de prise en compte des besoins sociaux des territoires, le montant de Das par bénéficiaire potentiel est très hétérogène selon les Caf** (cf. graphique 3) : en France métropolitaine, avec une moyenne de 59 € de dotation par foyer bénéficiaire potentiel et une médiane de 54 €, le montant de Das par bénéficiaire potentiel est compris entre 13 € (Caf du Var) et 172 € (Caf des Deux-Sèvres).

**Graphique 3 : Das en fonction du nombre de foyers bénéficiaires potentiels d'action sociale par Caf en 2022**



*Source : Cnaf, Données sur le bénéficiaires potentiels entre 2018 et 2022 ; Cnaf, Das par Caf entre 2005 et 2022.*

**L'utilisation des Das est en outre hétérogène d'un territoire à un autre.** À l'échelle nationale, les crédits consacrés aux dépenses « enfance et jeunesse » représentent ainsi une part très variable d'une Caf à l'autre : les Caf consacrent en effet entre 8 % et 45 % de leur Das aux dépenses fléchées vers l'enfance et la jeunesse ; le premier quartile se situe à 21 % et le troisième quartile à 29 %.

**Recommandation n° 4 : Améliorer l'équité territoriale des dotations d'action sociale en faisant évoluer les critères de répartition pour les fonder sur l'analyse des besoins de la population sur chaque territoire.**

<sup>44</sup> Au sens de la Cnaf, les bénéficiaires potentiels d'action sociale désignent les foyers ayant reçu au moins une prestation légale et comprenant au moins un enfant à charge au sens des prestations familiales.

### **2.3. La gouvernance du Fnas a progressé grâce à une démarche départementale mieux outillée, mais pêche par un pilotage national trop exclusivement budgétaire**

La gestion des co-financements est la principale contrainte du Fnas qui est rarement le seul opérateur d'un dispositif, rarement le premier, mais néanmoins un contributeur important pour les structures qui mettent en œuvre l'action sociale de la branche Famille.

#### **2.3.1. L'introduction des conventions territoriales globales (CTG) a permis de mieux outiller la démarche départementale**

Les Caf se sont engagées dans un effort de contractualisation avec leurs partenaires locaux, de façon à mieux calibrer leurs stratégies départementales. Cet effort a débuté avec les contrats enfance et les contrats temps libres, dont le Contrat enfance jeunesse (Cej) a ensuite pris le relais à partir de 2006 et qui avaient pour objectif d'encourager le développement des services aux familles en matière de petite enfance, d'enfance et de jeunesse. Cette démarche permettait de poser un diagnostic des besoins et de formaliser un schéma de développement partagé avec les collectivités locales. Elle comportait par ailleurs des mécanismes financiers permettant de cofinancer le reste à charge des collectivités et de soutenir le développement de postes de coordination.

Depuis 2014, les Cej ont été progressivement remplacés par les Conventions territoriales globales (CTG), qui visent à corriger les défauts du précédent dispositif. Celui-ci conduisait en effet trop souvent les Caf et leurs partenaires à se limiter à une gestion technique et financière, au détriment de l'accompagnement qualitatif des projets de territoire et d'une vision globale de l'offre de services proposée<sup>45</sup>. La Cog 2018-2022 fait de leur déploiement sur l'ensemble du territoire une priorité, la Cnaf prévoyant que 96 % des habitants du territoire soient couverts par un tel dispositif avant la fin 2022, en privilégiant l'échelon intercommunal. Ce dernier objectif n'est cependant pas encore pleinement réalisé, puisque 52 % des CTG en cours d'exécution en 2022 ont été conclues avec l'échelon communal. Destinées à favoriser une démarche transverse sur le territoire couvert, en mettant toutes les ressources des Caf (financières, d'ingénierie sociale etc.) au service d'un projet de territoire défini de façon concertée, chaque CTG s'articule avec les schémas préexistants (notamment les schémas départementaux de services aux familles<sup>46</sup>) et repose sur cinq fondamentaux :

- ◆ un diagnostic partagé de l'état des besoins de la population selon les thématiques choisies par la Caf et les collectivités, qui mêle des éléments statistiques produits par l'Insee et des analyses plus qualitatives ;
- ◆ un soutien de l'offre d'équipements existante par la Caf et les collectivités locales ;
- ◆ un plan d'actions précisant les objectifs de création de nouveaux services, mais aussi de maintien et d'optimisation des services existants ;
- ◆ une mobilisation des modalités d'intervention et les moyens mobilisés ;
- ◆ des modalités d'évaluation et de pilotage de la démarche<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> Cnaf, bilan du déploiement des conventions territoriales globales, 2022.4

<sup>46</sup> Les schémas départementaux des services aux familles (SDSF) visent à élaborer une politique partagée de la petite enfance et du soutien à la parentalité. Pilotés par les préfets, ils sont signés pour une durée de six ans, la Caf en étant l'organisateur technique. Au titre du décret n° 2021-1644 du 14 décembre 2021, son adoption et sa mise en œuvre sont confiées à un comité départemental des services aux familles dont les membres sont nommés pour une durée de quatre ans par arrêté préfectoral.

<sup>47</sup> Ibid.

La phase de diagnostic partagé est particulièrement intéressante et permet de définir les besoins du territoire sur la base d'informations qui, ne sont pas exploitées à l'échelon national. Le diagnostic réalisé pour les besoins de la CTG conclue entre la ville de Gennevilliers et la Caf des Hauts-de-Seine présente des données précises sur les profils des allocataires bénéficiaires, par exemple, de l'aide au logement, ventilées quartier par quartier. Cette étude préalable, qui repose sur une concertation avec les différents partenaires, notamment politiques, permet aussi de détecter des potentiels de mutualisation, voire d'amorcer une démarche de rééquilibrage territorial. Dans les Hauts-de-Seine, elle a par exemple contribué à identifier des quartiers qui n'étaient pas encore couverts par les centres sociaux existants.

Les CTG relèvent d'une démarche pédagogique, et les concertations organisées dans le cadre de leur rédaction permettent d'amorcer un dialogue efficace avec les élus locaux, qui ont trop souvent tendance à considérer les Caf comme de simples apporteurs de fonds, plutôt que comme les maîtres d'œuvres de la politique d'action sociale. Elles apportent une cohérence dans les financements entre les partenaires locaux.

### 2.3.2. Le pilotage national reste encore trop limité à la seule dimension budgétaire

À l'opposé de cette démarche locale plus qualitative, reposant sur des diagnostics partagés et des schémas qui impliquent les acteurs de l'action sociale, le pilotage réalisé à l'échelle nationale est le plus souvent limité à une dimension budgétaire ou purement quantitative.

C'est principalement par le suivi de l'exécution du budget d'action sociale mobilisé par les Caf que se traduit le pilotage national exercé par la Cnaf. Elle opère ainsi un contrôle de la qualité des prévisions budgétaires en action sociale. Elle retient pour cela un indicateur principal : l'écart entre les comptes définitifs de l'année et les prévisions, dont elle opère le suivi à l'aide notamment des tableaux mensuels stratégiques (TMS) produits par les Caf. À noter que l'ensemble des Caf atteignent un taux de qualité des prévisions budgétaires d'action sociale satisfaisant, inférieur à la cible de 3,5 % d'écart par rapport aux prévisions budgétaires (2,13 % en 2022). La dégradation du taux par rapport à l'année précédente – on enregistrait alors un écart de 1,68 % en moyenne par rapport aux prévisions - s'explique selon la Cnaf par les incertitudes pesant sur le fonctionnement des services aux familles. Les tensions sur les finances des collectivités territoriales (cofinancements), la hausse importante des coûts de fonctionnement (inflation) et la pénurie de professionnels dans certains secteurs (petite enfance, animation) complexifieraient ainsi l'établissement des prévisions d'activité<sup>48</sup>. Au-delà, la Cog prévoit que la Cnaf veille au respect des règles de fongibilité applicables en cas de dépassement de crédits sur un dispositif au sein d'un bloc de dépenses. Plus généralement, la Cnaf contrôle également tout virement de crédits entre macro-enveloppes, et décide de la réallocation des crédits non consommés d'un organisme, obligatoire dans le cas où ceux-ci dépasseraient le taux d'écurement fixé à 6 %.

**Au total, sur la dernière Cog, la Cnaf a démontré qu'elle maîtrisait le contrôle budgétaire de la dépense et l'exercice de la fongibilité, respectant les plafonds budgétaires figurant dans la Cog en réduisant la sous-consommation de crédits à l'incompressible. En revanche, il lui reste à investir le champ des études en matière d'efficacité afin de disposer d'éléments d'aide à la décision pertinents, dont la commission d'action sociale, émanation du conseil d'administration, pourrait se saisir. À cet égard, les données émanant des diagnostics territoriaux issus des CTG sont d'une grande richesse et mériteraient d'être agrégées au niveau national.**

**Recommandation n° 5 : Agréger et exploiter les données issues des diagnostics territoriaux des CTG.**

---

<sup>48</sup> Cnaf, bilan 2022 – annexe des indicateurs associés à la Cog.

### 3. Des économies dans le champ d'intervention de la branche Famille sont possibles sous certaines conditions

Certaines dépenses ne relèvent pas de la branche Famille (3.1). Les demandes de la Cnaf ne respectent pas le cadre du PLFPP et ne peuvent constituer en soi un scénario crédible. Les propositions de la DSS figurant dans sa note du 2 mai 2023 permettent de respecter l'étiage, sous réserve d'un passage en revue de chaque dépense (3.2). Un objectif plus ambitieux suppose une réflexion sur les principaux déterminants de la dépense et leurs conséquences sociales (3.3).

#### 3.1. Le périmètre d'intervention de la branche Famille comporte des mesures qui relèvent de l'État

Certains dispositifs ne sont pas du ressort de la branche Famille et devraient être financés par leurs commanditaires premiers. Tel serait le cas, selon la mission, pour :

- ♦ les espaces de rencontre, prévus par la loi, dont le recours est décidé par le juge aux affaires familiales ou le juge des enfants dans 88 % des cas qui devrait être intégralement financés par le ministère de la Justice (30,7 M€ en 2027) ;
- ♦ les aides au logement relatives aux diagnostics de décence, qui devraient être du ressort du ministère du logement (montant de 56 M€ déjà déduit par la DSS dans le scénario 1 ci-après).

D'autres n'ont pas démontré leur dimension sociale, comme les Clas qui restent pour les parents des mesures avant tout de soutien scolaire et pourraient rejoindre les dispositifs de soutien scolaire de l'Education nationale (44,4 M€ en 2027).

#### 3.2. Scénario 1 : la DSS a démontré que le respect des objectifs de maîtrise des dépenses publiques était possible (enjeu final : 250 M€ sur le périmètre hors petite enfance)

La trajectoire prévue dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 (PLFSS) et dans la loi de programmation des finances publiques pour 2023-2027 est volontariste sur le champ des dépenses d'accueil du jeune enfant, pour accompagner la création du service public de la petite enfance (SPPE), hors champ de la mission (cf. tableau 8).

**Tableau 8 : Trajectoire prévue dans le PLFSS pour 2023 et la LPFP**

En M€	Réel 2022	2023	2024	2025	2026	2027
Trajectoire PLFSS 2023 / LPFP	6 095	6 249	6 826	7 017	7 454	8 140
Dont SPPE			250	250	575	900

Source : DSS, note du 2 mai 2023.

La trajectoire du Fnas proposée initialement par la Cnaf aboutit en 2027 à un montant global en dépassement de 535 M€, soit +6,6 %<sup>49</sup>.

<sup>49</sup> Source : note DSS du 2 mai 2023, tableau 2 page 9.



## Rapport

La DSS s'est fixée comme objectif de limiter strictement la demande de la Cnaf au cadre budgétaire précité en sanctuarisant une enveloppe d'environ 900 M€ pour les mesures nouvelles en faveur de la politique d'accueil du jeune enfant et a appuyé son raisonnement sur les principaux points suivants :

- ◆ l'effet-prix retenu par la Cnaf est calculé à partir d'un indice mixte théorique composé à 20 % de l'indice d'évolution des prix et à 80 % de l'indice d'évolution d'un salaire moyen par tête (SMPT), supérieur à l'inflation ;
- ◆ l'effet-volume projette des hypothèses de développement au regard des réalisations des années passées, ce qui conduit à majorer indument le budget de certains dispositifs ;
- ◆ des mesures ponctuelles ont été intégrées à tort dans le calcul de la tendance.

Cette méthode permettrait de conserver des disponibilités budgétaires pour le financement des mesures hors petite enfance dans le champ de la mission.

Outre les réductions relatives aux effets prix et volumes ci-dessus, la DSS a proposé plusieurs solutions :

- ◆ pour les mesures issues du Pacte des solidarités<sup>50</sup>, la création d'une maison des familles par département a été financée par redéploiement de crédits, tandis que d'autres mesures ont été ajustées (accueil péri et extrascolaire) ou soutenues (structures d'animation de la vie sociale) ;
- ◆ pour les mesures soutenues par la DJEPVA, la DSS retient les financements des accueils de loisirs et rejette la revalorisation de l'aide au Bafa ;
- ◆ pour les mesures soutenues par la DGCS, la DSS est réservée sur le financement du bonus handicap en accueil de loisirs trop uniforme et le développement de 3 000 places de FJT et prend acte des revalorisations salariales de la branche, mais retient la création d'une prestation pour les points d'accueil et d'écoute jeunes (PAEJ) ;
- ◆ pour les mesures relatives aux diagnostics de non décence prévus par la loi climat et résilience, la DSS considère, comme la mission, que ces dépenses incombent au ministère du logement et les exclut ;
- ◆ enfin, la DSS ne retient pas d'autres mesures proposées par la Cnaf afin de respecter l'enveloppe budgétaire : refonte des aides aux Alsh passant par la création d'un barème national, reconduite du fonds d'investissement Alsh, création d'un fonds d'investissement jeunes travailleurs et reconduite des aides aux vacances.

Au 30 mai 2023, la dernière version (V23) des négociations techniques respectait l'enveloppe budgétaire PLFSS/LPFP, grâce à une série d'ajustements (*cf.* tableau 9) : une diminution globale de l'effet-prix (y compris des gels sur certaines mesures), une confirmation de l'abandon des mesures identifiées par la DSS (*cf. supra*), une prise en charge des mesures du Pacte des solidarités par les fonds locaux, ainsi qu'une diminution de l'enveloppe petite enfance. **Au total, les discussions techniques ont conduit à réduire la demande initiale de la Cnaf hors périmètre petite enfance de 250 M € (soit l'équivalent de 9 % du Fnas hors petite enfance en 2027).**

---

<sup>50</sup> Le Pacte des solidarités 2023 – 2027 comporte quatre objectifs : la prévention de la pauvreté par la lutte contre les inégalités à la racine ; l'amplification de la politique d'accès au travail pour tous ; la lutte contre la grande exclusion ; l'organisation solidaire de la transition écologique.

Tableau 9 : Synthèse des ajustements proposés par la DSS pour faire converger les demandes de la Cnaf vers la trajectoire prévue par le PLFSS/PLPFP

Ajustements concernant le tendancier	Ajustements concernant les mesures nouvelles
<p>Gel de l'effet prix sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>les fonds publics et territoires (FPT) ;</li> <li>les aides au Bafa ;</li> <li>la coordination des promeneurs du Net ;</li> <li>les points d'accueil et d'écoute jeunes (Paej) ;</li> <li>la promotion des valeurs de la République.</li> </ul>	<p>Abandon des mesures nouvelles suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>refonte des aides aux Alsh ;</li> <li>création d'un fonds d'investissement pour les foyers de jeunes travailleurs (FJT) ;</li> <li>financement de 3 000 lits supplémentaires en FJT ;</li> <li>reconduite des aides aux vacances ;</li> <li>création d'un fonds « innovation et parentalité » ;</li> <li>financement de l'élargissement de la tentative de médiation familiale préalable obligatoire (TMFPO).</li> </ul>

Source : DSS.

La mission prend acte des derniers scénarios techniques présentés par la DSS (dans le cadre des négociations menées avec la Cnaf) qui préservent une partie de mesures nouvelles, partagent les principales analyses relatives aux effets prix et volumes, dont l'impact budgétaire est important, et considère ce possible résultat de la négociation comme crédible. Le budget relatif au périmètre de la mission passe donc de 2 110 M€<sup>51</sup> en 2022 à 2 754 M € fin 2027, soit une augmentation de plus de 30 % résiduelle en cinq ans.

Sur le champ de la mission, ses recommandations sont les suivantes :

- ◆ la DSS fait financer la proposition de la Cnaf de refondre les aides aux Alsh en passant par la création d'un barème national (coût estimé à 30 M€) par le fonds publics et territoires sur expérimentation. **La mission considère que le principal levier d'économies réside dans la diminution des budgets consacrés aux Alsh. Or toute diminution conduit à un transfert de financement sur les familles, mais aussi à une éviction des familles défavorisées, que la création d'un barème national sous conditions de ressources permettrait de corriger ;**
- ◆ les mesures de soutien aux vacances, dont une partie ressort du Pacte des solidarités, ont une vocation sociale que la mission ne conteste pas ;
- ◆ les réseaux d'animation de la vie sociale constituent le principal vecteur de la mise en œuvre des politiques familiales et doivent être préservés, mais le rythme de leur déploiement peut être adapté aux contraintes budgétaires ;
- ◆ certaines mesures en revanche n'ont pas démontré à ce jour leur impact sur les populations (cf. partie 2) et pourraient être supprimées (voir scénario 2) ;
- ◆ enfin, certains dispositifs ne sont pas du ressort de la branche Famille et devraient être financés par leurs commanditaires premiers, qu'il s'agisse des espaces de rencontre pour le ministère de la Justice, des aides au logement pour le ministère du logement ou des Clas pour le ministère de l'Éducation nationale (voir 3.1).

<sup>51</sup> Dépenses du Fnas 2022 sur le périmètre hors petite enfance rebasées.



### 3.3. Scénario 2 : Des objectifs plus ambitieux entraîneraient la suppression de services rendus aux familles ainsi que des transferts de charges vis-à-vis des familles, de l'État et des collectivités locales

L'objectif de respect des enveloppes budgétaires prévues par le PLFSS et la LPFP étant atteint à travers le scénario 1, la mission considère que des marges de manœuvre supplémentaires ne pourraient être sollicitées que sous certaines conditions. Cette conviction s'appuie sur trois constats :

- ◆ sur le fond, la plupart des dispositifs étudiés ne disposent pas d'études d'impact et ne permettent donc pas de renseigner la branche Famille sur leur efficacité. A cet égard, les inégalités territoriales constatées nuisent à la crédibilité des politiques menées, de même que l'éviction de populations défavorisées lorsque les conditions de ressources ne sont pas prises en compte (ou à l'inverse, l'effet d'aubaine de populations aisées et bien informées). Un ciblage plus étroit est à la fois une source d'économies et la garantie d'une meilleure utilisation des fonds publics ;  
**D'ores et déjà, certains dispositifs, dont l'efficacité n'a pas été démontrée, pourraient être reconfigurés ou redimensionnés. C'est le cas de la bonification du Plan Mercredi, de la PS jeunes, des promeneurs du net, des aides au Bafa ou des dispositifs qui ne sont pas assez orientés vers les populations les plus fragiles ;**
- ◆ une meilleure répartition des financements entre la branche Famille, les collectivités locales et les familles permettrait de spécialiser davantage chacun des grands financeurs sur son champ de compétence principal. Une connaissance actualisée du poids relatif des partenaires dans chaque dispositif est un préalable. Une agrégation des données issues des diagnostics locaux de territoires à l'échelle nationale permettrait également de mieux appréhender les enjeux de territoires et de leurs représentants et pourrait nourrir les évaluations futures ;
- ◆ en gestion, chaque Cog voit son exécution se traduire par une sous-consommation des crédits, la dernière en date pour un montant de 280 M€ au terme des cinq années de la convention ; dans le même esprit, le dispositif des prêts directs aux familles et aux partenaires auto-entretient les marges de manœuvre des Caf au sein des dotations d'action sociale, leurs encours pourraient partiellement abonder des dépenses plus utiles en fonctionnement (170 M€ à fin 2022).

De manière générale, sur le champ de la mission, les trois principales dépenses répondent à des leviers budgétaires différents, qui pourraient être activés de manière plus ou moins souple :

- ◆ les Alsh financent indirectement des heures travaillées (barème horaire plafonné), dont le volume est aisément modulable (voir encadré ci-dessous). **Cependant, leur réduction conduirait à transférer les coûts vers les familles comme sur la période 2018-2022, et à exclure les familles les plus défavorisées, sauf à prévoir des mécanismes liés aux conditions de ressources ;**

### Encadré 2 : Simulations d'une modulation des effets volume et prix pour les Alsh

Si l'on retient les seules prestations de service (615 M€ de dépenses en 2022 ; 3 590 M€ de dépenses cumulées projetées sur la période 2023-2027), à l'exclusion des Cej/bonus territoire pour lesquels la Cnaf ne fait pas d'hypothèses sur les effets prix et volume, les effets sont les suivants selon le paramètre retenu :

- à effet prix constant, une baisse uniforme de 1% de chaque effet volume génèrerait 35 M€ d'économies cumulées sur 2023-2027 (soit 7 M€/an) ;
- à effet prix constant, une neutralisation des effets volume (i-e un effet volume de 100% pour toutes les PS Alsh) génèrerait 74 M€ d'économies cumulées sur 2023-2027 (soit 15 M€/an) ;
- à effet volume constant, une diminution de l'effet prix de 0,5% génèrerait 17 M€ d'économies cumulées sur 2023-2027 (soit 3,5 M€/an) ; une diminution de 1% génèrerait 35 M€ d'économies cumulées sur 2023-2027 (soit 7 M€/an) ;
- en abaissant l'effet prix de 1% et en neutralisant les effets volume, on pourrait générer 109 M€ d'économies cumulées sur 2023-2027 (soit 22 M€/an).

*Source : Mission.*

- ◆ les dépenses d'animation de la vie sociale (AVS) financent la mise à disposition d'espaces et surtout de personnels. Ils essaient le territoire et constituent un coût contraint. Les limiter consiste davantage à ne pas en créer de nouveaux, ou seulement dans les zones défavorisées (QPV). C'est ce qui est prévu dans le scénario 1. Un financement plus proportionné au poids des politiques familiales dans l'activité des centres pourrait être recherché<sup>52</sup> mais supposerait un financement accru des collectivités locales, difficile à obtenir ;
- ◆ les dotations d'action sociale constituent l'ajustement territorial des politiques nationales aux besoins des populations locales et représentent 15 % des budgets hors petite enfance. Ce niveau global permet des ajustements territoriaux et semble pertinent, pour peu que les inégalités de moyens constatées soient en adéquation avec les caractéristiques de la population administrée. Une redistribution des moyens est probablement indispensable pour atteindre l'objectif d'une plus grande équité territoriale.

L'ensemble des mesures questionnées représente 108 M€ à horizon 2027 (cf. tableau 10).

---

<sup>52</sup> Les dépenses de gestion supportées par la Cnaf représentent plus du quart des dépenses de la branche famille liées aux centres sociaux. Ce ratio paraît excessif, ce qui pose la question du rééquilibrage de la participation des cofinanceurs aux frais de gestion.

## Rapport

**Tableau 10 : Economies potentielles scénario 2 en M€ (base 2027), au-delà du scénario 1**

Par dispositif	Montant pour l'année 2027
Aides au logement (diagnostic)	Inclus dans le scénario 1
Espaces de rencontre	30,7 M€
Clas	44,4 M€
<b>Total transferts de charge à l'État :</b>	<b>75,1 M€</b>
Bonification Plan Mercredi	26,7 M€ (données 2022)
PS Jeunes	37,8 M€
Promeneurs du Net	5,2 M€
Bafa	6 M€ (non compris le volet local en Caf)
Laep	32,9 M€
<b>Total mesures dont la suppression est proposée</b>	<b>108,6 M€</b>
Alsh	Non disponible (N.D.)
Réduction de la part des co-financements Fnas	N.D.

*Source : Mission ; (nd) : non déterminé, à explorer.*

**La mission rappelle qu'elle n'a pu réaliser dans les délais impartis ni une analyse suffisamment approfondie – notamment territoriale - ni de consultation des principaux acteurs concernés de certains dispositifs sur lesquels les questions d'efficience se posent particulièrement.**

C'est pourquoi la mission attire l'attention sur ces dispositifs mais ne dispose pas des éléments nécessaires pour étayer une proposition de suppression dont l'impact pourrait s'avérer plus important que celui lié à leur mise en place. Dans certains cas, une réingénierie de la mesure, ou un recentrage sur les publics cibles pourraient constituer des alternatives plus pertinentes – ou pas, ce que seule une évaluation qui fait défaut aujourd'hui pourrait permettre de préciser.

**À l'inverse, mettre fin au financement de la mesure sur laquelle pèsent les interrogations reviendrait souvent à abandonner l'objectif de politique publique qui la sous-tendait et qui peut être un objectif d'intérêt général fortement porté par le conseil d'administration de la Cnaf, le Haut-Conseil à la famille et à l'enfance ou le Gouvernement.**

Enfin, la mission attire l'attention sur le fait qu'au regard de ce qui a été observé sur la précédente Cog, toute économie supplémentaire se traduirait par la suppression de services rendus aux familles et/ou par un transfert de charges vers les familles et les collectivités locales.

**C'est la raison pour laquelle la mission suggère que la Cnaf utilise la période ouverte par la future Cog pour mener à bien les travaux d'évaluation de ces dispositifs. Toute réingénierie, redimensionnement ou suppression ne peut être envisagée sans la mesure de son impact.**

Tableau 11 : Présentation des deux scénarios à horizon 2027 (hors transfert)

En M€	2022 <sup>53</sup> (1)	Demandes initiales Cnaf (2)	Scénario 1 respect PLFSS- PLPFP	Ecart résorbé scénario 1	Scénario 2	Atterrissage 2027 post scénario 2
Petite enfance (PE)	3 895	5 671	5 386	-285	0	5 386
Hors PE	2 110	3 004	2 754	-250	-108	2 646
<b>Total Fnas</b>	<b>6 005</b>	<b>8 675</b>	<b>8 140</b>	<b>-535</b>	<b>-108</b>	<b>8 032</b>

Source : Mission, d'après données DSS. (1) : chiffres estimés au moment du dépôt de la demande initiale de la Cnaf au 2 mai 2023 ; (2) : chiffres reconstitués pour la répartition entre les deux domaines PE et hors PE, sur la base des travaux techniques Cnaf – DSS au 30 mai 2023.

Au total, la mission recommande :

- ♦ de procéder aux transferts de charges vers le budget de l'État pour les dispositifs de son ressort (voir 3.1) ;
- ♦ de retenir le scénario 1 qui respecte le cadrage de la loi de programmation des finances publiques ;
- ♦ de ne pas retenir le scénario 2 dans ses conséquences budgétaires, mais de mener à bien l'évaluation des dispositifs contestés par la mission afin de s'assurer de leur pertinence et de mesurer l'impact de leur éventuelle suppression avant toute décision.

### 3.4. L'absence de mesures d'impact nécessite qu'une mission d'évaluation des politiques publiques soit diligentée

Les travaux de la mission se sont déroulés dans le double cadre d'une part des revues de dépenses, à l'échéancier prédéterminé par le calendrier des débats parlementaires et des arbitrages budgétaires et d'autre part de la finalisation des négociations relatives à la nouvelle Cog de la branche famille, dans un contexte où la mission d'évaluation de la Cog précédente s'était déjà déroulée l'année précédente (mais sans couvrir le Fnas). Ces deux éléments ont aussi bien déterminé le champ des investigations possibles – avec en particulier des déplacements de terrain en nombre limité – que la coloration fortement budgétaire des travaux.

Pour autant, la mission avait identifié, dès le cadrage, l'intérêt de travaux plus poussés et détachés des arbitrages budgétaires (et de leurs inéluctables jeux d'acteurs), afin de mieux connaître et de mieux analyser l'ensemble du champ financé par le Fnas, en allant au-delà de l'exploitation documentaire et statistique. La question avait dès lors été posée de poursuivre les travaux après l'échéance mais cela revenait à maintenir le lien avec les arbitrages sur l'enveloppe et la poursuite de la sollicitation des équipes de la Cnaf dans ce contexte aurait sans doute été perçue avec un certain étonnement compte tenu de la forte mobilisation des agents de la branche et de leur bonne volonté vis-à-vis des travaux des inspections, que la mission tient ici à souligner.

<sup>53</sup> Dépenses du Fnas 2022 rebasées.

## Rapport

Il y a donc lieu de poursuivre les travaux engagés dans une nouvelle mission qui, plus détachée des arbitrages budgétaires, pourra paradoxalement mieux se pencher sur les questions d'efficacité sur lesquelles les données restent encore aujourd'hui trop peu nombreuses. Elle pourrait également, sans sursolliciter un réseau dans un calendrier accéléré, procéder à des investigations de terrain plus minutieuses et plus proches de la démarche d'évaluation qui procède toujours, selon la formule consacrée, « sur pièces et sur place ». Dans cette optique, l'anticipation de ces travaux (de plusieurs mois idéalement) permettra non seulement de planifier et d'enchaîner des analyses locales nombreuses et représentatives du réseau, mais également de disposer d'un certain nombre d'éléments de suivi pour lesquelles la mission formule des préconisations et dont beaucoup font d'ores et déjà l'objet de travaux internes à la Cnaf. On pense en particulier aux travaux relatifs à la « maturité » des dispositifs (cf. 2.2. *supra*) en ce qui concerne l'atteinte des publics cibles et l'équité territoriale et surtout à la question de l'efficacité déjà mentionnée.

Le but affiché serait non pas d'aboutir à un nouveau rapport s'interrogeant sur le rôle de la branche famille dans le soutien scolaire, mais à un véritable audit de dispositifs variés et souvent difficiles à cerner tout en initiant les discussions sur l'efficacité et l'efficacité des différentes lignes du Fnas, en proposant, le cas échéant, des scénarios d'évolution et/ou de transfert réalistes lorsque cela apparaîtrait pertinent. Non pas dans une optique intrinsèque d'économie - qui est celle du présent rapport - mais afin de permettre aux décideurs publics d'opérer des choix éclairés sur des sujets à fort enjeu à partir de ressources limitées.

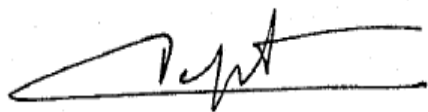
Il pourrait ainsi être pertinent de mener plusieurs travaux de nature différente :

- ◆ le plus rapidement des évaluations des dispositifs interrogés par la mission (scénario 2) ;
- ◆ plus régulièrement des évaluations des dispositifs conservés comme les Alsh, en étudiant l'impact de l'introduction de conditions de ressources par exemple ;
- ◆ de manière transversale deux thèmes identifiés par la mission :
  - l'adéquation entre la part des coûts de gestion des structures financée par le Fnas et le niveau des politiques familiales mises en œuvre, notamment pour les centres sociaux ;
  - l'impact de la faible attractivité des emplois sociaux sur la mise en œuvre des politiques familiales et les mesures correctrices nécessaires.

À Paris, le 13 juin 2023

Les membres de la mission,

L'inspecteur général des finances,



Pierre Deprost

L'inspecteur général des affaires sociales,



Christophe Itier

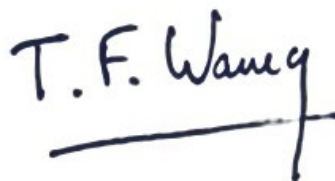
## Rapport

L'inspectrice des finances adjointe,

A stylized handwritten signature in black ink, consisting of a large loop followed by a series of connected, wavy horizontal strokes.

Louise Anfray

L'inspecteur général des affaires sociales,

A handwritten signature in black ink that reads "T. F. Wanecq" in a clear, slightly cursive script, followed by a long horizontal underline.

Thomas Wanecq

L'inspecteur stagiaire des finances,

A handwritten signature in black ink that reads "P. Bitaud" in a cursive script, with a long horizontal underline.

Paul Bitaud

## Rapport

**Recommandation n° 1 : Mettre en place un suivi systématique de la « maturité » des dispositifs qui présente la couverture des bénéficiaires potentiels par catégorie de public de manière territorialisée.**

**Recommandation n° 2 : Poursuivre les travaux de la DSER avec la même qualité et la même exigence et les enrichir de dimensions plus quantitatives en explicitant et en formalisant les objectifs attendus (ou possibles) et en posant explicitement la question de l'efficience.**

**Recommandation n° 3 : Faire assumer la charge financière des aides au logement par le ministère du logement.**

**Recommandation n° 4 : Améliorer l'équité territoriale des dotations d'action sociale en faisant évoluer les critères de répartition pour les fonder sur l'analyse des besoins de la population sur chaque territoire.**

**Recommandation n° 5 : Agréger et exploiter les données issues des diagnostics territoriaux des CTG.**



# **ANNEXES ET PIÈCE JOINTE**

# **LISTE DES ANNEXES ET DE LA PIÈCE JOINTE**

<b>ANNEXE I :</b>	<b>ENJEUX BUDGÉTAIRES DU FNAS, HORS PETITE ENFANCE</b>
<b>ANNEXE II :</b>	<b>GOUVERNANCE DU FNAS</b>
<b>ANNEXE III :</b>	<b>ANALYSE DES DISPOSITIFS DU FNAS, HORS PETITE ENFANCE</b>
<b>ANNEXE IV :</b>	<b>ÉVALUATION DES DISPOSITIFS DU FNAS HORS PETITE ENFANCE</b>
<b>ANNEXE V :</b>	<b>LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES</b>
<b>PIÈCE JOINTE</b>	<b>LETTRE DE MISSION</b>

## **ANNEXE I**

### **Enjeux budgétaires du Fnas, hors petite enfance**

# SOMMAIRE

<b>1. LES DÉPENSES DU FNAS HORS PETITE ENFANCE S'ÉLÈVENT À 2 201 M€ EN 2022 (36 % DU TOTAL).....</b>	<b>1</b>
1.1. Quatre blocs budgétaires relèvent du périmètre de la mission.....	1
1.2. Ces dépenses sont majoritairement constituées de dépenses de fonctionnement fléchées vers des partenaires (78 % des dépenses d'action sociale des Caf hors petite enfance en 2021).....	4
1.3. La répartition des dépenses d'action sociale est hétérogène sur le territoire.....	7
1.4. Les dépenses du Fnas, de nature contractuelle, sont couvertes par des contrats dont la maturité moyenne est de cinq ans.....	11
<b>2. LES DÉPENSES DU FNAS HORS PETITE ENFANCE ET HORS DOTATIONS D'ACTION SOCIALE (QUI ONT CONNU UN CHANGEMENT DE PÉRIMÈTRE) ONT AUGMENTÉ DE 18 % ENTRE 2017 ET 2022, ESSENTIELLEMENT DU FAIT D'UN EFFET PRIX .....</b>	<b>12</b>
2.1. Depuis 2009, la croissance annuelle moyenne du Fnas hors petite enfance est de 2 %, cette croissance étant presque toujours inférieure à la trajectoire prévue par les Cog successives .....	12
2.2. L'augmentation des dépenses du Fnas hors petite enfance sur la dernière Cog résulte davantage d'un effet prix que d'un effet volume, principalement du fait d'une contraction de l'activité des Alsh et de l'aide à domicile.....	14
2.3. Les projections de la Cnaf pour la prochaine Cog revendiquent une continuité forte en s'appuyant sur le même indice mixte-prix salaire et des volumes estimés qui prolongent en général la Cog précédente.....	18
<b>3. LA GESTION BUDGÉTAIRE DU FNAS EST MARQUÉE PAR UNE SOUS-EXÉCUTION CHRONIQUE DEPUIS LA CRISE DE 2005 .....</b>	<b>22</b>
3.1. Les règles de gestion budgétaire permettent le réemploi des crédits non-consommés sous la forme de reports, ces reports n'étant pas systématiques (280 M€ non reportés en cumulé sur la période 2018-2022) .....	22
3.2. Les dotations d'action sociale non consommées alimentent les réserves des Caf dans la limite du seuil d'écèlement, dépassé chaque année par 11 Caf en moyenne .....	26
<b>4. L'ÉVOLUTION DES PARTS DE COFINANCEMENTS MONTRE UNE STABILITÉ DE LA BRANCHE FAMILLE ET UN DÉPORT DES AUTRES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES VERS LES FAMILLES.....</b>	<b>28</b>

## 1. Les dépenses du Fnas hors petite enfance s'élèvent à 2 201 M€ en 2022 (36 % du total)

### 1.1. Quatre blocs budgétaires relèvent du périmètre de la mission

La convention d'objectifs et de gestion (Cog) sur la période 2018-2022 propose une ventilation des dépenses du Fonds national d'action sociale (Fnas) en **six blocs budgétaires**, qui combinent différentes grilles de lecture (par destination, niveau de décentralisation et annualité/pluriannualité de la dépense, cf. encadré 1) :

- ◆ bloc 1 : « Accueil du jeune enfant : financements annuels » ;
- ◆ bloc 2 : « Accueil du jeune enfant : financements pluriannuels » ;
- ◆ bloc 3 : « Enfance (3-11 ans) et jeunesse (12-25 ans) » ;
- ◆ bloc 4 : « Autres secteurs » ;
- ◆ bloc 5 : « Fonds d'action sociale (Fas) » ;
- ◆ bloc 6 : « Dotations d'action sociale et subventions d'équilibre ».

**Le périmètre de la mission se limite aux blocs 3 à 6, les dépenses relatives à la petite enfance ayant été exclues.**

Tous blocs confondus, les dépenses du Fnas s'élèvent à 6 095 millions d'euros (M€)<sup>1</sup> en 2022 (cf. tableau 1 et graphique 1). Les dépenses fléchées vers la petite enfance représentent 3 875 M€ (64 %). **Les dépenses relevant du périmètre de la mission s'élèvent quant à elles à 2 201 M€ (36 % du total des dépenses du Fnas en 2022).**

#### Encadré 1 : Présentation de quatre grilles de lecture des dépenses du Fnas

Les dépenses du Fnas peuvent être analysées selon quatre grilles de lecture :

- **selon la destination** de la dépense ; l'arrêté du 3 octobre 2001 relatif à l'action sociale des caisses d'allocations familiales (appelé « arrêté de 2001 » dans la suite de l'annexe) énumère cinq domaines d'intervention :
  - l'action en faveur de la petite enfance ;
  - le soutien aux familles et à la fonction parentale ;
  - la prévention des exclusions ;
  - l'appui aux jeunes adultes ;
  - le temps libre et les vacances des enfants et des familles ;
- **selon le niveau de décentralisation** de la dépense :
  - soit sur fonds nationaux distribués au niveau central : on retrouve en particulier dans cette catégorie le financement des associations nationales et des études par le biais du Fonds d'action social (Fas), directement piloté par la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) ;
  - soit sur fonds nationaux distribués de manière décentralisée par le réseau des 101 Caf ; on parle aussi de « fonds affectés » ;
  - soit sur fonds locaux des Caf ; on parle aussi de « fonds propres » ; ces fonds propres sont principalement alimentés par les dotations d'action sociale (Das) versée annuellement à chaque Caf<sup>2</sup> ;

<sup>1</sup> Ce total de 6 095 M€ inclut la neutralisation de l'écriture comptable corrective passée pour la première fois en 2017 pour anticiper l'écart moyen constaté entre l'estimation des dépenses en fin d'exercice et le réalisé constaté en N+ 1. L'impact de cette écriture corrective s'élève à 19 M€ en 2022.

<sup>2</sup> Pour Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon, on parle de subvention d'équilibre et non de dotation d'action sociale.

## Annexe I

- **selon le caractère annuel ou pluriannuel** de la dépense ;
- **selon la nature** de la dépense : la ventilation fonctionnelle des dépenses d'action sociale (dite « VFDAS ») fait apparaître trois types de dépenses :
  - les aides aux familles, dites « aides financières individuelles » (AFI), qui se divisent elles-mêmes en subventions et en prêts ;
  - les aides aux partenaires (crèches, centres sociaux, accueils de loisirs, *etc.*), appelées « aides financières collectives » (AFC), qui prennent la forme de dépenses de fonctionnement (le plus souvent des prestations de service) ou d'investissement ;
  - les subventions d'équilibre, prestations de service et subventions d'investissement aux services et équipements sociaux gérés directement par les Caf (dépenses appelées « services Caf ») ; depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, dans le cadre de la mise en œuvre du budget commun de gestion (BCG), ces trois composantes ont progressivement été transférées au Fonds national de gestion administrative (Fnga) de sorte les dépenses « services Caf » de la VFDAS ne recouvrent désormais que quelques montants résiduels, concernant par exemple les dotations aux amortissements des immobilisations décidées avant 2020.

Les blocs budgétaires de la Cog combinent les trois premières grilles de lectures.

*Source : Convention d'objectifs et de gestion (Cog) entre l'État et la Cnaf pour la période 2018-2022 ; département de la gestion et du financement de l'action sociale de la Cnaf, 2023, ventilation fonctionnelle des dépenses d'action sociale (VFDAS) pour l'année 2021 ; Cnaf, États financiers, exercice 2020.*

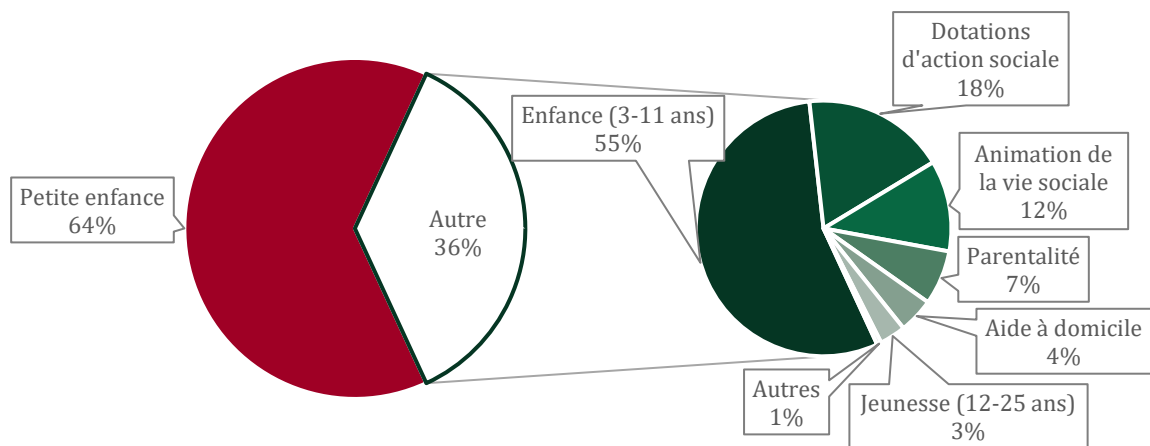
## Annexe I

**Tableau 1 : Périmètre des dépenses Fnas étudié par la mission sur la période 2018-2022**

Bloc de dépenses	Dépenses réalisées en 2018 (en M€)	Dépenses réalisées en 2019 (en M€)	Dépenses réalisées en 2020 (en M€)	Dépenses réalisées en 2021 (en M€)	Dépenses réalisées en 2022 (en M€)	Poids dans le total des dépenses en 2022
1. Accueil du jeune enfant : financements annuels	3 300	3 409	3 414	3 406	3 576	59 %
2. Accueil du jeune enfant : financements pluriannuels	92	125	88	235	299	5 %
<b>Sous-total hors périmètre de la mission</b>	<b>3 393</b>	<b>3 534</b>	<b>3 503</b>	<b>3 640</b>	<b>3 875</b>	<b>64 %</b>
3. Enfance et jeunesse	1 122	1 117	1 110	1 181	1 286	21 %
<i>Dont enfance (3-11 ans)</i>	<i>1 089</i>	<i>1 082</i>	<i>1 067</i>	<i>1 121</i>	<i>1 213</i>	<i>20 %</i>
<i>Dont jeunesse (12-25 ans)</i>	<i>32</i>	<i>35</i>	<i>44</i>	<i>60</i>	<i>73</i>	<i>1 %</i>
4. Autres secteurs	410	431	440	453	510	8 %
<i>Dont animation de la vie sociale</i>	<i>214</i>	<i>225</i>	<i>232</i>	<i>236</i>	<i>254</i>	<i>4 %</i>
<i>Dont parentalité</i>	<i>98</i>	<i>110</i>	<i>120</i>	<i>122</i>	<i>152</i>	<i>2 %</i>
<i>Dont aide à domicile</i>	<i>95</i>	<i>91</i>	<i>83</i>	<i>89</i>	<i>98</i>	<i>2 %</i>
<i>Dont logement</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>3</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>0 %</i>
<i>Dont prévention de la radicalisation</i>	<i>2</i>	<i>2</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>3</i>	<i>0 %</i>
5. Fonds d'Action Sociale	5	5	5	5	5	0 %
6. Dotations d'action sociale et subventions d'équilibre	828	829	445	409	399	7 %
<b>Sous-total périmètre de la mission</b>	<b>2 364</b>	<b>2 382</b>	<b>2 000</b>	<b>2 048</b>	<b>2 201</b>	<b>36 %</b>
Impact de l'écriture corrective	4	6	9	-22	19	0 %
<b>Total des dépenses du Fnas</b>	<b>5 761</b>	<b>5 922</b>	<b>5 512</b>	<b>5 666</b>	<b>6 095</b>	<b>100 %</b>

*Source : Département de la gestion et du financement de l'action sociale de la Cnaf, 2023, comptes 2022.*

**Graphique 1 : Ventilation des dépenses réalisées en 2022**



*Source : Département de la gestion et du financement de l'action sociale de la Cnaf, 2023, comptes 2022.*



## 1.2. Ces dépenses sont majoritairement constituées de dépenses de fonctionnement fléchées vers des partenaires (78 % des dépenses d'action sociale des Caf hors petite enfance en 2021)

La ventilation par nature des dépenses peut être obtenue pour l'année 2021, date de la dernière ventilation fonctionnelle des dépenses d'action sociale (VFDAS) disponible. À noter que le périmètre des dépenses de la VFDAS, qui correspond à celui des dépenses d'action sociale des Caf, ne coïncide pas exactement avec celui du Fnas pour les raisons exposées dans l'encadré 2 (cf. graphique 2).

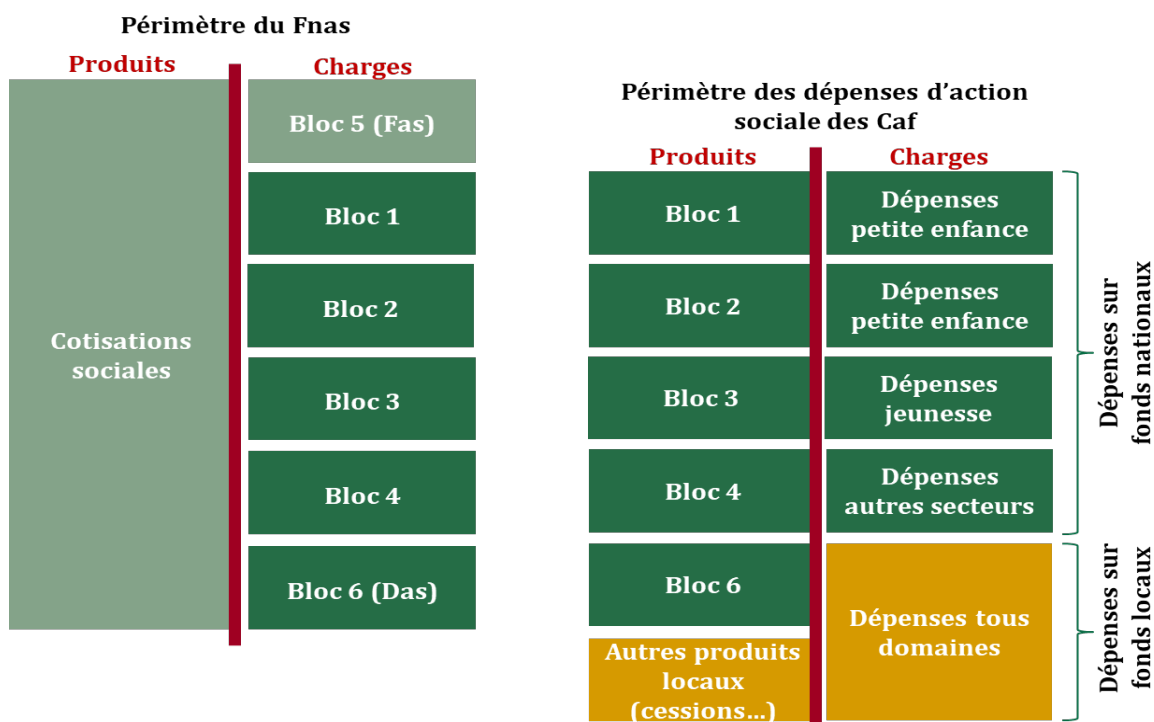
### Encadré 2 : Les périmètres respectifs du Fnas et des dépenses d'action sociale des Caf

Les périmètres respectifs du Fnas (champ de la Cog) d'une part et des dépenses d'action sociale des Caf d'autre part (champ de la VFDAS) ne coïncident pas exactement pour trois raisons principales :

- les domaines d'intervention des six blocs budgétaires de la Cog ne coïncident pas exactement avec les fonctions thématiques de la VFDAS, ni avec les domaines énumérés par l'arrêté de 2001 ;
- les dotations d'action sociale, qui constitue le sixième bloc budgétaire de la Cog, financent plusieurs domaines d'intervention ;
- le périmètre de la VFDAS est celui des dépenses d'action sociale des Caf ; à ce titre :
  - il n'inclut pas les dépenses du Fonds d'action sociale (Fas), distribuées par la Cnaf et non par le réseau des Caf, alors que celles-ci font partie du périmètre du Fnas et constituent le cinquième bloc budgétaire de la Cog ;
  - il inclut en revanche l'ensemble des dépenses effectuées sur fonds locaux, dont le périmètre dépasse l'enveloppe des dotations d'action sociale car les fonds locaux sont constitués d'autres produits (cessions d'équipements, remboursements de prêts, etc.) ; une partie de ces dépenses est par conséquent en dehors du périmètre du Fnas.

*Source : Convention d'objectifs et de gestion (Cog) entre l'État et la Cnaf pour la période 2018-2022 ; département de la gestion et du financement de l'action sociale de la Cnaf, 2023, ventilation fonctionnelle des dépenses d'action sociale (VFDAS) pour l'année 2021 ; Cnaf, États financiers, exercice 2020.*

### Graphique 2 : Schéma simplifié des périmètres respectifs du Fnas et des dépenses d'action sociale des Caf



*Source : Mission d'après Cnaf, circuit de financement 2023.*

## Annexe I

La ventilation des dépenses par nature et par niveau de décentralisation (sur fonds nationaux/sur fonds locaux) est présentée dans le tableau 2, le tableau 3 et le tableau 4.

**En 2021, les aides financières collectives (AFC), fléchées vers les partenaires (accueils de loisirs, les centres sociaux *etc.*) représentent 87 % des dépenses d'action sociale des Caf hors petite enfance.**

**Ces aides aux partenaires prennent essentiellement la forme de dépenses de fonctionnement (78 % des dépenses d'action sociale des Caf hors petite enfance), financées à 89 % sur fonds nationaux**, par le biais de prestations de service<sup>3</sup> dont le barème est national et qui peuvent par exemple financer, selon le dispositif, des heures d'intervention, des équivalents temps plein (ETP), des heures d'ouverture ou encore des lits. Le reste des AFC est constitué de dépenses d'investissement qui, contrairement aux dépenses de fonctionnement, sont majoritairement financées sur fonds locaux (133 M€ de dépenses d'investissement sur fonds locaux contre 75 M€ sur fonds nationaux en 2021). **La Cnaf estime que les coûts salariaux représentent 80 % de ces dépenses de fonctionnement** (par analogie avec les établissements d'accueil du jeune enfant (Eaje) pour lesquels une étude plus fine des coûts a été réalisée.

**Les aides financières individuelles (AFI) représentent 12 % des dépenses d'action sociale hors petite enfance. Elles sont financées à 77 % sur fonds locaux.** Elles peuvent prendre la forme de subventions directes (154 M€ de subventions fléchées vers les familles sur fonds locaux en 2021) ou de prêts (47 M€ en 2021).

**Le reliquat de 1 % est constitué des dépenses de soutien des équipements sociaux gérés en direct par les Caf, dits « services Caf », dont la branche famille s'est progressivement désengagée depuis 2001** (*cf.* encadré 3).

**Tableau 2 : Ventilation par nature des dépenses d'action sociale des Caf hors petite enfance en 2021 (en M€)**

Nature de la dépense	Fonds locaux			Fonds nationaux	Total
	Subventions	Prêts	Total		
Aides financières individuelles (AFI)	154	47	201	59	260
Aides financières collectives (AFC)	301	13	313	1 591	1 904
dont AFC de fonctionnement	180	0	180	1 516	1 696
dont AFC d'investissement	120	13	133	75	208
Services Caf	15	0	15	8	23
<b>Total</b>	<b>470</b>	<b>60</b>	<b>530</b>	<b>1 658</b>	<b>2 187</b>

*Source : Département de la gestion et du financement de l'action sociale de la Cnaf, 2023, ventilation fonctionnelle des dépenses d'action sociale (VFDAS) pour l'année 2021.*

<sup>3</sup> L'arrêté du 3 octobre 2001 relatif à l'action sociale des caisses d'allocations familiales, qui constitue la base réglementaire de l'action sociale prévoit que les dépenses d'action sociale prennent soit la forme de « prestations de service » (dépenses d'investissement ou dépenses de fonctionnement), soit de « dotations d'action sociale » (dépenses d'investissement, dépenses de fonctionnement ou aides financières aux familles).

## Annexe I

**Tableau 3 : Ventilation par nature des dépenses d'action sociale des Caf hors petite enfance en 2021 (en % du total des dépenses d'action sociale hors petite enfance)**

Nature de la dépense	Fonds locaux			Fonds nationaux	Total
	Subventions	Prêts	Total		
Aides financières individuelles (AFI)	7%	2%	9%	3%	12%
Aides financières collectives (AFC)	14%	1%	14%	73%	87%
dont AFC de fonctionnement	8%	0%	8%	69%	78%
dont AFC d'investissement	6%	1%	6%	3%	10%
Services Caf	1%	0%	1%	0%	1%
<b>Total</b>	<b>21%</b>	<b>3%</b>	<b>24%</b>	<b>76%</b>	<b>100%</b>

*Source : Département de la gestion et du financement de l'action sociale de la Cnaf, 2023, ventilation fonctionnelle des dépenses d'action sociale (VFDAS) pour l'année 2021.*

**Tableau 4 : Ventilation par nature des dépenses d'action sociale des Caf hors petite enfance entre fonds locaux et fonds nationaux en 2021**

Nature de la dépense	Fonds locaux (dont prêts)	Fonds nationaux
Aides financières individuelles (AFI)	77%	23%
Aides financières collectives (AFC)	16%	84%
dont AFC de fonctionnement	11%	89%
dont AFC d'investissement	64%	36%
Services Caf	65%	35%
<b>Total</b>	<b>24%</b>	<b>76%</b>

*Source : Département de la gestion et du financement de l'action sociale de la Cnaf, 2023, ventilation fonctionnelle des dépenses d'action sociale (VFDAS) pour l'année 2021.*

### Encadré 3 : Le transfert des équipements et services en gestion directe

Depuis 2001, la branche famille a adopté une trajectoire en faveur d'un retrait progressif de la gestion directe par les Caf des équipements et services aux familles.

Fin 2017, la Cnaf identifiait 299 services aux familles (hors centres de vacances) gérés et financés par les Caf dont le service était dispensé par 132 équipements. Par ailleurs, les Caf maintenaient en fonctionnement 35 centres de vacances (délégués en gestion à des prestataires).

Les services aux familles gérés directement par les Caf s'exerçaient dans les champs suivants :

- l'animation de la vie sociale portée par les centres sociaux ou les espaces de vie sociale ;
- la petite enfance portée par les établissements d'accueil du jeune enfant, les relais parents enfants et les lieux d'accueil enfants parents ;
- les loisirs des jeunes développés via les accueils de loisirs sans hébergement ;
- le soutien à la parentalité mis en œuvre par les activités d'accompagnement à la scolarité et les services de médiation familiale ;
- du logement des jeunes assuré par un foyer de jeune travailleur.

En 2022, les Caf gèrent désormais 152 services et maintiennent en fonctionnement 24 centres de vacances, **soit 147 services de moins et 11 centres de vacances de moins qu'en 2017.**

La Cnaf a prévu de poursuivre sa trajectoire de transfert des équipements encore gérés par les Caf, ce qui impliquera de lever les trois principaux freins identifiés dans le cadre du dialogue de gestion avec les Caf :

- les difficultés relatives à l'identification d'un repreneur fiable et intéressé dans un contexte économique complexe ;
- la gestion sensible du devenir des personnels Caf des équipements cédés ;
- la difficulté de céder un équipement dont le bâti est en mauvais état, situation générant soit des coûts pour la Caf liés à la réfection bâtiminaire en amont de la cession, soit une perte de la valeur patrimoniale au moment de la cession.

*Source : Convention d'objectifs et de gestion (Cog) entre l'État et la Cnaf pour la période 2018-2022, données de suivi sur la période 2017-2022 transmises par la Cnaf.*

### 1.3. La répartition des dépenses d'action sociale est hétérogène sur le territoire

Au sens de la Cnaf, les bénéficiaires potentiels d'action sociale désignent les foyers ayant reçu au moins une prestation légale et comprenant au moins un enfant à charge au sens des prestations familiales. **La Cnaf estime qu'il y a 6,6 M de foyers de bénéficiaires potentiels d'action sociale en 2022 (soit un peu moins d'un quart des foyers<sup>4</sup>). Chaque foyer bénéficiaire potentiel reçoit ainsi en moyenne l'équivalent de 330 € par an (hors petite enfance), qui se décomposent en :**

- ◆ 214 € au titre des dépenses « enfance et jeunesse » ;
- ◆ 63 € au titre des dépenses « animation de la vie sociale » ;
- ◆ 23 € au titre des dépenses « parentalité et prévention de la radicalisation » ;
- ◆ 20 € au titre des dépenses « aide à domicile et secours » ;
- ◆ 9 € au titre des dépenses « logement et habitat ».

La ventilation territoriale des dépenses d'action sociale hors petite enfance, pondérées par le nombre de foyers bénéficiaires potentiels de chaque département pour la France métropolitaine (cf. graphique 3), est présentée pour les cinq principaux champs d'intervention, par ordre d'importance décroissant : l'enfance et la jeunesse (cf. graphique 4), l'animation de la vie sociale (cf. graphique 5), la parentalité et la prévention de la radicalisation (cf. graphique 6), l'aide à domicile et les secours (cf. graphique 7) et le logement et l'habitat (cf. graphique 8).

#### La répartition de ces dépenses est hétérogène entre les Caf :

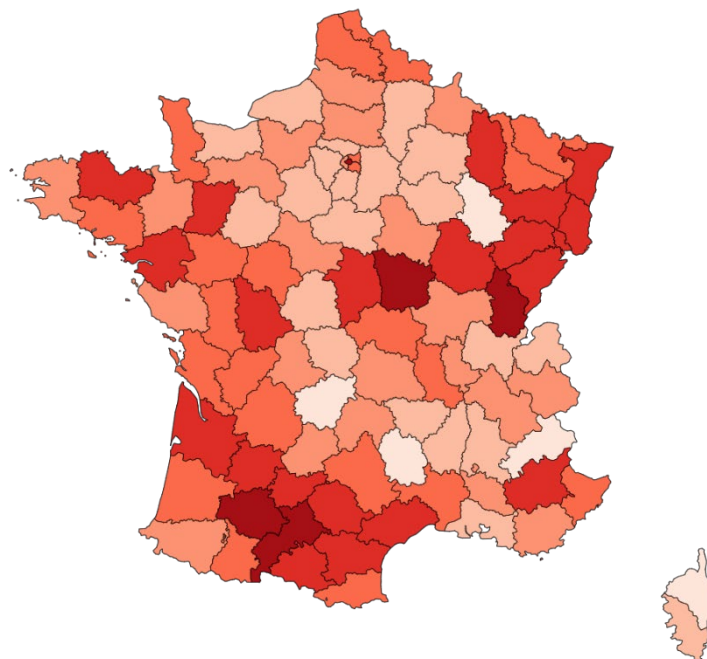
- ◆ comparativement aux autres Caf, les Caf du sud-ouest de la France dépensent plus dans le champ de l'enfance et de la jeunesse d'une part (542 €/bénéficiaire potentiel dans le Gers, contre 69 € en Guyane) et de la parentalité d'autre part ; cette répartition territoriale est à l'image des déséquilibres observés au niveau global dans la ventilation des dépenses d'action sociale hors petite enfance (746 €/bénéficiaire potentiel dans le Gers contre 133 € en Guyane) ;
- ◆ les dépenses consacrées à l'animation de la vie sociale et ramenées au nombre de bénéficiaires potentiels sont plus importantes dans les départements du centre de la France (192 €/bénéficiaire potentiel dans la Nièvre, contre une moyenne de 63 €) ;
- ◆ l'aide à domicile, les secours et les dépenses liées au logement et à l'habitat sont quant à elles davantage concentrées dans les départements du Nord et de la côte Atlantique, avec un poids très marqué de ce dernier type de dépenses dans le département du Pas-de-Calais (40 €/bénéficiaire potentiel, contre une moyenne de 9€).

---

<sup>4</sup> Selon les dernières données disponibles de l'Insee, le nombre de ménages s'élevait à 29,5 millions en France en 2017).

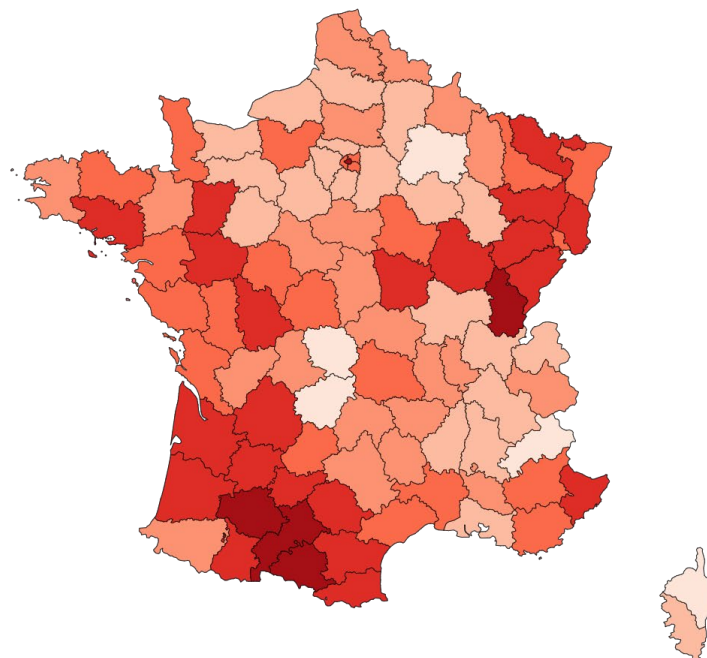
## Annexe I

**Graphique 3 : Ventilation territoriale des dépenses d'action sociale hors petite enfance par bénéficiaire potentiel en 2021**



*Source : Ventilation fonctionnelle des dépenses d'action sociale (VFDAS) des 96 Caf métropolitaines pour l'année 2021 ; Cnaf, Données sur les bénéficiaires potentiels entre 2018 et 2022.*

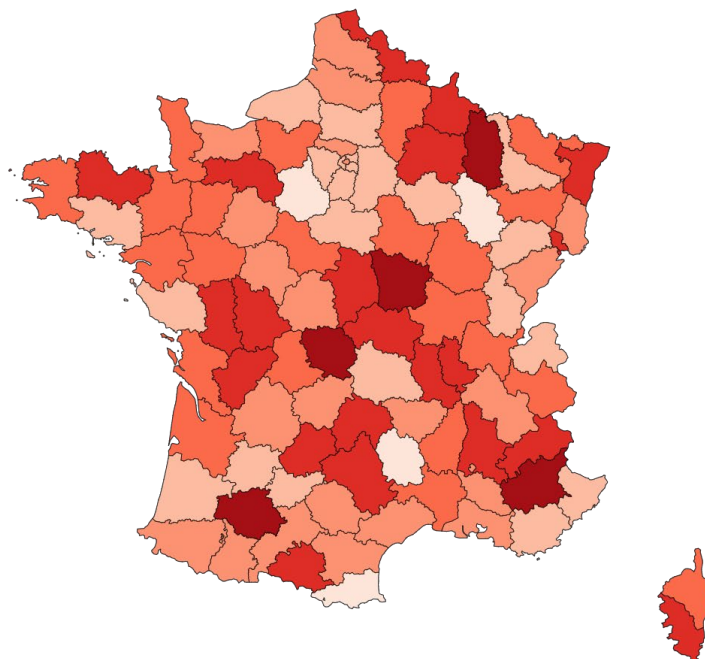
**Graphique 4 : Ventilation territoriale des dépenses « enfance et jeunesse » par bénéficiaire potentiel en 2021**



*Source : Ventilation fonctionnelle des dépenses d'action sociale (VFDAS) des 96 Caf métropolitaines pour l'année 2021 ; Cnaf, Données sur les bénéficiaires potentiels entre 2018 et 2022.*

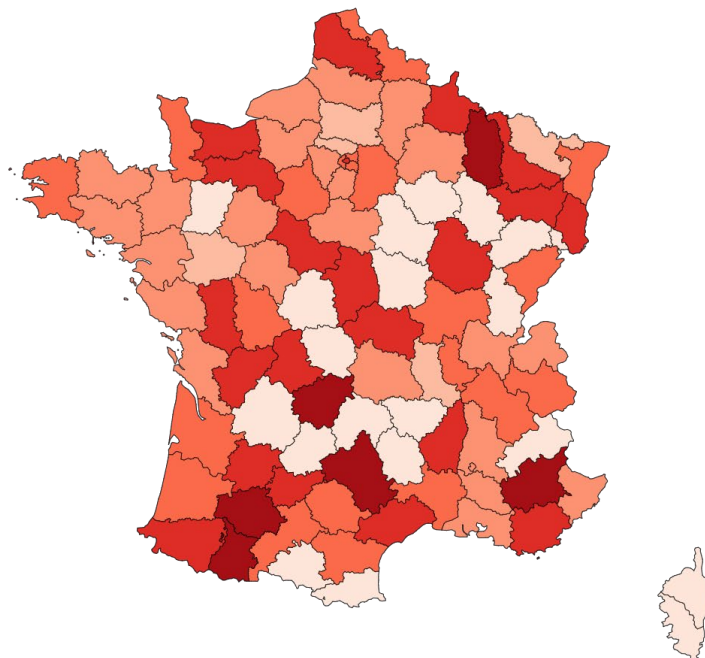
## Annexe I

**Graphique 5 : Ventilation territoriale des dépenses « animation de la vie sociale » par bénéficiaire potentiel en 2021**



*Source : Ventilation fonctionnelle des dépenses d'action sociale (VFDAS) des 96 Caf métropolitaines pour l'année 2021 ; Cnaf, Données sur les bénéficiaires potentiels entre 2018 et 2022.*

**Graphique 6 : Ventilation territoriale des dépenses « parentalité et prévention de la radicalisation » par bénéficiaire potentiel en 2021**

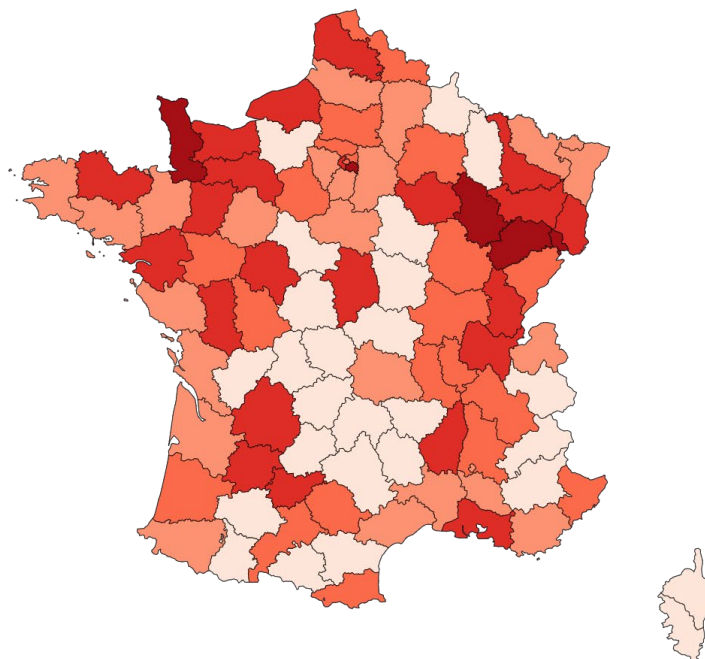


*Source : Ventilation fonctionnelle des dépenses d'action sociale (VFDAS) des 96 Caf métropolitaines pour l'année 2021 ; Cnaf, Données sur les bénéficiaires potentiels entre 2018 et 2022.*



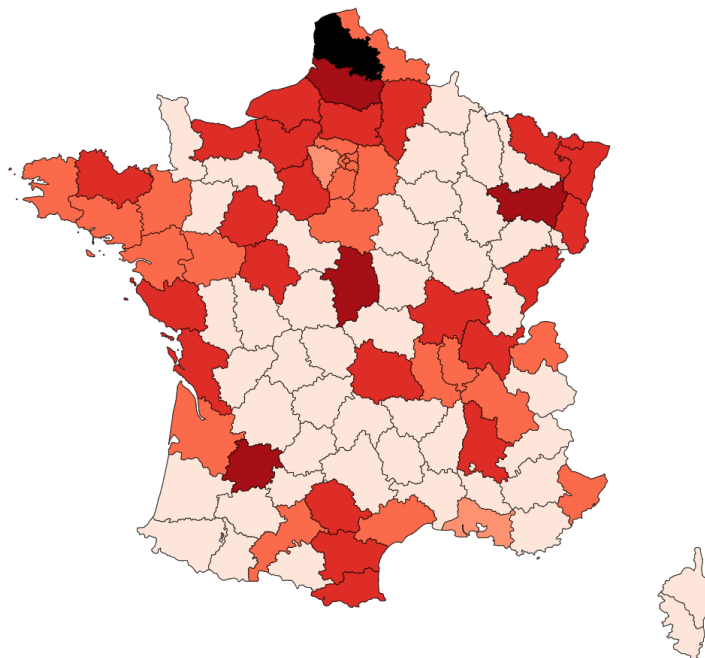
## Annexe I

**Graphique 7 : Ventilation territoriale des dépenses « aide à domicile et secours » par bénéficiaire potentiel en 2021**



*Source : Ventilation fonctionnelle des dépenses d'action sociale (VFDAS) des 96 Caf métropolitaines pour l'année 2021 ; Cnaf, Données sur les bénéficiaires potentiels entre 2018 et 2022.*

**Graphique 8 : Ventilation territoriale des dépenses « logement et habitat » par bénéficiaire potentiel en 2021**



*Source : Ventilation fonctionnelle des dépenses d'action sociale (VFDAS) des 96 Caf métropolitaines pour l'année 2021 ; Cnaf, Données sur les bénéficiaires potentiels entre 2018 et 2022.*



#### 1.4. Les dépenses du Fnas, de nature contractuelle, sont couvertes par des contrats dont la maturité moyenne est de cinq ans

Les aides financières individuelles (AFI), au même titre que les aides financières collectives, sont de nature contractuelle dans la mesure où elles ne répondent pas à des conditions légales. Le versement de ces AFI se fait sur la base des règlements intérieurs d'action sociale des Caf.

Les aides aux partenaires et les dépenses à destination des « services Caf », qui représentent 88 % des dépenses d'action sociale en 2021, sont également contractualisées. Les contrats afférents ont généralement une maturité de cinq ans, à l'exception des dépenses contractualisées avec les partenaires les plus fragiles pour lesquelles les maturités peuvent être plus courtes.

Au 31 décembre 2022, 34 325 contrats sont en cours, dont 18 531 (54 %) sont couverts par une convention territoriale globale (CTG) (cf. tableau 5). Sur ce stock de 18 531 contrats, plus de la moitié (54 %) arriveront à échéance d'ici le 31 décembre 2023 et l'intégralité arrivera à expiration d'ici le 31 décembre 2026.

**Tableau 5 : Ventilation du stock de contrats en cours au 31 décembre 2022 par dispositif et par date de fin de contrat**

Dispositif	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Accueil de loisirs sans hébergement (Alsh)	32%	19%	21%	18%	9%	0%
Aide et accompagnement à domicile (Aad)	43%	16%	14%	9%	19%	0%
Contrat local d'accompagnement à la scolarité (Clas)	0%	73%	5%	9%	13%	0%
Lieu d'accueil enfants parents (Laep)	31%	20%	23%	20%	6%	0%
Médiation familiale (MF)	37%	20%	14%	18%	10%	0%
Structure Jeunesse	29%	26%	23%	14%	8%	0%
<b>Total</b>	<b>28%</b>	<b>26%</b>	<b>19%</b>	<b>17%</b>	<b>9%</b>	<b>0%</b>

*Source : Département de la gestion et du financement de l'action sociale de la Cnaf, 2023, suivi des échéances des contrats en cours au 31 décembre 2022.*

La mission n'a pu actualiser l'échéancier des contrats en cours – dont certains ont pu être renouvelés début 2023 mais quoi qu'il en soit, un sur cinq arrivera à échéance en 2024, ce qui n'est pas négligeable. Au-delà de cette information manquante, la mission constate le très grand étalement de conventions quinquennales dont beaucoup vont ainsi valoir sur deux Cog, alors même que les cadrages financiers n'ont pas encore été arbitrés. Cette rigidification de la dépense, si elle peut s'expliquer par le double souci de donner de la visibilité aux acteurs et de ne pas concentrer toutes les signatures à une même date, paraît excessive.

La mission recommande que les conventions fassent l'objet d'une concentration progressive aux échéances des Cog et qu'à défaut, des clauses de révision explicite soient introduites quand ce n'est pas le cas.

## **2. Les dépenses du Fnas hors petite enfance et hors dotations d'action sociale (qui ont connu un changement de périmètre) ont augmenté de 18 % entre 2017 et 2022, essentiellement du fait d'un effet prix**

### **2.1. Depuis 2009, la croissance annuelle moyenne du Fnas hors petite enfance est de 2 %, cette croissance étant presque toujours inférieure à la trajectoire prévue par les Cog successives**

Entre 2009 et 2022, les dépenses du Fnas hors petite enfance ont augmenté de 18 % tandis que les dépenses fléchées vers la petite enfance ont quasiment doublé sur la même période. La croissance du Fnas tous blocs confondus s'élève quant à elle à 59 % (cf. tableau 6).

Sur cette même période, la croissance annuelle moyenne du Fnas hors petite enfance s'élève à 2 % (cf. tableau 7 et tableau 8) :

- ◆ sur la Cog 2009-2012<sup>5</sup>, les dépenses réalisées ont crû de 3 % par an en moyenne, alors que la Cog prévoyait une croissance annuelle moyenne de 4 % ;
- ◆ sur la Cog 2013-2017, les dépenses réalisées ont également augmenté de 3 % par an en moyenne, alors que la Cog prévoyait une croissance annuelle moyenne de 5 % ;
- ◆ enfin sur la Cog 2018-2022, les dépenses réalisées ont crû de 1 % par an en moyenne, ainsi que le prévoyait la Cog.

Le graphique 9 présente l'évolution des dépenses réalisées sur la période 2005-2022 sur chaque bloc budgétaire hors petite enfance, ainsi que la trajectoire de dépenses prévue par les Cog successives.

Les trajectoires des dépenses réalisées sur le bloc 4 « autres secteurs » (+ 101 % sur la période 2009-2022) et le bloc 5 « Fas » (-49 % sur la même période) s'écartent peu de celles prévues par les Cog. *A contrario*, celles du bloc 3 « enfance jeunesse » et du bloc 6 « dotations d'action sociale » s'en écartent plus sensiblement :

- ◆ en ce qui concerne le bloc 3, le décrochage observé pendant la Cog 2013-2017 est imputable à un développement des heures de temps d'activité périscolaire (Tap) plus faible que prévu ;
- ◆ en ce qui concerne le bloc 6, le décrochage observé à partir de 2020 découle de la mise en œuvre du budget commun de gestion et le transfert des crédits correspondant à la masse salariale du Fnas vers le Fonds national de gestion administrative (Fnga) (cf. encadré 1) : les dotations d'action sociale, qui étaient quasiment constantes depuis 2009, ont été divisées par presque 2 entre 2019 (829 M€) et 2020 (445 M€).

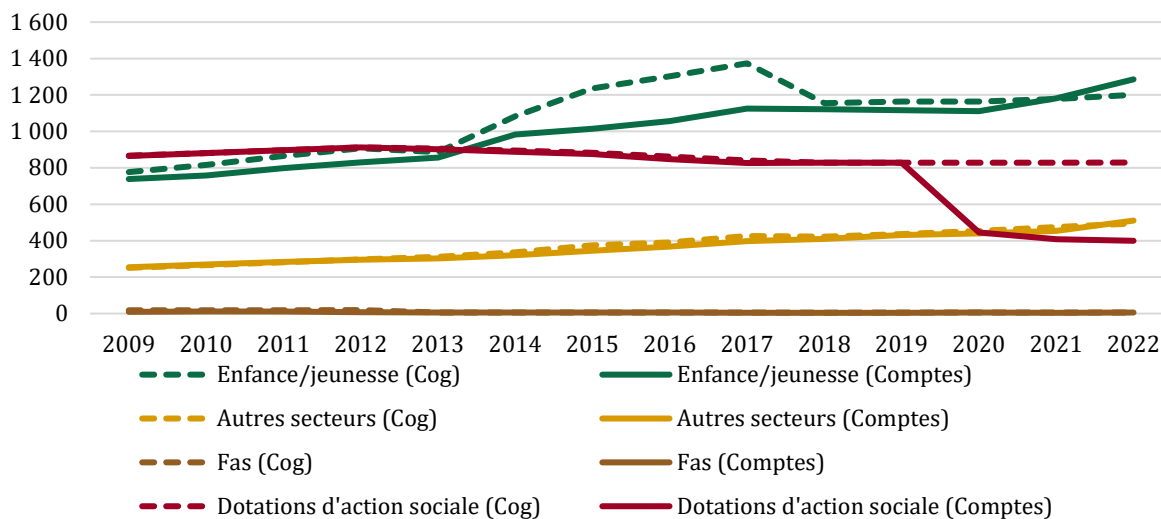
**Du fait de ce changement de périmètre, les dépenses du Fnas hors petite enfance ont diminué de 7 % entre 2017 et 2022. Hors Das, les dépenses ont augmenté de 18 % entre 2017 et 2022.**

---

<sup>5</sup> Jusqu'en 2012 inclus, les Cog étaient d'une durée de quatre ans. À partir de la Cog 2013-2017, la durée a été portée à cinq ans.

## Annexe I

**Graphique 9 : Évolution des dépenses prévisionnelles (Cog) et des dépenses réalisées (comptes) sur la période 2009-2022 pour les blocs budgétaire relevant du périmètre de la mission (en M€)**



*Source : Département de la gestion et du financement de l'action sociale de la Cnaf, 2023, dépenses prévues par les Cog et comptes pour les années 2009 à 2022.*

**Tableau 6 : Croissance des dépenses réalisées sur la période 2009-2022**

Bloc budgétaire	2009 (en M€)	2022 (en M€)	Évolution 2009-2022
1. Accueil du jeune enfant : financements annuels	1 888 738	3 576 347	89%
2. Accueil du jeune enfant : financements pluriannuels	73 347	299 063	308%
Ecriture corrective	0	19 178	Non applicable (N.A.)
<b>Périmètre hors mission</b>	<b>1 962 085</b>	<b>3 875 410</b>	<b>98%</b>
3. Enfance et jeunesse	738 529	1 285 815	74%
4. Autres secteurs	254 129	510 386	101%
5. Fonds d'Action Sociale	9 784	4 952	-49%
6. Dotations d'action sociale et subventions d'équilibre	865 279	399 481	-54%
<b>Périmètre mission</b>	<b>1 867 720</b>	<b>2 200 634</b>	<b>18%</b>
Total Fnas	3 829 805	6 095 222	59%

*Source : Département de la gestion et du financement de l'action sociale de la Cnaf, 2023, comptes pour les années 2009 à 2022.*

## Annexe I

**Tableau 7 : Croissance annuelle moyenne sur chaque Cog (en %) des dépenses prévues par les Cog successives sur la période 2009-2022**

Cog	2009-2012	2013-2017	2018-2022
Accueil du jeune enfant (AJE) - annuel	10%	9%	3%
AJE - pluriannuel	12%	11%	9%
<b>Périmètre hors mission</b>	<b>10%</b>	<b>9%</b>	<b>3%</b>
Enfance et jeunesse	7%	11%	1%
Autres secteurs	4%	8%	4%
Fas	17%	-2%	4%
Dotations d'action sociale	2%	-2%	0%
<b>Périmètre mission</b>	<b>4%</b>	<b>5%</b>	<b>1%</b>
Total du Fnas	7%	8%	2%

*Source : Conventions d'objectifs et de gestion (Cog) entre l'État et la Cnaf pour les périodes 2009-2012, 2013-2017 et 2018-2022 ; département de la gestion et du financement de l'action sociale de la Cnaf, 2023, dépenses prévues par les Cog pour les années 2005 à 2022 et comptes pour les années 2008, 2012 et 2017.*

**Tableau 8 : Croissance annuelle moyenne sur chaque Cog (en %) des dépenses réalisées sur la période 2009-2022**

Cog	2009-2012	2013-2017	2018-2022
Accueil du jeune enfant (AJE) - annuel	7%	6%	2%
AJE - pluriannuel	31%	25%	27%
<b>Périmètre hors mission</b>	<b>8%</b>	<b>5%</b>	<b>3%</b>
Enfance et jeunesse	5%	6%	3%
Autres secteurs	4%	6%	5%
Fas	-9%	-8%	3%
Dotations d'action sociale	2%	-2%	-11%
<b>Périmètre mission</b>	<b>3%</b>	<b>3%</b>	<b>1%</b>
Total du Fnas	6%	4%	1%

*Source : Conventions d'objectifs et de gestion (Cog) entre l'État et la Cnaf pour les périodes 2009-2012, 2013-2017 et 2018-2022 ; département de la gestion et du financement de l'action sociale de la Cnaf, 2023, comptes pour les années 2005 à 2022.*

### 2.2. L'augmentation des dépenses du Fnas hors petite enfance sur la dernière Cog résulte davantage d'un effet prix que d'un effet volume, principalement du fait d'une contraction de l'activité des Alsh et de l'aide à domicile

Le poids relatif des effets prix et des effets volumes a évolué entre l'avant-dernière Cog (2013-2017) et la dernière Cog (2018-2022) (cf. tableau 10).

**Lors de l'avant-dernière Cog, l'indice mixte prix-salaire** (indice composé à 20% de l'indice d'évolution des prix et de 80 % de l'indice d'évolution d'un salaire moyen par tête) **était de 1,85 %**. L'effet prix annuel peut ainsi être approximé à 101,85 %<sup>6</sup> sur la période 2012-2017<sup>7</sup>. Cet effet-prix est à comparer aux effets-volumes contrastés des quatre blocs budgétaires qui constituent le Fnas hors petite enfance :

<sup>6</sup> Dans toute la suite de l'annexe, les effets prix et volume sont présentés sous cette forme : un effet prix de 101,85% signifie donc que la dépense a crû 1,85% à cause de cet effet et à l'inverse, un effet volume de 99,50% signifierait que la dépense aurait baissé de 0,5% à cause de cet effet. Cette présentation un peu inhabituelle facilite la perception, le calcul et la combinaison des différents effets.

<sup>7</sup> Il s'agit d'une approximation dans la mesure où tous les dispositifs ne sont pas indexés sur l'indice mixte prix-salaire, de sorte que l'effet-prix peut être plus fort ou plus faible sur certains dispositifs. Cependant, dans la mesure où la majorité des dépenses sont indexées sur cet indice, il s'agit d'une estimation raisonnable de l'effet-prix global.

- ♦ **pour bloc 3 « Enfance et jeunesse », l'effet-volume global** (plus précisément l'effet volume déflaté, qui s'obtient en divisant l'évolution des dépenses par l'effet prix<sup>8</sup>) **est plus fort que l'effet prix** ; cet effet volume de 104,33 % résulte de l'augmentation significative de l'activité des Alsh dans le contexte de la réforme des temps scolaires (réforme « Peillon » en 2013<sup>9</sup>) ;
- ♦ **pour le bloc 4 « Autres secteurs », l'effet-volume global (104,19 %) est également plus fort que l'effet prix**, ce qui résulte notamment de la montée en puissance des Laep, de la médiation familiale et des Reaap ; *a contrario*, l'activité d'aide à domicile est en contraction (effet volume strictement inférieur à 100 %) ;
- ♦ **pour les blocs 5 et 6 en revanche**, les dépenses, pourtant indexées sur l'indice mixte prix-salaire, ont baissé, ce qui traduit une **contraction des volumes** (effet volume strictement inférieur à 100 %).

**Lors de la dernière Cog, l'indice mixte prix-salaire était de 1,50%**, de sorte que l'effet-prix annuel peut être approximé à 101,50 % sur la période 2017-2022. Sur les 18 dispositifs pour lesquels un effet volume 2017-2022 peut être calculé :

- ♦ **11 dispositifs, qui représentent 46 % des dépenses du Fnas hors petite enfance en 2022, ont vu leur effet volume diminuer par rapport à la Cog précédente** ; c'est en particulier le cas des Alsh, et plus précisément des PSO périscolaire (ralentissement de la croissance de l'activité) et l'Asre (contraction de l'activité dans le contexte de la réforme « Blanquer » en 2017<sup>10</sup>) ainsi que pour l'aide à domicile ; l'effet-volume de la Das diminue également fortement du fait du changement de périmètre opéré en 2020 (cf. encadré 1) ;
- ♦ **7 dispositifs, qui représentent 23 % des dépenses du Fnas hors petite enfance en 2022, ont au contraire vu leur effet volume augmenter** ; c'est en particulier le cas de la PSO extrascolaire, des FJT, de la médiation familiale, des centres sociaux et de la PS vacances avec accompagnement social.

**À l'échelle du total des dépenses du Fnas hors petite enfance, l'effet volume est globalement plus faible que l'effet prix lors de la dernière Cog. Les deux principaux facteurs sont :**

- ♦ **la baisse globale de l'activité des Alsh**, due à la fois à l'évolution de l'Asre (en 2022, seulement 10 % des collectivités ont conservé une organisation du temps scolaire sur 4,5 jours<sup>11</sup>) et à la baisse des effectifs d'enfants scolarisés (-4 % entre 2018 et 2022<sup>12</sup>) ;
- ♦ **la baisse constante depuis 2010 des heures d'intervention d'aide à domicile** (-38 % entre 2010 et 2019<sup>13</sup>).

<sup>8</sup> Plus précisément, pour connaître l'effet volume déflaté pour le bloc « enfance et jeunesse » sur la période 2012-2017 s'obtient en divisant le total des dépenses du bloc en 2017 (1 125 190 K€) par le total des dépenses en 2012 (830 433 K€), puis en élevant ce ratio à la puissance 1/5 (pour avoir une évolution annualisée) et en enfin en divisant ce résultat par l'effet-prix sur la période (101,85%). On obtient ainsi un effet volume déflaté de 104,33 %.

<sup>9</sup> Décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013 relatif à l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires.

<sup>10</sup> Décret n° 2017-1108 du 27 juin 2017 relatif aux dérogations à l'organisation de la semaine scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires.

<sup>11</sup> Commission d'action sociale de la Cnaf, Bilan et perspectives sur le soutien aux accueils de loisirs sans hébergement, 18 octobre 2022.

<sup>12</sup> Commission d'action sociale de la Cnaf, Bilan et perspectives sur le soutien aux accueils de loisirs sans hébergement, 18 octobre 2022.

<sup>13</sup> Commission d'action sociale de la Cnaf, L'aide à domicile, simplification du financement, 15 juin 2021.

## Annexe I

À ces deux effets structurels s'est ajouté l'effet conjoncturel de la crise sanitaire. Les équipements ont en effet été contraints de réduire leur amplitude d'ouverture voire de fermer leur accueil (absence de personnel malade du Covid-19, consignes de confinement réduisant la fréquentation des structures, annulation des actions de certains porteurs de projets, etc.)<sup>14</sup>.

**Tableau 9 : Évolution des volumes associés aux principales prestations de service entre 2012 et 2022**

Dispositifs (unité d'œuvre)	Volumes (en unités d'œuvre)			Évolution (en %)	
	2012	2017	2022	Variation 2012 - 2017	Variation 2017 - 2022
PSO Alsh (heures)	729 738 549	1 069 428 523	1 046 360 497	46,5%	-2,2%
dont PSO extrascolaire	325 623 068	326 784 907	360 231 494	0,4%	10,2%
dont PSO périscolaire (y compris mercredis)	404 115 480	562 818 875	656 806 895	39,3%	16,7%
dont Asre	Non applicable (N.A.)	179 824 741	29 322 107	N.A.	-83,7%
PS Jeune (ETP proratisés)	N.A.	N.A.	1 491	N.A.	N.A.
FJT (lits proratisés)	47 234	49 451	52 932	4,7%	7,0%
Laep (heures d'ouverture + heures d'organisation)	N.A.	557 022	657 958	N.A.	18,1%
Laep (heures ouverture uniquement)	333 753	398 857	N.A.	19,5%	N.A.
Médiation familiale	255	387	482	51,6%	24,6%
Centres sociaux, animation globale (nombre de dossiers)	2 104	2 279	2 373	8,3%	4,1%
Centres sociaux, animation famille (ETP*durée ouverture.)	1 711	2 026	2 208	18,5%	9,0%
Espaces de vie sociale (nombre de dossiers)	860	1 176	1 668	36,7%	41,8%

*Source : Département de la gestion et du financement de l'action sociale de la Cnaf, 2023, tableau de suivi des volumes associés aux principales prestations de service.*

<sup>14</sup> Commission d'action sociale de la Cnaf, Pandémie de Covid-19, mesures de neutralisation des périodes de fermeture ou de réduction d'activité dans le calcul des prestations de service, 15 décembre 2020.

Tableau 10 : Décomposition prix/volume de l'évolution des dépenses du Fnas hors petite enfance entre 2012 et 2022

Dispositif	Dépenses (en K€)			Effet prix		Effet volume réel		Effet volume déflaté	
	2012	2017	2022	2012-2017	2017-2022	2012-2017	2017-2022	2012-2017	2017-2022
PSO Alsh	349 533	586 904	615 192	101,85%	101,50%	107,94%	99,56%	108,91%	99,45%
dont PSO extrascolaire	223 132	180 221	218 285	101,88%	101,40%	100,07%	101,97%	94,05%	102,47%
dont PSO périscolaire (y compris mercredis)	126 401	305 716	381 460	101,88%	100,33%	106,85%	103,14%	117,12%	104,18%
dont Asre	0	100 967	15 447	N.A.	100,37%	N.A.	69,58%	N.A.	68,44%
Bonus territoire et Cej	439 450	459 942	442 540	N.A.	N.A.	N.D.	N.D.	N.A.	N.A.
FPT enfance jeunesse	16 423	47 132	155 536	N.A.	N.A.	N.D.	N.D.	N.A.	N.A.
PS Jeunes	0	0	25 747	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
FJT	25 027	28 061	31 986	101,85%	101,50%	100,92%	101,37%	100,46%	101,14%
Promeneurs du Net	0	1 258	4 445	100,00%	100,00%	N.D.	N.D.	N.A.	128,71%
Aides au Bafa	0	1 892	1 416	N.A.	100,00%	N.D.	N.D.	N.A.	94,37%
Paej	0	0	8 953	N.A.	N.A.	N.D.	N.D.	N.A.	N.A.
<b>Sous-total bloc 3 "Enfance et jeunesse"</b>	<b>830 433</b>	<b>1 125 190</b>	<b>1 285 815</b>	<b>101,85%</b>	<b>101,50%</b>	<b>N.A.</b>	<b>N.A.</b>	<b>104,33%</b>	<b>101,19%</b>
Prévention de la radicalisation	0	2 004	3 128	100,00%	100,00%	N.D.	N.D.	N.A.	N.A.
Laep	6 759	10 903	13 776	101,85%	101,50%	103,63%	103,39%	108,04%	103,24%
Clas	23 446	30 454	34 888	101,85%	100,60%	N.D.	N.D.	103,46%	102,15%
Médiation familiale	13 403	20 155	27 863	105,52%	101,50%	108,68%	104,50%	102,82%	105,11%
Espaces rencontres	0	5 949	20 993	N.A.	116,59%	N.D.	N.D.	N.A.	110,37%
Reaap	7 948	27 733	42 838	N.A.	N.A.	N.D.	N.D.	N.A.	N.A.
Vacances avec accompagnement social	369	537	11 461	101,85%	101,50%	N.D.	N.D.	105,81%	181,74%
Aide à domicile	95 896	98 169	97 636	101,85%	105,26%	N.D.	N.D.	98,64%	94,90%
FPT logement	0	0	3 968	N.A.	N.A.	N.D.	N.D.	N.A.	N.A.
Centres sociaux, animation globale	116 940	138 856	167 727	101,85%	101,50%	101,61%	100,81%	101,62%	102,32%
Centres sociaux, animation famille	21 910	41 434	50 445	110,45%	101,50%	103,44%	101,73%	102,84%	102,48%
EVS	9 315	22 078	35 662	110,45%	101,50%	106,46%	107,24%	107,59%	108,44%
<b>Sous-total bloc 4 "Autres secteurs"</b>	<b>295 986</b>	<b>398 272</b>	<b>510 386</b>	<b>101,85%</b>	<b>101,50%</b>	<b>N.A.</b>	<b>N.A.</b>	<b>104,19%</b>	<b>103,53%</b>
Bloc 5 "Fas"	7 069	4 278	4 952	101,85%	101,50%	N.D.	N.D.	88,80%	101,45%
Bloc 6 "Das"	912 111	826 934	399 481	101,85%	101,50%	N.D.	N.D.	96,28%	85,18%
<b>Total</b>	<b>2 045 598</b>	<b>2 354 674</b>	<b>2 200 633</b>	<b>101,85%</b>	<b>101,50%</b>	<b>N.A.</b>	<b>N.A.</b>	<b>100,99%</b>	<b>97,20%</b>

Source : Département de la gestion et du financement de l'action sociale de la Cnaf, 2023, comptes pour les années 2017 et 2022 et tableau de suivi des volumes et des barèmes associés aux prestations de service ; direction de la sécurité sociale, tableau de suivi des dépenses du Fnas sur la période 2018-2022.



### 2.3. Les projections de la Cnaf pour la prochaine Cog revendiquent une continuité forte en s'appuyant sur le même indice mixte-prix salaire et des volumes estimés qui prolongent en général la Cog précédente

Dans sa demande initiale<sup>15</sup>, les dépenses du Fnas hors petite enfance augmenteraient à hauteur de 7,2 % par an, soit une hausse de 882 M€ en valeur absolue dont les deux tiers imputables au tendanciel<sup>16</sup> (+ 4,9 %/an) et un tiers aux mesures nouvelles (+306 M€). Les dépenses consacrées à la petite enfance, hors champ de la mission, augmenteraient quant à elles de 7,8 %/an et de 1 776 M€ en valeur absolue, dont 788 M€ liés au tendanciel (+3,8 %) et 989 M€ liés aux mesures nouvelles (cf. tableau 10).

L'indice mixte prix-salaire retenu par la Cnaf s'élève à 2,74 % (contre 1,50 % sur la dernière Cog). Comme pour la Cog précédente, les paramètres de cet indice – dont la méthode de calcul reste inchangée – sont établis à partir des projections sur les prix et les salaires retenues par la DSS dans ses propres travaux. Pour certains dispositifs, l'effet prix est fixé à zéro (gel de l'effet prix).

Les effets-volumes de chaque dispositif du Fnas ont été obtenus de la manière suivante (cf. tableau 11) :

- ♦ dès que c'était possible, en reprenant les effets volumes réels observés pour la précédent Cog (lorsque les données d'activité le permettaient) ;
- ♦ à défaut en calculant les effets volumes déflatés, obtenus en divisant l'évolution des dépenses sur la période 2017-2022 par l'effet prix (cf. *supra*) ; c'est en particulier le cas pour les FJT, qui financent des ETP mais pour lesquels l'unité d'œuvre utilisée dans les mesures d'activité est le lit (l'évolution du nombre de lit n'est ainsi pas adaptée pour calculer l'effet volume) ;
- ♦ pour certains dispositifs, l'effet volume est déterminé par analogie avec d'autres dispositifs (cas par exemple des Paej, indexés sur l'effet volume des Alsh) ou encore fixé de manière arbitraire (cas des espaces de rencontre et des EVS).

Dans la première version des demandes de la Cnaf, l'effet volume du tendanciel du Fnas hors petite enfance (déflaté) était ainsi évalué à 2,2 %.

Ces demandes ne rentraient toutefois pas dans la trajectoire prévue par le PLFSS pour 2023 et le LPFP (cf. tableau 9). La trajectoire prévue dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 (PLFSS) et dans la loi de programmation des finances publiques pour 2023-2027 est en effet volontariste sur le champ des dépenses d'accueil du jeune enfant, pour accompagner la création du service public de la petite enfance (SPPE), hors champ de la mission.

Tableau 9 : Trajectoire prévue dans le PLFSS pour 2023 et la LPFP

En M€	Réel 2022	2023	2024	2025	2026	2027
Trajectoire PLFSS 2023 / LPFP	6 095	6 249	6 826	7 017	7 454	8 140
Dont SPPE			250	250	575	900

Source : DSS, note du 2 mai 2023.

<sup>15</sup> Chiffres du 2 mai 2023.

<sup>16</sup> Le « tendanciel » de la dépense désigne la progression d'une dépense liée à sa dynamique naturelle, toutes choses égales par ailleurs. Cette estimation est fondée sur l'appréciation des déterminants de la dépense et de leur évolution. Le tendanciel doit donc être distingué de l'impact des décisions nouvelles, qu'il s'agisse de moyens nouveaux ou d'économie.

## Annexe I

Dans sa note à destination des ministres en charge des comptes publics et des solidarités en date du 2 mai 2023, la DSS indiquait que la croissance de 60% des volumes retenue par la CNAF (soit 80M€ pour 140M€ d'exécuté en 2022) sur l'ensemble du champ de la parentalité lui paraissait excessive, plus de deux fois supérieure à ce qui avait été observé dans la précédente Cog et pointait en conséquence le risque de sous-exécution si cette hypothèse était retenue. L'effet volume pour les aides au Bafa (103,14 %, fixé par analogie avec l'effet volume réel observé pour les Alsh sur la période 2017-2022) apparaît surestimé au regard de l'effet volume déflaté de ce dispositif (94,37 % sur la période 2017-2022) et des nombreux freins qui entourent ce dispositif (cf. annexe III).

Au 30 mai 2023, la dernière version (V23) des négociations techniques respectait l'enveloppe budgétaire PLFSS/LPFP, grâce à une diminution globale de l'effet-prix (y compris des gels sur certaines mesures), une confirmation de l'abandon des mesures identifiées par la DSS (cf. *supra*), une prise en charge des mesures du Pacte des solidarités par les fonds locaux, ainsi qu'une diminution de l'enveloppe petite enfance. **Au total, les discussions techniques ont conduit à réduire la demande initiale de la Cnaf hors périmètre petite enfance de 250 M€** (soit l'équivalent de 12 % du Fnas hors petite enfance en 2022 et 9 % en 2027).

**Dans cette nouvelle version des projections budgétaires, l'augmentation annuelle du Fnas hors petite enfance serait ainsi réduite à +5,5 %/an (+644 M€ en valeur absolue). Le tendanciel du Fnas hors petite enfance augmenterait de 3,6 %/an, pour un effet prix de +2,7 %/an et un effet volume (déflaté) de 0,9 %.**

## Annexe I

**Tableau 10 : Évolution des maquettes budgétaires entre le 2 et le 30 mai 2023**

Maquette financière		Montant (en M€)		
		Petite enfance	Hors petite enfance	Total
Maquette Cnaf au 02/05/23 (demandes initiales de la Cnaf)	Référence 2022	3 895	2 122	6 016 <sup>17</sup>
	Évolution 2022-2027	1 776	882	2 658
	dont tendanciel	788	576	1 363
	dont mesures nouvelles	989	306	1 295
	<b>Atterrissage 2027</b>	<b>5 671</b>	<b>3 004</b>	<b>8 675</b>
	Augmentation annuelle (en %/an)	7,8%	7,2%	7,6%
	dont tendanciel	3,8%	4,9%	4,2%
	Variation 2022-2027 (en M€)	1776	882	2658
Maquette services techniques Cnaf-État au 30/05/23 (respectant la trajectoire LFSS-LPFP)	Référence 2022	3 895	2 110 <sup>18</sup>	6 005 <sup>19</sup>
	Évolution 2022-2027	1 491	644	2 135
	dont tendanciel	651	413	1 064
	dont mesures nouvelles	840	231	1 071
	<b>Atterrissage 2027</b>	<b>5 386</b>	<b>2 754</b>	<b>8 140</b>
	Augmentation annuelle (en %/an)	6,7%	5,5%	6,3%
	dont tendanciel	3,1%	3,6%	3,3%
	Variation 2022-2027 (en M€)	1491	644	2135
<b>Ecart demandes initiales de la Cnaf / trajectoire LFSS-LPFP</b>		<b>285</b>	<b>250</b>	<b>535</b>

*Source : Note DSS du 2 mai 2023 ; DSS, maquette budgétaire au 30 mai 2023.*

**Tableau 11 : Hypothèses pour l'effet volume de chacun des dispositifs du Fnas hors petite enfance**

Dispositif	Effet volume	Mode de détermination (réel, déflaté, analogie, fixé <sup>20</sup> )
PSO Alsh		
dont PSO extrascolaire (y compris accueils d'adolescents)	101,95%	Réel
dont PSO périscolaire (y compris mercredis)	103,14%	Réel
dont Asre	68,44%	Déflaté
Bonus territoire et Cej	N.A.	
FPT enfance jeunesse	101,95%	Analogie (PSO extrascolaire)
PS Jeunes	103,14%	Analogie (PSO périscolaire)
FJT	101,14%	Déflaté
Promeneurs du Net	103,14%	Analogie (PSO périscolaire)
Aides au Bafa	103,14%	Analogie (PSO périscolaire)
Paej	103,14%	Analogie (PSO périscolaire)
Prévention de la radicalisation	100,00%	Fixé
Laep	103,24%	Déflaté
Clas	102,15%	Déflaté
Médiation familiale	104,50%	Réel
Espaces rencontres	105,00%	Fixé
Reaap	N.A.	

<sup>17</sup> Les comptes arrêtés en 2022 s'élèvent à 6 095 € mais ont été retraités des mesures exceptionnelles d'aide à l'investissement pour les Alsh et d'aides au départ en vacances.

<sup>18</sup> Un rebasage a été effectué entre le 2 mai et le 30 mai, réduisant la référence 2022 pour le périmètre hors petite enfance.

<sup>19</sup> Un rebasage a été effectué entre le 2 mai et le 30 mai, réduisant la référence 2022 pour le périmètre hors petite enfance.

<sup>20</sup> Les effets volumes ont été déterminés : soit en reprenant les effets volumes réalisés sur la période 2017-2022 (effet volume dit « réel ») ; soit en divisant l'évolution de la dépense observée sur la période 2017-2022 par l'effet

## Annexe I

Dispositif	Effet volume	Mode de détermination (réel, déflaté, analogie, fixé <sup>20</sup> )
Aide à domicile	93,98%	Déflaté
FPT logement	100,00%	Fixé
Centres sociaux, animation globale	101,14%	Déflaté
Centres sociaux, animation famille	101,14%	Déflaté
EVS	105,00%	Fixé
Bloc 5 "Fas"	100,00%	Fixé
Bloc 6 "Das"	100,00%	Fixé

*Source : Cnaf, projections des dépenses du Fnas de 2022 à 2027 (version n° 20) à la date du 16 mai 2023.*

---

prix sur la même période (effet volume dit « déflaté ») ; soit en prenant le même effet volume que pour un autre dispositif (effet volume dit « par analogie ») ; soit en le fixant de manière discrétionnaire (effet volume dit « fixé »).

### 3. La gestion budgétaire du Fnas est marquée par une sous-exécution chronique depuis la crise de 2005

#### 3.1. Les règles de gestion budgétaire permettent le réemploi des crédits non-consommés sous la forme de reports, ces reports n'étant pas systématiques (280 M€ non reportés en cumulé sur la période 2018-2022)

Depuis la crise du Fnas de 2005, année où les dépenses avaient été sur-exécutées à hauteur de 111 %<sup>21</sup>, le taux d'exécution du Fnas a toujours été inférieur à 100 % (cf. graphique 10). **Sur le périmètre relevant de la mission, le taux d'exécution a connu un creux sur la période 2013-2017 et est remonté au-dessus de 98 % à partir de 2018**, sauf en 2020 (taux d'exécution du 94 %).

**En 2022, le taux d'exécution de quatre dispositifs est strictement inférieur à 90 %** (cf. tableau 12) :

- ◆ les aides Bafa, dispositif peu utilisé par les populations ciblées (cf. annexe III) ;
- ◆ la PS vacances, qui ne suffit pas à lever tous les freins au départ en vacances des familles les plus fragiles (freins qui dépassent la question financière) ;
- ◆ la prévention de la radicalisation, ligne budgétaire décentralisée mais pour laquelle les Caf doivent obtenir l'approbation explicite de la Cnaf pour décaisser ;
- ◆ l'animation « familles » des CS, les centres sociaux ayant des difficultés à recruter des référents « familles » en leur sein (filière qui connaît des problèmes d'attractivité).

Certains dispositifs sont *a contrario* fortement sur-exécutés. C'est en particulier le cas du dispositif de coordination des Promeneurs du Net, dont la sur-exécution 188 % en 2022 s'explique par un problème de spécificité comptable<sup>22</sup>. **La sur-exécution de ces lignes budgétaires est compensée par la fongibilité intra-blocs permise par la Cog** (cf. encadré 4 et tableau 13).

**Cette sous-exécution se traduit chaque année par des crédits non consommés** (cf. graphique 11) qui peuvent faire l'objet de reports, sous réserve d'approbation de l'État (cf. encadré 4).

Le tableau 14 présente l'évolution des crédits non-consommés et des reports :

- ◆ en 2017, les crédits non-consommés (590 M€) ont été perdus ; cette année correspondait en effet à la dernière année de la Cog 2013-2017 : un rebasage a donc été effectué en 2018.
- ◆ en 2018 et 2020, les crédits non-consommés (respectivement 49 M€ et 276 M€) ont été intégralement reportés ;
- ◆ en 2019, les crédits non-consommés (125 M€) ont été partiellement reportés car 10 M€ de ces crédits non-consommés résultaient d'économies de frais de personnel, qui ont été directement transférées au Fnga ;

<sup>21</sup> Cf. IGAS-IGF, Rapport sur le fonds national d'action social de la Cnaf, avril 2006.

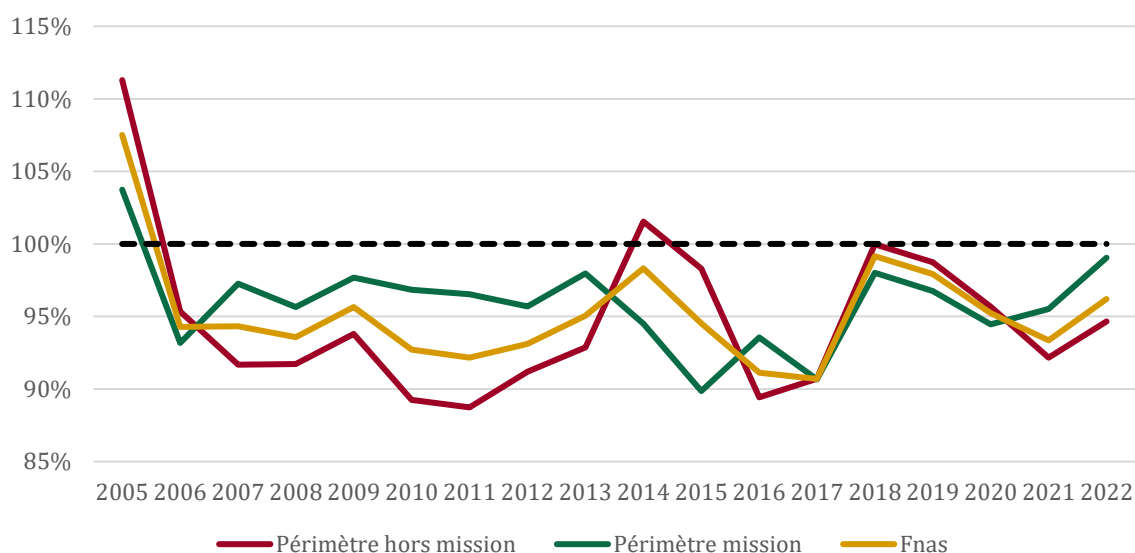
<sup>22</sup> La ligne comptable « usages numériques des enfants et des jeunes » était utilisée aussi bien pour les dépenses liées aux promeneurs du net qu'au volet 3 de l'axe 3 du fonds publics et territoires (FPT) « soutenir les initiatives numériques en direction des enfants et des jeunes ».

## Annexe I

- ♦ en 2021, seuls 375 M€ sur les 404 M€ de crédits non-consommés ont été reportés ; l'État a en effet refusé que l'intégralité de la sous-consommation 2021 soit reportée en 2022, afin de limiter la sous-exécution 2022 et de préparer un débasage partiel des crédits reportés en cours de Cog 2018-2022, dans la perspective de la négociation de la future Cog 2023-2027 ;
- ♦ en 2022, dernière année de la Cog 2018-2022, il n'y a eu aucun report des 241 M€ non consommés.

**Les crédits non consommés et non reportés s'élèvent à 280 M€ en cumulé sur la période 2018-2022, pour l'ensemble du Fnas. Ces montants sont importants et représentent 4,6 % du montant annuel du Fnas. Toutefois, cette présentation ne tient pas compte du fait que ces sous-exécutions s'étalent sur cinq ans. Rapportées à cette durée, elles représentent 56 M€, soit 0,9% du fonds ce qui est plus limité bien que non négligeable.**

**Graphique 10 : Évolution des taux d'exécution des dépenses du Fnas sur la période 2005-2022 (échelle tronquée)**



*Source : Département de la gestion et du financement de l'action sociale de la Cnaf, 2023, derniers budgets votés et comptes pour les années 2005 à 2022.*

**Tableau 12 : Évolution des taux d'exécution des dispositifs du Fnas hors petite enfance (par ordre croissant de taux d'exécution en 2022)**

Dispositif	2018	2019	2020	2021	2022
Aides au brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (Bafa) et de directeur (Bafd)	81%	64%	43%	41%	51%
Prestation de service ordinaire (PSO) vacances avec accompagnement social	78%	44%	54%	24%	67%
Prévention de la radicalisation	71%	96%	71%	90%	87%
Centres sociaux - animation famille	97%	96%	95%	95%	89%
Contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (Clas)	96%	93%	86%	92%	90%
Lieux d'accueil enfants parents (Laep)	101%	92%	81%	86%	90%
Fonds publics et territoires (FPT) volet logement : diagnostic indécence du logement et logement des jeunes	60%	98%	65%	92%	92%
Médiation familiale (MF)	99%	95%	93%	94%	92%
PSO et fonds "aide à domicile - maladie - Cnaf"	96%	92%	85%	90%	95%
Points d'accueil et d'écoute jeunes (Paej)				86%	96%

## Annexe I

Dispositif	2018	2019	2020	2021	2022
Contrats enfance jeunesse (Cej) volet jeunesse et Bonus territoire (BT) jeunesse	99%	97%	95%	94%	96%
Fonds d'action sociale (Fas)	97%	95%	92%	85%	96%
Prestation de service (Ps) jeunes	88%	82%	58%	71%	97%
Centres sociaux - animation globale	98%	98%	97%	94%	98%
PSO Accueils de loisirs sans hébergement (Alsh) et Aide spécifique rythmes éducatifs (Asre)	96%	93%	97%	92%	99%
Dotations d'action sociale	100%	100%	100%	100%	100%
Subvention équilibre Mayotte	87%	96%	72%	90%	101%
Ps Foyers de jeunes travailleurs (FJT)	99%	98%	97%	99%	103%
Subvention équilibre Saint Pierre et Miquelon	71%	53%	85%	91%	105%
Espaces de vie sociale (EVS) - animation locale	106%	107%	101%	104%	106%
Espaces rencontres (ER)	99%	96%	108%	112%	111%
Réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (Reaap) - (Fonds national parentalité)	93%	96%	89%	85%	111%
FPT volet enfance et jeunesse	87%	92%	68%	129%	118%
Promeneurs du Net - coordination	71%	121%	112%	98%	188%

*Source : Département de la gestion et du financement de l'action sociale de la Cnaf, 2023, derniers budgets votés et comptes pour les années 2018 à 2022.*

**Tableau 13 : Évolution des sur-exécutions et sous-exécutions par bloc du Fnas hors petite enfance sur la période 2018-2022 (en K€)**

Bloc budgétaire	Crédit reportables	2018	2019	2020	2021	2022
3. Enfance et jeunesse	Sous-exécution (A)	33 983	61 815	78 775	82 314	26 401
	Sur-exécution (B)	0	490	396	26 584	26 331
	Crédits reportables (A-B)	33 983	61 325	78 379	55 730	70
4. Autres secteurs	Sous-exécution (A)	13 846	18 592	37 905	41 722	29 214
	Sur-exécution (B)	1 567	1 855	2 257	3 184	8 354
	Crédits reportables (A-B)	12 279	16 737	35 648	38 538	20 860
5. Fas	Sous-exécution (A)	126	251	422	858	196
	Sur-exécution (B)	0	0	0	0	0
	Crédits reportables (A-B)	126	251	422	858	195
6. Das	Sous-exécution (A)	1 461	1 509	2 928	952	82
	Sur-exécution (B)	0	0	0	0	69
	Crédits reportables (A-B)	1 461	1 509	2 928	952	13

*Source : Département de la gestion et du financement de l'action sociale de la Cnaf, 2023, derniers budgets votés et comptes pour les années 2018 à 2022.*

## Encadré 4 : Règles de fongibilité, de report et d'écèlement

**Un principe de fongibilité entre crédits s'applique à l'intérieur des six blocs de dépenses du Fnas.**

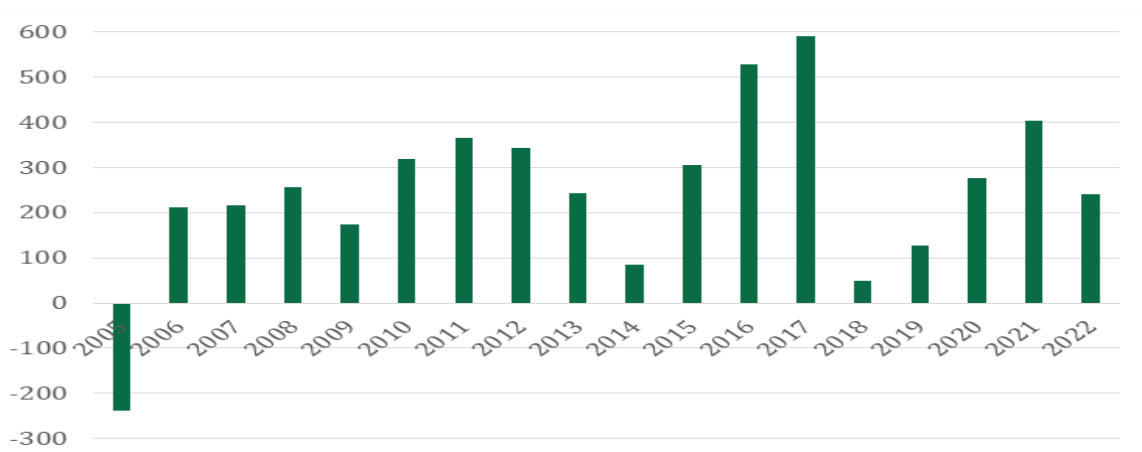
Les virements de crédits peuvent être effectués par le directeur de la Cnaf entre dispositifs **dans la limite d'une augmentation de 20 % de la ligne abondée**. Tout autre virement de crédit, en particulier entre blocs de dépenses, fait l'objet d'une décision modificative soumise au vote du conseil d'administration et à la commission d'action sociale (pour avis), ainsi qu'à l'approbation expresse des services de l'État. Il ne peut y avoir de virement de crédit d'un bloc de dépenses vers le bloc de dépenses des dotations d'action sociale.

Les **crédits non consommés**, constatés au niveau de chaque bloc de dépenses<sup>23</sup>, sont reportables à due concurrence sur le même bloc de dépenses lors de l'exercice suivant. En fonction des objectifs de politiques publiques fixés à la branche Famille et des effets volumes constatés, les crédits reportés peuvent abonder d'autres blocs de dépenses (à l'exclusion des dotations d'action sociale), en cohérence avec les cibles quantitatives fixées dans la Cog. Chaque année, après la clôture des comptes, **ces reports font l'objet d'un budget** soumis au vote du conseil d'administration et à la commission d'action sociale (pour avis), et à l'approbation expresse des services de l'État.

En ce qui concerne les crédits non consommés des dotations d'action sociale, un **principe d'écèlement** est applicable : chaque année, les crédits non consommés d'une Caf qui excèdent une certaine limite (**6% pour les Caf de métropole et 10% pour les Caf des Dom**) sont mutualisés et affectés, sur décision du conseil d'administration de la Cnaf, à des dépenses d'intérêt commun. En dessous de cette limite, les crédits restent acquis aux caisses.

*Source : Annexe 1 « Les ressources et les règles budgétaires » de la convention d'objectifs et de gestion (Cog) entre l'État et la Cnaf sur la période 2018-2022.*

Graphique 11 : Évolution des crédits non consommés entre 2005 et 2022 (en M€)



*Source : Département de la gestion et du financement de l'action sociale de la Cnaf, 2023, écarts d'exécution pour les années 2005 à 2022.*

Tableau 14 : Évolution des crédits non consommés, reportés et non reportés entre 2017 et 2022 (en M€)

Crédits (en M€)	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Non consommés en fin d'année N (A)	590	49	126	276	404	241
Reportés en année N+1 (B)	0	49	116	276	375	0
Non reportés (A-B)	590	0	10	0	29	241

*Source : Département de la gestion et du financement de l'action sociale de la Cnaf, 2023, écarts d'exécution pour les années 2017 à 2021 ; budgets rectificatifs pour les années 2018 à 2022 (intégrant les reports des années 2017 à 2021).*

<sup>23</sup> À l'exception du bloc 2 « Accueil du jeune enfant : financements pluriannuels » dont les dépenses sont à caractère limitatif pluriannuel et non annuel.

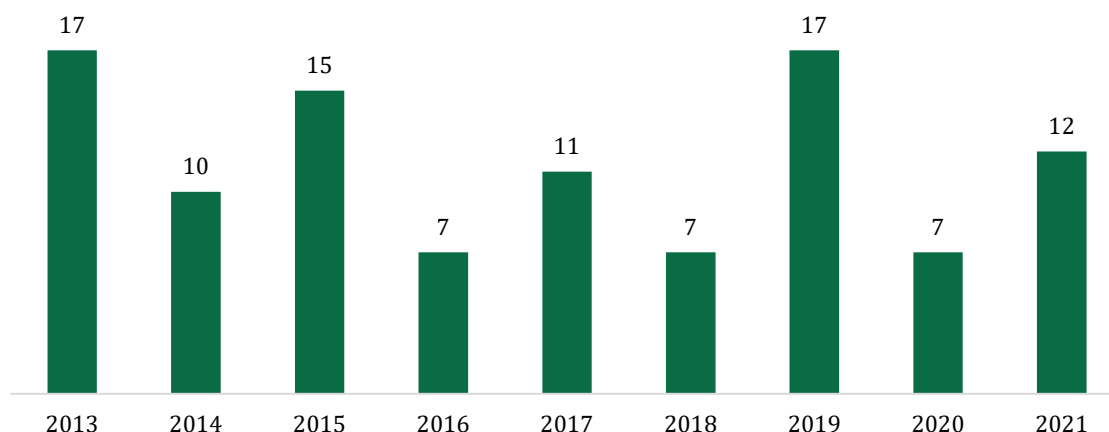


### 3.2. Les dotations d'action sociale non consommées alimentent les réserves des Caf dans la limite du seuil d'écrêtement, dépassé chaque année par 11 Caf en moyenne

Les crédits non-consommés de dotations d'action sociale (Das) peuvent être conservés par les Caf, dans la limite de 6 % des dotations reçues (10 % en outre-mer, cf. encadré 4). **Depuis 2013, plus de la moitié des Caf ont été écrêtées au moins une fois sur leur Das et en moyenne, 11 Caf par an sont écrêtées (cf. graphique 12) :**

- ◆ 47 Caf n'ont jamais été écrêtées en 2013 et 2021 (période durant laquelle les critères d'écrêtement des fonds de roulement sont stables) ;
- ◆ 24 Caf ont été écrêtées une fois et 29 Caf ont été écrêtées deux fois ou plus.

**Graphique 12 : Nombre de Caf au-dessus du seuil d'écrêtement par année entre 2013 et 2021**



*Source : Cnaf, Diaporama de la réunion de travail du 21 avril 2023.*

**Ces crédits non-consommés qui ne dépassent pas ce seuil d'écrêtement contribuent à l'augmentation des fonds de roulement des Caf**, qui représentent 7 % du total des produits des fonds locaux en 2022 (cf. tableau 15). Les autres produits des fonds locaux sont, par ordre décroissant d'importance :

- ◆ les nouvelles Das (77 % des produits en 2022) ;
- ◆ les remboursements de prêts (13 %) ; **au 31 décembre 2022, l'encours des prêts s'élève à 170 M€** (109 M€ de prêts aux partenaires et 61 M€ de prêts aux allocataires), **en baisse de 24 % par rapport à 2018, dans un contexte de hausse généralisée des taux** (223 M€ d'encours au 31 décembre 2018, composés 137 M€ de prêts aux partenaires et 86 M€ de prêts aux allocataires au 31 décembre 2018) ;
- ◆ le produit des cessions d'équipements (2 %).

En ce qui concerne les remboursements de prêts, il est à noter que les prêts initiaux sont financés à partir des fonds locaux, et donc essentiellement à partir des Das tandis que les remboursements constituent des produits supplémentaires à la Das, qui ne viennent pas en dégrèvement de celle-ci ; autrement dit, **la production de prêts augmente les marges locales des Caf**. Les remboursements de prêts constituent toutefois des recettes dites « en capital », à distinguer des recettes de fonctionnement (Das, dotations de fonctionnement sur fonds nationaux pour financer les prestations de service et les bonus territoire...) ; à ce titre, **les remboursements de prêts ne peuvent financer que des dépenses « en capital » (octroi de nouveaux prêts) et non des dépenses de fonctionnement (AFI, AFC...).**

## Annexe I

**Tableau 15 : Composition et évolution des différents produits des fonds locaux  
(Das et hors Das) pour les années 2021 et 2022**

<b>Produits des fonds locaux</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>Évolution 2021-2022</b>	<b>Poids dans le total des produits en 2021</b>	<b>Poids dans le total des produits en 2022</b>
Remboursements des prêts aux allocataires	51 183 225	47 463 174	-7%	10%	9%
Remboursement des prêts aux partenaires	24 329 335	22 396 795	-8%	5%	4%
Produit des cessions	4 612 252	9 902 895	115%	1%	2%
Fonds de roulement net d'affectations et de provisions	61 985 140	38 111 841	-39%	12%	7%
<b>Total des produits hors Das</b>	<b>142 109 952</b>	<b>117 874 705</b>	<b>-17%</b>	<b>27%</b>	<b>23%</b>
Das	392 553 000	392 682 000	0%	73%	77%
<b>Total des produits</b>	<b>534 662 952</b>	<b>510 556 705</b>	<b>-5%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

*Source : Département de la gestion et du financement de l'action sociale de la Cnaf, 2023, produits des fonds locaux pour les années 2021 et 2022 et dotations d'action sociale par Caf pour les années 2005 à 2022.*

#### 4. L'évolution des parts de cofinancements montre une stabilité de la branche famille et un déport des autres administrations publiques vers les familles

**Les aides financières collectives (AFC) portées par le Fnas sont toujours cofinancées.** Les prestations nationales financent en effet une quote-part du prix de revient, dans la limite d'un prix plafond, la quote-part et le prix plafond étant définis pour chaque dispositif. Le reste à charge peut être financé par différents cofinanceurs :

- ◆ les familles, par le biais de participations familiales qui prennent ou non en compte les revenus ;
- ◆ la commune ou l'intercommunalité (EPCI) ;
- ◆ le département<sup>24</sup> ;
- ◆ l'État, par le biais notamment des programmes 163 « Jeunesse et vie associative », 147 « Politique de la ville » et 101 « Accès au droit et à la justice »<sup>25</sup> ;
- ◆ le prestataire lui-même, lorsque celui-ci parvient à dégager des recettes sur son activité.

**Les données fournies à la mission par la Cnaf concernent uniquement les années 2012, 2016 et 2019 ; il n'a pas été possible à la Cnaf de transmettre des données plus récentes sur les cofinancements.**

**En 2019, les communes sont les principaux financeurs des dispositifs portés par le Fnas hors petite enfance (43 % des recettes), suivies des familles (22 %). Les Caf arrivent en troisième position (21 %), devant l'État et les autres collectivités territoriales (13 %) (cf. tableau 12).**

Sur la période 2012-2019, on observe simultanément :

- ◆ **une hausse globale des participations familiales (+4 %)**, qui découle d'une augmentation sur la même période du poids des familles dans le financement des Alsh (+ 4 %, cf. tableau 13), des prestations de service « animation globale » et « référent famille » des centres sociaux (+ 1 %, cf. tableau 14) et des foyers de jeunes travailleurs (+ 29 %, cf. tableau 15) ;
- ◆ **une stabilité globale du poids des financements Caf**, qui masque une légère décroissance dans le financement des Alsh (-3 %) et une hausse dans le financement des Clas (+5 %, cf. tableau 17) et de la médiation familiale (cf. tableau 18) ;
- ◆ **une baisse globale du poids des financements des autres administrations publiques (-3 %), qui résulte d'un désengagement progressif de l'État et des départements (-6 %)**, aussi bien dans le financement des Alsh (-4 %), des prestations de service « animation globale » et « référent famille » des centres sociaux (-3 %), des FJT (-27 %) que des Laep (-2 %), des Clas (-5 %) et de la médiation familiale (-12 %) ; **les communes contribuent en revanche davantage en 2019 qu'en 2012 et 2016.**

**Ainsi sur la période 2012-2019, le retrait de l'État et des départements et la stagnation des financements Caf ont été principalement absorbées par les familles.**

<sup>24</sup> Voir la région.

<sup>25</sup> L'action 4 du programme 101 contribue au cofinancement de la médiation et des espaces de rencontre.

## Annexe I

Pour les Alsh, ce déport sur les familles s'observe uniquement entre 2016 et 2019 et s'explique par les réformes successives des temps scolaires (réforme « Peillon » en 2013<sup>26</sup> et réforme « Blanquer » en 2017<sup>27</sup>). En effet, entre 2013 et 2017, la mise en œuvre des temps d'activité périscolaire (Tap), gratuits pour les familles et essentiellement financés par les collectivités territoriales, s'est traduite par un recul des participations familiales (21 % en 2016 contre 22 % en 2012) et une augmentation des participations des financeurs publics autres que la branche famille (56 % en 2016 contre 54 % en 2012). Avec la disparition progressive des Tap à partir de 2018, on observe mécaniquement l'effet inverse, avec toutefois un poids des participations familiales plus haut en 2019 qu'en 2012 et des financements de l'État et des départements qui ne sont pas revenus au même niveau (5 % en 2019 contre 9 % en 2012).

À noter qu'en ce qui concerne les centres sociaux, les données du tableau 14 sont calculées uniquement sur la base de l'assiette des charges éligibles aux prestations de service « animation globale » et « référent familles ». Si l'on considère les financements des centres sociaux dans leur globalité, en additionnant les financements fléchés vers certains équipements hébergés dans les centres sociaux (Eaje, Alsh, services de médiation familiale, Clas, Laep), les poids de chaque cofinanceur sont différents : en 2021, les Caf financent ainsi 29,4 % des budgets des centres sociaux, derrière les communes (38,4 %), mais devant les usagers (8,4 %), l'État (6 %), les intercommunalités (4,2 %), les conseils départementaux (3,9 %) et les autres partenaires<sup>28</sup>.

**Tableau 12 : Évolution de la répartition du financement des principaux dispositifs portés Fnas hors petite enfance<sup>29</sup> entre 2012 et 2019**

Répartition des financements (en % des recettes)	2012	2016	2019
Caf	22%	22%	21%
Familles	18%	19%	22%
Collectivités territoriales, État et entreprise	60%	59%	57%
État, département, région	19%	18%	13%
Commune, EPCI	40%	42%	43%
Entreprise	0%	0%	0%

Source : Cnaf, extraction des données sur les cofinancements des principaux dispositifs pour les années 2012, 2016 et 2019.

**Tableau 13 : Évolution de la répartition du financement des Alsh entre 2012 et 2019**

Répartition des financements (en % des recettes)	2012	2016	2019
Caf	24%	23%	21%
Familles	22%	21%	26%
Collectivités territoriales, État et entreprise	54%	56%	53%
État, département, région	9%	11%	5%
Commune, EPCI	44%	45%	49%
Entreprise	0%	0%	0%

Source : Cnaf, extraction des données sur les cofinancements des principaux dispositifs pour les années 2012, 2016 et 2019.

<sup>26</sup> Décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013 relatif à l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires.

<sup>27</sup> Décret n° 2017-1108 du 27 juin 2017 relatif aux dérogations à l'organisation de la semaine scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires.

<sup>28</sup> Ces données ont été calculées sur la base des comptes 2021 des centres sociaux, et correspondent aux données mises en avant par l'observatoire des centres sociaux et des espaces de vie sociale (Senacs).

<sup>29</sup> Alsh, Centres sociaux (animation globale et familiale), FJT, Laep, Clas, Médiation familiale.

## Annexe I

**Tableau 14 : Évolution de la répartition du financement des prestations de service « animation globale » et « référent famille » des centres sociaux entre 2012 et 2019**

Répartition des financements (en % des recettes)	2012	2016	2019
Caf	17%	17%	19%
Familles	8%	9%	9%
Collectivités territoriales, État et entreprise	75%	74%	72%
État, département, région	36%	35%	33%
Commune, EPCI	38%	39%	39%
Entreprise	0%	0%	0%

*Source : Cnaf, extraction des données sur les cofinancements des principaux dispositifs pour les années 2012, 2016 et 2019.*

**Tableau 15 : Évolution de la répartition du financement des FJT entre 2012 et 2019**

Répartition des financements (en % des recettes)	2012	2016	2019
Caf	13%	12%	11%
Familles	23%	53%	52%
Collectivités territoriales, État et entreprise	64%	35%	37%
État, département, région	61%	31%	33%
Commune, EPCI	4%	3%	3%
Entreprise	0%	0%	1%

*Source : Cnaf, extraction des données sur les cofinancements des principaux dispositifs pour les années 2012, 2016 et 2019.*

**Tableau 16 : Évolution de la répartition du financement des Laep entre 2012 et 2019**

Répartition des financements (en % des recettes)	2012	2016	2019
Caf	49%	51%	46%
Familles	1%	0%	0%
Collectivités territoriales, État et entreprise	50%	48%	53%
État, département, région	27%	26%	25%
Commune, EPCI	23%	22%	28%
Entreprise	0%	0%	0%

*Source : Cnaf, extraction des données sur les cofinancements des principaux dispositifs pour les années 2012, 2016 et 2019.*

**Tableau 17 : Évolution de la répartition du financement Clas entre 2012 et 2019**

Répartition des financements (en % des recettes)	2012	2016	2019
Caf	29%	27%	34%
Familles	1%	2%	1%
Collectivités territoriales, État et entreprise	69%	72%	65%
État, département, région	35%	42%	30%
Commune, EPCI	34%	29%	34%
Entreprise	0%	1%	1%

*Source : Cnaf, extraction des données sur les cofinancements des principaux dispositifs pour les années 2012, 2016 et 2019.*

## Annexe I

**Tableau 18 : Évolution de la répartition du financement de la médiation familiale  
entre 2012 et 2019**

<b>Répartition des financements (en % des recettes)</b>	<b>2012</b>	<b>2016</b>	<b>2019</b>
Caf	59%	72%	72%
Familles	6%	6%	5%
Collectivités territoriales, État et entreprise	36%	23%	23%
État, département, région	32%	19%	20%
Commune, EPCI	3%	3%	2%
Entreprise	0%	0%	0%

*Source : Cnaf, extraction des données sur les cofinancements des principaux dispositifs pour les années 2012, 2016 et 2019.*

## **ANNEXE II**

### **Gouvernance du Fnas**

# SOMMAIRE

<b>1. LE CADRE GÉNÉRAL DE LA GOUVERNANCE DE L'ACTION SOCIALE DE LA BRANCHE FAMILLE A PERMIS UNE RECENTRALISATION PROGRESSIVE DE SON PILOTAGE....</b>	<b>2</b>
1.1. Cinq ministères se partagent la tutelle du Fnas ainsi que la conception et le pilotage de l'action sociale de la branche famille .....	2
1.2. La gestion opérationnelle de l'action sociale de la Branche famille est assurée par la Caisse nationale des allocations familiales .....	3
1.2.1. <i>Le conseil d'administration de la Cnaf arrête les orientations politiques de la branche famille .....</i>	<i>3</i>
1.2.2. <i>La direction des politiques familiales et sociales contribue à l'élaboration des dispositifs d'action sociale.....</i>	<i>4</i>
1.2.3. <i>La direction des statistiques, des études et de la recherche réalise un suivi de l'impact des mesures d'action sociale, qui n'embrasse cependant pas la totalité des dispositifs du Fnas et qui ne permet pas de mesurer leur efficacité .....</i>	<i>4</i>
1.3. La contractualisation État-Cnaf est plus resserrée et concerne tant les objectifs de la politique d'action sociale que son financement.....	5
1.3.1. <i>La convention d'objectif et de gestion (Cog) fixe un cadre d'échange entre les services de la Cnaf et ses tutelles.....</i>	<i>5</i>
1.3.2. <i>La Cog fixe un cadre général d'emploi des fonds du Fnas mais n'est pas de nature à faciliter l'évaluation et le suivi des dispositifs financés.....</i>	<i>6</i>
1.4. La Cnaf exerce également un contrôle sur le réseau des Caf, mais le suivi de l'impact des dispositifs demeure perfectible.....	7
1.4.1. <i>Les conventions pluriannuelles de gestion déclinent au niveau départemental la politique nationale d'action sociale définie par la Cnaf.....</i>	<i>7</i>
1.4.2. <i>Le contrôle de la Cnaf sur le réseau des Caf s'exerce également à travers la réduction du poids des fonds locaux à leur disposition .....</i>	<i>8</i>
1.4.3. <i>Le pilotage national de l'action sociale demeure toutefois essentiellement budgétaire.....</i>	<i>9</i>
1.5. Améliorer le pilotage national de l'action sociale pourrait passer par un renforcement du rôle du HCFEA, comme le suggère le rapport conjoint de l'IGF et de l'IGAS portant sur les dépenses socio-fiscales en faveur de la politique familiale...	10
<b>2. LES INSTRUMENTS DE PLANIFICATION ET DE PROGRAMMATION DES MOYENS DU FNAS SE DÉCLINENT AU NIVEAU LOCAL .....</b>	<b>12</b>
2.1. Le réseau des Caf peut orienter localement la politique d'action sociale, au moyen de ses propres organes de gouvernance et des fonds locaux dont il dispose .....	12
2.1.1. <i>Les conseils d'administration des Caf définissent la politique d'action sociale et la mettent en œuvre grâce à la structure administrative et aux fonds locaux dont ils disposent.....</i>	<i>12</i>
2.1.2. <i>Le règlement intérieur d'action sociale encadre localement le déploiement des différentes aides complémentaires .....</i>	<i>13</i>
2.2. Le poids des partenaires locaux de l'action sociale a conduit à assurer la coordination des actions menées au sein de comités de financement et au développement d'une contractualisation sur la base de diagnostics territoriaux partagés.....	14
2.2.1. <i>Les dispositifs d'action sociale financés par le Fnas sont exclusivement partenariaux, mais les conditions de leur cofinancement sont peu lisibles.....</i>	<i>14</i>



2.2.2.	<i>La planification stratégique initialement mise en œuvre était peu lisible.....</i>	<i>17</i>
2.3.	<i>La contractualisation territoriale de l'action sociale progresse .....</i>	<i>17</i>
2.3.1.	<i>Les SDSF ont constitué à partir de 2013 le principal outil de contractualisation des Caf à l'échelle départementale.....</i>	<i>17</i>
2.3.2.	<i>Les conventions territoriales globales permettent de mieux coordonner le déploiement de l'action sociale à l'échelle infra-départementale.....</i>	<i>19</i>

## Annexe II

Depuis sa création en 1945, la branche famille de la Sécurité sociale développe une politique d'action sociale complémentaire du versement des prestations légales qu'elle assure par ailleurs. Cette politique est déployée à travers un réseau de 101 Caisses d'allocations familiales (Caf), piloté par la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf). Ces prestations « extra-légales » sont financées par le Fonds national d'action sociale (Fnas), dont le budget est arrêté par la Cnaf et s'élevait en 2022 à 6,1 Md€.

L'action sociale de la branche famille contribue à la création et au fonctionnement de crèches, de centres d'accueil de loisirs, de centres sociaux ou encore de lieux de soutien à la parentalité, en apportant des fonds aux collectivités locales, à des associations ou des entreprises. Elle accompagne également les familles en difficulté en finançant l'intervention de travailleurs sociaux et à travers le versement d'aides financières individuelles.

Les missions de l'action sociale des Caf – définies par l'arrêté du 3 octobre 2001 - sont précisées dans une Convention d'objectifs et de gestion (Cog), conclue entre l'État et la Cnaf et désormais renouvelée tous les 5 ans (4 ans avant 2013). La Cog 2018-2022 prévoit ainsi que l'action sociale des Caf doit plus spécifiquement permettre de :

- ◆ *développer l'offre d'accueil du jeune enfant en luttant contre les inégalités sociales et territoriales et en améliorant son efficience ;*
- ◆ *accompagner le parcours éducatif des enfants âgés de 3 à 11 ans ;*
- ◆ *soutenir les jeunes âgés de 12 à 25 ans dans leur parcours d'accès à l'autonomie ;*
- ◆ *valoriser le rôle des parents et contribuer à prévenir les difficultés rencontrées avec ou par leurs enfants ;*
- ◆ *soutenir les politiques du logement et participer à leur réforme ;*
- ◆ *contribuer à l'accompagnement social des familles et développer l'animation de la vie sociale dans les territoires.*

L'action sociale de la branche famille s'inscrit dans un cadre juridique relativement souple (cf. encadré 1), qui permet aux Caf d'adapter les dispositifs existants aux fragilités des territoires sur lesquels elles interviennent, voire d'en créer de nouveaux à mesure que des besoins apparaissent. La territorialisation de cette action et le fait qu'elle s'inscrive dans un cadre systématiquement partenarial complexifie cependant l'analyse et peut limiter l'efficacité des actions de la branche si celles-ci n'étaient pas suffisamment concertées.

### Encadré 1 : Le cadre juridique de l'action sociale de la branche famille

L'action sociale de la branche famille s'inscrit dans un cadre juridique relativement souple, ce qui facilite son adaptation aux caractéristiques des publics de chaque Caf, mais, en regard, complexifie son pilotage au niveau national.

Quatre principaux textes encadrent le champ de l'action sociale de la branche famille – et donc l'utilisation des financements offerts par le Fnas.

#### **Base légale**

L'article L. 263-1 du code de la sécurité sociale, qui constitue la principale base légale de l'action sociale menée par la branche famille, dispose que « *les caisses d'allocations familiales exercent une action sanitaire et sociale en faveur de leurs ressortissants et des familles de ceux-ci dans le cadre du programme mentionné au 2° de l'article L. 223-1.* »

L'article L. 223-1 de ce même code précise que « *la caisse nationale des allocations familiales a pour rôle de gérer un fonds d'action sanitaire et sociale dans le cadre d'un programme fixé par arrêté ministériel après avis de son conseil d'administration.* »

Enfin, l'article L. 227-1 du code de la sécurité sociale prévoit que le fonds fasse l'objet d'un cadrage pluriannuel par une convention d'objectifs et de gestion (Cog) signée entre l'État et la Cnaf.

### Base réglementaire

L'article L. 263-1 du code de la sécurité sociale renvoie à un arrêté-programme, aujourd'hui celui du 3 octobre 2001, qui définit de manière particulièrement large le champ de compétence de l'action sociale de la branche. L'arrêté du 3 octobre 2001 relatif à l'action sociale des caisses d'allocations familiales prévoit ainsi dans son article premier que « *Par leur action sociale familiale, les caisses d'allocations familiales contribuent au renforcement des liens familiaux, à l'amélioration de la qualité de vie des familles et de leur environnement social, au développement et à l'épanouissement de l'enfant et de l'adolescent, au soutien à l'autonomie du jeune adulte, à la prévention des exclusions, au maintien des liens familiaux, y compris avec le parent non allocataire.* »

Enfin, l'article R251-27 du code de la sécurité sociale, dispose que « *les recettes du Fonds national d'action sanitaire et sociale sont constituées par les fractions du produit des cotisations d'allocations familiales versées soit au titre des salariés non mentionnés dans les dispositions réglementaires prises en application de l'article L. 212-1, soit au titre des employeurs et travailleurs indépendants qui lui sont affectées par l'arrêté pris en application de l'article L. 251-8.* »

Source : Articles L. 263-1, L. 223-1 et L. 227-1 du code de la sécurité sociale, arrêté du 3 octobre 2001 relatif à l'action sociale des caisses d'allocations familiales.

## 1. Le cadre général de la gouvernance de l'action sociale de la branche famille a permis une recentralisation progressive de son pilotage

Les acteurs impliqués dans la gouvernance du Fnas sont nombreux, à l'image des dispositifs financés. Le cheminement vertical de la conception et du financement de la politique d'action sociale est complété au niveau local, par un cheminement plus horizontal, liant les Caf à leurs différents partenaires publics ou privés locaux : les financements accordés à travers le Fnas ont toujours un caractère essentiellement partenarial.

### 1.1. Cinq ministères se partagent la tutelle du Fnas ainsi que la conception et le pilotage de l'action sociale de la branche famille

La tutelle du Fnas est éclatée et est partagée entre le ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, et le ministère des Solidarités. Certains des dispositifs financés concernent également les ministères de l'Éducation nationale, du Logement et de la Justice. Au total, la tutelle du Fnas est assurée par 3 directions d'administration centrale :

- ◆ au sein du ministère des Solidarités : la direction de la Sécurité sociale (DSS) et la direction générale de la Cohésion sociale (DGCS) ;
- ◆ au sein du ministère de l'Économie : la direction du Budget (DB).

L'article 9 de l'arrêté du 3 octobre 2001 confie plus particulièrement à la DGCS et à la DSS la mission d'encadrer les modalités d'exécution du fonds.

La double nature fiscale et sociale de la politique de la famille explique que sa conception soit, en pratique, répartie entre plusieurs administrations centrales. La politique d'action sociale de la branche famille est donc également suivie par plusieurs directions d'administration centrale :

- ◆ la DSS participe à l'élaboration technique des dispositifs de protection sociale de la branche famille et assure le suivi financier et budgétaire de la CNAF ;
- ◆ la DGCS intervient notamment dans le champ de la réglementation des structures et métiers de la petite enfance, celui de la lutte contre la pauvreté et des minimas sociaux, et la politique d'inclusion des personnes handicapées ;
- ◆ la DB assure, conjointement avec la DSS, un suivi principalement de nature financière et budgétaire sur la CNAF. Elle produit, tout comme la direction du Trésor, des travaux transverses sur la politique de la famille dans son appréhension socio-fiscale ;

## Annexe II

- ♦ la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPA), est notamment chargée de concevoir le cadre juridique applicable à l'accueil collectif des jeunes et les qualifications des personnels d'encadrement ;
- ♦ la direction générale du logement, de l'aménagement et de la nature, pour le ministère de la Ville et du Logement, ainsi que la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, pour le ministère de la Justice, sont également impliqués dans le suivi de certains dispositifs.

### **1.2. La gestion opérationnelle de l'action sociale de la Branche famille est assurée par la Caisse nationale des allocations familiales**

La Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) est l'établissement public qui finance et pilote l'ensemble des régimes de prestations familiales, qu'elles soient dites « légales » (90 Md€ en 2021, soit 94 % des dépenses de la branche) ou « extra-légales », c'est-à-dire relevant de l'action sociale. Elle est chargée de définir la stratégie de la Branche famille de la sécurité sociale, qui est ensuite déclinée par un réseau de 101 Caisses d'allocations familiales (Caf), réparties dans les départements<sup>1</sup>. Cette stratégie d'action sociale est concertée avec les tutelles, et ses grandes lignes sont fixées dans une Convention d'objectifs et de gestion (Cog) conclue entre l'État et la Cnaf. Elle intervient dans cinq grands domaines, rappelés par la Cog :

- ♦ la petite enfance ;
- ♦ l'enfance et jeunesse ;
- ♦ le soutien à la parentalité ;
- ♦ la solidarité et l'insertion ;
- ♦ le logement et le cadre de vie.

#### **1.2.1. Le conseil d'administration de la Cnaf arrête les orientations politiques de la branche famille**

Le conseil d'administration de la Cnaf, composé de 35 représentants des assurés sociaux, des employeurs et des travailleurs indépendants et des associations familiales, ainsi que de personnalités qualifiées nommées par le gouvernement, arrête les orientations politiques de la branche famille, dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion (Cog) signée avec l'État. Il vote également les budgets et fixe les règles d'utilisation du Fnas. Désigné pour 4 ans, il dispose des services de la Cnaf pour la préparation de ses décisions. Ces décisions sont ensuite présentées à différentes commissions, dont la commission d'action sociale. Celle-ci reçoit délégation du conseil d'administration<sup>2</sup> :

- ♦ pour avis, sur les orientations générales et sectorielles en action sociale, sur leur évolution et sur leurs modalités de mise en œuvre, sur les budgets du Fnas et du Fonds d'action sociale (Fas) ; sur la politique de subvention aux associations nationales ;
- ♦ pour décision, sur l'attribution de subventions à des associations à caractère national s'inscrivant dans la politique de subvention validée par le conseil d'administration ; sur tout dossier qui lui est soumis par le conseil.

---

<sup>1</sup> La départementalisation des Caf date de 2011, et s'est effectuée par regroupement ou fusion des entités existantes au niveau infra-départemental. Par exemple, la Caf du Pas-de-Calais est issue de la fusion de deux Caf situées à Calais et Arras en 2011. Celle du Nord est issue de la fusion des 8 caisses d'Armentières, de Cambrai, de Douai, de Dunkerque, de Lille, de Maubeuge, de Roubaix et de Valenciennes.

<sup>2</sup> Règlement intérieur du conseil d'administration de la Cnaf, 2022.

## Annexe II

Les services de la Cnaf impliqués dans la gouvernance du Fnas sont, en plus de la direction générale, la direction des politiques familiales et sociales (DPFAS), la direction comptable et financière, la direction des statistiques, des études et de la recherche (DSER) ainsi que, dans une moindre mesure, la direction du réseau, qui anime le programme « Caf à forts enjeux », visant à accompagner les caisses en difficulté.

### **1.2.2. La direction des politiques familiales et sociales contribue à l'élaboration des dispositifs d'action sociale**

Les différentes directions métiers de la Cnaf, et en particulier la DPFAS et la DSER, assurent la mise en œuvre concrète de la politique d'action sociale de la Cnaf, qui fait l'objet d'une contractualisation avec la Caf à travers les contrats pluriannuels d'objectifs et de gestion (CPOG). Depuis 2008, l'organisation des directions métiers de la Cnaf a changé de logique. Il existait auparavant une direction des prestations et une direction de l'animation de la vie sociale, remplacées depuis par des directions thématiques, qui interviennent aussi bien sur l'action sociale que sur les prestations légales, dans une logique de transversalité. Ainsi, il existe désormais deux départements au sein de la DPFAS :

- ◆ le département enfance, jeunesse et parentalité (DJEP), à l'appui de l'action sociale relative à la petite enfance ;
- ◆ le département insertion et cadre de vie, qui comprend lui-même deux pôles distincts :
  - le pôle minima social, chargé de la gestion du versement des prestations légales liées à l'aide à domicile, notamment l'aide journalière de présence parentale (AJPP) et l'aide journalière du proche aidant (AJPA) ;
  - le pôle logement et cadre de vie, chargé de l'aide personnalisée au logement (APL) et de la politique d'animation de la vie sociale.

### **1.2.3. La direction des statistiques, des études et de la recherche réalise un suivi de l'impact des mesures d'action sociale, qui n'embrasse cependant pas la totalité des dispositifs du Fnas et qui ne permet pas de mesurer leur efficience**

La DSER, et, dans une moindre mesure, la direction de l'évaluation et de la stratégie, assurent quant à elles le suivi statistique et l'évaluation de l'impact des différentes mesures d'action sociale mises en œuvre à l'échelle du territoire. Cette évaluation reste cependant perfectible, en raison de l'indisponibilité ou du manque de précision de certaines données. Par exemple, la DSER ne fait qu'approximer la cible de l'action sociale de la Cnaf par les données du recensement de la population de l'Insee (exemple : pour les REAAP, le nombre de familles avec enfant ...). Cet indicateur ne prend pas en compte des critères démographiques et sociaux plus fins (niveau de vie, quotient familial...).

Tous les dispositifs d'action sociale ne sont par ailleurs pas concernés par l'effort d'évaluation entrepris par la DSER. Il a été indiqué à la mission que le service réalisait des enquêtes qualitatives et quantitatives sur :

- ◆ certains dispositifs parentalité, comme les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REEAP) et lieux d'accueil enfants-parents (LAEP) ;
- ◆ les contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (Clas) (une enquête annuelle leur est consacrée) ;
- ◆ les accueils de loisirs sans hébergement (Alsh) ;
- ◆ les aides financières individuelles, mais sans réelle profondeur sur la nature des publics concernés.

Les dispositifs d'action sociale destinés à la jeunesse n'ont pas fait l'objet d'évaluations précises, ni même d'un suivi statistique approfondi, les données les concernant restant au niveau local. Certains dispositifs sont cependant par nature complexes à évaluer en adoptant une approche populationnelle – plutôt que simplement territoriale –, car reposant sur l'anonymat de ceux auxquels ils bénéficient. Il n'est par exemple pas possible de bénéficier de données sur les revenus des personnes fréquentant les LAEP.

Quant à la méthodologie employée, celle-ci repose essentiellement sur des questionnaires envoyés périodiquement aux différentes Caf. L'évaluation des dispositifs parentalité est menée au moyen d'un portail en ligne directement accessible aux équipes du réseau<sup>3</sup>.

### **1.3. La contractualisation État-Cnaf est plus resserrée et concerne tant les objectifs de la politique d'action sociale que son financement**

La gouvernance de la politique d'action sociale est historiquement morcelée, s'appuyant d'abord sur les conseils d'administration des Caf et une multitude de fonds locaux non fléchés. Les orientations nationales ont cependant progressivement été renforcées, de façon à rendre plus lisible la politique familiale et sociale, grâce au développement d'une politique de contractualisation d'abord entre l'État et la Cnaf (création des Cog en 1996), puis entre la branche famille et ses partenaires, notamment les collectivités locales. En parallèle, la montée en puissance des fonds nationaux s'est poursuivie, tandis que les dotations d'action sociale, c'est-à-dire les contributions annuelles du Fnas aux fonds locaux pouvant être librement mis en œuvre par les Caf, ont enregistré une baisse notable au cours des Cog successives.

#### **1.3.1. La convention d'objectif et de gestion (Cog) fixe un cadre d'échange entre les services de la Cnaf et ses tutelles**

L'annexe 1 à la Cog 2018-2022 fixe un cadre d'échange entre les services de la Cnaf et sa tutelle (la DSS et la DGCS n'apparaissent en revanche plus explicitement) pour le suivi de l'exécution budgétaire et comptable, fondé sur un calendrier précis de transmission des budgets, des prévisions d'exécution et des budgets exécutés.

Ainsi, les projets de budgets primitifs N+1 et les budgets rectificatifs du Fnas, soumis au vote du conseil d'administration, sont préalablement soumis à l'avis de la tutelle et exécutoires après accord des ministres chargés des solidarités et de la santé et de l'action et des comptes publics.

La Cnaf fournit trimestriellement un état présentant l'exécution et les prévisions d'exécution des crédits du Fnas, pour chaque exercice, selon la nomenclature adoptée dans l'annexe financière et budgétaire de la Cog<sup>4</sup>. Les règles budgétaires du Fnas sont revues par rapport à la précédente Cog, avec la fixation de taux d'évolution différenciés selon les enveloppes budgétaires et les règles de fongibilité des crédits en cours d'année entre enveloppes ont été précisées et encadrées. Le directeur de la Cnaf peut en théorie opérer des virements de crédits à l'intérieur des six principaux groupes de dépenses. En pratique, la direction de la sécurité sociale exerce une tutelle détaillée sur tous les mouvements de crédits.

---

<sup>3</sup> Cog 2018-2022, p. 156.

<sup>4</sup> Cog 2018-2022, p. 144.

### **1.3.2. La Cog fixe un cadre général d'emploi des fonds du Fnas mais n'est pas de nature à faciliter l'évaluation et le suivi des dispositifs financés**

La Cog pour la période 2018-2022 fixe le cadre général d'emploi des fonds du Fnas, tout en laissant une certaine marge de manœuvre au réseau des Caf, grâce à divers mécanismes de fongibilité. Ces mécanismes font toutefois l'objet d'une surveillance étroite par la Cnaf, tandis que certaines dépenses d'action sociale ont un caractère limitatif (*cf.* Annexe I, 1.1 de la Cog).

Les indicateurs retenus dans la Cog 2018-2022 pour évaluer le degré de réalisation des objectifs fixés par celle-ci - par ailleurs peu nombreux, 7 seulement concernant directement le champ de la mission - sont le plus souvent des indicateurs d'activité (*cf.* tableau 1). Dans le cas de la thématique « accompagner le parcours éducatif des enfants âgés de 3 à 11 ans », c'est par exemple uniquement le nombre d'heures d'accueil en Alsh au niveau national et dans les quartiers prioritaires de la ville (Qpv) qui est retenu comme indicateur de suivi. La DESR et, dans une moindre mesure, la direction de l'évaluation et de la stratégie, réalisent également des études sur certains dispositifs. Ceux-ci ne sont cependant évalués qu'à des intervalles irréguliers – en dehors des dispositifs parentalité qui font l'objet d'un suivi annuel, grâce à des questionnaires envoyés à chaque Caf – et présentent seulement dans de rares cas des indicateurs quantitatifs susceptibles de permettre d'évaluer avec fiabilité l'impact de chacun (*cf.* Annexe II). La branche famille s'était pourtant engagée, au titre de la Cog 2018-2022, à « développer les tableaux de bord des résultats des politiques d'action sociale et des indicateurs de gestion associés au Fnas et mettra en place des instances de suivi avec les Caf, [ainsi qu'un] plan d'accompagnement national destiné à doter les caisses de moyens et d'outils dédiés.<sup>5</sup> »

---

<sup>5</sup> Cog 2018-2022, p. 118.

## Annexe II

**Tableau 1 : Indicateurs de la Cog 2018-2022 entrant dans le champ de la mission**

Thématique	Indicateur	Nature de l'indicateur
2. Accompagner le parcours éducatif des enfants âgés de 3 à 11 ans	Nombre d'heures d'accueil en Alsh au niveau national et dans les Qpv	Suivi
3. Soutenir les jeunes âgés de 12 à 25 ans dans leur parcours d'accès à l'autonomie	Part des SDSF comprenant un axe jeunesse	Résultat
4. Valoriser le rôle des parents et contribuer à prévenir les difficultés rencontrées avec ou par leurs enfants	Part des établissements publics de coopération intercommunale (Epci) couverts par au moins un panier de services parentalité	Résultat
	Nombre de familles ayant eu recours à un dispositif de soutien à la parentalité (Reaap, médiation familiale, Clas, Laep)	Résultat
7. Contribuer à l'accompagnement social des familles et développer l'animation de la vie sociale dans les territoires prioritaires	Nombre de centres sociaux et d'espaces de vie sociale créés au niveau national et dans les Qpv	Suivi
13. Moderniser le système d'information pour gagner en efficacité et en qualité	Taux de couverture de l'échelon intercommunal (métropole, Epci, communauté urbaine...) par des Ctg	Résultat
	Qualité des prévisions budgétaires en action sociale : écarts entre les comptes définitifs de l'année et les prévisions	Résultat

*Source : Cog 2018-2022.*

### **1.4. La Cnaf exerce également un contrôle sur le réseau des Caf, mais le suivi de l'impact des dispositifs demeure perfectible**

#### **1.4.1. Les conventions pluriannuelles de gestion déclinent au niveau départemental la politique nationale d'action sociale définie par la Cnaf**

Les Cog sont déclinées avec chacune des Caf sous la forme de conventions pluriannuelles d'objectifs et de gestion (CPOG) et alimentent le dialogue de gestion entre la caisse nationale et le réseau, ainsi que celui entre la Cnaf et la DSS.

Les CPOG permettent aux Caf d'identifier plusieurs engagements prioritaires sur la période de la Cog, associés à différents indicateurs de suivi et de résultat qui sont, dans leur grande majorité (deux sur 22 dans le cas de la CPOG liant la Caf des Hauts-de-Seine à la Cnaf) issus de la Cog. Les CPOG présentent aussi les engagements de la Cnaf vis-à-vis de la Caf concernée. Ces engagements sont toutefois génériques et ne sont pas adaptés au contexte local. Les CPOG présentent par ailleurs les « enjeux et défis » de la Caf pour la période couverte. Cette partie croise les caractéristiques socioéconomiques du territoire concerné avec les priorités fixées par la Cog, permettant d'identifier des axes de développement prioritaires.



Les politiques d'action sociale peuvent donc être très différentes selon les territoires. Les Caf, lorsqu'elles identifient des priorités locales nouvelles, sont susceptibles de mobiliser des fonds locaux pour y répondre, ce qui donne de véritables différences. La Caf des Hauts-de-Seine a par exemple mis en place un nouveau bonus « inclusion Alsh », en complément de la prestation de service Alsh déterminée au niveau national, tandis que la Caf du Pas-de-Calais a développé une politique de prêts plus volontariste. Les fonds locaux à la main des Caf autorisent donc des expérimentations, qui peuvent ensuite être généralisées et servir d'exemple pour de futures orientations nationales.

### **1.4.2. Le contrôle de la Cnaf sur le réseau des Caf s'exerce également à travers la réduction du poids des fonds locaux à leur disposition**

Les aides locales au fonctionnement perdent progressivement de l'importance au profit des financements par les prestations de service dont les montants, barèmes et éventuels prix-plafond sont définis au niveau national, et qui continuent de se développer. Ce recentrage s'inscrit dans un contexte où la gestion directe d'équipements par les Caf était régulièrement critiquée, tandis que les mécanismes de financement de l'action sociale par les CEJ avaient généré une forte hétérogénéité de la solvabilisation apportée par les Caf. Les prestations de service « bonifiées » permettent une centralisation accrue de la dépense, en conditionnant à des critères particuliers (mixité, accueil de personnes en situation de handicap) une bonification du taux de prestation de service.

Ainsi, les dépenses d'action sociale pouvant être engagées librement par les conseils d'administration des Caf (fonds locaux) ne représentent plus que 10 % des dépenses d'action sociale en 2021, contre 60 % en 1995. Si l'on exclut la petite enfance, les fonds locaux représentent par ailleurs 24 % des dépenses d'action sociale des Caf la même année (voir annexe I).

Ces fonds locaux sont principalement alimentés par les dotations d'action sociale<sup>6</sup>, fonds attribués via le Fnas mais utilisables librement par les Caf. Ceux-ci ne représentent plus que 6,8 % des dépenses d'action sociale en 2021 et 18 % des dépenses d'action sociale hors petite enfance. Elles diminuent particulièrement au cours des Cog 2013-2017 et 2018-2022 (- 56 % entre 2013 et 2022, dont 8,7 % sur la seule Cog 2013-2017). La baisse enregistrée au cours de la dernière Cog est cependant essentiellement liée à un changement de périmètre, avec la mise en œuvre du budget commun de gestion et le transfert des crédits correspondant à la masse salariale du Fnas vers le Fonds national de gestion administrative (Fnga).

En dehors de ce transfert de crédits au profit du Fnga, les dotations d'action sociale, ont aussi été réduites pendant la Cog 2013-2017<sup>7</sup> de 2 % en moyenne par an durant cette période. Cette baisse est notamment intervenue au profit de la création d'un fonds territorialisé, le « Fonds publics et territoire » (FPT). Les critères d'usage des financements attribués à travers ce fonds, introduit en 2013, sont définis par des circulaires, ce qui conduit à renforcer la maîtrise de la CNAF sur les financements des Caf. Ils demeurent cependant gérés localement par les Caf. Le rapport IGAS-IGF de 2017 d'évaluation de la Cog 2013-2017 relevait qu'il apparaissait peu cohérent d'avoir conservé le vote des conseils d'administration des Caf sur des fonds territoriaux dont les critères sont définis au niveau national, même s'il est compréhensible que cette solution ait prévalu dans la phase de transition vers la création de ces fonds. Le FPT permet de financer des actions à destination des blocs petite enfance, jeunesse, ou encore logement (15 000 actions soutenues en 2021, 113 M€ mobilisés).

---

<sup>6</sup> Les fonds locaux comprennent aussi d'autres produits, notamment issus d'opérations de cession d'équipements, ou de remboursements de prêts, en dehors du périmètre du Fnas.

<sup>7</sup> Après avoir connu une croissance annuelle moyenne de 2 % entre 2009 et 2012.

### 1.4.3. Le pilotage national de l'action sociale demeure toutefois essentiellement budgétaire

Alors que la Cog 2018-2022 fixait comme objectif de développer les tableaux de bord des résultats des politiques d'action sociale et des indicateurs de gestion associés au Fnas ainsi que la mise en place d'instances de suivi avec les Caf et d'un plan d'accompagnement national destiné à doter les caisses de moyens et d'outils dédiés, ces dispositifs ne sont toujours pas en place. C'est donc principalement par le suivi de l'exécution du budget d'action sociale mobilisé par les Caf que se traduit le pilotage national exercé par la Cnaf. Elle opère ainsi un contrôle de la qualité des prévisions budgétaires en action sociale. Elle retient pour cela un indicateur principal : l'écart entre les comptes définitifs de l'année et les prévisions, dont elle opère le suivi à l'aide notamment des tableaux mensuels stratégiques (TMS) produits par les Caf. A noter que l'ensemble des Caf atteignent un taux de qualité des prévisions budgétaires d'action sociale satisfaisant, inférieur à la cible de 3,5 % d'écart par rapport aux prévisions budgétaires (2,13 % en 2022). La dégradation du taux par rapport à l'année précédente – on enregistrait alors un écart de 1,68 % en moyenne par rapport aux prévisions - s'explique selon la Cnaf par les incertitudes pesant sur le fonctionnement des services aux familles. Les tensions sur les finances des collectivités territoriales (cofinancements), la hausse importante des coûts de fonctionnement (inflation) et la pénurie de professionnels dans certains secteurs (petite enfance, animation) complexifieraient ainsi l'établissement des prévisions d'activité<sup>8</sup>. Au-delà, la COG prévoit que la Cnaf veille au respect des règles de fongibilité applicables en cas de dépassement de crédits sur un dispositif au sein d'un bloc de dépenses. Plus généralement, la Cnaf contrôle également tout virement de crédits entre macro-enveloppes, et décide de la réallocation des crédits non consommés d'un organisme, obligatoire dans le cas où ceux-ci dépasseraient le taux d'écurement fixé à 6 %.

La DSER ne semble par ailleurs pas encore s'appuyer sur le déploiement des CTG pour pousser des diagnostics territoriaux, notamment dans le cas des intercommunalités rurales, pas plus qu'elle n'exploite ceux déjà réalisées par les Caf dans ce cadre. Les populations cibles pour chacun des dispositifs concernés ne sont généralement pas connues, que ce soit pour des raisons inhérentes à la nature de ces dispositifs (préservation de l'anonymat des usagers des Laep), ou parce que les statistiques ne font pas l'objet d'une transmission du niveau local au niveau national (dans le cas des Alsh, par exemple). En dehors du suivi des indicateurs Cog, que la DSER réalise en agrégeant les informations transmises via leur applicatif par les différentes Caf, cette direction réalise ponctuellement des enquêtes qualitatives sur l'action sociale des Caf. Par ailleurs, des enquêtes quantitatives sont réalisées une fois par an pour les dispositifs parentalité REAAP et CLAS, et pour le champ de la petite enfance (cf. 1.2.3 et annexe II). La DSER cherche cependant à améliorer son analyse de l'efficacité des dispositifs d'action sociale, en s'appuyant sur un nouveau partenariat établi avec le Laboratoire interdisciplinaire d'Évaluation des Politiques Publiques de Sciences Po (LIEPP), qui doit permettre d'évaluer la politique d'animation de la vie sociale des Caf (cf. encadré 2).

---

<sup>8</sup> Cnaf, bilan 2022 – annexe des indicateurs associés à la Cog.

**Encadré 2 : Améliorer la gouvernance par le développement de partenariats : exemple de l'animation de la vie sociale**

Le département insertion et cadre de vie de la Cnaf assure au sein de la direction des politiques familiales et sociales le suivi des dispositifs d'animation de la vie sociale et de l'aide à domicile.

Il expérimente de nouveaux outils partenariaux destinés à améliorer l'analyse de l'efficacité de certains dispositifs, qui pourraient permettre d'améliorer le pilotage et la gouvernance de la politique d'action sociale à moyen-terme.

**L'Observatoire de l'animation de la vie sociale**, est développé avec la fédération des centres sociaux. Il permet au département insertion et cadre de vie de s'appuyer davantage sur les retours d'expérience des territoires et favorise le dialogue avec les échelons locaux. Dans certains cas, le pilote d'un dispositif local pertinent peut être amené à le développer nationalement (exemple de la région Rhône-Alpes), grâce au **Système d'échange national des centres sociaux** (Senacs).

**Un partenariat avec le Laboratoire Interdisciplinaire d'Évaluation des Politiques Publiques de Sciences Po (LIEPP)** est en cours de structuration. Les travaux menés dans le cadre de ce partenariat pourraient permettre d'améliorer l'évaluation des politiques d'actions sociales, pour lesquelles peu d'études d'impact sont actuellement menées. Les indicateurs disponibles pour assurer leur suivi sont également peu développés : ils se limitent généralement à une analyse territoriale, plutôt que populationnelle. On cherchera par exemple à déterminer si un territoire donné est couvert par un centre social ou un espace de vie sociale, sans rechercher quelle part de la population susceptible de bénéficier d'un tel dispositif en bénéficie réellement. Les indicateurs remontés au département des statistiques, des études et de la recherche sont exclusivement des indicateurs d'activité (nombre de familles accompagnées, nombre de séances, d'heures effectuées...), plutôt que de résultat.

*Source : Mission.*

**1.5. Améliorer le pilotage national de l'action sociale pourrait passer par un renforcement du rôle du HCFEA, comme le suggère le rapport conjoint de l'IGF et de l'IGAS portant sur les dépenses socio-fiscales en faveur de la politique familiale<sup>9</sup>**

Placé auprès du premier Ministre, le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA) est un organisme consultatif dont la mission est « d'animer le débat public et d'apporter aux pouvoirs publics une expertise prospective et transversale sur les questions liées à la famille et à l'enfance, à l'avancée en âge, à l'adaptation de la société au vieillissement et à la bientraitance, dans une approche intergénérationnelle » (cf. encadré 3).

À ce titre, il est amené à réaliser divers travaux et publications, lesquels procèdent soit d'une saisine du Premier Ministre ou des ministres compétents, soit d'une autosaisine dans le cadre de son programme de travail. Le Haut conseil regroupe trois conseils thématiques (conseil de la famille, conseil de l'enfance et de l'adolescence, conseil de l'âge) qui mobilisent les acteurs des différents champs couverts.

Le rapport conjoint de l'IGF et de l'IGAS de 2021 sur les dépenses socio-fiscales en faveur de la politique familiale faisait le constat d'un éclatement de la conception et du pilotage de cette politique au niveau national, ce qui contraignait l'émergence d'une vision stratégique et partagée sur les objectifs à fixer. Il suggérait de renforcer la force d'impulsion de cette entité indépendante, chargée de missions d'analyse et de réflexion.

<sup>9</sup> Mission IGAS-IGF, revue des dépenses socio-fiscales en faveur de la politique familiale, 2021.

**Encadré 3 : Missions du HCFEA**

L'article L. 142-1 du Code de l'action sociale et des familles explicite les principales missions du HCFEA :

*« Dans le cadre de ses missions, le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge :*

*1° Formule des propositions et des avis et réalise ou fait réaliser des travaux d'évaluation et de prospective sur les politiques de son champ de compétences, au regard des évolutions démographiques, sociales, sanitaires et économiques ;*

*2° Formule des recommandations sur les objectifs prioritaires des politiques de la famille, de l'enfance, des personnes âgées et des personnes retraitées et de la prévention et de l'accompagnement de la perte d'autonomie, au regard notamment des engagements internationaux de la France, dont ceux de la convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989 ;*

*3° Formule toute proposition de nature à garantir, à tous les âges de la vie, le respect des droits et la bientraitance des personnes vulnérables ainsi que la bonne prise en compte des questions éthiques ;*

*4° Mène des réflexions sur le financement des politiques mises en œuvre dans son champ de compétences ;*

*5° Donne un avis, dans le cadre des formations spécialisées compétentes en matière d'enfance, d'avancée en âge des personnes âgées et des personnes retraitées, d'adaptation de la société au vieillissement et de la bientraitance, sur tout projet de loi ou d'ordonnance les concernant et peut en assurer le suivi ;*

*6° Favorise les échanges d'expérience et d'informations entre les différentes instances territoriales sur les politiques qui le concernent. »*

Source : Article L. 142-1 du Code de l'action sociale et des familles.

Sans toutefois modifier le mandat imparti au HCFEA, la mission suggérait notamment que cet organisme approfondisse son analyse des objectifs de la politique de la famille et leur adaptation au regard des évolutions démographiques et sociétales (et en particulier de l'évolution des structures de vie familiales). Par ailleurs, elle suggérait d'en faire un outil d'analyse transversale de cette politique, dans ses dimensions fiscale, sociale, de transferts monétaires et d'offre de services, de façon à pouvoir en apprécier la bonne articulation.

## **2. Les instruments de planification et de programmation des moyens du Fnas se déclinent au niveau local**

### **2.1. Le réseau des Caf peut orienter localement la politique d'action sociale, au moyen de ses propres organes de gouvernance et des fonds locaux dont il dispose**

#### **2.1.1. Les conseils d'administration des Caf définissent la politique d'action sociale et la mettent en œuvre grâce à la structure administrative et aux fonds locaux dont ils disposent**

Le réseau des 101 Caf décline localement la politique d'action sociale déterminée par la Cnaf, en accord avec ses tutelles. Si les orientations de la politique d'action sociale sont essentiellement nationales, les Caf disposent toujours d'une capacité à les adapter localement, en fonction des spécificités sociodémographiques et socioéconomiques du territoire sur lequel elles interviennent. Organismes déconcentrés, elles s'appuient sur un conseil d'administration de 24 membres<sup>10</sup> renouvelé tous les 4 ans et au sein duquel on retrouve des représentants des salariés, des employeurs et des familles, ainsi que des personnalités qualifiées. Le conseil d'administration s'appuie sur un ensemble de commissions – dont, dans la plupart des cas, une commission d'action sociale, qui demeure facultative – et de comités techniques. Réuni au moins quatre fois par an, le conseil d'administration définit la politique de la Caf en direction des familles et vote les budgets d'action sociale.

Les Caf peuvent également s'appuyer sur un réseau d'agences en fonction de la densité du territoire à couvrir. Chaque agence agrège des capacités d'aide et peut identifier des besoins spécifiques aux zones couvertes.

La structure administrative des Caf, en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre de l'action sociale que finance le Fnas, varie selon les territoires. Dans le cas des Hauts-de-Seine, elle comprend un service chargé du pilotage des conventions territoriales globales (CTG) et de l'accompagnement des partenaires (grâce à des conseillers en développement qui assurent l'interface entre la branche famille et ces derniers), et un service assurant le financement de l'action sociale et la gestion des budgets qui y sont liés. Un dernier pôle est chargé de l'ordonnancement des aides financières individuelles (AFI) (cf. encadré 4).

---

<sup>10</sup> Art. L.212-2 du code de la sécurité sociale.

**Encadré 4 : Structure administrative de la Caf des Hauts-de-Seine**

La structure administrative de la Caf des Hauts-de-Seine s'articule, en ce qui concerne l'action sociale, autour de quatre principaux services et pôles :

- un service expertise et développement est chargé du pilotage des conventions territoriales globales (CTG), de l'accompagnement des partenaires, de l'évaluation et de l'instruction des projets d'action sociale, et du contrôle de la mise en œuvre de ces projets. Il s'appuie notamment sur des conseillers en développements ;
- un pôle financement et gestion de l'action sociale gère le budget d'action sociale et pilote les outils, processus et conventions associés ;
- un pôle interventions financières est chargé de l'ordonnancement des aides financières individuelles et collectives et du contrôle des déclarations des partenaires ;
- un pôle partenariat d'accès aux droits, qui anime et développe les partenariats d'accès aux droits, et traite les dossiers des allocataires en lien avec certains partenaires. Ce dernier est spécifique à la Caf des Hauts-de-Seine.

*Source : Caf des Hauts-de-Seine et mission.*

Afin de développer une politique d'action sociale adaptée aux spécificités de leur territoire, elles peuvent mobiliser des fonds locaux, dont une part, correspondant aux dotations d'action sociale, est abondée par le Fnas. Ainsi, en 2022, les dotations d'action sociale représentaient 18% des dépenses du Fnas, hors petite-enfance. Le poids représenté par ces fonds attribués par l'échelon national mais librement engageables est régulièrement critiqué et pose la question de l'équilibre entre la politique nationale, qui se veut généraliste et universelle, et une nécessaire adaptation de ces orientations aux caractéristiques socioéconomiques et sociodémographiques des ressorts d'intervention des Caf. La clé de répartition de ces dotations, définie au niveau national, obéit par ailleurs essentiellement à des critères historiques (cf. 1.3.3 et Annexe I, 3.2).

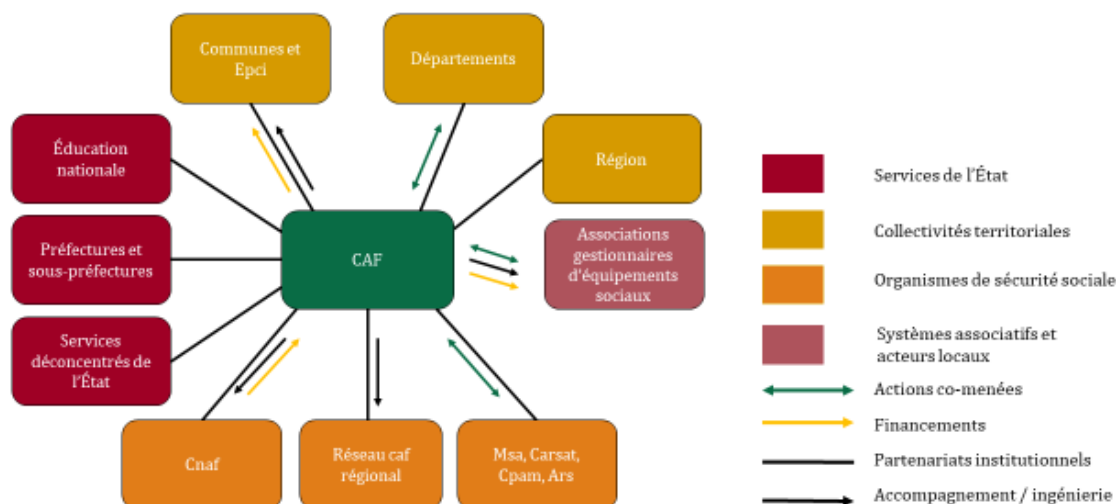
**2.1.2. Le règlement intérieur d'action sociale encadre localement le déploiement des différentes aides complémentaires**

Le conseil d'administration de chaque Caf vote chaque année un règlement intérieur qui retrace le niveau des aides complémentaires que la Caf souhaite accorder par dispositif, ainsi que les conditions d'attribution pour chacune. Cet outil est parfois utilisé, comme l'a indiqué la Caf du Pas-de-Calais à la mission, pour peser dans le dialogue avec les cofinanceurs dans la négociation des contrats locaux. Ils sont parfois déclinés en deux documents distincts, comme à Nanterre, où il existe un règlement intérieur des aides financières collectives et un second document, relatif aux aides financières individuelles.

Le règlement intérieur d'action sociale (RIAS) peut aussi être le vecteur d'une réflexion partenariale, comme dans le Pas-de-Calais, où la refonte du RIAS a été l'occasion d'une consultation des familles. Ces consultations ont parfois permis de corriger certains dispositifs. Ainsi, l'exercice a permis à la Caf d'identifier un besoin sur le champ des aides aux départs en vacances, notamment relatif à la prise en charge des frais de transport, motivant sa décision d'augmenter l'enveloppe Vacaf de 700 000 euros sur le budget suivant.

## 2.2. Le poids des partenaires locaux de l'action sociale a conduit à assurer la coordination des actions menées au sein de comités de financement et au développement d'une contractualisation sur la base de diagnostics territoriaux partagés

Schéma 1 : Les Caf participent à l'élaboration des politiques locales et au développement d'une offre de service auprès de différents partenaires



Source : Mission.

### 2.2.1. Les dispositifs d'action sociale financés par le Fnas sont exclusivement partenariaux, mais les conditions de leur cofinancement sont peu lisibles

Le principe essentiel de l'action sociale est son caractère partenarial, en particulier en ce qui concerne les aides financières collectives (AFC). Les fonds de la branche famille ne peuvent pas financer plus de 80 % des coûts de fonctionnement d'une structure<sup>11</sup>, ou des coûts d'investissement associés à la création d'une structure nouvelle.

Les prestations nationales financent en effet une quote-part du prix de revient d'un dispositif, dans la limite d'un prix plafond, la quote-part et le prix plafond étant définis pour chacun des dispositifs. Le reste à charge peut être financé par différents cofinanceurs :

- ♦ les familles, par le biais de participations familiales qui prennent ou non en compte les revenus ;
- ♦ la commune ou l'intercommunalité (EPCI) ;
- ♦ le département<sup>12</sup> ;
- ♦ l'État, par le biais notamment des programmes 163 « Jeunesse et vie associative », 147 « Politique de la ville » et 101 « Accès au droit et à la justice »<sup>13</sup> ;
- ♦ le prestataire lui-même, qu'il soit privé ou associatif, lorsque celui-ci parvient à dégager des recettes sur son activité.

<sup>11</sup> Cnaf, « [Les aides aux partenaires de la Cnaf](#) », juin 2022.

<sup>12</sup> Voir la région.

<sup>13</sup> L'action 4 du programme 101 contribue au cofinancement de la médiation et des espaces de rencontre.



## Annexe II

Parmi les différents partenaires associatifs concernés par la politique d'action sociale, certains sont directement financés par la Cnaf en raison de leur rôle de tête de réseau, comme des organisations de jeunesse, des acteurs œuvrant dans les secteurs du logement, de la parentalité ou de l'animation de la vie sociale (cf. tableau 2). Des entreprises privées (les crèches Babilou, par exemple), sont également associées à l'exercice des conventions territoriales globales. A Gennevilliers, par exemple, une société coopérative de production participe au développement de lieux de garde éphémères dans le cadre d'un objectif fixé par la CTG conclue avec la ville.

**Tableau 2 : Liste des partenaires financés par la Cnaf**

<b>Date de mise en œuvre du partenariat</b>	<b>Nom du partenaire</b>
<b>Enfance et jeunesse</b>	
2019	ANMDA
2019	ANPAEJ
1969	CEMEA
2006	Confédération des Foyers ruraux
1969	Familles rurales
1969	FRANCAS
2002	Petits Débrouillards
1968	La Ligue de l'Enseignement
1968	Mouvement Rural Jeunesse Chrétienne
1978	Scouts et Guides de France
1968	UNHAJ
2019	RESEAU MOM'ARTRE
2020	AEQUITAZ
NC	DALHIR
2019	RNJA*
1969	UFCV
2015	UNIJ
2017	Scouts musulmans de France
2014	UNCLAJJ
1996	Vacances ouvertes
<b>Inclusion enfance jeunesse famille</b>	
2010	Réseau Loisirs Pluriel
2020	Réseau Passerelles
2014	Fédération des PEP
<b>Logement</b>	
1982	Anil
2006	Association nationale des Compagnons bâtisseurs
1996	Féd. Pact/SOLIHA
1998	Habitat et Humanisme
2020	UNAFO union prof du logement accompagné
2019	Réseau COHABILIS
<b>Parentalité</b>	
2017	Collectif 1001 territoires
1993	Association des Ludothèques de France
2020	AF-UPP
1998	fédération Vacances et familles
1996	AFEV
1998	Association Pour la Médiation Familiale APMF
1998	Confédération Syndicale des Familles
1982	Enfance et Familles adoption
1975	Familles de France
2006	Fédération Française des Espaces Rencontres
1999	Fénamef
1975	Fédération des écoles des parents et des éduc FNEPE
2010	fédération Jumeaux Plus



## Annexe II

Date de mise en œuvre du partenariat	Nom du partenaire
2014	UNAPP
2019	France parrainage
2019	Parrains par mille
2019	Fédération syndic. des familles monoparentales
1978	Confédération des associations familiales catholiques
2017	FNCIDFF
2018	FNAAP/CSF (collectif fédérations Aide à domicile)
2019	Adedom ADESSADOMICILE
2019	UNADMR
2021	Empreintes Accompagner le Deuil
2019	UNASAAD (UNA)
<b>Animation de la vie sociale</b>	
1969	Fédération des Centres sociaux de France
2019	FRANCE BENEVOLAT
2016	Confédération MJC de France
2020	LE ROCHER
2019	Réseau des accorderies de France
<b>Accès aux droits / Vulnérabilité</b>	
1984	Fnasat (gens du voyage)
1998	Fédération des acteurs de la solidarité (ex FNARS)
2000	Uniopss
2010	ATD Quart Monde
2020	Restaurants du cœur
2006	Secours Populaire Français

*Source : Cnaf.*

Les principaux partenaires locaux des Caf en matière d'action sociale sont les communes, et de plus en plus souvent les EPCI, et les familles ou usagers bénéficiant des dispositifs mis en place. (cf. annexe I). En 2019, les communes sont les principaux financeurs des dispositifs portés par le Fnas hors petite enfance (43 % des recettes), suivies des familles (22 %). Les Caf arrivent en troisième position (21 %), devant l'État et les autres collectivités territoriales (13 %) (cf. tableau 3).

**Tableau 3 : Évolution de la répartition du financement des principaux dispositifs<sup>14</sup> portés Fnas hors petite enfance entre 2012 et 2019**

Répartition des financements (en % des recettes)	2012	2016	2019
Caf	22%	22%	21%
Familles	18%	19%	22%
Collectivités territoriales, État et entreprise	60%	59%	57%
État, département, région	19%	18%	13%
Commune, EPCI	40%	42%	43%
Entreprise	0%	0%	0%

*Source : Cnaf, extraction des données sur les cofinancements des principaux dispositifs pour les années 2012, 2016 et 2019.*

<sup>14</sup> Alsh, Centres sociaux (animation globale et familiale), FJT, Laep, Clas, Médiation familiale.

Ce mix financier est construit sur chaque dispositif en fonction des équilibres politiques locaux, sans qu'une typologie des taux de cofinancement puisse d'être établie. Or les dossiers concernant les dispositifs cofinancés ne peuvent pas être consultés nationalement sans l'aval des Caf. Les données financières relatives à ces dispositifs sont disponibles, mais doivent cependant faire l'objet d'une extraction, et ne semblent par ailleurs pas être analysées en détail par les services de la Cnaf. De manière générale, l'analyse des données disponibles laisse apparaître des taux de cofinancement très variables, que ce soit selon les dispositifs ou les départements considérés. Les chiffres du Système national d'échange des centres sociaux (Senacs) font par exemple ressortir que, si la Caf des Yvelines finance à hauteur de 18,2 % les espaces de vie sociale (EVS) du département, la Caf du Pas-de-Calais soutient à hauteur de près de 40% ces mêmes dispositifs pour l'année 2022.

### 2.2.2. La planification stratégique initialement mise en œuvre était peu lisible

Cette nature partenariale de l'action sociale a poussé au développement d'une planification stratégique, les Caf intervenant désormais systématiquement dans le cadre d'orientations de moyen terme, assorties d'une programmation financière définie par la Cog. Ces orientations ont vocation à être mises en œuvre dans le cadre de divers schémas, dont les Schémas Départementaux de Services aux Familles (SDSF) développés à partir de 2013, eux-mêmes déclinés sur le plan territorial par les CTG. Parmi la pluralité d'acteurs qui assurent la concrétisation de la politique d'action sociale au niveau territorial, il reste difficile d'identifier un réel chef de file, même si les diagnostics partagés réalisés dans le cadre des CTG permettent d'améliorer la lisibilité de la gouvernance locale.

Le développement des CTG a en effet permis de palier certaines des difficultés qu'impliquait la multiplication des schémas locaux, même si une grande latitude est laissée aux Caf quant à leur politique de contractualisation. Le rapport IGAS-IGF d'évaluation territoriale de la politique sanitaire et sociale des organismes de sécurité sociale de 2017 pointait, dans le cas des départements de l'Orne et d'Ille-et-Vilaine, plusieurs faiblesses des SDSF : ces schémas sont décrits comme « *peu lisibles, trop descendants ce qui n'a pas favorisé leur appropriation par les acteurs, peu opérationnels et élaboré sans une association suffisante des collectivités territoriales* »<sup>15</sup>. Le rapport préconisait donc de construire un schéma plus « *co-construit, plus opérationnel et transversal* », ce que l'exercice des CTG semble, d'après les premiers bilans réalisés, avoir permis. L'objectif de la contractualisation opérée avec les différents partenaires est en effet de garantir leur implication dans la mise en œuvre des orientations nationales de la branche famille, en évitant que celle-ci ne soit réduite à un simple rôle de financeur.

## 2.3. La contractualisation territoriale de l'action sociale progresse

### 2.3.1. Les SDSF ont constitué à partir de 2013 le principal outil de contractualisation des Caf à l'échelle départementale

Les schémas départementaux des services aux familles (SDSF), expérimentés à partir de 2013-2014, ont été progressivement étendus à l'ensemble des départements ; ces schémas sont fondés sur une analyse territoriale des besoins exprimés, et des moyens existants y compris hors du périmètre de la seule branche famille. Ils visent à élaborer une politique partagée de la petite enfance et du soutien à la parentalité au niveau départemental, en s'appuyant sur un plan d'action déclinant des orientations stratégiques elles-mêmes identifiées à l'aide d'un diagnostic territorial.

---

<sup>15</sup> Evaluation territoriale de l'action sanitaire et sociale des organismes de sécurité sociale, IGAS, 2021.

## Annexe II

Le pilotage de leur élaboration est confié aux préfets, la Caf étant généralement l'organisateur technique. Les départements, les communes et collectivités de communes, les services de l'État (Justice, Éducation nationale, politique de la Ville...), la mutualité sociale agricole (MSA), l'Union nationale des Associations Familiales (Unaf) et les gestionnaires des services départementaux, ainsi que tout autre acteur ou partenaire que les préfets jugeraient utile d'associer à la démarche sont également associés à leur élaboration. Leur élaboration et leur suivi est confié depuis 2021 à une même instance, le Comité départemental des services aux familles (CDSF).

L'ambition derrière la mise en place des SDSF était de développer la collaboration entre l'ensemble des acteurs et partenaires du domaine de la petite enfance et de la parentalité, en intégrant le plus possible les instances existantes, tout en permettant de mettre en avant des priorités définies nationalement par la DGCS et la Cnaf (*cf.* encadré 4). Le rapport d'évaluation de la Cog 2013-2017 notait cependant que la volonté de regrouper les diagnostics et le pilotage en matière de petite enfance et d'aide à la parentalité au travers des SDSF manquait d'une mise en cohérence des bases juridiques des instances compétentes et des principes d'organisation.

L'ordonnance n° 2021-611 du 19 mai 2021 relative aux services aux familles introduit donc une base légale dans cet écosystème et rationalise cette architecture en renforçant la logique partenariale des SDSF tout en créant les CDSF (*cf. supra*), présidés par le préfet et co-présidé par le président du conseil départemental, un représentant des communes ou intercommunalités, et le président du conseil d'administration de la Caf. Il comprend des représentants des collectivités territoriales, des services de l'État, des Caf, d'associations, de gestionnaires, et des représentants d'usagers et de particuliers employeurs.

Les SDSF sont donc depuis adoptés et mis en œuvre par cette instance, qui fait office de comité de pilotage. Ce comité est défini comme "une instance de réflexion, de conseil, de proposition et de suivi concernant toutes questions relatives à l'organisation, au fonctionnement, au maintien et au développement des services aux familles". Il "étudie toute question relative aux politiques d'accueil du jeune enfant et de soutien à la parentalité dans le département, et propose [...] les mesures permettant de favoriser leur maintien et leur développement"<sup>16</sup>. Le comité départemental est également chargé d'organiser la coordination des actions de ses membres en vue d'en améliorer l'efficacité dans différents domaines : développement des services aux familles, information des candidates au métier d'assistante maternelle, information et orientation des familles sur les modes d'accueil, coopération entre professionnels, formation des professionnels de l'accueil de la petite enfance et du soutien à la parentalité.

La démarche des SDSF, avec leur comité de pilotage, le CDSF, a permis de clarifier l'écosystème des commissions impliquant les collectivités locales : les CDSF remplacent désormais les Commissions départementales d'accueil du jeune enfant (CDAJE) et les coordinations départementales de soutien à la parentalité (CDSP).

---

<sup>16</sup> Ordonnance n° 2021-611 du 19 mai 2021 relative aux services aux familles.

**Encadré 4 : Les priorités nationales des schémas départementaux des services aux familles**

Le guide d'élaboration des schémas départementaux des services aux familles présente les sept priorités nationales des schémas départementaux des services aux familles :

1. développer l'offre d'accueil du jeune enfant et réduire les inégalités territoriales, en s'appuyant sur la complémentarité des modes d'accueil ;
2. faciliter l'accès des familles vulnérables (familles précaires, familles monoparentales, familles confrontées au handicap, à l'illettrisme, etc.) aux services d'accueil de la petite enfance et au soutien à la parentalité pour garantir l'universalité d'accès et la mixité ;
3. mailler progressivement le territoire en matière d'offre d'accompagnement à la parentalité, en proposant des outils visant notamment à mieux articuler l'accueil du jeune enfant et les actions de soutien à la parentalité ;
4. faciliter une action coordonnée des acteurs sur le territoire ;
5. améliorer l'information des familles sur l'offre disponible ;
6. favoriser le recrutement et la formation des professionnels de la petite enfance ;
7. développer les outils d'apprentissage de la langue (lutte contre l'illettrisme, Français, langues étrangères, alphabétisation).

*Source : Guide d'élaboration des schémas départementaux des services aux familles, juin 2015.*

**2.3.2. Les conventions territoriales globales permettent de mieux coordonner le déploiement de l'action sociale à l'échelle infra-départementale**

Les CTG sont des conventions de partenariat établies entre une CAF et un acteur territorial (commune, EPCI) en vue de renforcer la cohérence et la coordination des actions relevant de la branche famille en direction des habitants d'un territoire. Elles remplacent les Contrats Enfance Jeunesse (CEJ), auxquels elles ajoutent une dimension politique supplémentaire.

Conclues sur une période de 4 à 5 ans avec les communes ou les intercommunalités du ressort d'une Caf, elles visent à améliorer la territorialisation de l'offre globale de service de la branche famille en cohérence avec les politiques locales. Sur le plan politique, leur objectif principal est d'élaborer le projet social du territoire avec la ou les collectivités partenaires et d'organiser concrètement l'offre globale de service des Caf de manière structurée et priorisée. Chaque CTG favorise ainsi le développement et l'adaptation des équipements et services aux familles, l'accès aux droits et l'optimisation des interventions des différents acteurs, en déclinant les schémas départementaux sur le terrain. La CTG peut ainsi être un bon instrument de mise en œuvre, à l'échelle locale, du plan d'action établi dans le cadre du CDSF, et est l'instrument opérationnel de déclinaison des schémas départementaux, notamment du SDSF, du SDAVS et du SDAASP (cf. encadré 5).

**Encadré 5 : Les CTG favorisent le croisement des différents schémas existants**

**Les Projets éducatifs de territoire (PEDT)**

Les PEDT constituent l'outil de contractualisation principal dans le champ de l'éducation. L'objectif est de questionner collectivement la réussite éducative à travers les besoins des enfants mais aussi d'identifier les facteurs d'attractivité du territoire pour les familles ainsi que d'ouvrir les droits aux financements par l'État.

Parmi les thématiques abordées : l'organisation des rythmes scolaires et périscolaires, l'implication des parents dans le parcours éducatif de leurs enfants ou encore les politiques d'inclusion des enfants en difficulté ou en situation de handicap.

D'un point de vue méthodologique, la mise en œuvre d'un PEDT passe par la réalisation d'un diagnostic partagé entre les acteurs éducatifs locaux, la rédaction du projet collectif, l'échange avec les services de l'État et la CAF en vue de signer la convention de PEDT et enfin par la diffusion du projet à tous les membres de la communauté éducative.

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

Elaboré par la Caf avec le conseil départemental et l'État, à partir d'une vision globale et partagée des besoins sociaux du territoire, il a pour objectif de fixer les perspectives d'évolutions à l'échelle du département en indiquant le nombre et la nature des structures qu'il convient de mettre en place, les évolutions qualitatives attendues au sein des structures existantes, la mobilisation et les contributions des partenaires.

Adapté en fonction du contexte local et des relations partenariales existantes, il doit s'inscrire parmi les axes de développement des conventions territoriales globales et être articulé avec les politiques partenariales qui lui sont liées (schéma départemental de services aux familles, etc.).

Il doit également prendre en compte les engagements prévus dans les différents plans et contrats de l'État avec les collectivités territoriales partenaires de la Caf, notamment les « contrats de ville » et le schéma départemental relatif aux « gens du voyage ».

### **Le plan d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées**

Le PDALHPD est issu de la fusion du Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), instauré par la loi « Besson » du 31 mai 1990, et du Plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion (PDAHI) créé par la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion. Cette fusion a été instaurée par la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) du 24 mars 2014.

Le plan départemental est élaboré et mis en œuvre par l'État et le département. Ils constituent à cette fin un comité responsable du plan, coprésidé par le représentant de l'État dans le département et le président du conseil général, qui en nomment conjointement les membres.

Le comité responsable du plan associe à l'élaboration du plan des représentants des communes ou de leurs groupements et des autres personnes morales concernées, notamment les associations dont l'un des objets est la lutte contre les exclusions, l'insertion ou le logement des personnes défavorisées et les associations de défense des personnes en situation d'exclusion par le logement, les organismes qui exercent des activités de maîtrise d'ouvrage, des activités d'ingénierie sociale, financière et technique et des activités d'intermédiation locative et de gestion locative sociale, les caisses d'allocations familiales, les caisses de mutualité sociale agricole, les distributeurs d'eau et les fournisseurs d'énergie, les opérateurs de services téléphoniques, les bailleurs publics ou privés, et les collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction.

### **Le schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public**

Il prévoit que dans chaque département, et sur la base d'un diagnostic préalable, l'État et le département élaborent conjointement un schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public, en associant les EPCI à fiscalité propre. Ce schéma définit, pour une durée de six ans, un programme d'actions destiné à renforcer l'offre de services dans les zones présentant un déficit d'accessibilité des services.

Il comprend un plan de développement de la mutualisation des services sur l'ensemble du territoire départemental, qui peut notamment favoriser le regroupement des différents services en un lieu unique. Il dresse une liste des services au public existant sur le territoire départemental à la date de son élaboration ou de sa révision, ainsi que leur localisation et leurs modalités d'accès. Le projet de schéma est transmis, pour avis, aux organes délibérants des EPCI à fiscalité propre.

Le projet de schéma, éventuellement modifié pour tenir compte des avis recueillis, est soumis, pour avis, au conseil régional ainsi qu'à la conférence territoriale de l'action publique et, pour approbation, au conseil départemental. A l'issue de ces délibérations, le Préfet arrête définitivement le schéma.

Sources : Art. 98 de la loi NOTRe et circulaire Cnaf n° 2015-017 du 22 juillet 2015.

Les CTG sont par ailleurs associées à de nouveaux financements bonifiés, les bonus CTG, compléments d'aide au fonctionnement qui remplacent les CEJ et viennent s'ajouter à la prestation de service unique (PSU Petite enfance) ou à la prestation de service classique (PS Alsh, Rpe, Laep, etc.).

Elles s'appuient sur un diagnostic partagé avec les partenaires concernés pour définir les priorités et les moyens dans le cadre d'un plan d'actions adapté, première étape formelle du processus CTG (cf. encadré 6). Les analyses des besoins sociaux produites par les collectivités, si elles existent, sont confrontées aux données de la Caf et de l'Insee. Dans quelques rares cas, le diagnostic peut même être réalisé à l'échelle d'un bassin de vie, qui dépasse l'échelle communale. Ces diagnostics établis en amont sont des outils complets et intéressants du point de vue statistique, beaucoup de données populationnelles présentées semblant faire défaut au niveau national. Toutes les statistiques à la disposition de la Caf sur les différents territoires de son ressort sont regroupées dans cet outil, champ par champ (nombre d'enfants, places de crèche, MAM...). Cette étude préalable permet parfois de détecter des potentiels de mutualisation (exemple de deux communes qui ont décidé de mutualiser leur Alsh dans ce cadre). Le diagnostic partagé établi pour les besoins de la CTG conclue entre la ville de Gennevilliers et la Caf des Hauts-de-Seine présente par exemple des données précises sur les profils des allocataires bénéficiaires de l'aide au logement, ventilées selon les différents quartiers de la commune.

Le diagnostic permet ensuite d'établir un plan d'action, associant à chaque objectif retenu des propositions d'action pour lesquelles des partenaires sont identifiés comme référents. Enfin, des « fiches action » autorisent un degré de granularité supérieur dans l'analyse, en établissant, action par action, une série d'indicateurs permettant d'assurer le suivi de chaque axe de travail sur la durée de la CTG.

Cette démarche permet aussi, dans certains cas, d'opérer un rééquilibrage territorial. Ainsi, le travail effectué dans le cadre de la construction de la CTG liant la Caf des Hauts-de-Seine à la ville de Gennevilliers a permis d'identifier un quartier non couvert par un centre social, défaut depuis corrigé. Au-delà de la seule couverture du territoire, ce sont également les montants versés par unité d'œuvre qui sont harmonisés sur le territoire de compétence pour les équipements existants. Ainsi, les modalités de calcul reposent sur des montants forfaitaires par unité d'œuvre (heures pour les Alsh, les ETP pour la Ps Jeunes, nombre de groupes pour les Clas, etc.). Ces modalités présentent l'avantage d'une plus grande lisibilité et prévisibilité puisque les montants de bonus « territoire CTG » sont figés et connus à l'avance durant la durée de la convention d'objectifs et de financement (Cof) prévue pour chaque équipement. La Cof intègre dans une convention unique les différentes aides au fonctionnement de la Caf dont le bonus « territoire Ctg » permettant ainsi une traçabilité des financements équipement par équipement (prestation de service, bonus inclusion handicap, mixité sociale, etc.).

Ce mécanisme de lissage des aides de la Caf suppose que la collectivité partenaire ajuste concomitamment l'allocation de ses financements aux différents équipements qu'elle soutient. Dans une logique de « crantage », il s'agit de chercher à éviter les effets d'éviction, et les CTG ont été l'occasion de détecter et corriger les anomalies dans les cofinancements apportés à des services (la Caf du Pas-de-Calais avance l'exemple de plusieurs EAJE pour lesquels la Caf apportait 30 % des fonds nécessaires, quand les communes finançaient seulement à hauteur de 1 % les coûts de fonctionnement de ces infrastructures). Les CTG ont donc permis, au moins à la marge, d'insuffler de bonnes pratiques en matière de cofinancement.

Les CTG s'inscrivent dans une démarche politique, et permettent d'associer les élus à la politique d'action sociale des Caf, dans une perspective à la fois pédagogique et d'ingénierie qui permet de démontrer au pouvoir politique l'existence d'un besoin, ou au contraire de tempérer des demandes essentiellement politiques, dans le cas où ceux-ci ne verraient en la Caf qu'un simple apporteur de fonds. La Caf du Pas-de-Calais relève que la conclusion d'une CTG avec un EPCI auparavant non couvert par le réseau départemental de centres sociaux a permis de mobiliser les élus locaux autour d'une réflexion sur l'animation de la vie sociale. Cette même Caf note cependant un refus de la part de certains élus de participer à l'exercice, soit par peur d'une ingérence de la branche famille dans les affaires communales, soit par méconnaissance de l'apport de l'expertise Caf. Cette réflexion avec les élus est menée dans une perspective pluriannuelle, les fiches et plan d'action annexés aux CTG présentant des échéanciers pour chacun des objectifs retenus, tandis que la Cnaf opère, au moins en théorie, un suivi départemental des projets en cours.



**Encadré 6 : Méthode d'élaboration d'une convention territoriale globale**

La méthode d'élaboration d'une CTG prévoit une démarche en trois phases :

- une phase de diagnostic territorial, qui permet d'analyser le détail des caractéristiques sociodémographiques du territoire, combinant des données statistiques générales fournies par l'Insee, une analyse du profil des allocataires et, dans le cas de la CTG conclue entre la ville de Gennevilliers et la Caf des Hauts-de-Seine, un « diagnostic ville » sommaire. Ces données sont, autant que possible, affinées par quartiers ;
- une phase d'élaboration et de mise en œuvre d'un plan d'action. Les CTG couvrent en priorité les questions de mode d'accueil du jeune enfant (valorisation de l'offre existante et création de place d'accueil), d'organisation des loisirs en périscolaire, de soutien à la parentalité et à la grand parentalité (projets REAP, CLAS en lien avec l'éducation nationale, Lieux d'Accueil Enfants Parents (LAEP) et d'action en direction des jeunes.
- une phase d'évaluation, sur laquelle il est encore difficile de se prononcer compte tenu de la faible profondeur historique des CTG conclues dans les Caf visitées. La construction d'une base d'indicateurs nationale est cependant en cours et l'on note que la Caf des Hauts-de-Seine a décidé de recourir aux services d'un cabinet de conseil pour l'évaluation de l'une de ses CTG devant bientôt arriver à échéance.

*Source : Évaluation territoriale de l'action sanitaire et sociale des organismes de sécurité sociale, IGAS (2021) et mission.*

La Cog actuelle fixait un objectif très volontariste en matière de déploiement des CTG : celles-ci devaient couvrir 100 % du territoire en 2022. L'objectif semble avoir été atteint puisque la Cnaf prévoit un taux de couverture de 96 % de la population au 31 décembre 2022 (61 % fin 2021, 17 % en 2018). On passe de 448 CTG en 2018 à 2 525 CTG en août 2022, soit désormais une moyenne de 25 CTG par département (36 communes sont couvertes dans les Hauts-de-Seine, par exemple). Il apparaît cependant que seuls 54 % des contrats sont couverts par une CTG à la fin 2022 (cf. tableau 4).

**Tableau 4 : Proportion de contrats couverts par une convention territoriale globale (CTG) au 31 décembre 2022**

Dispositif	Nombre de contrats couverts par une CTG	Nombre total de contrats	Part des contrats couverts par une CTG
Accueil de loisirs sans hébergement (Alsh)	17 350	26 649	65%
Aide et Accompagnement à Domicile (Aad)	0	280	0%
Contrat Local d'Accompagnement à la Scolarité (Clas)	0	3 924	0%
Lieu d'Accueil Enfants Parents (Laep)	1 181	1 834	64%
Médiation Familiale (MF)	0	265	0%
Structure Jeunesse	0	1 373	0%
<b>Total</b>	<b>18 531</b>	<b>34 325</b>	<b>54%</b>

*Source : Département de la gestion et du financement de l'action sociale de la Cnaf, 2023, suivi des échéances des contrats en cours au 31 décembre 2022.*

Plusieurs contraintes subsistent cependant. La redéfinition du périmètre des communautés de communes<sup>17</sup> (la taille minimale d'un EPCI étant désormais fixée à 15 000 habitants), et la variabilité de leurs compétences en matière sociale, avait été signalée comme une contrainte dans le cadre du déploiement des CTG sur la période de la Cog 2013-2017. Les EPCI, qui disposent de services mieux dimensionnés, sont la cible principale des Caf pour la conclusion des CTG, mais les CTG sont toujours réparties de manière équilibrée entre l'échelon de signature communal (52 %) et l'échelon intercommunal (48 %). La Caf des Hauts-de-Seine a par ailleurs signalé une difficulté à étendre ce dispositif aux petites communes, dont les services ne sont pas assez développés, mais également à l'échelon intercommunal, sur les territoires fortement urbanisés ou plus favorisés. Malgré cet effort de coordination porté à la fois par les exercices des SDSF et des CTG, le paysage de la contractualisation de l'action sociale à l'échelle locale demeure complexe (cf. encadré 7).

### Encadré 7 : Les instances de gouvernance de l'action sociale dans les Hauts-de-Seine

#### Niveau départemental

- Familles: SDSF, Clav, observatoire départemental violences faites aux femmes
- Logement: comité des financeurs FSL, PDALHPD, PDLHI, Ccapex, schéma départemental domiciliation
- Éducation: cités éducatives
- Accès aux droits: comité de pilotage MFS, plan accessibilité, copil quartiers prioritaires, copil gens du voyage, copil déplacés ukrainiens
- Citoyenneté: CPRAF, CLIR
- Insertion: GIP Activity, Copil SPIE
- AVS: copil pactes de coopération
- Handicap: Copil Mdph
- Fraudes: Codaf

#### Niveau régional

- Schéma régional des formations sanitaires et sociales, plan régional pauvreté, plan régional jeunesse

#### Niveau communal

- Copil CTG

*Source : Caf des Hauts-de-Seine, 2023.*

Le contenu des CTG pose également question. Les CEJ avaient une ambition de développement, mais aucunement de coordination, tandis que les CTG ont vocation à être un outil de déclinaison, non seulement des schémas départementaux, mais également de la Cog, avec des indicateurs précis qui en permettent le suivi. Les fiches action mises en place dans le cadre des CTG permettent notamment une meilleure visibilité et une gestion plus rationnelle du financement des personnels, grâce à des indicateurs (volume des ETP engagés etc.) Les fiches action que comporte la CTG permettent de suivre finement la trajectoire financière de chaque engagement, et les modalités de leur mise en œuvre année par année.

La Caf note par ailleurs une démultiplication des coûts et la nécessité d'une rationalisation du processus de gestion des CTG, de nombreux mécanismes (de lissage, de conventionnement...) étant assez lourds à porter.

<sup>17</sup> Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe).



## Annexe II

Par ailleurs, le contenu des CTG peut être adapté à chaque territoire, sur la base d'un socle minimum : chaque CTG doit couvrir au minimum les thématiques petite enfance, enfance, jeunesse et parentalité. Parmi seize thématiques au total, la plupart des CTG plébiscitent celles de la petite enfance (94 % des CTG), enfance-jeunesse (95 %), parentalité (79 %), l'animation de la vie sociale (64 %) et l'accès aux droits (60%). Ces thématiques sont complétées en fonction des priorités territoriales par les enjeux liés au logement (31 %), à l'inclusion des personnes en situation de handicap (21%) ou encore l'accès au numérique (22 %). Chaque CTG couvre en moyenne cinq thématiques, certaines étant particulièrement délaissées, comme la thématique « vieillissement » (3 % des CTG concernées seulement).

Enfin, en mai 2021, 51% des Caf n'avaient pas commencé l'évaluation de leurs CTG, tandis que 30 % avaient une première évaluation en cours et 19 % avaient déjà réalisé une ou plusieurs évaluations de CTG, mais les conclusions de ces démarches ne sont pas encore connues. Un référentiel d'indicateurs est toujours en cours de création au niveau national pour faciliter cette démarche.

## **ANNEXE III**

### **Analyse des dispositifs du Fnas, hors petite enfance**

# SOMMAIRE

<b>1. LES DÉPENSES RELATIVES À L'ENFANCE ET LA JEUNESSE CONCERNENT À 94 % LES ENFANTS DE 3 À 11 ANS .....</b>	<b>3</b>
1.1. Les accueils de loisirs sans hébergement (Alsh) péri et extra scolaires, décroissent et sont davantage à la charge des familles, avec une prise en compte insuffisante et hétérogène des ressources.....	3
1.1.1. <i>Les déterminants de l'activité des accueils péri et extrascolaires sont multiples.....</i>	4
1.1.2. <i>La baisse limitée des financements de la branche famille est inhérente aux mesures de relance à mi-Cog.....</i>	6
1.1.3. <i>La recomposition massive de l'offre à mi-Cog a conduit à un transfert de charges sur les familles.....</i>	7
1.1.4. <i>L'enjeu d'accessibilité des Alsh : la modulation tarifaire.....</i>	8
1.2. Le plan Mercredi n'a réalisé que 31 % des objectifs de la Cog, car il a été jugé insuffisant par nombre de communes.....	8
1.3. Le bonus territoire est principalement venu compléter le Plan Mercredi, dont l'impact a été limité.....	12
1.4. Le Fonds Publics et Territoires (FPT) Enfance jeunesse a conforté un certain nombre de mesures à impact social.....	12
1.5. L'aide aux vacances des enfants et adolescents, et familiales, remplit son objectif social.....	13
1.6. Les dispositifs pour les 12 – 25 ans ne représentent que 5,6 % des dépenses relatives à la jeunesse.....	15
1.6.1. <i>L'aide aux Foyers de jeunes travailleurs (FJT), très orientée vers l'accès au logement, contribue en réalité à une meilleure socialisation des jeunes travailleurs mais reste hétérogène sur le territoire.....</i>	15
1.6.2. <i>La Prestation de service jeunes (PS Jeunes) n'a pas fait la démonstration de son impact social.....</i>	17
1.6.3. <i>Le dispositif des Promeneurs du Net a un impact positif pour les professionnels de l'action éducative, mais des effets limités pour les jeunes .....</i>	18
1.6.4. <i>Les aides au Bafa n'ont aucun impact sur la population visée, mais constituent une ébauche de soutien à la filière des métiers de l'action sociale .....</i>	20
<b>2. LES DÉPENSES RELATIVES À LA PARENTALITÉ ET AUX AUTRES ACTIONS SOCIALES REGROUPENT DES DISPOSITIFS TRÈS DIVERS DONT CERTAINS ONT UN LIEN TÊNU AVEC LES MISSIONS DE LA BRANCHE FAMILLE.....</b>	<b>25</b>
2.1. Les centres sociaux, principal réseau d'appui à la mise en œuvre des politiques familiales, ont connu une croissance dynamique liée aux ouvertures dans les quartiers prioritaires.....	25
2.1.1. <i>Le financement des centres sociaux par le Fnas est dynamique, depuis plusieurs Cog.....</i>	25

2.1.2.	<i>L'animation de la vie sociale se déploie au rythme des nouvelles ouvertures de centres sociaux et d'EVS.....</i>	26
2.1.3.	<i>La critique de la Cog 2013-2017 portait essentiellement sur la localisation insuffisamment pertinente du réseau des centres sociaux par rapport aux quartiers de la politique de la Ville, situation en voie de résorption.....</i>	29
2.2.	Dans un contexte de désengagement massif de l'Etat, les dépenses relatives au soutien de la parentalité financent des dispositifs innovants à l'impact incertain, des mesures d'intérêt général en tension, et des contrats au lien discutable avec les objectifs de la branche.....	31
2.2.1.	<i>Les lieux d'accueil enfants-parents (Laep) constituent une offre préventive inégalement présente sur le territoire et peu orientée vers les populations les plus fragiles.....</i>	32
2.2.2.	<i>Les contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (Clas), relèvent plus d'une aide aux devoirs que d'un soutien de la parentalité.....</i>	36
2.2.3.	<i>La médiation familiale améliore le cadre de vie des enfants après la séparation des parents.....</i>	38
2.2.4.	<i>Le développement des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (Reaap), inégalement présents sur le territoire, est essentiellement piloté par la demande des familles.....</i>	40
2.2.5.	<i>Les espaces de rencontre, une offre prévue par la loi et prescrite par le juge dans 88 % des cas, sont insuffisamment financés par le ministère de la Justice.....</i>	42
2.3.	L'aide à domicile répond aux attentes des familles en difficulté ponctuelle .....	44
2.4.	Les autres dispositifs .....	46
2.4.1.	<i>La prévention de la radicalisation dépasse le champ de la branche Famille, qui ne peut cependant s'en désintéresser.....</i>	46
2.4.2.	<i>Les aides au logement sont, pour la prise en charge des diagnostics de décence, du ressort budgétaire du ministère du logement .....</i>	48
3.	<b>LA RÉPARTITION DES DOTATIONS D'ACTION SOCIALE (DAS), FONDS LOCAUX DES CAF, REPOSE SUR UN PARAMÉTRAGE HISTORIQUE SANS LIEN AVEC LES BESOINS SOCIAUX DE CES MÊMES TERRITOIRES .....</b>	<b>50</b>
3.1.	Les Das représentent 7 % des dépenses du Fnas en 2022 (18 % du Fnas hors petite enfance) et constituent la ressource principale des Caf (77 % des produits des fonds locaux en 2022).....	50
3.2.	Les Das servent à la fois à compléter les financements nationaux et à financer certains dispositifs non financés au niveau national.....	52
3.2.1.	<i>Les Das représentent un complément de financement pour les dispositifs déjà financés par des prestations de service nationales ou par le fonds publics et territoires.....</i>	52
3.2.2.	<i>Les Das permettent également aux Caf de financer des dispositifs qui ne sont pas financés au niveau national, notamment dans le champ des vacances et du logement.....</i>	53
3.3.	La répartition des Das, dont l'utilisation est très variable d'une Caf à l'autre, repose sur un paramétrage historique qui ne prend pas en compte les besoins sociaux actuels des territoires .....	53

### Annexe III

La lettre de mission du 9 février 2023 propose de mener une revue de dépenses relative aux dépenses du Fonds national d'action sociale (Fnas) de la Cnaf, hors dépenses liées à l'accueil du jeune enfant qui représentent environ 64 % du total. Le solde permet de financer des dépenses relatives au temps libre des enfants et de la famille, ainsi qu'à la parentalité.

Le périmètre de la mission exclut la petite enfance (3,9 Mds€ en 2022) et représente en 2022 un montant de 2,2 Md€ et 36,1 % du Fnas (cf. tableau 1).

**Tableau 1 : Périmètre des dépenses Fnas étudié par la mission sur la période 2018-2022**

en Milliers € / réalisé	2018	2019	2020	2021	2022
Enfance et jeunesse	1 121 845	1 116 623	1 110 478	1 181 051	1 285 815
Autres secteurs	410 000	431 471	439 633	453 250	510 386
Fonds d'action sociale (FAS)	4 802	4 810	4 919	4 699	4 952
Dotations d'action sociale	827 633	829 047	445 237	408 543	399 481
<b>Sous-total mission</b>	<b>2 364 280</b>	<b>2 381 951</b>	<b>2 000 267</b>	<b>2 047 543</b>	<b>2 200 634</b>
Accueil du jeune enfant (AJE)	3 300 452	3 409 121	3 414 262	3 405 814	3 576 347
AJE pluri annuel	92 291	124 687	88 311	234 647	299 063
Écriture corrective	4 275	6 218	8 715	- 22 199	19 178
<b>Sous-total hors mission</b>	<b>3 397 018</b>	<b>3 540 026</b>	<b>3 511 288</b>	<b>3 618 262</b>	<b>3 894 588</b>
<b>Total Fnas</b>	<b>5 761 298</b>	<b>5 921 977</b>	<b>5 511 555</b>	<b>5 665 805</b>	<b>6 095 222</b>
Taux d'exécution global	99,2%	97,9%	95,2%	93,3%	96,2%

Source : Rapports d'activité Cnaf – Fnas.

Ce périmètre est composé des dépenses suivantes :

- ◆ les principales dépenses du secteur enfance et jeunesse se composent par ordre d'importance des prestations de service ordinaire (PSO) et du « bonus territoire »<sup>1</sup> finançant le fonctionnement des accueils de loisirs sans hébergement (Alsh) sur le temps péri- et extrascolaire, du volet « jeunesse » du Fonds publics et territoire (FPT), des prestations de service des Foyers de jeunes travailleurs (FJT), de la prestation de service « jeunes » (PS Jeunes), du dispositif des « promeneurs du net », enfin des aides au brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (Bafa) ;
- ◆ celles des autres secteurs concernent par ordre d'importance les dépenses relatives à :
  - l'animation de la vie sociale : centres sociaux et espaces de vie sociale (EVS) ;
  - la parentalité : lieux d'accueil enfants parents (Laep), contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (Clas), médiation familiale, réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (Reaap), espaces rencontres (ER), PSO « vacances avec accompagnement social » ;
  - l'aide à domicile ;
  - le logement, via le volet « logement » du FPT (diagnostic indécence du logement et logement des jeunes) ;
- ◆ le fonds d'action sociale subventionne les associations nationales, des actions d'intérêt général et le comité des études (qui ne sera pas traité ici) ;
- ◆ enfin, le solde est constitué des dotations d'action sociale à la disposition des Caf, et des subventions d'équilibre de Mayotte et de Saint Pierre et Miquelon.

Ces dispositifs sont nombreux et de taille inégale et sont pour partie (399,5 M€ en 2022) de la responsabilité des Caf.

<sup>1</sup> Depuis la convention d'objectif et de gestion (Cog) 2018-2022 et le déploiement progressif des conventions territoriales globales (CTG), le « bonus territoire » remplace progressivement les contrats enfance jeunesse (Cej).

### Annexe III

L'évolution de ces dépenses sur longue période est significative. Dans son rapport d'octobre 2020 sur la Sécurité sociale<sup>2</sup>, la Cour des comptes soulignait « *l'augmentation de 23,9 % des dépenses du Fnas entre 2012 et 2018 alors même que le montant des prestations légales (hors logement) de la branche famille demeurait globalement stable* ». Elle constatait « *l'insuffisance des résultats obtenus, l'action sociale des Caf n'atteignant que partiellement les objectifs qui lui sont fixés, nécessitant de repenser les outils de l'action sociale de la branche famille* ». Elle contestait « *l'opportunité de l'intervention de la branche famille dans le champ éducatif, extra- et périscolaire, question qui se pose et s'étend d'ailleurs au cofinancement des actions portées par les contrats locaux d'accompagnement scolaire (Clas)* », proposant de « *réduire l'intervention de la branche famille dans les dispositifs d'accompagnement scolaire* ». Elle notait « *la persistance de fortes inégalités territoriales et sociales* ». Enfin, elle recommandait « *d'engager un programme d'évaluation des différents dispositifs d'action sociale (Cnaf)* ».

La présente annexe décrit, pour autant que la mission ait pu disposer des informations utiles, chaque dispositif selon la structure suivante :

- ◆ présentation du dispositif (besoin, historique, problématique actuelle) ;
- ◆ données quantitatives (budget, co-financements, population cible et taux de couverture, dimension territoriale) ;
- ◆ évaluation éventuelle de l'impact, critiques des audits externes (dont l'analyse des Cog précédentes), adaptation éventuelle du dispositif par la Cnaf ;
- ◆ recommandations de la mission.

Elle se situe dans le prolongement des travaux de la mission IGAS-IGF de 2017 relative au bilan de la précédente Cog<sup>3</sup>, notamment de l'annexe 7 décrivant la plupart des dispositifs présentés ici.

---

<sup>2</sup> Chapitre VIII du rapport de la Cour des comptes relatif à la LFSS 2020 d'octobre 2020, intitulé « L'action sociale de la branche Famille : des dépenses importantes, un impact à améliorer ».

<sup>3</sup> Rapport IGAS n°2017-056 R et IGF 2017-M-031.

## 1. Les dépenses relatives à l'enfance et la jeunesse concernent à 94 % les enfants de 3 à 11 ans

Les principales dépenses du secteur enfance et jeunesse concernent à 94,4 % les 3 – 11 ans. Ce sont 31 242 accueils de loisirs sans hébergement (Alsh) d'enfants et de jeunes qui ont ainsi été soutenus financièrement par la branche famille en 2021, pour un taux moyen de 21% du prix de revient et grâce à une diversité de dispositifs financiers :

- ♦ le financement dit « socle » via la Prestation de service ordinaire (PSO) pour les accueils péri, extrascolaire et les accueils adolescents. La PSO est modulée depuis 2021, selon les types d'accueil ;
- ♦ les mesures du « Plan mercredi » : bonification et majoration de la PSO, aide à l'investissement et à l'ingénierie ;
- ♦ le bonus territoire CTG Alsh jeunes (en plus de la PSO) qui vient en substitution progressive du Contrat Enfance et Jeunesse (Cej) ;
- ♦ l'Aide Spécifique Rythmes éducatifs (Asre) finançant les Temps d'Accueil Educatifs (TAP) résiduels pour les communes restées à la semaine scolaire de 4,5 jours ;
- ♦ le Fond Public et Territoire (FPT) visant à financer l'inclusivité des Alsh, et à réduire les inégalités sociales et territoriales.

Ces dispositifs évoluent comme suit :

**Tableau 2 : Répartition des dépenses du bloc « enfance et jeunesse » sur la Cog 2018 - 2022**

Enfance et jeunesse (en milliers €)	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Dispositifs pour les 3-11 ans</b>					
Accueils de loisirs du mercredi et du samedi	53 634	72 276	104 590	103 096	117 154
Prestation de service ordinaire et aide spécifique rythmes éducatifs	526 380	505 727	468 082	465 170	498 038
Cej jeunesse - forfait suite réforme Cej	462 392	451 444	439 007	434 585	442 540
Fonds publics et territoire jeunesse	47 032	52 636	55 038	117 717	155 536
<b>Dispositifs pour les 12-25 ans</b>					
Foyers de jeunes travailleurs	28 614	28 908	29 349	30 525	31 986
Prestations de service jeunes	441	1 167	9 525	16 165	25 747
Promeneurs du Net	1 677	2 848	3 754	4 163	4 445
Aides au Bafa	1 676	1 618	1 133	1 103	1 416
Points d'accueil et d'écoute jeunes	0	0	0	8 528	8 953
<b>Total</b>	<b>1 121 846</b>	<b>1 116 624</b>	<b>1 110 478</b>	<b>1 181 052</b>	<b>1 285 815</b>

Source : rapports d'activité Cnaf – Fnas.

### 1.1. Les accueils de loisirs sans hébergement (Alsh) péri et extra scolaires, décroissent et sont davantage à la charge des familles, avec une prise en compte insuffisante et hétérogène des ressources

Les temps périscolaires et extrascolaires permettant l'accès aux loisirs et aux vacances constituent un axe historique de la politique de la Cnaf.

### Annexe III

Si ces temps constituent un enjeu majeur éducatif d'épanouissement pour les enfants, d'accès à la culture et au sport, et de lutte contre les inégalités sociales, les parents mobilisent principalement l'accueil périscolaire et extrascolaire pour répondre à des contraintes organisationnelles, de conciliation vie privée/vie professionnelle. C'est ainsi **qu'en 2021, les parents les perçoivent à 82 % comme un mode de garde et que 88 % y ont recours en fin de journée pour des motifs de contraintes organisationnelles**<sup>4</sup>.

Toutes fréquences confondues, 80 % des enfants ont recours à l'accueil périscolaire, 35 % à l'accueil extrascolaire. L'accueil périscolaire et extrascolaire ne couvre pas l'intégralité du besoin de garde, plus d'un quart des familles (27 %) recourant en complément, de manière régulière ou occasionnelle, à d'autres modes de garde (proches, famille ou voisin pour 65 %, assistante maternelle pour 20 %).

Le recours aux temps périscolaires varie dès lors fortement en fonction de l'activité des parents, tant dans le rythme de fréquentation que dans la motivation. Les parents ont ainsi plus souvent recours à l'accueil périscolaire lorsqu'ils travaillent (88 %) que si au moins l'un d'eux est sans emploi (68 %). Enfin, 22 % des familles renoncent à inscrire leur enfant pour des raisons économiques.

En France métropolitaine<sup>5</sup>, 33 % des communes sont dotées d'au moins un Alsh péri ou extrascolaire, ce qui représente 31 242 lieux d'accueil pour 2,75 millions de places, avec **de fortes disparités régionales** : 59 % des communes en Pays de Loire, 58 % en Île-de-France et Bretagne, 51 % en PACA contre 24 % en Normandie, 22 % en Bourgogne-France-Comté et 14 % en Corse.

Les Alsh péri et extrascolaires concernent pour 35 % des places, des enfants âgés de moins de six ans, 60 % des enfants entre 6 et 13 ans, 5 % de 14 à 17 ans.

90 % des enfants scolarisés le sont dans une commune offrant un Alsh, avec des capacités d'accueil variables en péri ou en extrascolaire telles que ci-dessous décrites (cf. tableau 3).

**Tableau 3 : Répartition du nombre de places proposées selon le type d'accueil**

<b>Année 2020-2021</b>	<b>Nombre de places proposées à des mineurs scolarisés dans l'enseignement primaire</b>	<b>Capacité d'accueil dans les communes où un Alsh est proposé</b>
Lundi, mardi, jeudi ou vendredi des semaines de classe	1,8 million	Une place pour trois élèves
Le mercredi des semaines de classe	1,4 million	Une place pour quatre élèves
Congés scolaires d'été	Jusqu'à 1,05 million	Une place pour cinq élèves
Autres périodes de congés scolaires	Jusqu'à 800 000	Une place pour sept élèves

*Source : MENJ-DJEPVA, base de données SIAM ; traitement INJEP-MEDES.*

#### **1.1.1. Les déterminants de l'activité des accueils péri et extrascolaires sont multiples**

Sur la durée de la Cog, l'activité des accueils péri et extrascolaires a baissé de 8 %, une baisse toutefois nettement moins forte sur la période récente (-1,5 % entre 2019 et 2021 ; cf. tableau 4).

<sup>4</sup> Cnaf - Baromètre des temps et activités péri et extrascolaires 2021.

<sup>5</sup> Ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse – Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA), base de données SIAM – traitement INJEP-MEDES.



Tableau 4 : Évolution de l'activité des accueils sur le temps péri et extrascolaires

Année	2017	2018	2019	2020	2021 Provisoire	Évolution 2017- 2021
Total heures réalisées	1 094 370 224	1 051 469 063	1 022 662 487	1 009 692 697	1 007 829 543	-8%
Nb heures réalisées extra-scolaire	368 608 504	370 203 735	326 498 900	314 227 813	309 974 600	-16%
Nb heures réalisées Tap	179 571 516	100 312 405	40 264 373	37 452 962	32 267 403	-82%
Nb heures réalisées péri-scolaire	542 940 905	547 532 495	616 769 054	621 139 870	631 609 575	16%
Accueils Adolescents	(2)	33 420 428	39 130 160	36 872 053	33 977 965	2%

Source : Cnaf ; (2) : Regroupement des Accueils de jeunes et des Alsh adolescents en 2018.

Les principaux déterminants de la baisse d'activité sont les suivants :

- ♦ la réforme des rythmes scolaires : aujourd'hui seules 10 % des communes continuent de pratiquer la semaine de 4,5 jours, et donc à relever du dispositif TAP (Temps d'Activités Périscolaires) préexistant ; ce qui explique l'effondrement des heures TAP réalisées ;
- ♦ le Plan Mercredi mis en place dès la rentrée 2018 (*cf. supra*) qui explique en grande partie la baisse des heures réalisées en extrascolaires à compter de cette date, et la hausse à due concurrence des heures réalisées en périscolaires. Le passage à la semaine scolaire de quatre jours s'est en effet accompagné de modifications règlementaires transférant les accueils existants et nouveaux du mercredi, de l'extrascolaire (avant 2018) au périscolaire ;
- ♦ la démographie scolaire en baisse de 4 % dans le premier degré sur la durée de la Cog (-7 % en maternelles) et la réduction de 3 % du nombre des établissements scolaires ;
- ♦ des métiers de l'animation en tension : 82,3 % des structures d'accueil de loisirs déclarent avoir des difficultés de recrutement<sup>6</sup>. Comme dans nombre de métiers du champ social et éducatif, la filière des métiers de l'animation connaît des problèmes d'attractivité et de fidélisation inhérents au niveau de rémunération, aux horaires atypiques, aux perspectives de carrière réduites ou peu organisées, accentués par les impacts de la crise sanitaire.

C'est en ce sens que fin 2021, un comité de filière réunissant l'ensemble des parties prenantes de l'animation a été instauré, des Assises de l'Animation ont été organisées par l'État aboutissant à un plan « Pour le renouveau de l'animation dans les accueils collectifs pour mineurs (ACM) ». Parmi les 25 mesures répertoriées, un programme de redynamisation de l'accès et de la réussite aux Bafa/BAFD a été impulsé (*cf infra* 1.6.4). Le Comité a par ailleurs rendu un avis le 11 mai 2023 relatif aux « bonnes pratiques de gestion des accueils collectifs de mineurs », intégrant des premières recommandations visant à consolider les métiers de l'animation : réduction de l'emploi à temps partiel et morcelé, rémunération des temps dits « sans enfants », développement de la formation continue.

<sup>6</sup> [Enquête Hexopée-Fonjep 2021.](#)

### 1.1.2. La baisse limitée des financements de la branche famille est inhérente aux mesures de relance à mi-Cog

Tableau 5 : Évolution des financements des accueils sur les temps péri et extrascolaires

En €	2017	2018	2019	2020	2021 Provisoire	Évolution 2017- 2021
Total droit - PS	580 999 585	560 910 509	557 978 292	541 110 847	561 082 517	-3%
Montant du droit extrascolaire	195 279 217	199 380 823	178 568 156	169 435 415	177 665 451	-9%
Montant du droit Asre	97 264 336	54 811 336	22 746 726	20 612 553	17 747 072	-82%
Montant du droit périscolaire	286 760 324	289 095 710	335 580 092	331 356 762	337 620 403	18%
Montant du droit Accueils adolescents	(2)	17 622 641	21 083 318	19 706 119	28 049 591	59%
Total BT + Cej	380 252 954	387 502 120	388 108 922	387 787 168	386 933 785	2%
Montant droit Psej/	380 252 954	387 502 120	388 108 922	332 040 057	261 009 174	-31%
Montant du BT CTG Alsh				55 747 111	125 924 611	+125%
Total PS +BT+cej	961 252 539	948 412 630	946 087 214	928 898 015	948 016 302	-1%

Source : Cnaf ; (2) : regroupement des Accueils de jeunes et des Alsh adolescents en 2018.

Alors que l'activité des Alsh péri et extrascolaires a baissé de 8 % sur la durée de la Cog, les financements correspondants de la branche famille n'ont connu qu'une baisse de 1 % (cf. tableau 5).

On constate les effets de la réforme des rythmes scolaires sur l'évolution des financements avec une baisse massive de l'Asre qui finance de manière résiduelle les Tap pour les 10 % de communes demeurant à la semaine scolaire de 4,5 jours. Il en va de même du transfert des Alsh du mercredi du périmètre extrascolaire au périmètre périscolaire et des financements correspondants.

Les mesures de relance prises en 2021 pour soutenir l'activité des Alsh en très forte baisse en début de Cog du fait de la crise sanitaire, pour baisser le reste à charge des gestionnaires et soutenir le Plan Mercredi, expliquent la baisse très relative des financements au regard de celle de l'activité.

Ces mesures de relance en réponse aux impacts de la crise Covid-19, s'établissent à hauteur de 90 M€, décomposées comme suit :

- ◆ **relance du Plan mercredi (40 M€/an) :**
  - majoration de la bonification Plan mercredi (cf. *infra* 1.2) ;
  - fonds national d'aide à l'investissement ;
  - aide à l'ingénierie ;
- ◆ **renforcement du financement des Alsh (50M€/an) :**

### Annexe III

- +56 % d'augmentation de la Prestation de service ordinaire (PSO) accueils adolescents (passage de 0,55 à 0,86€/h) qui explique notamment la hausse de 42 % des financements entre 2020 et 2021 ;
- +5 % d'augmentation de la PSO pour les accueils extrascolaires (passage de 0,55 à 0,58€/h) ;
- instauration d'un plancher de financement pour le bonus territoire CTG Alsh de 0,15€/h pour tous les Alsh couverts par une CTG.

#### 1.1.3. La recomposition massive de l'offre à mi-Cog a conduit à un transfert de charges sur les familles

Concernant les Alsh périscolaires, le déploiement du Plan Mercredi qui s'est substitué aux TAP désormais résiduels, s'est accompagné d'une baisse du poids des collectivités locales (-2,7 %) dans les recettes des Alsh et d'une hausse (+4,5 %) de la participation des familles (cf. tableau 6). En effet, **les TAP emportaient une contribution réduite pour les familles (0,28€/h) alors que les accueils périscolaires du mercredi induisent une contribution moyenne plus importante**, de 1,45€/h en 2019 (1,26€/h quand ils sont combinés avec le périscolaire en semaine).

Tableau 6 : Répartition des recettes des Alsh (M€)

Répartition des financements (en % des recettes)	2012	2016	2019
Caf	24%	23%	21%
Familles	22%	21%	26%
Collectivités territoriales, État et entreprise	54%	56%	53%
État, département, région	9%	11%	5%
Commune, EPCI	44%	45%	49%
Entreprise	0%	0%	0%

Source : Cnaf.

Concernant les Alsh extrascolaires, le reste à charge des familles moyen augmente de +11 % à +15 % (cf. tableau 7), et de manière beaucoup plus significative pour les accueils ados dont une partie a basculé à la mi Cog en Alsh 12-17 ans financés par la PS Jeunes, elle-même revalorisée dans le cadre des mesures de relance évoquées *supra*.

Tableau 7 : Évolution de la participation des familles selon le type d'accueil

Types d'accueils	Part. familiales/ h. réalisées 2016	Part. familiales/ h. réalisées 2019	Variation
Accueil ado : accueil de jeunes	0,42	0,60	43,3%
Accueil ado : déclaré Alsh	N.D. (non disponible)	0,77	N.A. (non applicable)
Extra : vacances + mercredi samedi	1,14	1,32	15,7%
Extra : vacances	1,31	1,46	11,3%
Extra : mercredi samedi seul	1,85	1,78	-3,6%
Péri : mercredi samedi seul	N.D.	1,45	N.A.
Péri : semaine, avec ou sans merc. sam.	N.D.	1,26	N.A.
Péri : semaine + merc. sam. +TAP	0,73	0,62	-15,4%
Péri : TAP	0,28	N.D.	N.A.
Autres accueils	N.D.	0,66	N.A.
Tous Alsh	0,95	1,19	25,9%

Source : Cnaf.

#### 1.1.4. L'enjeu d'accessibilité des Alsh : la modulation tarifaire

Selon le baromètre 2021 de l'Observatoire des Vacances et des Loisirs des Enfants et des Jeunes (OVLEJ), plus d'une famille sur deux estime « payer trop cher » les Alsh : « les inégalités d'accès selon le profil des familles demeurent : 42 % des enfants dont les parents disposent de hauts revenus sont inscrits en accueils de loisirs, contre seulement 14 % des enfants dont les parents ont des bas revenus. Et ces inégalités d'accès se creusent puisque le taux d'inscription des hauts revenus progresse de +12 points tandis que celui des bas revenus diminue de -onze points. ».

À ce jour, si les prestations Alsh sont soumises à une participation de la Caf n modulée selon les ressources des familles, cette tarification reste à la main des Caf.

La Cnaf a conduit une enquête pour connaître les pratiques des Caf durant l'été 2022 qui se révèlent disparates. À titre d'exemple, seules deux tiers des Caf ont défini des préconisations départementales et deux tiers encore des Caf disposent de modalités de participation uniques quel que soit le type d'accueil. Autres exemples, les pratiques de modulation varient pour les enfants en situation de handicap (27 % des Caf), d'intégration du tarif du repas méridien (57 %), etc.

Près de 70 % des Caf s'appuient sur le quotient familial pour la mise en place de la modulation de leur participation

S'appuyant sur cette enquête et les retours d'expérience, la Cnaf souhaite s'engager dans une diffusion des bonnes pratiques en matière de modulation de la participation des Caf **voire de normalisation des préconisations. Compte tenu de la part croissante prise en charge par les familles dans les recettes des Alsh, la mission ne peut qu'appuyer cette démarche de normalisation et d'homogénéisation de cette modulation, à même d'améliorer l'accessibilité économique des Alsh lors de la prochaine Cog.**

#### 1.2. Le plan Mercredi n'a réalisé que 31 % des objectifs de la Cog, car il a été jugé insuffisant par nombre de communes.

La Cog 2018-2022 a été marquée par une nouvelle réforme des rythmes scolaires qui a conduit fin 2022, 87 % des communes à être repassées à la semaine d'école de quatre jours (au lieu de 4,5 jours depuis 2013). Pour soutenir toutes les communes dans la proposition d'une offre d'accueil sur ce temps devenu périscolaire et donc de leur champ de compétences règlementaires, le Plan Mercredi a été lancé dès la rentrée 2018, pour tous les enfants du premier degré (écoles maternelles et primaires). Il requiert des collectivités qui s'y engagent d'organiser un accueil de loisirs périscolaire<sup>7</sup>, de respecter la charte qualité *ad hoc* conclue avec l'État et la Caf, et d'avoir conclu un Projet éducatif du territoire (PEDT) dans un souci de cohérence avec l'ensemble des activités périscolaires et les acteurs concernés.

Pour ce Plan Mercredi, seule mesure destinée à soutenir la création d'offres nouvelles sur la durée de la Cog, a été mobilisé un budget de 108 M€, permettant de bonifier l'équivalent en heures nouvelles, soit un objectif de 500 000 places nouvelles en Alsh selon les modalités de financement de la branche famille suivantes : un bonus de 0,46€ de l'heure qui vient s'ajouter à la prestation de service ordinaire (PSO) des Alsh de 0,55€ (en 2022).

---

<sup>7</sup> Article R.227-1 du Code de l'action sociale et des familles.

### Annexe III

À la rentrée 2020, malgré ces mesures incitatives, seules 100 000 places nouvelles d'accueil le mercredi ont pu être créées. Au-delà des impacts directs de la crise sanitaire sur le bon déroulement des activités périscolaires, et de ses impacts indirects sur un calendrier étiré des élections locales qui aura retardé les prises de décision, **le déploiement du Plan Mercredi a été ralenti par un soutien financier jugé insuffisant par nombre de communes, tant en fonctionnement qu'en investissement au regard des critères de qualité de la charte, de l'ingénierie requise à sa mise en œuvre et de la vétusté de certains lieux d'accueil.** Dès lors, c'est dans les grandes villes et les métropoles que se concentrent les premiers Plans Mercredi, au détriment des territoires peu ou pas dotés en Alsh (QPV, ZRR, Outre-Mer).

Face à ce constat de ralentissement du déploiement et d'inégalités territoriales, des mesures de relance du Plan Mercredi ont été mises en œuvre dès 2020 pour un montant de 40 millions d'euros par an jusqu'au terme de la Cog, et s'articulent sur :

- ♦ une aide nationale exceptionnelle à l'investissement afin de soutenir jusqu'à 300 K€ les opérations de création, transformation, rénovation de locaux et jusqu'à 25 K€ pour l'acquisition de matériels et de mobiliers ;
- ♦ une majoration ciblée de la bonification « Plan Mercredi » la portant à 0,95 € par heure pour les Alsh en QPV/ZRR ou dans les collectivités au potentiel financier par habitant est inférieur à 900€ ;
- ♦ une aide temporaire à l'ingénierie pour les collectivités s'engageant dans la contractualisation d'un Plan Mercredi (et/ou d'un PEDT) plafonnée à 50 % des dépenses engagées dans le projet et à 15 K€.

Les projets validés dans ce cadre par les Caf se voient attribués les crédits nécessaires sur l'enveloppe budgétaire FPT Jeunesse pour les deux premières mesures, sur l'enveloppe Pilotage Cej/bonus territoire jeunesse pour la troisième mesure.

**Tableau 8 : Évolution du nombre de Plan Mercredi et des communes couvertes**

Année	2018	2019	2020	2021
Nb de plans mercredi	1 500	2 119	Donnée indisponible	2 939
Nb de communes couvertes	2 500	4 117	Donnée indisponible	5 505

Source : Djepva.

**Tableau 9 : Évolution de l'offre d'accueil en Plan mercredi**

Année	2019	2020	2021	2022
Objectif Cog Places	425 000	445 000	465 000	500 000
Objectif Cog Heures nouvelles plan mercredi	91 945 946	96 083 514	100 407 272	108 000 000
Heures nouvelles financées Plan mercredi	23 966 830	26 393 679	31 070 185	
Taux de réalisation de l'objectif Cog	26,1%	27,5%	30,9%	

Source : Cnaf.

À fin 2021, malgré l'effet de redynamisation des mesures de relance (le nombre de communes augmente de 120 % depuis 2018 ; cf. tableau 8), le Plan Mercredi couvre moins de la moitié (48,3 %) des 154,7 millions d'heures réalisés en Alsh le mercredi ; concernant le financement par la branche famille, les heures nouvelles financées en 2021 (31 millions) ne représentent que 41 % des heures (existantes et nouvelles) du Plan Mercredi. Ainsi, **l'objectif fixé par la Cog (500 000 places nouvelles financées pour 108 millions d'heures) n'est-il réalisé qu'à hauteur de 31 %** (cf. tableau 9).

### Annexe III

**Tableau 10 : Impact budgétaire de la bonification Plan Mercredi (en M€)**

	2018	2019	2020	2021
Bonification à 0,46 €/h	3,7	11	7,5	9,1
Bonification à 0,95 €/h			8,9	10
<b>Total</b>	<b>3,7</b>	<b>11</b>	<b>16,4</b>	<b>19,1</b>

*Source : Cnaf.*

**Tableau 11 : Impact budgétaire de l'aide à l'investissement (en €)**

Type d'aide	Aide 2021 sur fonds nationaux	Coût total (hors taxe)	Pourcentage de prise en charge par fonds nationaux	Aide moyenne par projet	Coût moyen par projet
Achat uniquement de matériel (y compris informatique) ou de mobilier	1 354 000	2 345 358	57,7%	9 956	17 245
Aménagement de locaux existants pour les transformer en Alsh	2 841 982	10 110 719	28,1%	94 733	337 024
Création de nouveaux locaux accueillant un Alsh	23 128 499	143 002 958	16,2%	25 983	1588 922
Extension d'un local Alsh existant	9 936 747	43 597 035	22,8%	187 486	822 586
Rénovation de locaux accueillant un Alsh (y compris sans extension de la capacité d'accueil)	8 606 752	25 758 327	33,4%	89 654	268 316
Transplantation d'un local Alsh existant	6 235 105	3 445 290	16,2%	239 812	1 478 665
<b>Total général</b>	<b>52 103 085</b>	<b>263 259 687</b>	<b>19,8%</b>	<b>120 889</b>	<b>610 811</b>

*Source : Cnaf.*

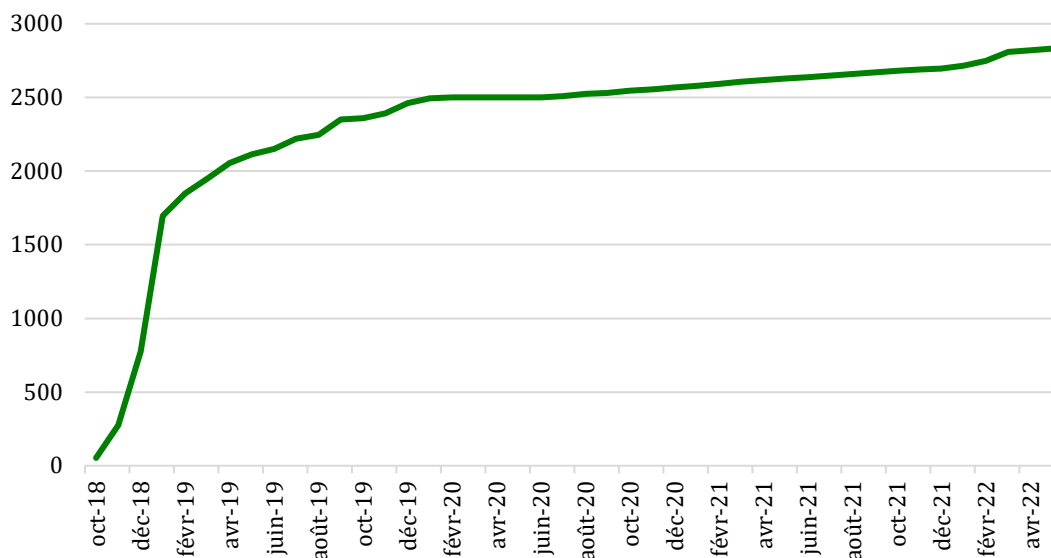
Concernant le fonctionnement, l'impact budgétaire des bonifications horaires relatives au Plan Mercredi s'élève à 50,2 M€ à fin 2021, avec une forte progression dans les deux derniers exercices du fait de l'instauration de la majoration (+ 73 % ; cf. tableau 10).

Concernant l'investissement, 52,1 M€ d'aides ont été mobilisés par 75 Caf en 2021 pour soutenir 431 projets (cf. tableau 11). Ces aides ont été portées à 79 M€ en 2022<sup>8</sup>. Le ciblage de rééquilibrage territorial enjeu de ces mesures de relance, est respecté puisqu'en 2021, un quart des projets d'investissement soutenus se situe en QPV ou ZRR, et la moitié dans une collectivité au potentiel financier par habitant inférieur à 900 €.

<sup>8</sup> Nécessitant 35 M€ de dotation complémentaire votés au budget rectificatif d'action sociale 2022.

Au regard des données à disposition de la mission, et même si les mesures de relance mises en œuvre en 2020 sont encore en phase de montée en puissance, **l'effet de la majoration des bonifications horaires n'a eu qu'un impact modéré sur la redynamisation des Plans Mercredi nouvellement contractualisés**. Ainsi, alors que cette majoration a provoqué une hausse de 73 % des dépenses induites entre 2019 et 2021 pour la branche famille passant de onze M€ à 19,1M€, l'augmentation du nombre de Plan Mercredi s'établit à 28 % sur la même période, même si l'on constate un léger sursaut de 10 % entre 2021 et 2022 selon la Djepva (cf. graphique 1). De même, en heures nouvelles financées, l'effort budgétaire n'a permis qu'une hausse de 30 % en 2019 et 2021. **La mission recommande une analyse plus précise des freins persistants au développement du Plan Mercredi, et notamment à l'engagement dans la démarche de nouvelles communes. Cette analyse devra permettre de mieux dimensionner les mesures incitatives - notamment les mécanismes de bonification et de majoration - en identifiant et en ciblant prioritairement les collectivités pour lesquelles les aides actuelles demeurent insuffisantes et pour lesquelles elles seraient susceptibles de faire la différence.**

Graphique 1 : Évolution du nombre de Plans mercredi depuis la rentrée 2018



*Source : Djepva.*

Concernant l'aide à l'investissement qui connaît une dynamique importante de projets, une hypothèse peut être formulée d'un effet différé sur l'augmentation de l'offre des Plans Mercredi, une fois les opérations menées, mais ce dynamisme des projets correspond sans doute aussi à un besoin plus global de rénovation et de mise à niveau qualitative, environnementale et énergétique des locaux dédiés à l'offre Alsh, **justifiant dès lors un fonds d'investissement Alsh transverse (au-delà du Plan Mercredi). Deux hypothèses que la mission n'a pu expertiser, et qui demanderaient à être consolidées.**

Enfin, la mesure de relance du Plan Mercredi consacrée à l'aide à l'ingénierie des collectivités pour la contractualisation, apparaît à ce stade inopérante puisqu'en 2021, seuls 40,7 K€ avaient été mobilisés par les Caf sur l'ensemble du territoire national. **Sauf à ce que les chiffres 2022 viennent réellement infirmer ce faible niveau d'intérêt pour la mesure, la mission recommande son arrêt.**



### 1.3. Le bonus territoire est principalement venu compléter le Plan Mercredi, dont l'impact a été limité.

Conditionné à la signature d'une Convention Territoriale Globale (CTG) par la collectivité compétente territorialement, le bonus territoire est un complément d'aide au fonctionnement, pérenne et pluriannuel, des activités et services soutenus par ladite collectivité. Le bonus territoire vient se substituer aux Contrats Enfance Jeunesse (Cej) et permet la continuité des financements alloués dans ce cadre. Le bonus territoire n'a donc pas vocation à financer de nouvelles offres, exception faite du Plan Mercredi. En 2021, seul un tiers des dossiers soutenus par un Cej avait opéré la bascule vers le bonus territoire CTG.

Dans le cadre de la Cog 2018-2022, le bonus territoire vient soutenir les Alsh et accueils de jeunes financés par la PSO ou l'Asre et soutenus financièrement par la collectivité signataire de la CTG. Comme évoqué précédemment, le bonus s'est concentré sur l'appui au déploiement du Plan Mercredi et ses bonifications horaires avec les résultats mitigés évoqués *supra*.

Le montant moyen du bonus CTG s'élève à 0,38 €/h (cf. tableau 12). Il majore substantiellement la PSO notamment pour les accueils extrascolaires (+76 %) et les accueils périscolaires (+63 %).

**Tableau 12 : Le bonus territoire en 2021**

2021	Montant du droit 2021	Montant de Bonus Territoire / acte droit	Nb total de dossiers	Nb de dossiers avec un droit bonus CTG
Tous dossiers	128 159 548 €	0,38 €	27 265	8 748 (soit 32%)
Extrascolaires	50 860 989 €	0,44 €	10 819	3 540
Périscolaires (Tap et/ou hors Tap)	71 224 438 €	0,35 €	12 708	4 059
Accueil adolescents (Accueil jeune et/ou déclaré Alsh)	6 074 120 €	0,51 €	3 738	1 149

*Source : Cnaf.*

### 1.4. Le Fonds Publics et Territoires (FPT) Enfance jeunesse a conforté un certain nombre de mesures à impact social

Le FPT est un outil global qui embarque plusieurs politiques et à ce titre concerne le bloc de dépenses petite enfance, les dépenses enfance jeunesse pour les 3-25 ans et plus récemment le bloc autres secteurs notamment à la suite de la création d'un axe 8 sur le logement.

Depuis 2020, le FPT s'est enrichi de deux nouveaux axes : tout d'abord le financement de subventions d'investissement en direction des Alsh accueillant des enfants ou des jeunes le mercredi (78,8 M€), dans le cadre de la relance du plan mercredi ; ensuite le financement de subventions d'investissement en direction des structures d'animation de la vie sociale, centres sociaux et espaces de vie sociale (2,4 M€).

En 2022, le fonds publics et territoires jeunesse progresse fortement et enregistre une hausse de +32,1 %, pour atteindre 155,5 M€. Le volet consacré à l'investissement en faveur des Alsh proposant une offre d'accueil le mercredi a été très sollicité (cf. zoom sur le fonds d'investissement Alsh du mercredi *supra*). Mais les autres axes du fonds publics et territoire jeunesse sont également très sollicités en augmentation de 40,2 M€ dont :

- ♦ 26,7M€ au titre du développement de l'axe d'investissement en faveur des Alsh du mercredi ;



- ◆ 3,7 M€ pour l'axe handicap petite enfance et 4,9 M€ pour l'axe handicap jeunesse (y compris l'expérimentation du versement d'un complément de financement aux Alsh accueillant des enfants porteurs de handicap (+4,50€/h)) ;
- ◆ 3,5 M€ pour l'accès des jeunes aux loisirs éducatifs ;
- ◆ 4,2 M€ pour les dépenses d'investissement petite enfance.

Les dépenses de Fonds Publics et territoires augmentent dans l'ensemble de +21,2 % entre 2021 et 2022.

Concernant les ACM, l'enjeu majeur porté par le FPT consiste à donner accès aux activités péri et extrascolaires aux 430 000 enfants et adolescents en situation de handicap scolarisés en milieu ordinaire. C'est la poursuite de cet objectif qui explique la forte progression de la ligne budgétaire +119 % sur la période 2018-2021.

**Hormis les mesures relatives au Plan Mercredi aux impacts mitigés et le volet consacré à la lutte contre l'habitat indigne (cf *infra*), le FPT semble être un outil adapté et efficace pour permettre une approche plus ciblée des bénéficiaires et des territoires prioritaires.**

### **1.5. L'aide aux vacances des enfants et adolescents, et familiales, remplit son objectif social**

Chaque année en France, quatre millions d'enfants ne partent pas en vacances. Le baromètre 2021 de l'OVLEJ révèle que les inégalités sociales et territoriales d'accès aux séjours collectifs demeurent importantes : 42 % des familles interrogées déclarent y renoncer pour des raisons financières. Ainsi, les familles les plus aisées représentent-elles 31 % des usagers, et 21 % des familles résident dans une commune ou agglomération de plus de 100 000 habitants.

Par ailleurs, les attentes et usages des familles semblent évoluer de séjours de vacances conventionnels, vers des séjours thématiques (linguistiques, sportifs, culturels, ...) et plutôt de courte durée (inférieure à quatre nuitées).

La branche famille dispose de plusieurs aides directes pour les vacances. Ces aides individuelles sont accordées suivant des critères fixés par chaque Caf dans son règlement intérieur et financées sur ses fonds propres dans le cadre de leur dotation d'action sociale.

Leur gestion est assurée pour 60 % des Caf en 2022, par le service commun VACaf (service Vacances familiales des Caf) confié à la Caf de Montpellier.

**Trois dispositifs pour le départ en vacances des familles cohabitent :**

- ◆ **AVF : l'Aide aux vacances familiales pour les familles dites « autonomes » pour préparer et réserver leur séjour.**  
En 2022, plus de 400 000 personnes (114 520 familles, composition moyenne 3,5 personnes, 61 % de familles monoparentales) ont bénéficié de l'AVF, en augmentation de 23 % par rapport à 2018.  
L'AVF s'établit, en correspondance, à près de 223 M€ sur la période, le taux moyen de prise en charge est resté stable (53 %) mais du fait d'une augmentation du coût moyen des séjours (+5 %), le montant moyen versé en AVF est passé de 440€ en 2018 à 465€ en 2022.
- ◆ **AVS : l'Aide aux vacances sociales destinées des familles fragilisées par un événement de vie, nécessitant un accompagnement par tiers (travailleur social, partenaire, ...) avant et/ou pendant le séjour.**

À des fins de simplification et de lisibilité, l'AVS est le fruit de l'unification en 2022 des aides préexistantes (AVEL, AALS, AVEN) suite à une expérimentation menée en 2021 par cinq Caf.

En 2022, 4 400 familles ont pu en bénéficier pour plus de 10 000 enfants (3,8 personnes en moyenne par famille, 69 % de familles monoparentales).

Près de 18 M€ d'AVS ont été versés sur la durée de la Cog. Le taux moyen de prise en charge est resté stable à hauteur de 81 %. Le coût moyen des séjours AVS comme le montant de l'aide versé ont donc tous deux progressé de 8 %, pour s'établir en 2022 respectivement à hauteur de 1 212€ et 985€.

◆ **AAT : l'Aide au transport pour renforcer l'accessibilité géographique et financière aux vacances.**

Dans le contexte nouveau d'inflation, et suite à une expérimentation menée en 2021 dans six Caf, l'AAT a été généralisée en 2022 afin de contenir les freins économiques au départ en vacances pour les familles. Sous réserve d'être éligibles à l'AVF, d'avoir un QF inférieur à 700€ et pour un seul séjour sur la période des vacances scolaires d'été, les familles se voient versées une aide forfaitaire allant de 100 à 200€ selon la distance à parcourir et ce quel que soit le moyen de transport choisi.

Près de 59 000 familles ont pu en bénéficier en 2022 pour une enveloppe de 9,7 M€ (dont 8,7 M€ de fonds nationaux). Une première évaluation a été menée sur 6 462 familles : 69 % d'entre elles déclarent que cette aide a été décisive pour leur départ en vacances<sup>9</sup>.

L'AAT a pu être financée par une partie de l'enveloppe nationale exceptionnelle de 15,7 M€, décidée par la commission d'action sociale de la Cnaf du 19 janvier 2022 en réaffectation des excédents du Fnas 2021, afin de soutenir les départs en vacances en période post-Covid.

**Un dispositif est proposé pour le départ en vacances des enfants :**

◆ **AVE : l'Aide aux vacances enfants pour des séjours de vacances collectifs (colos et camps), organisés par un opérateur conventionné par Vacaf ou les Caf pendant les vacances scolaires.**

Sur la durée de la Cog, 248 830 enfants ont bénéficié d'un séjour de vacances, correspondant à 56 M€ d'AVE versées. Le coût moyen reste stable, à hauteur de 527 € en 2022.

Les séjours collectifs ont été très fortement impactés par la crise sanitaire en 2020 et 2021, l'année 2022 constituant un retour à la normale avec plus de 60 000 enfants (+22 % par rapport à 2021, et +4,5 % par rapport à 2018)

Du fait de la crise sanitaire, le taux d'utilisation des enveloppes et fonds dédiés aux aides aux vacances sont sur la période de la Cog en retrait de 10 % en moyenne par rapport à 2018, pour s'établir à 85 % pour l'AVF, 71 % pour l'AVS et 75 % pour l'AVE.

**La mission ne peut que constater l'important impact social de ces aides, tant pour les enfants que pour leurs familles, qui entrent par ailleurs pleinement dans les orientations historiques de la branche famille. Elles ne concernent toutefois que moins d'un enfant sur dix ne partant pas en vacances.**

---

<sup>9</sup>Cnaf, « De l'intérêt du vivre-ensemble par les accueils collectifs de mineurs - Expériences et compétences acquises selon les jeunes et leurs parents », Cnaf, Dossier d'étude n°222, 2021.

## **1.6. Les dispositifs pour les 12 – 25 ans ne représentent que 5,6 % des dépenses relatives à la jeunesse**

Au titre de la politique jeunesse de la branche famille, la Cog 2018-2022 s'est fixé deux objectifs :

- ♦ « encourager les initiatives des adolescents en accompagnant leurs projets et en renforçant une présence éducative à leurs côtés, tant dans les structures qui les accueillent que sur Internet et les réseaux sociaux ;
- ♦ poursuivre le développement des actions favorisant l'autonomie des jeunes en encourageant leur engagement citoyen et en facilitant leur processus de décohabitation. »

Ces dispositifs se composent à titre principal de la Prestations de service Foyers de jeunes travailleurs (FJT), de la prestation de service jeunes, des Promeneurs du net, et des aides au Bafa.

### **1.6.1. L'aide aux Foyers de jeunes travailleurs (FJT), très orientée vers l'accès au logement, contribue en réalité à une meilleure socialisation des jeunes travailleurs mais reste hétérogène sur le territoire**

La branche famille s'emploie à favoriser l'accès à l'autonomie des jeunes adultes à travers une palette d'interventions, et notamment, s'agissant de leur accès au logement, par le soutien accordé aux foyers de jeunes travailleurs (FJT).

Les FJT disposent d'un mode spécifique de financement de leur fonctionnement<sup>10</sup>, puisqu'ils bénéficient de la prestation de service « FJT » versée par les Caf, qui finance leur fonction socio-éducative. Cette prestation est complétée des aides au fonctionnement ou à l'investissement dispensées par les Caf sur leurs fonds locaux.

Soumise à l'élaboration d'un projet socio-éducatif et à la présence effective d'un personnel qualifié, chargé de l'accueil, l'information, l'orientation et l'accompagnement des jeunes vers l'autonomie, elle vise à « favoriser l'accès des jeunes adultes à l'autonomie et à la socialisation par l'habitat et par différentes formes d'incitation et d'actions dans les domaines où se forge leur qualification sociale : l'accès à l'emploi et à la formation, l'accès aux droits et à la citoyenneté, la santé, la vie quotidienne, les loisirs, la culture, etc. ».

L'accompagnement socio-éducatif proposé par les FJT vise donc à prendre en charge un ensemble de problématiques spécifiques aux situations de jeunesse. Ils logent un public jeune (18-25 ans et 16-30 ans dans certains cas), mixte, en voie de socialisation, en cours de formation ou disposant d'un premier emploi.

Les FJT présentent par ailleurs la particularité de relever de deux réglementations :

- ♦ en tant que logements-foyers conventionnés, ils sont soumis aux articles L. 351-2 et L. 353-2 du Code de la construction et de l'habitation (CCH) ;
- ♦ en tant qu'établissements sociaux, ils sont également inscrits au 10° du I de l'article L. 312-1 du Code de l'action sociale et des familles résultant de la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale. Les règles du Code de l'action sociale et des familles en matière de droit des usagers, de projet d'établissement, d'auto-évaluation, d'évaluation, de contrôle et de fermeture leur sont ainsi applicables.

---

<sup>10</sup> Réformé par la circulaire Cnaf n°2006-075 du 22 juin 2006 relative à l'action sociale des Caf en direction des FJT.

Cette double réglementation témoigne d'une double vocation : une réponse à un besoin de logement et un moyen d'action au service de la socialisation et de l'accompagnement des jeunes sur un territoire.

Dans un contexte de fortes pressions sur le secteur de l'hébergement et du logement, le modèle spécifique des FJT est aujourd'hui régulièrement bousculé et la tentation est grande de le réduire à sa fonction « logement ». Dans le même temps, les FJT doivent faire face aux évolutions de la jeunesse : *« l'allongement du temps de la jeunesse se caractérise notamment par une insertion professionnelle beaucoup plus tardive, longue et jonchée de ruptures et de bifurcations, mais aussi par des décohabitations parentales plus tardives et des allers retours au domicile familial. Les difficultés financières vécues par une partie conséquente des jeunes, mettent à mal leur indépendance et leur désir d'autonomie, et exacerbe un sentiment d'incertitude. Les schémas se modifient, les repères classiques de l'entrée dans la vie adulte (études, insertion professionnelle, mise en couple, fondation d'une famille, accès à la propriété...) ne sont plus les signes avérés d'une stabilité et d'une réussite sociale »*<sup>11</sup>.

Ces constats ne sont pas nouveaux mais ils continuent d'interroger fortement les FJT dans leur fonctionnement et leur vocation avec la nécessité de s'adapter quasi continuellement à des situations et des parcours pour le moins instables.

Les FJT accueillent près de 200 000 jeunes chaque année.

La Cog 2018-2022 se fixait pour objectif de créer 3 000 lits supplémentaires et d'adapter les critères de la PS FJT au regard des nouveaux besoins des jeunes et des gestionnaires évoqués supra. Cet objectif s'inscrit dans le cadre de la Stratégie Logement et de son volet « 80 000 logements pour les jeunes » en 2022 (60 000 pour les étudiants, 20 000 pour les jeunes actifs).

En 2021, 2 311 lits supplémentaires par rapport à 2017 ont été financés portant à 51 761 le total de lits financés par la branche famille dans 520 FJT, pour un montant de 36,5 M€ (30,5 M€ au titre de la PS FJT, 6 M€ sur les fonds locaux des Caf).

Pour une moyenne nationale de six lits pour 1000 habitants âgés de 15 à 24 ans, la répartition géographique des FJT se caractérise par une grande disparité territoriale (cf. graphique 2). Outre les tensions sur le foncier et le bâti, la frilosité des élus locaux à s'engager sur des projets de création de structures accueillant des jeunes jugés « à problèmes », explique en grande partie ces disparités.

Les critères de la circulaire relative à la PS FJT ont été adaptés en 2020 pour renforcer le volet socio-éducatif, l'accueil des publics les plus vulnérables et tenir compte des lits bénéficiant de l'Aide au logement temporaire (ALT).

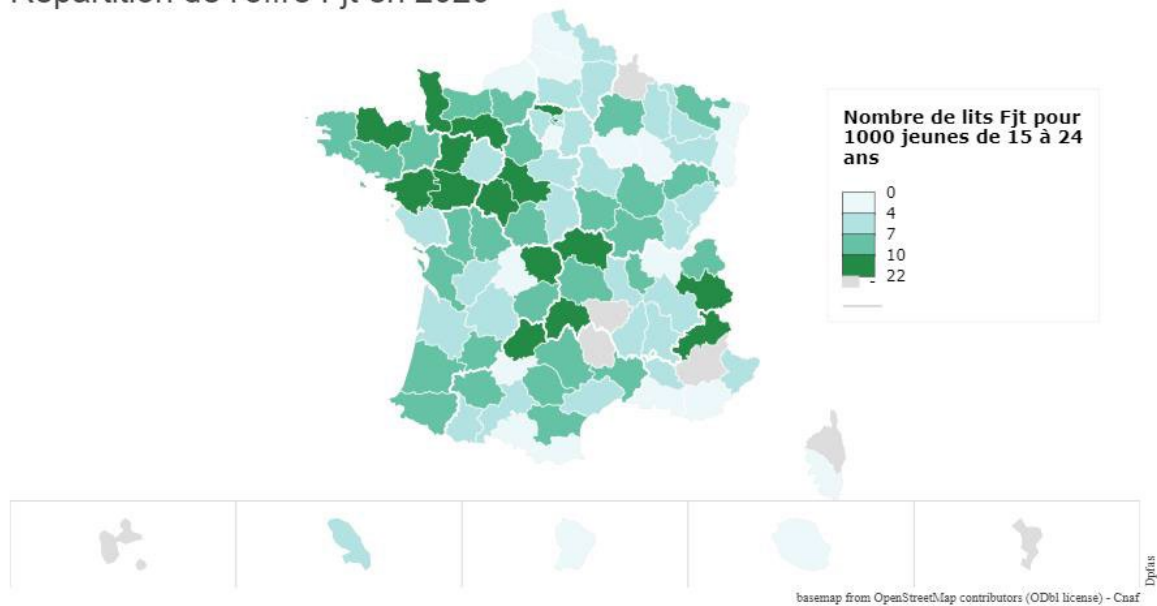
**Reconnaissant l'importance des FJT comme réponse à l'insertion sociale des jeunes adultes dans un secteur du logement en tension, la mission ne peut que recommander de renforcer le volet accompagnement des jeunes qui y sont accueillis afin de mieux tenir compte de l'évolution des besoins des jeunes et de lutter contre l'allongement des durées de résidence. De même, une sensibilisation des élus voire des mesures incitatives sont à étudier afin de corriger les très fortes inégalités territoriales constatées.**

---

<sup>11</sup> Cnaf, « Étude qualitative sur l'accompagnement socio-éducatif effectué dans les Foyers de jeunes travailleurs (FJT) », dossier d'études n°200, 2018.

Graphique 2 : Répartition de l'offre FJT en 2020

Répartition de l'offre Fjt en 2020



Source : Cnaf.

### 1.6.2. La Prestation de service jeunes (PS Jeunes) n'a pas fait la démonstration de son impact social

La Cog 2018-2022 a généralisé en 2020 la PS Jeunes, après une expérimentation en 2017 et 2018, et une préfiguration en 2019.

La PS Jeunes a vocation à la fois à la fois à professionnaliser l'accompagnement des adolescents, et soutenir des projets innovants fondés davantage sur une logique « d'aller vers / hors les murs » et d'initiatives pensées par les jeunes eux-mêmes, à destination d'adolescents (12-17 ans prioritairement) pour lesquels l'offre d'accueil de loisirs n'est pas la plus adaptée. Il s'agit également de soutenir ainsi le développement de nouveaux espaces d'échanges, de collaborations et d'apprentissages (FabLab, Tiers-Lieux, ...)

Tout en respectant des règles de non-cumul des financements pour un même projet, la PS Jeune s'articule avec les aides aux projets portés par le Fonds Publics et Territoires et le programme Promeneurs du Net (*cf infra*). Elle consiste à un financement à 50 % de postes d'animateurs qualifiés<sup>12</sup> (salaire, frais de déplacement, etc., afférents au poste et plafonnés à 20 K€ par ETP) mobilisés sur des projets éligibles au référentiel de la PS Jeunes et agréés par les conseils d'administration des Caf.

L'objectif fixé par la Cog prévoyait de soutenir ainsi 1 000 ETP d'animateurs qualifiés à l'horizon 2022, pour atteindre 500 000 jeunes accompagnés et une dotation de 20 M€.

<sup>12</sup> Présence dans la structure porteuse du projet d'au moins un animateur titulaire a minima d'un diplôme de niveau IV en animation socio-culturelle ou en travail social.

Tableau 13 : Objectifs et réalisations de la PS jeunes (2020-2022)

Année	Enveloppe nationale Ps jeunes en M€	Objectifs d'Etp d'animateurs financés	Réalisés en M€
2020	9,9	498 Etp	9,5
2021	19	950 Etp	16,2
2022	20	1 000 Etp	25,7

Source : Cnaf.

En l'attente de chiffres consolidés, l'objectif fixé par la Cog de 1 000 ETP financés en 2022 sera tenu puisque 994 ETP le sont d'ores et déjà à fin 2021.

Les structures agréées dans le cadre de la PS Jeunes, sont pour deux tiers, des centres sociaux et des espaces de vie sociale. Par ailleurs, peu de projets nouveaux sont agréés (10 %) contrairement à l'objectif poursuivi de diversification. L'essentiel des projets consistant à une adaptation de projets existants, **une évaluation plus précise serait nécessaire pour mesurer l'impact de la PS jeunes au regard de ses objectifs initiaux d'innovation sociale, au-delà de son effet sur les structures porteuses et leurs professionnels (85 % des embauches réalisées dans ce cadre, l'ont été en CDI). En d'autres termes, est-ce que la PS Jeunes a un impact social avéré au regard des publics ciblés, ou est-ce qu'elle consiste surtout pour les structures d'accueil un levier de consolidation de leur modèle économique ?**

En appui de la PS Jeunes, la branche famille déploie d'autres dispositifs plus marginaux en termes budgétaires tels que le concours Innov'jeunes qui a soutenu en 2021 1300 projets portés par 20 000 jeunes pour un montant total de 5,3 M€ (4 K€ en moyenne par projet) sur le fonds Publics et Territoires. Ou encore tels que les actions de promotion des valeurs de la République (2,7 M€ en 2021).

Enfin, dans le cadre de la réorganisation territoriale de l'État, les Points d'Accueil Ecoute Jeunes (PAEJ) ont vu leur gestion transférée en 2021 à la branche famille, ainsi que les fonds dédiés du ministère des solidarités (8,86 M€). Un groupe de travail national est mobilisé pour proposer une homogénéisation de l'offre et du financement eu égard à la fragilité des modèles économiques de ces structures.

### 1.6.3. Le dispositif des Promeneurs du Net a un impact positif pour les professionnels de l'action éducative, mais des effets limités pour les jeunes

S'inspirant d'une initiative suédoise, la démarche Promeneurs du Net (PDN) a été expérimentée par quelques Caf pilotes en France à compter de 2012. En 2016, la Cnaf a décidé de soutenir le déploiement national de ce dispositif, en partenariat avec le Ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, le Ministère des Familles, de l'Enfance et des Droits des femmes et la Caisse centrale de mutualité sociale agricole (Ccmsa). Depuis ce déploiement a connu un succès quantitatif important puisqu'en 2017, 92 départements et plus de 1 000 Promeneurs du Net étaient engagés dans la démarche. Cette mobilisation confirme l'acuité de la question du numérique dans la relation entre les jeunes et les professionnels, avec pour objectifs :

- ♦ prolonger sur internet l'action éducative des professionnels, en instaurant un nouvel espace de contacts et de relations avec les jeunes ;
- ♦ prévenir et détecter les risques associés aux mésusages du numérique (cyberharcèlement, radicalisation, ...), renforcé depuis 2020 par une formation « Web Citoyen » des professionnels.



La Cnaf a lancé au début de l'année 2018 une évaluation qualitative confiée à l'Agence Phare<sup>13</sup> dans 21 structures et quatre départements, qui a permis de mettre en exergue les apports du dispositif PDN :

- ♦ **positifs sur la montée en compétences des professionnels** vis-à-vis des enjeux et des usages/mésusages du numérique, sur la mise en réseau de ces professionnels grâce aux coordinateurs déployés (avec toutefois des disparités selon les territoires) ;
- ♦ **plus mitigés pour les jeunes** : « *Nous montrons que les effets du dispositif sur les jeunes restent limités. L'usage des réseaux sociaux par les professionnels de la jeunesse apparaît principalement, pour les jeunes, comme un outil de prolongement et de fluidification de leur relation. Cependant, Promeneurs du Net n'engendre pas une diversification du profil des publics touchés.* »

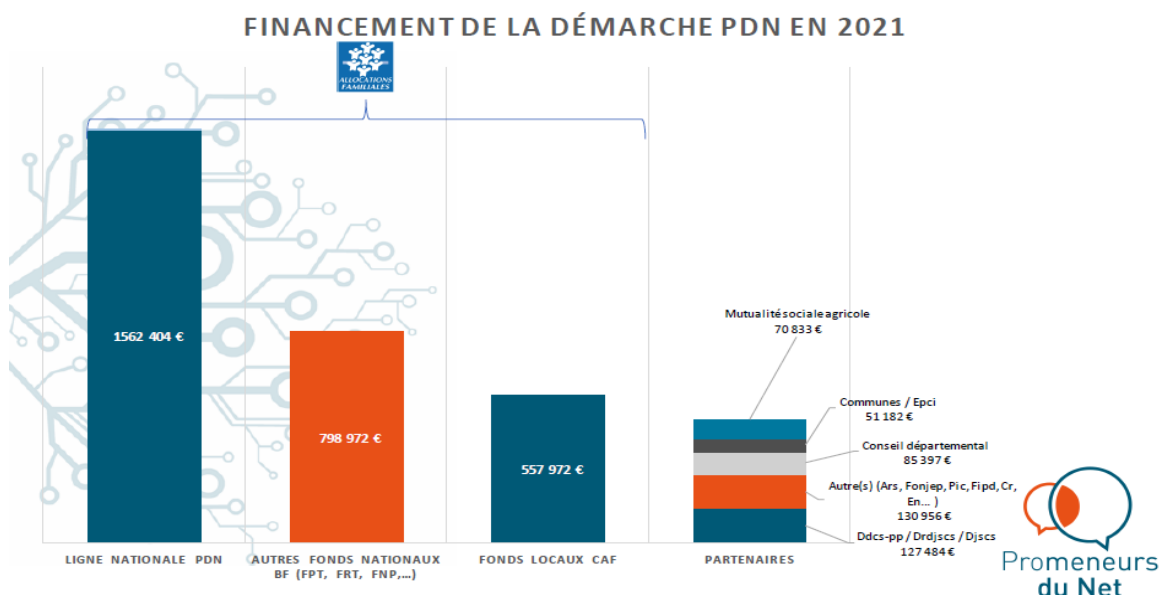
**Cette évaluation appelle des mesures correctives pour que le dispositif atteigne réellement les objectifs fixés de prévention des mésusages numériques et de diversification des jeunes ciblés.**

L'impact de la crise sanitaire et les confinements successifs ont en revanche démontré toute l'utilité de cette présence éducative en ligne, pour la continuité de la relation avec les jeunes concernés, prévenir les risques de situation d'isolement, de mal-être ou encore de violences intrafamiliales.

17 Caf ont depuis déployé le dispositif PDN sur le champ de l'accompagnement à la parentalité : 112 PDN y sont mobilisés en 2021.

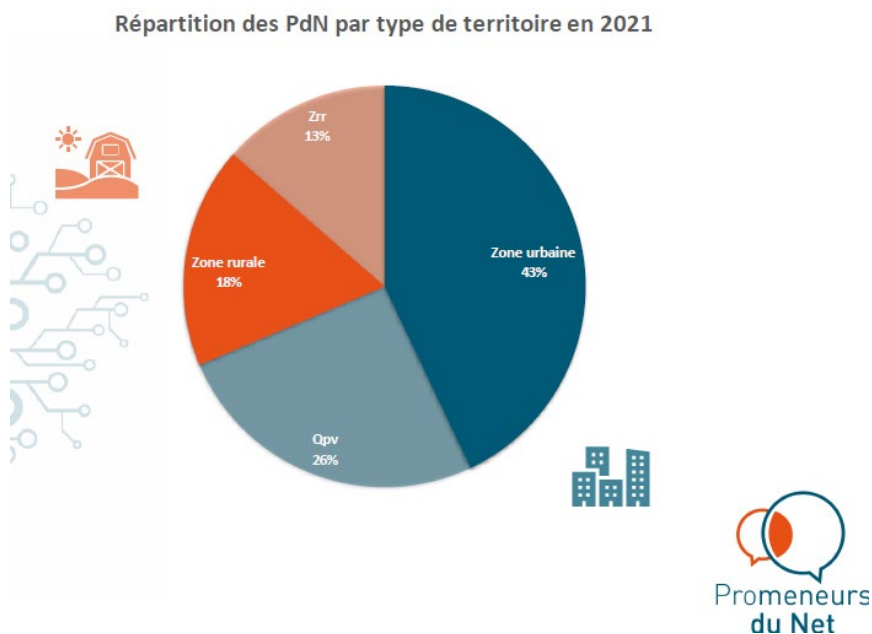
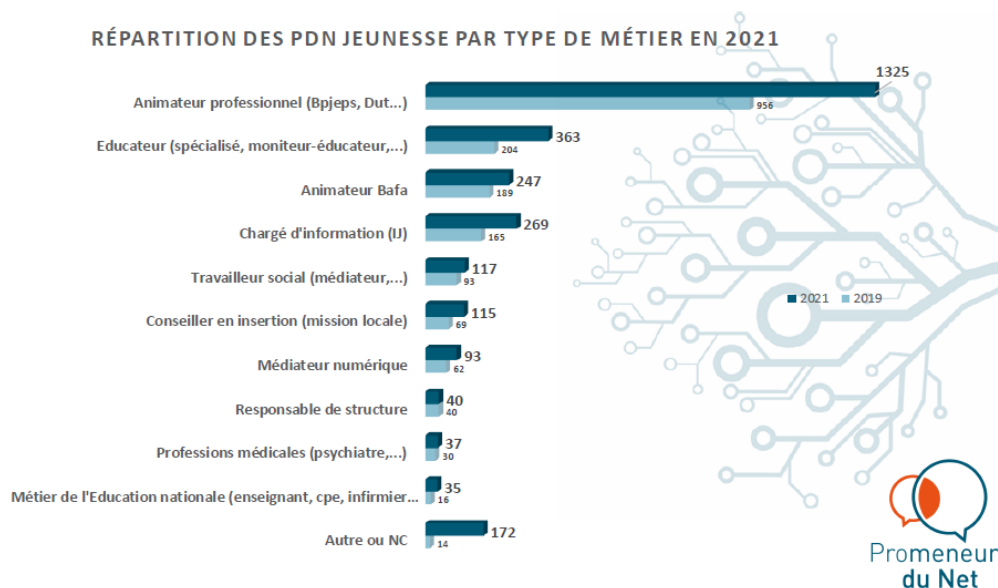
Afin de poursuivre sa généralisation, le développement d'une démarche PDN est devenu depuis 2020, un critère d'octroi de la PSJ et de la PS FJT. On dénombre aujourd'hui 2 800 PDN majoritairement dans les centres sociaux (cf. graphique 3) auxquels s'ajoutent une centaine de coordinateurs départementaux financés par le dispositif, le plus souvent en Caf.

**Graphique 3 : Un dispositif financé à 86 % par la Cnaf (dont deux tiers par des fonds nationaux)**



<sup>13</sup> Évaluation du dispositif « Promeneur du net » – 2019 - Agence Phare/Cnaf [Dossier d'étude](#) n°206.

### Annexe III



*Source : Cnaf.*

#### 1.6.4. Les aides au Bafa n'ont aucun impact sur la population visée, mais constituent une ébauche de soutien à la filière des métiers de l'action sociale

Le Bafa (Brevet d'Aptitude aux Fonctions d'Animation) est un diplôme d'État qui permet d'encadrer des enfants et des adolescents à titre non professionnel, de manière occasionnelle, dans les ACM, dont notamment les Alsh. Il fait l'objet d'un soutien financier de la branche Famille depuis 1995 au regard des objectifs suivants :

- ◆ accompagner les gestionnaires d'ACM à proposer une offre éducative avec un encadrement qualifié ;
- ◆ encourager l'engagement des jeunes dans la formation Bafa ;
- ◆ soutenir les organisateurs de formations Bafa.



### Annexe III

En 2019, la branche Famille a mobilisé 8 M€<sup>14</sup> sous la forme :

- ♦ d'aides individuelles nationales : 20 %, soit 1,62 M€ (voir ci-après tableau 14) ;
- ♦ d'aides individuelles sur fonds locaux : 27 % ; Elles sont proposées par environ 2/3 des Caf sous forme d'aide financière individuelle et peuvent varier de 92 € à 400 €, selon les politiques d'action sociale locales<sup>15</sup>. Ces aides sont généralement soumises à des critères sociaux et/ou d'âge. En 2019, les Caf ont mobilisé 2,16M€ sur fonds locaux (cf. tableau 14) ;
- ♦ d'aides aux collectivités : 54 %. Les Caf peuvent également soutenir les collectivités pour le passage du Bafa et du Bafd via les Convention territoriales globales (CTG) qui, depuis 2020, prennent progressivement le relais des Contrats Enfance-jeunesse (Cej). Ce dispositif permet de soutenir les collectivités qui font le choix de cofinancer les formations Bafa et Bafd afin de garantir les qualifications requises pour l'encadrement de leurs accueils collectifs de mineurs. En contrepartie, les stagiaires concernés s'engagent le plus souvent à travailler dans les accueils de la collectivité pour une durée donnée. Dans le cadre du transfert des financements pour les formations Bafa/Bafd des Cej vers les bonus territoires CTG « Bafa/Bafd » en 2020, le montant maximum de subvention par session a été fixé 350€ par session. En 2019, 16 191 stagiaires ont bénéficié de ce soutien financier soit 38 % de stagiaires.

**Tableau 14 : Évolution des financements des aides au Bafa sur la période 2017 – 2020**

Année	Aides individuelles (en M€)		Aides aux partenaires (en M€)		Total Aides Caf (en M€)	Nombre total de diplômés Bafa	Montant moyen « théorique* » par diplômés Bafa
	Fonds national	Fonds locaux	nationales (Cej + Bonus CTG)	Fonds locaux			
2017	1,89	2,14	4,23	0,50	8,75	49 261	178€
2018	1,68	2,18	3,90	0,33	8,09	45 164	179€
2019	1,62	2,16	3,86	0,45	8,09	42 924	188€
2020	1,13	1,63	3,20	0,49	6,45	30 970	208€

*Source : Cnaf – CAS du 15/12/2021 ; Ce montant moyen est théorique car il repose sur les hypothèses d'un taux de recours de 100% et des règles identiques d'éligibilité sur tout le territoire.*

Environ deux diplômés du Bafa sur cinq ont bénéficié de l'aide nationale, pour un montant de 91,47€, ce qui couvre environ 10 % du coût de la formation.

Le secteur de l'animation fait face à des difficultés de gestion des ressources humaines liées notamment à :

- ♦ des rémunérations faibles sans réelle progression salariale ;
- ♦ des métiers peu reconnus et qui pâtissent d'un manque de formation continue ;
- ♦ des conditions de travail difficiles, avec notamment des temps de travail fractionnés.

Autant de raisons qui aujourd'hui aboutissent à des difficultés de recrutement pour les organisateurs d'accueils collectifs de mineurs (Acm) dans un secteur où de nombreux postes ne sont pas pourvus : 82,3 % des structures d'activité déclarent avoir des difficultés de recrutement<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Cette présentation a été réalisée pour la commission d'action sociale de la Cnaf du 15 décembre 2021.

<sup>15</sup> Étude des Rias 2019.

<sup>16</sup> [Enquête Hexopée-Fonjep 2021.](#)

L'étude évaluative réalisée en 2017<sup>17</sup> à la demande de la Cnaf a mis en évidence le faible impact de cette mesure de soutien pour les jeunes qui souhaitent obtenir le diplôme.

Le Bafa a fait l'objet de peu d'études bien qu'il concerne près de 52 000 personnes en 2016. Avec la réforme des rythmes éducatifs de 2014 et les besoins nouveaux créés en matière d'animation, disposer d'éléments de connaissance sur les diplômés du Bafa et leurs usages du diplôme peut contribuer à éclairer les acteurs publics. Pour la branche Famille, l'intérêt porté au Bafa est d'autant plus marqué qu'elle octroie une aide financière aux jeunes pour passer le diplôme. Ce soutien s'inscrit à la fois dans la volonté de développer des offres de loisirs et de vacances de qualité et de favoriser l'engagement des jeunes dans la vie sociale ainsi que leur autonomie.

Chaque année 52 000 personnes environ décrochent le Bafa, soit les deux tiers des inscrits à la formation. Une évaluation de l'impact de l'aide financière versée par la branche Famille a été demandée dans le cadre de la Convention d'objectifs et de gestion avec l'État de 2013-2017. Interroger l'impact revenait, dans ce cadre, à tenter de répondre à deux questions principales : en quoi le positionnement de la branche Famille favorise-t-il ou non l'inscription des jeunes à la formation Bafa et le fait de la mener à terme ? En quoi le fait de passer et d'obtenir le Bafa favorise-t-il plus globalement l'engagement et l'autonomie des jeunes ?

*L'étude concluait que « si l'aide financière des Caf est considérée comme utile par tous les jeunes qui obtiennent le Bafa, la faiblesse de son montant n'en fait pas une aide décisive dans le choix de passer ou non ce diplôme. De plus, le système des aides financières souffre de son caractère illisible pour les acteurs du secteur comme pour les jeunes et leurs familles, car il repose sur une multiplicité d'acteurs non coordonnés (Caf, communes, employeurs et comités d'entreprises, Régions, Départements, Pôle emploi, etc.). Or, le frein financier pour passer le Bafa est réel, le coût du diplôme décourage les jeunes les plus défavorisés. De ce point de vue l'aide financière apportée par la branche Famille apparaît plus symbolique que remplissant vraiment un rôle de soutien pouvant garantir une égalité des chances devant le diplôme ».*

Le coût de la formation au Bafa est fortement décrit par les jeunes comme « un frein à l'inscription en formation et à l'obtention du diplôme. Passer le Bafa suppose effectivement un coût important : le coût médian déclaré par les jeunes diplômés Bafa pour la formation est de 890 euros. Afin d'alléger le coût financier de la formation au Bafa, plusieurs aides financières existent. Elles sont proposées indépendamment par différents acteurs : Caf, collectivités locales, comités d'entreprise, employeurs... À l'échelle nationale seule l'aide nationale versée par les Caf s'adresse à l'ensemble des personnes qui suivent la formation au Bafa. Les autres aides sont soumises à des conditions soit géographiques soit d'autres ordres (revenus, statut, etc.). Les trois quarts des jeunes titulaires du Bafa déclarent avoir perçu au moins une aide financière pour la formation ».

L'aide nationale à la formation Bafa versée par les Caf, sans condition d'âge ni de ressources, s'élevait en 2017 à 91,47 euros, majorés de 15,24 euros si la personne consacre sa session d'approfondissement à l'accueil du jeune enfant. Elle doit être demandée au moment de l'inscription à la troisième session de formation. À cette aide nationale peuvent s'ajouter des aides locales à la formation Bafa proposées par les Caf, dont les règles d'attribution sont fixées par chaque caisse. En juillet 2017, au moins 63 Caf proposaient une aide locale.

---

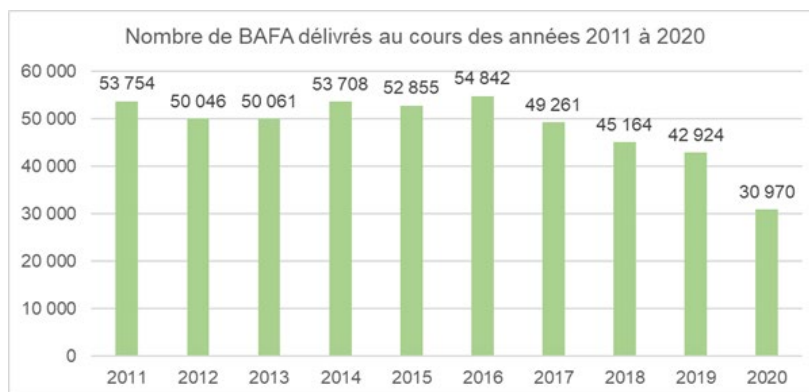
<sup>17</sup> Le Bafa et les jeunes. Etude évaluative, 2017. Dossier d'étude Cnaf n°196.

### Annexe III

L'aide de la Caf est appréciée par les jeunes, mais **est rarement déterminante**. « 16 % des jeunes qui l'ont reçue n'auraient sans doute pas poursuivi la formation sans cette aide, mais la moitié des jeunes bénéficiaires la juge importante tout en affirmant qu'ils auraient sans doute poursuivi la formation sans cette aide. Un tiers des jeunes juge que l'aide apportée a été peu importante pour eux. Ces proportions ne varient pas significativement selon les milieux d'origine des jeunes. L'aide est appréciée car les jeunes, quel que soit le milieu social dont ils sont issus, ont la volonté de dépendre le moins possible de leurs parents, dans une logique d'autonomie. Mais son montant n'est pas assez élevé pour être déterminant pour passer le Bafa. Les aides fournies ne parviennent pas à diminuer sensiblement le coût de la formation au Bafa. Le montant des aides reçues est évidemment variable puisque, à part pour l'aide nationale versée par les Caf, **aucune règle uniforme n'est appliquée**. Le coût de la formation au Bafa restant à la charge des jeunes, après aides financières d'éventuels organismes, est en médiane de 600 euros ».

Lors de la commission d'action sociale de décembre 2021, un bilan actualisé dressait le constat d'une diminution du nombre de diplômés (cf. graphique 4).

**Graphique 4 : Nombre de Bafa délivrés entre 2011 et 2020**



*Source : Cnaf.*

En 2021, le nombre de Bafa délivrés était encore faible (33 554) comme en 2020 compte tenu de l'impact de la crise sanitaire.

Cette diminution se retrouve dans le nombre de bénéficiaires estimés des aides universelles financées par la Cnaf au niveau national et versées en fin de formation :

**Tableau 15 : Évolution du nombre de bénéficiaires des aides nationales au Bafa**

Année	Aides individuelles nationales	Nombre de bénéficiaires estimé*	Taux de recours estimé
2017	1,89	20 568	42%
2018	1,68	18 220	40%
2019	1,62	17 588	41%
2020	1,13	12 317	40%

*Source : Cnaf – Bilan Commission d'action sociale (CAS) du 15 décembre 2021.*

Pour autant le soutien moyen est passé sur la même période de 178 € à 208 €.

### Annexe III

En complément du lancement en février 2022 du plan gouvernemental « Pour un renouveau de l'animation en accueil collectifs de mineurs »<sup>18</sup> consécutif aux premières assises de l'animation organisées par le secrétariat d'État chargé de la Jeunesse et du Service national universel, la Cnaf a donc proposé lors de la future Cog de contribuer à réduire la pénurie d'animateurs en revalorisant le montant de son aide nationale et en accroissant la communication dès 2022<sup>19</sup>. Ceci a permis un ressaut du nombre de diplômes délivrés en 2022 (46 239), sans toutefois revenir aux niveaux atteints sur la période 2011 – 2017.

La mission considère que l'impact du dispositif n'est pas suffisant pour pérenniser le financement des aides au Bafa, y compris en revalorisant lesdites aides. Elle ne dispose pas par ailleurs d'une vision des financements d'autres acteurs publics (collectivités territoriales).

**Cette vision est partagée par la DSS, qui se dit défavorable à la revalorisation de l'aide Bafa portée par le comité de filière de l'animation (7 M€), au motif que cette mesure « ne règle pas au fond les problématiques d'attractivité de la filière ».**

En revanche, le besoin d'un personnel qualifié dans le domaine de l'animation paraît justifié mais la réponse à apporter est probablement plus large, qu'il s'agisse de la reconnaissance des dits métiers, de leur revalorisation salariale ou de l'amélioration des conditions de travail. Il n'apparaît pas évident que cette politique doive être portée et mise en œuvre par la branche famille de la Sécurité sociale, mais plutôt, comme le souligne le plan gouvernemental précité, par le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse.

---

<sup>18</sup> Ce plan comporte 25 mesures dont la plus emblématique est l'abaissement dès 16 ans de l'âge d'accessibilité à la formation Bafa, et qui comporte une aide exceptionnelle de 200 € accordée en 2022 à 20 000 jeunes qui terminent leur formation Bafa (budget : 4 M€).

<sup>19</sup> Source : note Cnaf à la commission d'action sociale du 21 février 2023.

## 2. Les dépenses relatives à la parentalité et aux autres actions sociales regroupent des dispositifs très divers dont certains ont un lien ténu avec les missions de la branche famille

Les dépenses des « autres secteurs » concernent par ordre d'importance (cf. tableau 16) :

- ♦ les dépenses relatives aux centres sociaux (animation globale, animation famille) et les espaces de vie sociale (animation locale) ;
- ♦ les dépenses liées à la parentalité (lieux d'accueil enfants parents, accompagnement à la scolarité, médiation familiale, réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents - Fonds national parentalité-, espaces rencontres, prestations de service ordinaire vacances avec accompagnement social, financements aide à domicile) ;
- ♦ enfin les fonds publics et territoires logement (diagnostic indécence du logement et logement des jeunes).

**Tableau 16 : Répartition des dépenses des autres secteurs Cog 2018-2022**

Dépenses autres secteurs (en milliers €)	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Prévention de la radicalisation</b>	<b>1 852</b>	<b>2 497</b>	<b>2 145</b>	<b>2 702</b>	<b>3 128</b>
<b>Parentalité</b>					
- lieux d'accueil enfants parents	11 786	12 408	12 402	12 252	13 776
- accompagnement à la scolarité	30 604	31 342	31 060	34 156	34 888
- médiation familiale	21 690	23 541	23 931	26 140	27 863
- réseaux d'écoute, d'appui des parents	27 011	29 261	29 426	30 285	42 838
- espaces rencontres	6 241	12 890	15 402	17 438	20 993
- Pso vacances avec accompagnement social	508	350	527	2 191	11 461
<b>Aides en cas de décès d'un enfant</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>6 758</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Aides à domicile</b>	<b>94 596</b>	<b>91 074</b>	<b>83 280</b>	<b>88 647</b>	<b>97 636</b>
<b>Logement</b>	<b>1 990</b>	<b>3 249</b>	<b>2 592</b>	<b>3 026</b>	<b>3 968</b>
<b>Animation de la vie sociale</b>					
- centres sociaux, animation globale	144 673	150 768	154 506	156 581	167 727
- centres sociaux, animation famille	44 527	46 520	48 081	49 032	50 445
- espaces de vie sociale	24 522	27 572	29 523	30 800	35 662
<b>Total</b>	<b>410 000</b>	<b>431 472</b>	<b>439 633</b>	<b>453 250</b>	<b>510 385</b>

Source : Rapports d'activité Cnaf - Fnas.

### 2.1. Les centres sociaux, principal réseau d'appui à la mise en œuvre des politiques familiales, ont connu une croissance dynamique liée aux ouvertures dans les quartiers prioritaires.

Les structures qui concourent à l'animation de la vie sociale relèvent de deux catégories : les centres sociaux et les espaces de vie sociale, ces derniers étant des structures plus légères ayant une gestion par principe associative.

#### 2.1.1. Le financement des centres sociaux par le Fnas est dynamique, depuis plusieurs Cog

Leur financement par le Fnas a représenté en 2018 un budget de 213 M€ (+37,5 % par rapport à 2013). De plus en plus, le centre social devient un centre de ressources de services familiaux financés par une prestation de service ou un appel à projets de la Caf.

### Annexe III

En 2021, les espaces de vie sociale (EVS) continuent, comme chaque année depuis le début de cette Cog, à enregistrer la croissance de dépense la plus forte (+4,3 %) du secteur de l'animation de la vie sociale. La hausse est de +1,3 % pour l'animation globale des centres sociaux, et +2,0% pour les référents famille. Le nombre de centres sociaux augmente globalement de 0,7% et le nombre d'espaces de vie sociale de +4,7 % (cf. tableau 17).

En 2022, les espaces de vie sociale enregistrent la croissance de dépense la plus forte (+15,8 %) du secteur de l'animation de la vie sociale. Ce succès s'explique, d'une part, en raison de la recherche par des associations de financements « socle » et pérenne, d'autre part, par l'adaptation des EVS aux zones rurales, ce qui permet de renforcer la participation des habitants sur ces territoires.

La hausse est de +7,1 % pour l'animation globale des centres sociaux (principalement sous l'effet des dépenses de préfiguration, en fonctionnement et en investissement), et +2,9% pour les référents famille.

**Tableau 17 : Évolution des dépenses relatives à l'animation de la vie sociale Cog 2018-2022, en lien avec le nombre de centres et d'espaces**

Dépenses autres secteurs (en milliers €)	2018	2019	2020	2021	2022	%
<b>Animation de la vie sociale</b>						
- centres sociaux, animation globale	144 673	150 768	154 506	156 581	167 727	+15,9 %
- centres sociaux, animation famille	44 527	46 520	48 081	49 032	50 445	+13,3 %
- espaces de vie sociale	24 522	27 572	29 523	30 800	35 662	+45,4 %
<b>Total</b>	<b>213 722</b>	<b>224 860</b>	<b>232 110</b>	<b>236 413</b>	<b>253 834</b>	<b>+18,8 %</b>
Nombre de centres sociaux	N.C.	2 283	2 310	2310	N.C.	N.A.
Nombre d'espaces de vie sociale	1 227	1 227	1 400	1450	N.C.	N.A.

Source : Rapports d'activité Cnaf - Fnas.

#### 2.1.2. L'animation de la vie sociale se déploie au rythme des nouvelles ouvertures de centres sociaux et d'EVS

Les centres sociaux et les espaces de vie sociale sont des équipements financés par les caisses d'Allocations familiales qui concourent à l'animation de la vie sociale (AVS). L'action de ces structures se fonde sur une dynamique de mobilisation des habitants pour apporter des solutions aux besoins des familles. Pour répondre à l'enjeu de plus en plus pressant de mesurer les impacts territoriaux et sociaux de ces structures, plusieurs initiatives d'évaluation sont menées depuis 2017. Une analyse de ces démarches a été réalisée en 2019 et 2020 par la Direction des statistiques, des études et de la recherche (DSER) de la Cnaf. Elle met au jour les défis auxquels les acteurs sont confrontés : des défis liés à la diversité des formes prises par l'AVS et à l'existence de conceptions opposées de ses finalités, ainsi que des défis d'ordre méthodologique<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Cnaf, [L'e-ssentiel](#) n°200.

En 2019, l'AVS<sup>21</sup> regroupe 2 283 centres sociaux et 1 227 espaces de vie sociale qui se déploient sur le territoire national et dont le nombre ne cesse d'augmenter<sup>22</sup>. La Cnaf intensifie son soutien à leur développement et à la création de nouvelles structures notamment dans les quartiers prioritaires.

Les structures de l'AVS ont toutes pour mission d'accueillir et d'accompagner les habitants d'un territoire en proposant une large palette d'activités et de projets allant du loisir à la participation au débat, en passant par l'accès aux droits. Plus précisément, leur identité est caractérisée par deux éléments : la participation des habitants, et la construction d'une politique de territoire. Au-delà de ces traits communs, le paysage des structures de l'AVS est marqué par de fortes disparités, à commencer par les différences entre centres sociaux et espaces de vie sociale en ce qui concerne le budget et la taille (espaces de vie sociale plus petits avec de plus faibles budgets que les centres sociaux), d'exigences institutionnelles (moins importantes pour les espaces de vie sociale que pour les centres sociaux) et de territoire d'intervention (espaces de vie sociale davantage implantés en zones rurales).

L'analyse du corpus révèle l'existence de deux conceptions opposées de l'AVS (plus ou moins formulées) : ce que l'on attend des structures (effets attendus) détermine la manière dont sont évalués leurs effets (réels). En d'autres termes, de ces conceptions découlent des interprétations différentes d'un même résultat.

**En 2013, la Cnaf a réalisé un dossier d'études sur la pertinence et la valeur ajoutée des centres sociaux<sup>23</sup>**, en les inscrivant dans les problématiques et les enjeux propres aux territoires, aux publics et aux dispositifs où ceux-ci sont engagés.

*L'étude relevait que « plus de 2.000 centres sociaux émaillent aujourd'hui le territoire, principalement implantés dans les zones de forte densité de population (notamment, dans les Bouches-du-Rhône, la Haute-Garonne, la Loire-Atlantique, le Nord et le Rhône). Derrière une appellation et des missions communes, les centres sociaux recouvrent une réalité polymorphe, faisant notamment ressortir, d'une part, l'importance de l'urbanisation du territoire sur lequel ils sont implantés (urbain, péri-urbain, rural) et, d'autre part, les effets du mode de gestion (gestion associative, gestion directe Caf, gestion directe commune, gestion mixte) ».*

En quinze ans, entre 1991 et 2006, les centres sociaux sont devenus deux fois plus souvent gérés par les communes et deux fois moins souvent directement gérés par les caisses d'Allocations familiales (respectivement 13 % et 23 %). L'affaiblissement de la part des centres sociaux en gestion directe ne signifie pas pour autant un désengagement de la branche Famille. Ainsi, en 1998, la Caisse nationale des Allocations familiales inscrit les centres sociaux dans une politique d'animation de la vie sociale et met en place deux prestations de service : « animation collective familles » dans les centres sociaux et « animation locale » pour des structures de voisinage. Les dépenses pour ce secteur, essentiellement constitué par les centres sociaux, est de 302 M€ en 2010 et représentent 7 % des dépenses d'action sociale. Les centres sociaux peuvent en outre percevoir, en fonction de leurs activités, des prestations pour l'accueil des jeunes enfants, pour des accueils de loisirs ou encore pour de l'accompagnement pour le départ en vacances familiales.

---

<sup>21</sup> L'AVS, axe constant de la politique des Caf, s'appuie sur des équipements de proximité, centres sociaux et espaces de vie sociale. Ces structures doivent répondre à trois finalités qui conditionnent la délivrance d'un agrément par les Caf, et son éventuel renouvellement : l'inclusion sociale et la socialisation des personnes, le développement des liens sociaux et la cohésion sur le territoire, ainsi que la prise de responsabilité des usagers et le développement de la citoyenneté de proximité.

<sup>22</sup> Les centres sociaux étaient au nombre de 1 800 en 2000.

<sup>23</sup> Les centres sociaux, entre participation et cohésion sociale, 2013, Dossier d'étude n° 160.



En contrepartie du soutien financier qu'elle apporte, la branche Famille participe à l'orientation des missions des centres sociaux à travers l'agrément du projet, conditionnant le versement d'une prestation de service « animation globale et coordination ». Pour l'octroi de cet agrément du projet, le conseil d'administration des Caf débat du projet de chaque centre social et statue sur la validité du projet (comportant un diagnostic, un plan d'action et une évaluation). Il s'appuie pour cela sur une lettre circulaire de la Cnaf, élaborée en 1995 avec les Caf en lien avec la Fédération nationale des centres sociaux, confirmant entre autres les missions auxquelles les centres sociaux doivent répondre pour être agréés.

Ces missions rappellent la primauté de la finalité sociale de toutes les activités proposées – qui ne sont, en quelque sorte, qu'un prétexte, une occasion, pour créer du lien social. Elles font également des centres sociaux un relais possible de l'action sociale familiale et un acteur de développement social local, partenaire des collectivités locales. Ainsi, **un centre social apparaît comme :**

- ◆ un équipement de quartier à vocation sociale globale, ouvert à l'ensemble de la population habitant à proximité, offrant accueil, animation, activités et services à finalité sociale ;
- ◆ un équipement à vocation familiale et pluri-générationnelle, favorisant le développement des liens familiaux et sociaux ;
- ◆ un lieu d'animation de la vie sociale, prenant en compte l'expression des demandes et des initiatives des usagers et des habitants, et favorisant le développement de la vie associative ;
- ◆ un lieu d'interventions sociales concertées et novatrices, contribuant au développement du partenariat.

**De manière plus concrète, l'observatoire des centres sociaux et des espaces de vie sociale<sup>24</sup> de 2021 souligne l'importance de leur action pour les objectifs poursuivis par le Fnas :**

- ◆ 1,8 million de personnes ont des activités dans les centres sociaux, contre 1 million dans les espaces de vie sociale ;
- ◆ 96 % des centres sociaux ont un référent famille, 75 % mettent en place des accueils parent-enfant, 50 % proposent un service d'accueil des jeunes enfants, 70 % assurent un accompagnement scolaire et 90 % créent des coopérations avec les autres acteurs éducatifs, notamment les établissements scolaires. 65 % des centres sociaux ont un référent Jeunesse ;
- ◆ 2021 a été une année particulière du fait de la crise sanitaire, ce qui a conduit les centres à développer des liens à distance avec 529 000 personnes lors des confinements ;
- ◆ Le budget des centres sociaux a été de 1,4 Md€, soit en moyenne 589 000 € par structure. Ils emploient 57 000 salariés, soit 26 100 ETP et 24,8 salariés par structure. La masse salariale représente 68 % du budget des centres sociaux. Les EVS sont de taille plus modeste avec un budget global de 131 M€, soit 93 000 € par espace<sup>25</sup>. Ils emploient 7 940 salariés, soit 3 960 ETP et 2,8 salariés par structure.

---

<sup>24</sup> Également dénommé Projet SEN.A.CS, ou système national d'échange des centres sociaux.

<sup>25</sup> Les Caf sont le premier financeur des EVS avec 35,2 % des budgets, loin devant les communes (18,4 %), l'État (12,3 %), les usagers (10,9 %), les conseils départementaux (4,5 %), les intercommunalités (4,3 %) et les autres partenaires.



### Annexe III

En 2022, l'observatoire complétait sur les seuls centres sociaux :

- ◆ 64 % des centres sociaux sont gérés par des associations, 33 % par des collectivités locales, 2 % en gestion directe des Caf et 1 % en cogestion. Au sein des collectivités locales, 73 % sont des mairies, 18 % des CCAS, 8 % des intercommunalités, 1 % des régions et 1 % des EPA ;
- ◆ 73 % des centres sociaux ont des actions à destination des enfants de 0 à 3 ans (97 300 enfants, soit 59 enfants par structure), 94 % à destination des 4 à 10 ans (375 700 enfants, soit 178 enfants par structure), 90 % à destination des 11 – 14 ans (154 200 pré-ados, soit 77 par structure), 78 % à destination des 15 – 17 ans (72 700 ados, soit 42 ados par structure) et 72 % à destination des 18-25 ans (61 500 jeunes, soit 38 par structure) ;
- ◆ 222 500 familles ont été concernées par les actions du projet famille (soutien à la parentalité, loisirs collectifs en famille, accompagnement à la scolarité, ...), soit 97 familles par structure ;
- ◆ Les Caf financent 29,4 % des budgets des centres sociaux, derrière les communes (38,4 %), mais devant les usagers (8,4 %), l'État (6 %), les intercommunalités (4,2 %), les conseils départementaux (3,9 %) et les autres partenaires. La création d'un centre social dépend donc principalement de la volonté des communes.

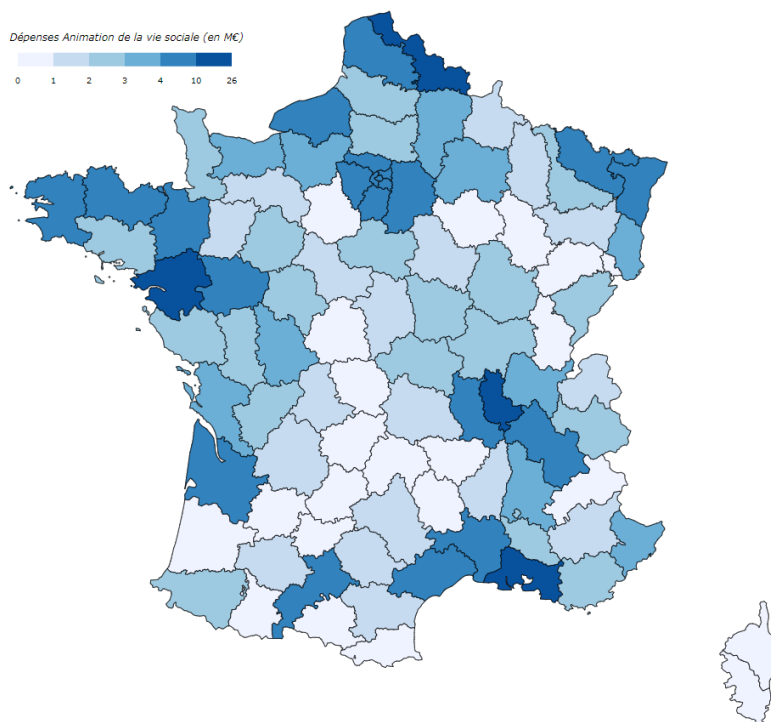
**La mission constate que les centres sociaux constituent pour l'action de la branche Famille un réseau pertinent conduisant le panel le plus complet d'actions financées par la Cnaf, tout en s'inscrivant dans des partenariats locaux multiples. La mission n'a pas été en mesure de déterminer si les centres sociaux et autres espaces de vie sociale ont rencontré toute leur cible, mais les chiffres ci-dessus attestent de leur capacité à toucher un public large. Pour avoir une idée plus précise des résultats obtenus, il faut se reporter à chacune des mesures mises en œuvre par les centres sociaux.**

#### **2.1.3. La critique de la Cog 2013-2017 portait essentiellement sur la localisation insuffisamment pertinente du réseau des centres sociaux par rapport aux quartiers de la politique de la Ville, situation en voie de résorption**

La mission IGAS – IGF a constaté que l'objectif de correction des inégalités territoriales dans l'accès aux dispositifs n'a pas été atteint, malgré la création d'un fonds de rééquilibrage territorial, largement sous exécuté, pour l'accueil de la petite enfance.

Elle constatait ainsi **que 30 % des quartiers de la politique de la Ville n'étaient pas couverts, alors que « ce devrait être la priorité de ce type de services »**. Elle préconisait que la nouvelle Cog (2018-2022) dépasse l'affichage d'objectifs de principe, et que la branche famille se dote d'instruments organisés de description des activités, des publics et des localisations géographiques permettant un réel bilan de l'existant en termes d'égalité sociale et territoriale. Enfin, elle recommandait que les priorités de financements soient ciblées sur les structures se créant dans des zones sous dotées et défavorisées.

Graphique 5 : Ventilation territoriale des dépenses « animation de la vie sociale » en 2021



*Source : Ventilation fonctionnelle des dépenses d'action sociale (VFDAS) des 96 Caf métropolitaines pour l'année 2021.*

C'est sans doute pourquoi la branche Famille a réaffirmé dans ses engagements Cog 2018-2022 son soutien à l'animation de la vie sociale, principalement porté par les centres sociaux (2300 centres sociaux agréés en 2020) et les espaces de vie sociale (1 341 EVS en 2020)<sup>26</sup>, en participant à la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, en coordination avec les services déconcentrés de l'État et en partenariat avec les collectivités territoriales, notamment dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). La branche s'est engagée à horizon 2022 à doter d'une offre d'animation de la vie sociale (centre social ou espace de vie sociale) 260 QPV<sup>27</sup> qui en étaient dépourvus début 2018.

164 QPV ont été couverts par un centre social ou un EVS en 2018, 2019 et 2020, soit près de 63 % de l'objectif 2022 malgré une année 2018 perturbée par une signature tardive de la Cog et une année 2020 marquée par la crise sanitaire. À partir des informations remontées par le réseau, 72 autres projets ont été provisoirement programmés entre 2021 et 2022. **Cette projection permet d'établir une couverture possible d'une offre nouvelle AVS sur 236 QPV sur la période 2018-2022, soit 91% de l'objectif Cog.**

**Parmi les mesures prévues dans le Pacte des solidarités, figure le développement de 200 nouvelles structures d'animation de la vie sociale sur la période 2023-2027.** La DSS y est favorable compte tenu de la possibilité de financer la création de ces structures sur la seule base de l'effet-volume intégré par la Cnaf dans son tendanciel. La Cnaf et la DGCS souhaitent par ailleurs qu'une enveloppe de 20 M€ dédiée à l'accompagnement des revalorisations complète cette mesure. Des éléments plus complets sur l'avancement des négociations de branche dans ce secteur seront nécessaires selon la DSS.

<sup>26</sup> Note pour la Commission d'action sociale du 16 février 2021 sur le bilan de la couverture territoriale AVS.

<sup>27</sup> Sur un total de 366 QPV non dotés d'une offre AVS en 2018.

La mission ne peut que prendre acte du déploiement progressif du réseau, prioritairement dans les QPV. Lors des déplacements dans les deux Caf, elle a pu constater que l'agrément d'un nouveau centre fait l'objet d'un diagnostic préalable sérieux de la population concernée, diagnostic qui sert à consolider les partenariats sur lesquels le centre social s'appuiera ultérieurement. Un véritable projet est élaboré avant toute création. Il reste que si l'équilibre financier des centres sociaux est présenté comme serré et sensible à tout éventuel désengagement, la part optimale de l'apport du Fnas dans leur financement – notamment au regard de l'implication des autres acteurs publics – n'est pas établie et pourrait utilement faire l'objet de travaux prospectifs de la Cnaf.

## **2.2. Dans un contexte de désengagement massif de l'Etat, les dépenses relatives au soutien de la parentalité financent des dispositifs innovants à l'impact incertain, des mesures d'intérêt général en tension, et des contrats au lien discutable avec les objectifs de la branche**

L'ordonnance du 19 mai 2021 apporte comme nouveauté l'inscription dans le code du soutien à la parentalité. L'article L. 214-1-2.-I. précise que « *constitue un service de soutien à la parentalité toute activité consistant, à titre principal ou à titre complémentaire d'une autre activité, notamment celle d'accueil du jeune enfant, à accompagner les parents dans leur rôle de premier éducateur de leur enfant, notamment par des actions d'écoute, de soutien, de conseils et d'information, ou à favoriser l'entraide et l'échange entre parents* ». Une charte nationale du soutien à la parentalité, prise par arrêté du ministre chargé de la famille, établit les principes applicables aux actions de soutien à la parentalité. La Charte nationale de soutien à la parentalité diffusée par arrêté le 29 juillet 2022 pose les principes de la politique de soutien à la parentalité.

Le développement de la dimension « parentalité » de l'action sociale de la branche famille était l'un des axes de la Cog 2013-2017, suite aux recommandations du rapport de l'IGAS de 2013<sup>28</sup>. Il a été complété d'un avis et d'un rapport du Haut Conseil de la Famille, de l'Enfance et de l'Age (HCFEA) du 22 septembre 2016 consacré aux politiques de soutien à la parentalité.

Par ailleurs, la Cour des comptes constatait que, depuis la loi de finances pour 2014, l'État se désengage du financement des dispositifs de soutien à la parentalité (médiation familiale, espaces de rencontre, lieux d'accueil enfants-parents et réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents), dont le pilotage est désormais assuré par la branche famille.

---

<sup>28</sup> Rapport RM 2013-05P : « Évaluation du soutien public à la parentalité, Bénédicte JACQUEY-VAZQUEZ, Patricia SITRUK et Michel RAYMOND, février 2013.

### Annexe III

**Tableau 18 : Comparaison des budgets (2012, 2017) et des dépenses (2018 – 2022) sur un même périmètre depuis le transfert des dépenses de soutien à la parentalité de l'État à la Cnaf**

En K€	2012	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Laep	6 759	13 037	11 786	12 408	12 402	12 252	13 776
Clas	23 446	33 699	30 604	31 342	31 060	34 156	34 888
Médiation			21 690	23 541	23 931	26 140	27 863
Espaces de rencontre	10 851	32 975	6 241	12 890	15 402	17 438	20 993
Reaap	10 500	28 818	27 011	29 261	29 426	30 285	42 838
<b>Total</b>	<b>51 556</b>	<b>108 529</b>	<b>97 332</b>	<b>109 442</b>	<b>112 221</b>	<b>120 271</b>	<b>140 358</b>

*Source : Dépenses réelles Cnaf pour 2018 à 2022, prévisions pour 2012 et 2017 d'après rapport IGAS – IGF de 2017. En 2012 et 2017, les prévisions relatives à la médiation familiale et aux espaces de rencontre figurent sur la ligne médiation.*

En 2022, la branche Famille a consacré 140 M€ au titre de l'ensemble des dispositifs de soutien à la parentalité, soit une augmentation de 29 % par rapport à 2017, mais surtout de 172 % par rapport à 2012, *i-e* avant le transfert par l'État des dépenses de soutien à la parentalité (*cf.* tableau 18).

Depuis, aucune autre structure que la Cnaf ne finance des mesures liées à la parentalité. La multiplicité des dispositifs, leur impact incertain (*cf. infra*) et les montants parfois réduits du Fnas qui y sont consacrés (mais dont la somme n'est pas négligeable) posent la question de la juste place de la branche famille dans les cofinancements au regard de l'implication des autres acteurs publics (collectivités locales et État).

#### **2.2.1. Les lieux d'accueil enfants-parents (Laep) constituent une offre préventive inégalement présente sur le territoire et peu orientée vers les populations les plus fragiles**

Ces lieux constituent une offre de service de proximité dédiée aux parents et à leurs enfants de moins de six ans. Les Laep doivent permettre aux parents de se rencontrer et d'échanger entre eux ainsi qu'avec des professionnels formés au soutien à la parentalité. Ils visent à contribuer au renforcement de la relation enfant-parent et à offrir un temps de socialisation aux enfants. À ce titre, les Laep sont censés contribuer à l'épanouissement et au développement des enfants et permettre de lutter contre l'isolement des parents, dans une démarche préventive.

### Encadré 1 : Origine des Laep

Les Laep trouvent leur origine en 1976 avec l'initiative des psychanalystes de l'Institut de recherche appliquée pour l'enfant et le couple (Iraec) qui ont mis en place le « club parents-enfants ». Quelques années plus tard, en 1979, Françoise Dolto, pédiatre et psychanalyste française, crée la Maison verte. Positionnés en marge du champ institutionnel, ces lieux entendent opérer une rupture et dénoncer le caractère normatif du paradigme de l'action publique de l'époque et en particulier du travail social institutionnel. Dans la démarche de ces psychanalystes, il s'agit d'accompagner chaque parent à devenir le parent qu'il veut être, à trouver sa propre voie. Ces espaces ont également vocation à guider les familles dans les premières années de la vie de l'enfant, en particulier dans la séparation avec son parent, afin de lui permettre de faire ses premiers pas dans la société.

Ces initiatives font rapidement des émules et les Laep issus de la société civile se multiplient et se construisent autour de règles communes. D'une part, les principes de l'anonymat et de la libre adhésion structurent les accueils. D'autre part, les accueillantes, formées à l'écoute, suivent, quels que soient leur formation initiale et leur statut (salarié ou bénévole), des séances de supervision appelant à développer une approche réflexive. En principe, la posture des accueillantes appelle un renoncement à toute forme d'expertise ou de conseil. Le travail de régulation des liens familiaux se fonde ainsi sur l'idée d'un « appel à l'autorégulation » : « on attend de l'usager qu'il se rende lui-même le service dont il a besoin » (Bastard et al., 1996, p. 194). La mission des accueillantes est alors de permettre ce travail en offrant un cadre sécurisé et bienveillant, favorisant le libre jeu des liens parents-enfants.

Au fil de leur développement sur le territoire, les Laep se diversifient. L'institutionnalisation s'opère progressivement avec, en 1996, la création d'une prestation de service spécifique aux Laep, définissant leur cofinancement par les Caf, puis la formalisation par la Cnaf, avec l'appui de certaines Caf, d'un référentiel en 2015. Des municipalités inscrivent alors de manière croissante les Laep dans une politique volontariste en matière de service aux familles, les ancrant dans un maillage partenarial local (Scheu et Fraioli, 2010).

*Source : L'essentiel n°214/2022 collection Etudes Cnaf.*

La Cog 2018-2022 a réaffirmé l'importance de leur développement comme un enjeu prioritaire pour la Branche famille sur le champ du soutien à la parentalité avec un objectif de 500 nouveaux Laep sur la période.

Pour la première fois en 2020, la Caisse nationale des Allocations familiales (Cnaf) a conduit une enquête pour recueillir les données d'activité de ces structures en 2018<sup>29</sup>. 1 669 Laep sont financés par les Caisses d'allocations familiales (Caf) en 2018. Ces lieux sont gérés par 1 375 gestionnaires : 46 % sont des associations, 46 % des collectivités locales (dont les établissements publics administratifs – ou EPA), 7 % des centres communaux d'action sociale (CCAS) et 1 % des Caf. Les locaux des Laep sont mutualisés à 84 % avec d'autres services comme les relais petite enfance (RPE), les établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE), les Reaap, les structures d'accueil de loisirs sans hébergement (Alsh), les centres sociaux

Ils sont ouverts en moyenne deux fois par semaine. Leur activité est axée en priorité sur l'accueil du public et la création d'un espace d'échange et de convivialité. Un Laep accueille en moyenne sept familles par séance et 245 personnes au cours de l'année. On estime qu'environ quatre familles ayant un jeune enfant sur cent ont fréquenté ce type de structure. Les équipes accueillantes sont composées essentiellement d'éducateurs de jeunes enfants. 83 % sont salariés et 17 % sont bénévoles<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> « Étude sur les lieux d'accueil enfants parents Approche par les territoires et les publics, les normes et les pratiques des accueillantes », Cnaf, Dossier d'études n°229, 2022.

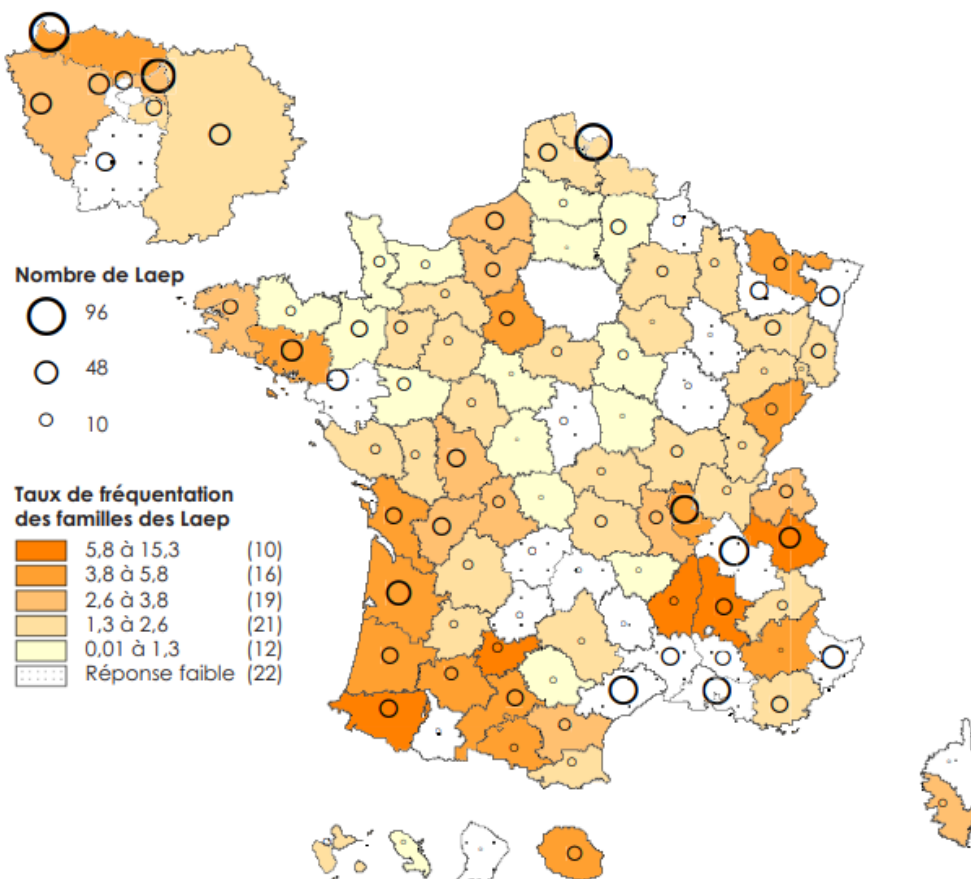
<sup>30</sup> L'essentiel n°213/2022 collection Etudes Cnaf.

### Annexe III

En 2021, les Caf ont financé 1 775 Laep pour un montant total de 17,1 M€, soit une création de 189 nouveaux Laep entre 2017 et 2021. Malgré les efforts entrepris, l'objectif Cog à l'horizon 2022 ne sera pas atteint et le développement des Laep est marqué par une offre inégalement répartie sur le territoire :

- ◆ 50% des Epci ne sont pas couverts par un Laep notamment beaucoup de territoires ruraux ne sont pas couverts ;
- ◆ et 26 départements concentrent près de 60% des Laep<sup>31</sup>.

**Graphique 6 : Taux de fréquentation des Laep pour 100 familles avec enfant de moins de 6 ans<sup>32</sup> en 2018 et nombre de Laep par département**



*Source : Cnaf-DSER – Sias, BCE, questionnaire d'activité Laep 2018. Carte : l'e-ssentiel n° 213.*

<sup>31</sup> Les départements les plus couverts sont : Le Val d'Oise (99 Laep), le Nord (87 Laep), La Seine-Saint-Denis (72 Laep), le Rhône (57 Laep), l'Isère (56 Laep), l'Hérault (54 Laep) et les Bouches-du-Rhône (50 Laep).

<sup>32</sup> Au numérateur du ratio, il s'agit du nombre de familles avec enfant(s) de 0 à 6 ans inclus ayant fréquenté un Laep et au dénominateur de celui du nombre de familles du département avec enfants de moins de 6 ans strictement.

Une enquête qualitative, conduite en 2020 et 2021 dans six Laep répartis dans deux départements, montre que *« malgré leur diversité, ces accueils présentent aujourd'hui un cadre commun qui en fait un lieu singulier de soutien à la parentalité et de socialisation des enfants. Les accueillantes s'efforcent de construire un espace neutre et bienveillant, propice à la libre expression des expériences de parentalité. Cette exigence de neutralité, associée à une posture de « non-jugement » des accueillantes, n'empêche toutefois pas la diffusion de cadres cognitifs et normatifs portant certains « messages de parentalité ». De leur côté, les adultes qui accompagnent les enfants ont des attentes diverses, allant de la recherche d'une activité ludique pour leurs enfants au besoin de trouver un lieu de réassurance ou de répit pour eux-mêmes. »*<sup>33</sup>

Le dossier d'études n°229 comporte néanmoins une réserve dans sa conclusion page 142 : *« Si les publics varient selon les territoires d'implantation des Laep, et peuvent être relativement mixtes, notamment dans les quartiers prioritaires politiques de la ville, il apparaît que **les familles fréquentant les Laep étudiés sont largement issues des classes moyennes, voire de classes moyennes supérieures. Cela invite à interroger la faible présence de populations plus fragiles, voire précaires dans les Laep** ».*

Les dépenses relatives aux Laep sont passées de 11,8 M€ en 2018 à 13,8 M€ en 2022, soit une augmentation de 17 % en 4 ans.

**La Cnaf a initialement proposé pour la Cog 2023-2027 une augmentation du budget Laep de 36 M€. La DSS propose de limiter cette augmentation à 14,4 M€ représentant un objectif de 20 700 enfants accueillis en Laep dans le cadre du service de la petite enfance pour favoriser l'accueil de populations particulièrement éloignées, au motif que la pénurie de professionnels en EAJE rend les prévisions de la Cnaf trop optimistes**<sup>34</sup>.

La précédente mission IGAS – IGF de 2017 notait déjà que *« faute d'étude qualitative relative aux Laep, la pertinence de la cible ne peut pas être confirmée, d'autant moins qu'elle ne traduit pas le service réel offert, notamment l'amplitude d'ouverture. Poursuivre le développement des Laep de façon indifférenciée n'apparaît donc pas pertinent tant que ces études d'impact n'ont pas été conduites »*. Elle recommandait de **« limiter la création de nouveaux Laep aux zones sous dotées, prioritairement celles de la politique de la ville, et de réaliser au cours de la nouvelle Cog une étude des résultats obtenus en matière de socialisation des enfants et de soutien à la parentalité »**.

La présente mission n'est pas en mesure de porter un jugement qualitatif sur la pertinence de cette offre de services, mais constate qu'elle reste inégale selon les territoires et semble peu toucher les populations les plus fragiles. Elle relève la nécessité, constatée par la Cnaf, de proposer un référentiel commun actualisé<sup>35</sup> sur l'ensemble du territoire et la possibilité d'explorer un rapprochement avec les services de la protection maternelle et infantile (PMI) en vue d'économies d'échelle. Elle note, comme la DSS, le problème de ressources humaines obérant la capacité à offrir des horaires d'ouverture en lien avec les disponibilités des familles.

---

<sup>33</sup> Voir [dossier d'études n°229](#) et [L'e-ssentiel, n°214](#), mais aussi volet quantitatif dans [L'e-ssentiel n°213](#).

<sup>34</sup> Note DSS du 2 mai 2023.

<sup>35</sup> L'actuel référentiel date de 2015.



### 2.2.2. Les contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (Clas), relèvent plus d'une aide aux devoirs que d'un soutien de la parentalité

La branche Famille soutient les contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (Clas) depuis leur création en 1992, où ils sont destinés à un public spécifique, à savoir les écoliers, les collégiens et les lycéens des zones d'éducation prioritaire (Zep) et des zones urbaines sensibles (Zus). Ils sont étendus ensuite à l'ensemble du territoire et sont positionnés comme des structures concourant à la coéducation des enfants, en lien avec les parents et l'école.

L'implication de la Cnaf s'est renforcée en 1996 par le déploiement d'une prestation de service (Ps) spécifiquement dédiée au financement de ce dispositif, puis par la signature en 2001 de la charte de l'accompagnement à la scolarité, qui donne un cadre national aux multiples actions développées sur le terrain. Le double objectif poursuivi par les Clas, à savoir à la fois des actions en direction des enfants mais également de leurs parents pour consolider leurs rapports à l'école, constitue l'originalité de ce dispositif.

Le Clas ne s'adresse pas à tous les enfants, mais seulement à ceux pour lesquels un besoin a été repéré en concertation avec les établissements scolaires. Les actions conduites sont centrées sur l'aide méthodologique au travail scolaire et sur les apports culturels nécessaires à la réussite scolaire des enfants. Elles contribuent à l'épanouissement personnel de l'enfant ainsi qu'à son bien-être à l'école mais également au sein de sa famille. Les parents sont associés aux actions, dans un souci notamment de renforcer et d'améliorer leurs relations avec l'école. L'enjeu est également de faciliter la compréhension du système scolaire par les parents, et de contribuer ainsi à une plus grande implication de ces derniers dans le suivi de la scolarité de leurs enfants. Le Clas constitue également un espace d'informations, de dialogue, de soutien et de médiation avec les parents. La double approche « enfants-parents » caractérise le Clas, le différenciant ainsi d'autres actions ciblées soit en direction des enfants (ex/ accompagnement scolaire, programmes de réussite éducative, accueils périscolaires) soit en direction de leurs parents (ex/ actions de soutien à la parentalité en lien avec l'école conduites dans le cadre des Reaap ; espaces parents au sein des établissements scolaires).

La Cnaf a réalisé une évaluation des contrats locaux d'accompagnement à la scolarité en 2016<sup>36</sup>, qui a porté sur l'accompagnement des parents au sein du Clas, le lien entre le Clas et l'Ecole, l'articulation du Clas avec les autres acteurs éducatifs locaux. Les familles issues de l'immigration représentent les deux tiers du public accompagné, les enfants ayant bénéficié de cette mesure représentant 2 % des enfants de 6 à 17 ans. Le Clas est particulièrement développé dans les territoires éligibles aux financements de la politique de la ville (56 % des Clas en 2015). Cette étude montre que *« l'accompagnement à la parentalité n'est pas spontanément attendu par les parents, qui recherchent avant tout une aide pour leur enfant dans le travail scolaire : les parents concernés par le Clas lui associent pour la plupart d'entre eux (88 %) de l'aide aux devoirs et l'accompagnement des parents pour suivre la scolarité de leur enfant n'est évoqué que par 5 % des parents interrogés »*. Toutefois, *« les témoignages des porteurs de projets Clas et les réponses des parents à l'enquête téléphonique montrent que le Clas a des effets bénéfiques sur le rapport des enfants à l'école, mais aussi qu'il permet aux parents de mieux suivre la scolarité (et les devoirs) de leurs enfants, et d'améliorer la relation entre parents et enfant en réduisant la crispation familiale autour de l'école »*. L'auteure en conclut que *« le Clas s'avère être un dispositif utile qui recrée du lien entre l'école, l'enfant et les parents et qui mériterait sans doute à ce titre d'être renforcé au regard des enjeux sociétaux sur l'insertion des jeunes, notamment issus de milieux défavorisés. La coordination des différents acteurs de la politique éducative territoriale et la professionnalisation des intervenants du Clas sont les enjeux d'aujourd'hui pour assurer sa pérennité et son efficacité demain »*.

---

<sup>36</sup> Dossier d'études n°186/2016.



La mission IGAS-IGF de 2017 relevait que « la dimension parentale des Clas, qui justifie le rôle de la branche famille, est peu perçue par les intéressés, les parents lui associant pour la plupart d'entre eux (88 %) l'aide aux devoirs », concluant que « **dans ce périmètre, le bien-fondé du financement Caf au titre du soutien à la parentalité n'est pas démontré** » et recommandant de « **conditionner la poursuite du financement des Clas à leur intégration dans les réseaux d'éducation prioritaire du ministère de l'Éducation nationale** ». Elle soulignait par ailleurs que « **les Clas ont un rôle proche des dispositifs de la politique de la Ville (programmes de réussite éducative - PRE) et de l'Éducation nationale (éducation prioritaire)** », préconisant de « mener une réflexion sur l'articulation des différents dispositifs de soutien à la scolarité, et de redéfinir la charte nationale d'accompagnement à la scolarité de 2001 qui lie l'État et la branche famille ».

Le soutien de la Cnaf est réaffirmé dans la fiche n°4 de la Cog 2018-2022 « *Valoriser le rôle des parents et contribuer à prévenir les difficultés rencontrées avec ou par leurs enfants* », à travers notamment l'ambition d'accompagner les parents dans l'éducation de leurs enfants. Une attention particulière est portée aux périodes de transition vécues par les familles telles que l'entrée de l'enfant à l'école maternelle ou élémentaire, l'entrée au collège ou au lycée.

En 2017, 4 177 porteurs de projets Clas ont été soutenus par les Caf pour un montant total de 30,5 M€. 3 500 actions ont été conduites, mobilisant 200 000 enfants et jeunes et près de 160 000 familles différentes. Ces actions bénéficient d'un financement au titre de la prestation de service Clas (30,6 M€) et de fonds locaux des Caf (1,9 M€) dans certains départements. 57 % des intervenants sont des bénévoles<sup>37</sup>.

La branche Famille apporte 30% des recettes des Clas, le premier financeur étant les collectivités territoriales (38%). Les autres financeurs sont l'État (11% DDCE et ou Cget), le conseil départemental (5%) et autres (16% la région, la Msa, les participations familiales). La Cog 2018-2022 prévoyait une augmentation des financements alloués aux Clas de 8,1 M€ sur la période faisant passer ce financement de 31,9 M€ en 2018 à 38,6 M€ en 2022.

À la suite de l'évaluation de 2016 puis d'une expérimentation dans 11 Caf, les administrateurs de la Cnaf ont décidé, lors de la commission d'action sociale du 22 mai 2018, de maintenir la prestation de service pour le financement des Clas, mais de lui associer une bonification en fonction de la qualité des projets, afin de mieux solvabiliser les actions proposées. Cette bonification a été simplifiée lors de la CAS du 18 février 2020 en créant un financement complémentaire à la prestation Clas au titre des missions renforcées suivantes :

- ◆ bonus « enfants » portant sur la mise en place de projets culturels, éducatifs au sein des Clas (300 € maximum par collectif d'enfants) ;
- ◆ bonus « parents » portant sur le renforcement de l'action des Clas en matière de soutien à la parentalité (300 € maximum par collectif d'enfants).

Les dépenses des Clas sont passées de 30,6 M€ en 2018 à 34,9 M€ en 2022, soit une augmentation de 14 % en 4 ans.

**À la date de la présente mission, il n'existe pas d'évaluation de l'impact du nouveau dispositif bonifié en 2020, la dernière étude datant de 2016. La mission constate, comme sa prédécesseure, que cette mesure relative au soutien scolaire devrait être du ressort de l'Éducation nationale car sa dimension d'accompagnement des parents, qui constitue son originalité, n'est pas démontrée.** Elle relève également le ciblage vers des populations défavorisées issues de l'immigration en majorité, situées dans les QPV. La mission ne dispose pas d'information sur le taux de couverture des besoins, la maîtrise budgétaire s'avérant liée au nombre de projets proposés.

---

<sup>37</sup> Source : Note pour la Commission d'action sociale du 17 septembre 2019.

### 2.2.3. La médiation familiale améliore le cadre de vie des enfants après la séparation des parents

La médiation familiale vise à préserver le lien familial lorsqu'il est fragilisé par un événement ou une situation, tels que divorces, séparations, recomposition familiale, conflits familiaux autour du maintien des liens entre les grands-parents et les petits-enfants, ou entre les jeunes adultes et leurs parents. En proposant un temps d'écoute, d'échanges et de négociation, l'objectif de la médiation est de permettre d'aborder le conflit familial dans un espace neutre afin de restaurer le dialogue et co-construire une parentalité équilibrée.

Celle-ci repose sur quatre piliers<sup>38</sup> :

- ◆ la structuration du secteur associatif et libéral : le secteur de la médiation familiale est fédéré autour de deux associations nationales, dont l'origine remonte au début des années 1990 : l'Association pour la médiation familiale (Apmf) et la Fédération nationale de la médiation et des espaces familiaux (Fenamef) ;
- ◆ la reconnaissance législative par la loi relative à l'autorité parentale du 4 mars 2002 qui prévoit que « *pour faciliter la recherche par les parents d'un exercice consensuel de l'autorité parentale, le juge aux affaires familiales peut leur proposer une mesure de médiation et après avoir recueilli leur accord, désigner un médiateur familial pour y procéder. Le magistrat peut, en outre, enjoindre aux parties de rencontrer un médiateur familial, qui les informera sur l'objet et le déroulement de cette mesure* » ;
- ◆ la professionnalisation : une filière de formation s'est progressivement construite et a permis la création en 2003 d'un diplôme d'État de médiateur familial ;
- ◆ l'institutionnalisation du financement : depuis 2006, les Caisses d'allocations familiales octroient une « prestation de service<sup>39</sup> » (subvention annuelle) aux services respectant un référentiel national d'activité et de financement partenarial des services de médiation familiale<sup>40</sup>. Ces services dits « conventionnés » bénéficient également du soutien financier des Ministères de la justice et de la famille et des collectivités territoriales. Au total, leur financement repose à 89 % sur des subventions publiques.

L'étude de la Cnaf de 2015 s'interrogeait sur le décalage entre une relative faible demande sociale pour la médiation familiale (moins de 16 000 médiations familiales réalisées dans les services subventionnés par la prestation de service en 2012) et une forte structuration du secteur, ainsi que sur les effets à court terme de la médiation familiale sur la résolution des conflits.

---

<sup>38</sup> Dossier d'études n°176/2015 : « La médiation familiale : les services, les bénéficiaires et les non-recourants ».

<sup>39</sup> La prestation de service finance des postes de médiateurs familiaux, à hauteur de 66 % du budget de fonctionnement, et dans la limite d'un plafond déterminé annuellement par la Cnaf.

<sup>40</sup> Les services de médiation familiale éligibles au conventionnement et au financement partenarial doivent répondre aux catégories de critères nationaux relatifs aux caractéristiques du service, à la qualification des médiateurs familiaux et à la nature de l'activité.

La prestation de service « médiation familiale » finance des postes de médiateurs familiaux dans des services conventionnés par les partenaires à l'échelon départemental. Ces services sont principalement gérés par des associations (90 %) et par des caisses d'Allocations familiales (Caf) (8 %, soit dix-neuf services dits « en gestion directe »). En 2013, leur financement repose à 88 % sur des financements publics. 62 % des financements sont apportés par les organismes de Sécurité Sociale (59 % par les caisses d'Allocations familiales), 12 % par l'État (subventions accordées par les services déconcentrés du ministère de la famille et crédits délégués par le ministère de la justice auprès des cours d'appel et par l'aide juridictionnelle) et 14 % par les collectivités territoriales. Les participations familiales représentent 6 % des ressources totales des services, les autres sources de financement représentent 7 % du budget des services. 241 services étaient financés en 2013 pour 285 ETP représentant 597 médiateurs familiaux (0,48 ETP par médiateur).

Les divorces / séparations constituent 90 % des situations. 64 % des démarches de médiation familiale ne donnent pas lieu à une médiation familiale, la principale raison de la non-poursuite étant le fait que l'autre parent ne se soit pas rendu à un entretien d'information préalable. 30 % des médiations familiales sont issues d'une injonction du juge à se rendre à un entretien d'information préalable.

Les parents ayant poursuivi un processus de médiation ont entre 30 et 49 ans. Ils sont très majoritairement en emploi (70 % des mères et 82 % des pères). Plus d'un quart des parents ayant suivi une médiation familiale sont cadre, profession libérale ou profession intermédiaire (25 % parmi les mères et 27 % parmi les pères). Les parents ayant suivi une médiation ont vécu en moyenne dix ans en couple. Les parents ayant suivi une médiation familiale ont en général un (47 %) ou deux enfants (37 %). Leurs enfants ont en moyenne 10 ans. Un quart d'entre eux a moins de 5 ans. Près de six sur dix vivent avec la mère, alors qu'un quart est en garde alternée. Enfin, 44 % d'entre eux connaissent une situation de recomposition familiale. Les questions relatives à l'exercice conjoint de l'autorité parentale (86 % d'entre eux) notamment le plan d'accueil (41 %) et les questions relatives à la vie quotidienne des enfants (47 %) sont les plus courantes, tandis que la question de la contribution financière à l'entretien des enfants est également une préoccupation que 42 % des parents souhaitent aborder en médiation.

L'étude concluait que « *les trois quarts des médiations familiales (76 %) ont eu, selon les médiateurs, un impact positif dans la résolution du conflit, soit par la réalisation d'un accord (59 %), soit par une amélioration relationnelle (17 %)* ».

Les dépenses relatives à la médiation familiale sont passées de 21,7 M€ en 2018 à 27,9 M€ en 2022, soit une augmentation de 28 % en 4 ans.

La mission IGAS – IGF de 2017 soulignait la nécessité de « **dimensionner le budget de la médiation en cohérence avec les obligations légales et les besoins de la médiation conventionnelle** », dans le contexte du recours préalable obligatoire à la médiation par la loi de modernisation de la justice du XXI<sup>ème</sup> siècle<sup>41</sup>.

**La mission constate, même si l'étude est ancienne, que la médiation familiale apporte des solutions de nature à améliorer le cadre de vie des enfants lors d'une séparation. Elle n'a pas été en mesure de déterminer si l'augmentation des dépenses est liée au coût de la médiation ou à l'accroissement de leur nombre.**

---

<sup>4141</sup> Loi n°2016-1547 du 18 novembre 2016.

#### **2.2.4. Le développement des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (Reaap), inégalement présents sur le territoire, est essentiellement piloté par la demande des familles**

Les Reaap sont des réseaux départementaux constitués de professionnels, d'acteurs locaux associatifs et/ou collectivités locales et de parents, qui ont pour objectifs d'aider les familles à assurer leur rôle parental en prenant appui sur leurs savoirs faire et leurs ressources. Chaque département dispose de son propre réseau Reaap organisé dans le cadre du SDSF. Les actions initiées s'adressent à l'ensemble des parents, sur la base du volontariat et doivent respecter les principes de la Charte nationale de soutien à la parentalité.

Après une relative stagnation des dépenses, en grande partie due à l'impact de la crise sanitaire sur l'activité des Reaap, un net rebond est constaté au titre de l'année 2022, puisque les dépenses en faveur des actions parentalité soutenues au titre du fonds national parentalité (volet 1) s'élevaient à 29,1M€ en 2022. Finalement, ces dépenses ont augmenté de 27,6% depuis 2018.

Les principales actions mises en œuvre dans le cadre des Reaap ont été décrites par la Cnaf en 2018<sup>42</sup> :

- ♦ en 2016, 4 622 structures (dites aussi « porteurs de projet Reaap ») ont reçu un financement au titre d'une ou plusieurs actions Reaap en France. 29 % sont des associations locales ou de quartier et 26 % des centres sociaux. Les associations affiliées à une tête de réseau nationale (hors centre sociaux) sont également des acteurs assez fréquents (18 %). Les services émanant de collectivités territoriales représentent pour leur part 12 % des structures et les centres communaux d'action sociale (Ccas) 3 %. Les porteurs de projets Reaap sont donc très divers : 12 % relèvent encore d'autres types de structures, tels que des établissements d'accueil du jeune enfant (Eaje), des établissements scolaires ou des espaces de vie sociale (Evs) ;
- ♦ les actions financées au titre du Reaap ont touché 448 500 familles en 2016, à raison de deux personnes par famille en moyenne (parents et/ou enfants). Ceci signifie qu'en France, deux familles sur 100 ont participé à une action financée au titre du Reaap en 2016.

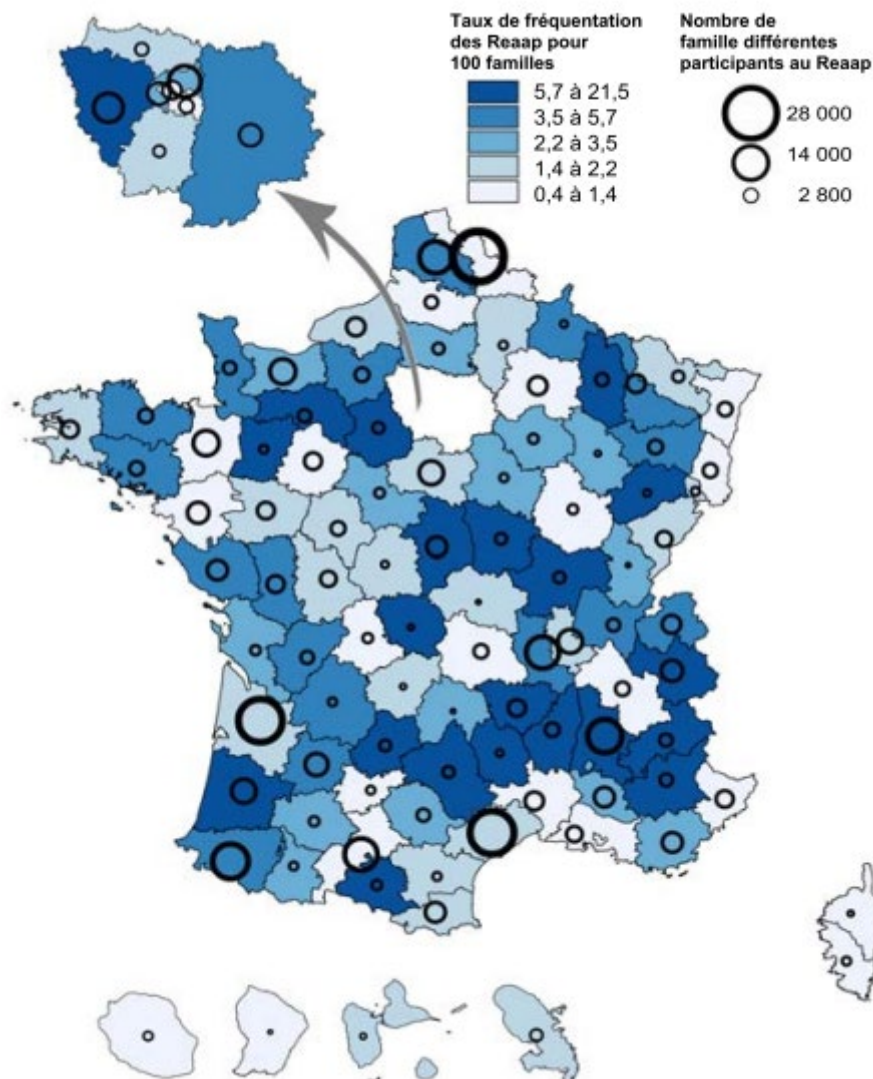
Les actions financées prennent des formes variées : groupe de parole permettant aux parents de partager leurs expériences, conférences thématique animées par des professionnels, activités et ateliers partagés parents/enfants afin de contribuer au resserrement des liens familiaux. Sur l'ensemble des actions développées, les actions réunissant parents et enfants sont majoritaires : elles s'appuient sur un support ludique, artistique tel que des ateliers lecture, cuisine, bricolage, etc. visant à renforcer les liens parents enfants. Viennent ensuite les actions collectives dédiées aux parents qui permettent des échanges entre parents dans un cadre structuré accompagné d'un professionnel et/ou d'un bénévole (cafés des parents, groupes de paroles de parents pour permettre l'expression des préoccupations des parents et les échanges entre pairs autour de sujets tels que la naissance, les relations parents-enfants, etc.).

Le taux de fréquentation des actions Reaap varie selon les territoires.

---

<sup>42</sup> L'essentiel n°177/2018 : Étude sur les Réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (Reaap).

**Graphique 7 : Taux de fréquentation des actions financées au titre du Reaap pour 100 familles en 2016 et nombre de familles différentes participants au Reaap, par département**



*Source : Geofla - Ign 2015. Cnaf – Données d'activité Reaap, 2016. Carte : l'e-ssentiel n° 177.*

Un référentiel national de financement des actions Reaap réalisé avec l'appui de 12 Caf a été diffusé en septembre 2019. Depuis 2019, les Caf ont également la possibilité de mettre en œuvre un financement pluriannuel pour les porteurs de projets soutenus par la Caf depuis plus de deux ans, et notamment les centres sociaux sous réserve de présenter un bilan satisfaisant. La durée des conventions de partenariat peut dans ce cadre être de 4 ans maximum. S'agissant des centres sociaux, ce financement peut être adossé à la période d'agrément par la Caf.

En 2021, près de 9 000 actions ont mobilisé près de 370 000 familles différentes pour un financement moyen de 2 680 € par action.

La mission IGAS – IGF de 2017 avait déjà alerté sur le fait que « *seules des données d'activité sont aujourd'hui remontées, l'évaluation des impacts restant en devenir au sein du programme de travail de la direction des études et de la recherche* ».



**La présente mission n'a pas été en mesure non plus d'apprécier l'impact réel des Reaap sur la relation parents – enfants. Elle constate une présence très diverse selon les territoires, source d'inégalités d'accès aux réseaux, et note que la dépense est pilotée par la demande toujours croissante des familles.**

#### **2.2.5. Les espaces de rencontre, une offre prévue par la loi et prescrite par le juge dans 88 % des cas, sont insuffisamment financés par le ministère de la Justice**

Les espaces de rencontre sont des lieux qui permettent de maintenir le lien entre des enfants et leurs parents<sup>43</sup>. Ils émergent et se structurent à partir du milieu des années 1980 dans un contexte de progression du nombre de divorces. Leur existence juridique intervient en 2007 (Loi du 5 mars portant sur la réforme de la protection de l'enfance).

Le recours à ce dispositif a lieu en situation de séparation conflictuelle, ou bien dans le cas d'incapacité, pour l'un des parents, d'exercer sa parentalité en garantissant le bien-être de l'enfant (situation de handicap, d'addiction, de violences possibles). Les visites, souvent décidées par le juge aux affaires familiales (Jaf) ou le juge des enfants<sup>44</sup> se déroulent dans un lieu sécurisé, en présence de professionnels du social. La philosophie du dispositif est de miser sur un retissage des liens parents-enfants.

L'espace de rencontre est mieux défini en 2015 par un référentiel national<sup>45</sup>, le distinguant notamment de celui de la médiation familiale. Près de 33 000 enfants y sont accueillis chaque année dans le cadre de mesures prescrites par le Jaf, représentant l'essentiel de l'activité de ces espaces ou de sollicitations directes des familles.

Les principaux financements de ces espaces proviennent des Caf, du ministère de la Justice, du ministère des Affaires sociales, de la Mutualité sociale agricole (MSA) et des collectivités territoriales. Ce financement, longtemps non pérenne et insuffisant pour répondre à la demande, a engendré une relative désorganisation de l'offre de service. Les espaces de rencontre bénéficient depuis 2019 d'un engagement financier plus marqué des Caf et du ministère de la Justice pour mieux stabiliser les structures, en vue de permettre aux juges de prescrire autant que de besoin et aux familles de bénéficier du dispositif avec un délai d'attente raisonnable. En 2019, les Caf ont versé 12,9 M€ pour soutenir les espaces de rencontre (soit 60 % du coût total contre 30 % antérieurement). En complément, le ministère de la Justice lui accorde 3 M€ sur 3 ans (2020-2022). La participation symbolique des usagers représente environ 1 % du budget global. Ce dispositif a connu un développement important, passant de cinq en 1990 à 64 en 1998, pour atteindre plus de 210 structures réparties sur le territoire national en 2019.

---

<sup>43</sup> Le décret n°2012-1153 du 15 octobre 2012 définit un espace de rencontre comme « un lieu permettant à l'enfant de rencontrer l'un de ses parents ou un tiers, ou de faire l'objet d'une remise à un parent ou un tiers. Il contribue au maintien des relations entre un enfant et ses parents ou un tiers, notamment en assurant la sécurité physique et morale et la qualité d'accueil des enfants, des parents et des tiers ».

<sup>44</sup> Le décret n°2012-1032 du 27 novembre 2012 organise les modalités de fixation par le juge de l'exercice du droit de visite dans un espace de rencontre.

<sup>45</sup> Cnaf, direction des politiques familiale et sociale, 2015, référentiel national des espaces de rencontre : circulaire 2015-015, espaces de rencontre : financement de la branche Famille. Un nouveau référentiel s'y substitue depuis le 1er janvier 2022.

### Annexe III

La Cnaf, en collaboration avec la Fédération nationale de la médiation et des espaces familiaux (Fenamef), a souhaité mieux connaître le fonctionnement de ces dispositifs en France. Elle a pour cela cofinancé une étude réalisée entre 2017 et 2020. Ce travail a permis de mettre en évidence une diversité de fonctionnements et de pratiques professionnelles et d'analyser le ressenti des parents par rapport au dispositif<sup>46</sup>. Ainsi, *« la question de l'accès, temporel ou géographique, au dispositif suscite certaines difficultés. Pour certains parents, les distances à parcourir peuvent être importantes et les déplacements onéreux. Les jours et les créneaux d'ouverture, souvent concentrés sur le mercredi et le samedi, posent des contraintes organisationnelles notamment pour les parents salariés ou ceux dont le domicile est éloigné. En outre, le temps d'attente pour la mise en place de la mesure fixée par le juge est mal vécu par les parents lorsqu'il est de plusieurs semaines ou mois »*. De manière générale, l'étude a permis de constater :

- ◆ la fragilité économique de ces équipements le plus souvent associatifs ;
- ◆ leurs difficultés à faire face à des orientations toujours plus nombreuses des juges conduisant à des listes d'attente parfois supérieures à 800 familles dans certains départements ;
- ◆ des pratiques hétérogènes d'une structure à l'autre notamment dans ces relations avec le juge dans le suivi des mesures.

La première mesure prise a consisté à revaloriser la prestation de service par la décision de la Commission d'action sociale du 16 avril 2019. Ainsi, depuis le 1er janvier 2019, le financement de la branche Famille est passé de 30 % à 60 % du prix de revient plafonné sur la base du nombre d'heures annuelles de fonctionnement. Le doublement de la prestation de service doit consolider le modèle économique de ces structures afin de développer l'offre existante et de garantir une équité d'accès à ce service sur l'ensemble des territoires. L'idée était de réduire les files d'attente.

Les dépenses relatives aux espaces de rencontre sont ainsi passées de 6,2 M€ en 2018 à 21 M€ en 2022, soit une augmentation de 236 %.

Dans la continuité de la revalorisation significative de la prestation de service des espaces de rencontre en 2019, la Cnaf et ses partenaires (Ccmsa, Ministère de la Justice, Dgcs et fédérations nationales des espaces de rencontre) ont engagé un travail de révision du référentiel des espaces de rencontre afin de favoriser l'harmonisation du service rendu par ces structures et diffuser les bonnes pratiques identifiées.

L'évaluation des conditions d'application du nouveau référentiel prévue au 1<sup>er</sup> trimestre 2023 n'était pas disponible à la date de la mission.

**S'agissant de mesures prévues par la loi et décidées par le juge, la mission ne peut que constater le nécessaire développement de l'offre d'espaces de rencontre, ainsi que les progrès destinés à assurer une prestation homogène sur le territoire. Elle s'interroge néanmoins sur la faiblesse des financements de l'État (ministère de la Justice), qui en est le prescripteur dans 88 % des cas.**

---

<sup>46</sup> [L'e-ssentiel](#) n°201 ; [Dossier d'étude](#) n°221 : Recherche sur les espaces de rencontre – 2021.

### 2.3. L'aide à domicile répond aux attentes des familles en difficulté ponctuelle

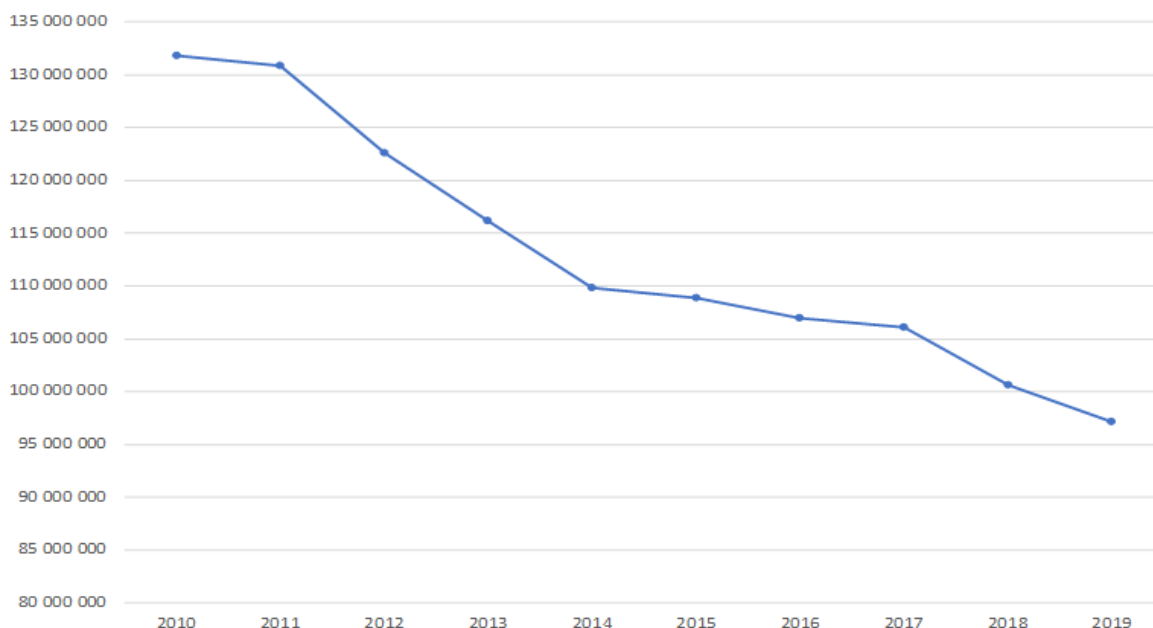
L'aide à domicile, financée par la branche Famille, a pour objectif d'accompagner les familles allocataires dans les moments temporairement difficiles de leur vie pouvant déstabiliser l'équilibre familial. Depuis plusieurs années, les services d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD) sont confrontés à un recul significatif de leurs activités lié notamment à un phénomène de non-recours des familles. Un bilan du dispositif, présenté lors de la Commission d'action sociale du 22 octobre 2019, avait permis d'une part de démontrer sa complexité et son manque de lisibilité, d'autre part son inadaptation aux nouveaux besoins des parents.

Les Caf versent trois différents types de financement aux services d'Aide à domicile :

- ◆ la prestation de service ;
- ◆ la dotation nationale d'aide à domicile (Aad) ;
- ◆ des fonds locaux le cas échéant.

Le total de ces financements a connu une baisse constante depuis 2010, en corrélation avec la diminution des heures d'interventions.

**Graphique 8 : financement fonctionnement aide à domicile  
(PSO, dotation nationale, fonds locaux)**



*Source : Commission d'action sociale de la Cnaf, bilan de l'aide à domicile, 15 juin 2021.*

On constate que les tendances observées dans les années 2000 se prolongent : baisse des heures financées de -38 %, mais hausse du niveau de financement Caf par heure de +18,9 %, soit au total une baisse de -26,3 % des montants financés. Par ailleurs, depuis 2010, la structure des financements Caf s'est modifiée. La Prestation de service, directement calculée en fonction des heures d'intervention, a logiquement diminué de 40 à 31 M€, mais cette baisse a été compensée par l'augmentation du financement sur dotation nationale Cnaf, qui est passées de 52 à 60 M€. Dans l'ensemble, les financements nationaux ont donc été à peu près maintenus depuis 10 ans, de sorte que la baisse du niveau global de financement s'est répercutée sur les financements par les fonds locaux des Caf, qui ont fortement diminué (de 39 à 6 M€)<sup>47</sup>.

<sup>47</sup> Source : Note à la Commission d'action sociale du 15 juin 2021.



Lors de la séance du 22 octobre 2019, les administrateurs ont approuvé une modification des conditions d'éligibilité du dispositif, par une mise en cohérence avec la logique de parcours développée par la branche Famille, quant aux événements déclencheurs :

- ◆ **la périnatalité**<sup>48</sup> : elle vise la période à partir de la grossesse jusqu'au deuxième anniversaire de l'enfant, en conformité avec les recommandations du rapport sur les 1000 premiers jours ;
- ◆ **la dynamique familiale**<sup>49</sup> : elle concerne l'ensemble des événements ou accidents de la vie nécessitant un réajustement ou une nouvelle organisation familiale en raison de l'arrivée d'un enfant de rang 3 ou plus (famille nombreuse), de l'état de santé d'un enfant ou d'un parent ;
- ◆ **la rupture familiale**<sup>50</sup> : elle regroupe les situations de séparation, de décès d'un enfant ou d'un des parents et aussi celui d'un autre proche parent œuvrant habituellement à la stabilité de l'équilibre familial ;
- ◆ **l'inclusion**<sup>51</sup> : elle concerne l'insertion socio-professionnelle du mono-parent, l'inclusion dans son environnement d'un enfant porteur d'un handicap, au-delà des enfants bénéficiaires de l'AEEH.

Une expérimentation a été menée dans 5 Caf et des aménagements ont été proposés par la suite.

En 2021, les dépenses d'aide à domicile ont rebondi de 6,4 %, la revalorisation de base du prix plafond de +2,97 % ayant été suivie à l'automne d'une revalorisation supplémentaire de +3 %, afin de prendre en compte l'impact salarial de l'avenant. Les prix plafonds ont donc augmenté au total de +6,1 % et l'activité de +0,3 % en 2021.

En 2022, les dépenses d'aide à domicile ont augmenté de +10,1% au total. Ceci correspond à une augmentation de +18,3 % des droits N, qui passent de 90,7 à 107,3 M€. Poursuivant la prise en compte de l'impact salarial de l'avenant 43, la branche Famille a augmenté de 11,6 % le prix plafond 2022. Mais les subventions 2021 étaient surestimées, d'où une régularisation de -9,7 M€, ce qui réduit l'augmentation des dépenses par rapport à 2021.

**La mission constate que la réforme entreprise en 2021 a permis de mieux répondre aux attentes des familles, mais a surtout conduit à revaloriser les salaires des intervenants. Ainsi, après des dépenses globales en diminution en 2019 et 2020, la courbe s'est inversée. C'est surtout l'effet prix qui a été déterminant dans ce cas. La mission n'a pas été en mesure de déterminer si l'impact de cette aide a été positif au regard des objectifs fixés, aucune étude n'ayant porté sur ce point.**

---

<sup>48</sup> Anciens faits générateurs : grossesse, naissance, adoption.

<sup>49</sup> Familles nombreuses, familles recomposées, soins et traitements médicaux de courte ou longue durée d'un enfant ou d'un parent.

<sup>50</sup> Décès d'un parent ou d'un enfant.

<sup>51</sup> Accompagnement d'un monoparent vers l'insertion.

## 2.4. Les autres dispositifs

### 2.4.1. La prévention de la radicalisation dépasse le champ de la branche Famille, qui ne peut cependant s'en désintéresser

Depuis les attentats terroristes de 2015, la branche Famille s'est mobilisée en faveur de la promotion des valeurs de la République, à la demande de la Ministre en charge des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes et de la secrétaire d'État chargée de la famille, de l'enfance des personnes âgées et de l'autonomie. L'engagement de la branche Famille s'est concrétisé par l'adoption et la mise en œuvre d'une charte de la laïcité et par un plan d'action institutionnel, qui vise à ancrer la diffusion des valeurs de la République dans les actions menées localement et dans les pratiques des acteurs de terrain pour prévenir les dérives radicales et mieux accompagner les familles qui en sont victimes.

Dans cette perspective, un fonds national « prévention de la radicalisation » a été instauré pour aider les Caisses d'allocations familiales à répondre aux sollicitations de leurs partenaires dans la réalisation d'actions adaptées aux besoins repérés sur les territoires.

La Cnaf a présenté à la Commission d'action sociale<sup>52</sup> un bilan des actions financées grâce à l'enveloppe nationale « prévention de la radicalisation – promotion des valeurs de la République » depuis sa mise en place en 2017, sur une période de quatre années.

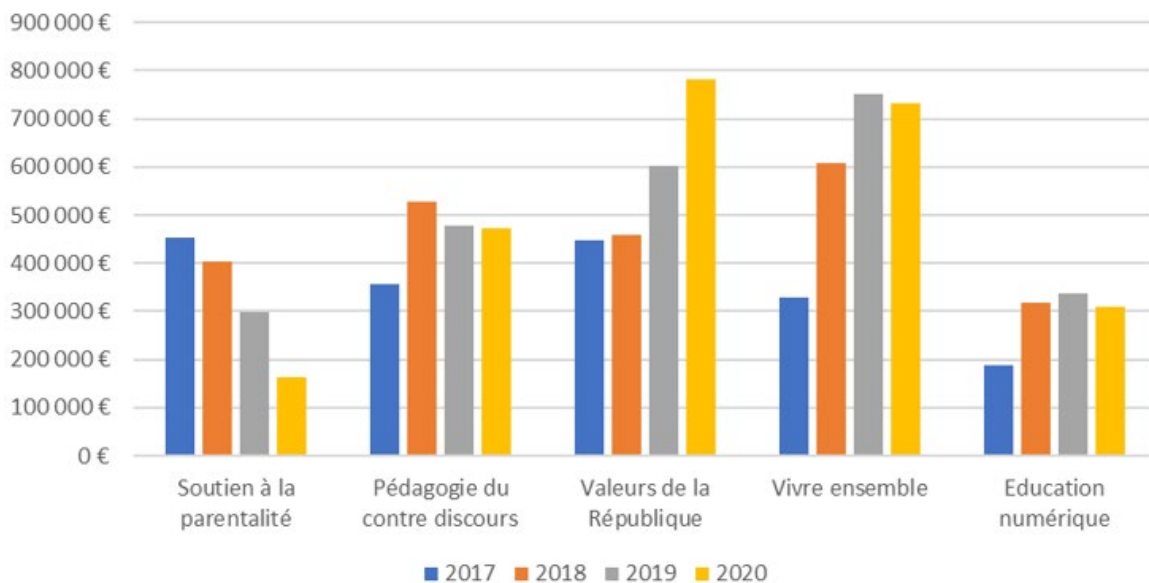
Le fonds national d'action sociale réserve chaque année une enveloppe de près de 2,5 M€ pour financer des actions de prévention de la radicalisation. Ainsi depuis 2017, cette enveloppe a permis à la branche Famille de soutenir financièrement un peu plus de 1 700 projets pour un montant total de 9,2 M€. Toutes ces actions se situent dans le champ de la prévention primaire dont l'objectif est d'intervenir en amont de l'émergence des situations de rupture et/ou de basculement vers des idéologies obscurantistes et extrêmes ; il s'agit de travailler sur les causes et les risques. Les actions couvrent un large spectre : la promotion et l'appropriation des valeurs de la République, la citoyenneté, la pédagogie de contre-discours, le renforcement des liens sociaux, l'éducation aux médias et à l'usage d'internet. Les publics privilégiés de ces actions sont principalement les jeunes et leur famille. Tous les territoires sont concernés, les zones urbaines, les quartiers sensibles, mais aussi les territoires ruraux.

La contribution financière moyenne varie de 4 900 à 5 600 € par action selon les axes d'intervention, sachant que ces actions s'inscrivent dans la quasi-totalité des situations, dans le cadre d'un projet partenarial et bénéficient de co-financements. La diminution constante des actions relevant du « soutien à la parentalité », ainsi que la moindre importance des axes « pédagogie du contre-discours » et « éducation numérique » s'expliquent par le fait que ces actions s'inscrivent en complémentarité de dispositifs ou d'outils pris en charge dans d'autres secteurs d'intervention et/ou d'autres partenaires : le champ du soutien à la parentalité de la branche Famille, le fonds interministériel de prévention de la délinquance (Fipd), le Commissariat général à l'égalité des territoires, l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), etc.

---

<sup>52</sup> Note du 15 décembre 2020 : prévention de la radicalisation et promotion des valeurs de la République.

Graphique 9 : Évolution financière par axe d'intervention entre 2017 et 2020



*Source : Commission d'action sociale de la Cnaf, bilan prévention de la radicalisation, 15 décembre 2020.*

Les territoires bénéficiaires des actions se situent principalement dans les zones urbaines qui par nature concentrent une forte proportion d'habitants. Il est à noter que près de 30% des projets sont mis en place sur des territoires sensibles bénéficiaires des actions de la politique de la ville ou dans les quartiers de reconquête républicaine (QRR). Néanmoins, certains territoires ruraux sont également touchés par les problématiques de rupture sociale et de radicalisation, les actions visent alors, presque exclusivement, les adolescents et jeunes adultes.

Le bilan réalisé met en évidence l'intérêt de privilégier :

- ◆ l'inscription des projets dans une dynamique partenariale rassemblant les acteurs de terrain et les financeurs ;
- ◆ le développement de projets, à partir de groupes pré constitués, dans le cadre d'ateliers à effectifs limités, en s'appuyant sur des pédagogies actives du « faire faire », avec des supports attrayants ;
- ◆ la nécessaire vigilance concernant la qualification des intervenants qui ont besoin de formations adaptées.

Sur la période des quatre années, deux évolutions marquées ont été soulignées dans la note :

- ◆ un retour aux fondamentaux des valeurs de la République, du vivre ensemble et de la citoyenneté ;
- ◆ la volonté de combiner un ensemble d'actions sur un même territoire de façon à constituer une chaîne de protection autour des jeunes.

**La mission s'est interrogée sur la participation de la branche Famille au financement de ce dispositif. S'il apparaît que la question de la radicalisation dépasse le champ de la branche, sa dimension sociale et son impact sur les familles nécessite vraisemblablement que la Cnaf s'y associe dans le cadre de partenariats élargis.**

#### 2.4.2. Les aides au logement sont, pour la prise en charge des diagnostics de décence, du ressort budgétaire du ministère du logement

Les Caf présentent plusieurs atouts pour contribuer davantage aux politiques en faveur des jeunes adultes. Bien qu'ils ne soient pas la cible des prestations légales, près de 5 millions de jeunes âgés de 15 à 24 ans dépendent des Caf (sur un total de 7,6 millions) soit comme enfant à charge d'une famille allocataire (61 %) soit comme allocataires ou conjoints des aides logements ou de la Prime d'activité notamment (39 %)<sup>53</sup>.

En 2018, 1,99 M€ ont été dépensés pour la première année sur l'axe logement du Fonds Publics et Territoires, qui regroupe les dépenses de diagnostics sur la non décence du logement et l'appel à projet national sur le logement des jeunes et le cadre de vie. En 2022, les dépenses se sont élevées à 3,97 M€, soit un doublement en 4 ans. Cette évolution est liée à l'axe 7 du Fonds Publics et territoires<sup>54</sup>, qui porte sur le logement des jeunes et comporte deux volets :

- ♦ **Les diagnostics de décence des logements.** La loi Alur<sup>55</sup> a renforcé les missions de la branche Famille en matière de lutte contre la non-décente des logements, notamment en lui donnant la capacité à agir sur les prestations d'aide au logement au moyen d'une mesure de conservation des aides pour les allocataires occupant un logement non décent (hors Mayotte) en attendant que le logement ait été remis en état. Cette mesure applicable aux logements du parc privé constitue un levier pour mobiliser les bailleurs et favoriser la réalisation des travaux de mise aux normes de décente des logements. Ce dispositif s'appuie sur la réalisation d'un diagnostic à la charge des Caf.

La création en 2018 de ce volet du FPT a permis de renforcer la capacité d'action des Caf par l'apport d'un financement complémentaire national aux engagements de dépenses actuels des Caf au titre de lutte contre la non-décente. Ce financement national a ainsi permis d'accroître le nombre de logements identifiés non-décents et la mise en œuvre d'une conservation de l'aide personnelle au logement et enfin d'améliorer la qualité de l'information et de l'accompagnement des locataires occupants et des bailleurs concernés par ces situations. En données annuelles nationales, le nombre de conservations des aides personnelles au logement pour motif de non-décente du logement a progressé de 20% entre 2018 (3 347 nouvelles conservations) et 2021 (4 179 nouvelles conservations). De même, en moyenne nationale, les Caf enregistrent 349 nouvelles conservations par mois en 2021 contre 279 en 2018.

Sur l'ensemble de la période 2018 – 2021 les Caf ont, grâce aux visites diagnostics des logements faisant l'objet d'une présomption de non-décente, réalisées par des prestataires, constaté la non-décente et mis en œuvre à l'encontre du bailleur une conservation des aides pour un total de 15 057 logements. La contribution financière de ce volet du FPT aux coûts des visites diagnostics de contrôle des logements engagés par les Caf a représenté 7,6 millions d'euros sur la période 2018-2021, avec une progression de 38 % des dépenses, illustrant l'accroissement de la mobilisation des Caf dans le repérage et la lutte contre la non-décente et la pertinence de la création de ce volet du FPT. Enfin, pour 80 % des logements ayant fait l'objet d'une conservation, les bailleurs ont réalisé les travaux de mise en conformité du logement permettant de rendre de nouveau décents les conditions d'habitation pour les allocataires occupants.

---

<sup>53</sup> Données Dser 2020.

<sup>54</sup> Source : Commission d'action sociale du 18 octobre 2022. Actions soutenues dans le cadre du FPT, bilan 2018-2022.

<sup>55</sup> Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

- ♦ **La contribution à l'offre de logements et à l'émergence de nouvelles formes d'habitat pour faciliter l'accès au logement des jeunes et des familles.** Sur la période 2018 à 2020, 199 projets ont été 18 soutenus par les Caf. 57% des projets ont contribué à l'émergence d'offres de logements et d'habitats innovants ou adaptés et 43% des projets ont permis d'organiser et faciliter la rencontre entre l'offre et la demande de logement par la création ou la structuration de services et d'accompagnement à l'accès au logement.

Les actions ont bénéficié à 9 687 personnes, dont les adultes isolés sont les principaux bénéficiaires (54 % dont 47 % sans enfant et 7,7 % avec enfant), suivis par les jeunes (étudiants, apprentis, stagiaires) (24 %), les seniors (9,5 %), enfin les couples avec ou sans enfants. 6,5 % des bénéficiaires des offres sont des personnes en situation difficile ou de précarité (sortants de prison, d'Ase, d'errance) ou porteuses d'un handicap.

6 068 solutions de logement ont été proposées. Pour 46 % des projets le logement proposé est couvert par un contrat de location « classique », pour 20 % des projets il est couvert par un bail glissant en lien avec le profil du bénéficiaire et du bailleur concerné (association d'intermédiation locative ou agence immobilière à vocation sociale). Enfin, pour 17 % des projets, les bénéficiaires ont accédé à un logement dans le cadre du dispositif de cohabitation intergénérationnelle et pour 16% des projets via un contrat de colocation. Les réalisations et les offres de logement proposées relèvent majoritairement de formes d'habitat ancrées dans le champ de l'accompagnement social et de l'insertion : 74 % des projets financés proposent des logements solidaires, intergénérationnels, partagés ou adaptés.

Les projets financés ont été réalisés majoritairement en milieu urbain ou périurbain (là où la tension du marché du logement est la plus élevée et l'accès à un logement le plus difficile pour les foyers à faibles ressources ou en situation de difficulté) contre 11 % en milieu rural. Par ailleurs, 44 % des réalisations et des solutions de logement proposées sont situées dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV). Sur la période 2018 à 2021, les Caf ont mobilisé le volet 2 de l'axe logement à hauteur de 3,2 millions d'euros, soit une moyenne d'environ 13 000€ par projet (médiane 20 000€). Les projets soutenus via ce volet du FPT ont fait l'objet de financements partenariaux complémentaires apportés principalement par les Conseils départementaux (54 % des projets), les communes ou groupements intercommunaux (47 % des projets) et les services 19 déconcentrés de l'État (32 % des projets).

Le ministère du logement propose de faire contribuer le Fnas aux diagnostics de non-décence prévus par la loi climat et résilience à hauteur de 57 M€ dans la Cog 2023-2027. La DSS reconnaît la nécessité de cette mesure, qui constitue une simple application de la loi, mais estime que ce type de dépense ne relève pas des missions de la branche famille et nécessite donc une compensation de l'État.

**De la même manière, la mission reconnaît les résultats obtenus et l'obligation légale mais considère, comme la DSS, que la prise en charge de cette mesure par la branche famille hors compensation n'est pas légitime.**

### 3. La répartition des dotations d'action sociale (Das), fonds locaux des Caf, repose sur un paramétrage historique sans lien avec les besoins sociaux de ces mêmes territoires

#### 3.1. Les Das représentent 7 % des dépenses du Fnas en 2022 (18 % du Fnas hors petite enfance) et constituent la ressource principale des Caf (77 % des produits des fonds locaux en 2022)

Dans la suite de l'annexe, les dotations d'action sociale (Das) et les subventions d'équilibre (équivalent des Das pour les Caf de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon) seront appelées indifféremment « dotations d'action sociale ».

**Les dotations d'action sociale (Das) s'élèvent à 399 M€ en 2022, soit 7 % des dépenses du Fnas** (18 % du Fnas hors petite enfance ; cf. tableau 19). **Elles constituent la ressource principale des fonds locaux des Caf<sup>56</sup>** (cf. graphique 10) : les Das représentent en effet 77 % des produits fonds locaux en 2022, les autres ressources étant composées des remboursements de prêts (13 %<sup>57</sup>), du fonds de roulement (8 %) et des produits de cessions (2 %).

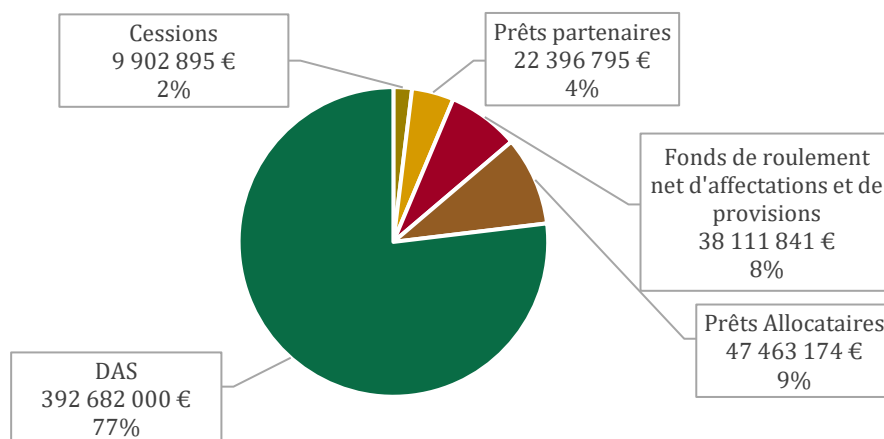
**Tableau 19 : Évolution des Das et subventions d'équilibre sur la période 2018 2022**

<b>Dotations d'action sociale et subventions (en K€)</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
Dotations d'action sociale	819 623	819 025	439 335	402 479	392 682
<i>dont socle</i>	387 451	402 751	392 628	392 553	392 682
<i>dont subvention d'équilibre aux œuvres</i>	432 172	416 274	0	0	0
<i>dont majoration COVID</i>	0	0	23 412	9 926	0
<i>dont prestation exceptionnelle de restauration scolaire (PERS)</i>	0	0	23 295	0	0
Subvention d'équilibre - Mayotte	7 586	9 610	5 394	5 519	6 169
Subvention d'équilibre - Saint Pierre et Miquelon	424	412	508	544	630
<b>Total</b>	<b>827 633</b>	<b>829 047</b>	<b>445 237</b>	<b>408 542</b>	<b>399 481</b>

*Source : Commission d'action sociale de la Cnaf, bilans du Fnas pour les années 2018 à 2022.*

<sup>56</sup> Les Das sont comptabilisées comme des charges pour le Fnas et comme des produits pour les fonds locaux des Caf.

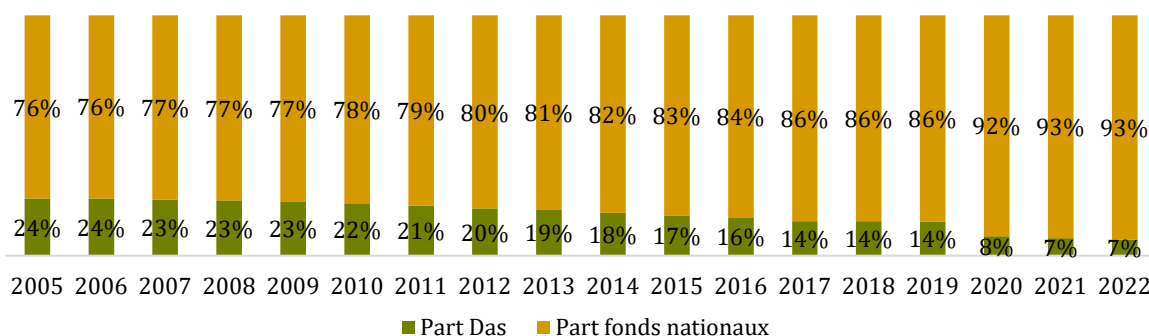
<sup>57</sup> En 2022, les remboursements des prêts aux allocataires (respectivement aux partenaires) représentent 9 % (respectivement 4 %) des produits des fonds locaux.

**Graphique 10 : Composition des ressources des fonds locaux en 2022**

*Source : Département de la gestion et du financement de l'action sociale de la Cnaf, 2023, produits des fonds locaux pour les années 2021 et 2022 et dotations d'action sociale par Caf pour les années 2005 à 2022.*

**Depuis 2005, le poids des Das dans les dépenses du Fnas a connu une baisse constante :** les Das représentaient 24 % des dépenses du Fnas en 2005, 20% en 2012, 14 % en 2018 pour descendre à 7 % en 2022 (cf. graphique 11).

**Sur la période récente (2018-2022), la division par deux des Das et le décrochage subséquent du poids des Das dans les dépenses totales (de 14 % en 2018 à 7 % en 2022) s'expliquent par un changement de périmètre intervenu en 2020.** En effet, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020 et la mise en œuvre du budget de gestion commun (BCG), les « subventions d'équilibre aux œuvres », qui servaient à financer les effectifs rattachés à la gestion de l'action sociale et représentaient la moitié des Das en 2019, ont été transférées au Fonds national de gestion administrative (Fnga). **Le socle des Das (49 % des Das en 2019 et 98 % en 2022) est quant à lui resté quasiment constant sur la période 2018-2022.**

**Graphique 11 : Évolution du poids des Das dans le total du Fnas sur la période 2005-2022**

*Source : Département de la gestion et du financement de l'action sociale de la Cnaf, 2023, comptes pour les années 2005 à 2022.*

En comparaison des fonds nationaux, **les fonds locaux financent davantage d'aides financières individuelles (AFI), qui représentent 38 % du total des dépenses sur fonds locaux en 2021 (cf. tableau 20 et tableau 21).** En matière d'aides financières collectives (AFC), **les dépenses d'investissement représentent un poids plus important pour les fonds locaux (25 % des dépenses) que pour les fonds nationaux (5 %).**



**Tableau 20 : Nature des dépenses d'action sociale financées sur fonds locaux et sur fonds nationaux en 2021**

Nature de la dépense	En % du total des fonds locaux	En % du total des fonds nationaux	En % du total (fonds locaux et nationaux)
Aides financières individuelles (AFI)	38%	4%	12%
Aides financières collectives (AFC)	59%	96%	87%
dont AFC de fonctionnement	34%	91%	78%
dont AFC d'investissement	25%	5%	10%
Services Caf	3%	0%	1%
<b>Total des fonds locaux</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Source : Département de la gestion et du financement de l'action sociale de la Cnaf, 2023, ventilation fonctionnelle des dépenses d'action sociale (VFDAS) pour l'année 2021.

**Tableau 21 : Poids des fonds locaux dans les dépenses d'action sociale hors petite enfance en 2021 selon la nature de la dépense**

Nature de la dépense	Fonds locaux	Fonds nationaux
Aides financières individuelles (AFI)	77%	23%
Aides financières collectives (AFC)	16%	84%
dont AFC de fonctionnement	11%	89%
dont AFC d'investissement	64%	36%
Services Caf	65%	35%
<b>Total des dépenses d'action sociale hors petite enfance</b>	<b>24%</b>	<b>76%</b>

Source : Département de la gestion et du financement de l'action sociale de la Cnaf, 2023, ventilation fonctionnelle des dépenses d'action sociale (VFDAS) pour l'année 2021.

### 3.2. Les Das servent à la fois à compléter les financements nationaux et à financer certains dispositifs non financés au niveau national

#### 3.2.1. Les Das représentent un complément de financement pour les dispositifs déjà financés par des prestations de service nationales ou par le fonds publics et territoires

Selon les politiques locales des Caf, des subventions financées sur la dotation d'action sociale de la Caf peuvent être attribuées en complément des prestations de service nationales, des bonus territoire ou encore du fonds publics et territoires, fonds géré localement par les Caf mais dans le respect d'orientations nationales<sup>58</sup>.

À titre d'exemple, le soutien au fonctionnement des Laep, financés au niveau national par une prestation de service et par le bonus territoire est majoré dans certaines Caf par des aides locales complémentaires au fonctionnement, à l'investissement et à l'équipement des structures<sup>59</sup>.

<sup>58</sup> Les Caf ont une liberté de décision sur les dossiers retenus pour financement, mais doivent se conformer au fléchage des fonds d'accompagnement défini par le conseil d'administration de la caisse nationale et aux orientations de la Cog.

<sup>59</sup> C'est par exemple le cas de la Caf des Hauts-de-Seine.



### 3.2.2. Les Das permettent également aux Caf de financer des dispositifs qui ne sont pas financés au niveau national, notamment dans le champ des vacances et du logement

Certains volets de l'action sociale sont largement décentralisés. C'est en particulier le cas des dispositifs suivants :

- ◆ **l'aide aux départs en vacances** (cf. encadré 2) ;
- ◆ en matière de **logement et d'habitat**, l'aide à l'équipement et l'installation, la réhabilitation des logements locatifs, l'aide au logement des personnes en situation de handicap ;
- ◆ **d'autres aides individuelles, notamment orientées vers les jeunes** : les prêts d'honneur et l'aide à l'accompagnement et à l'insertion des jeunes ainsi que les prestations supplémentaires à destination des étudiants et des apprentis, sous forme d'AFI.

À noter toutefois que depuis 2021<sup>60</sup>, en complément des actions déjà menées par les Caf à partir de leur dotation d'action sociale, un **financement national exceptionnel d'aides aux départs en vacances** des familles a été mis en place (+ 8 M€ de crédits nationaux votés en 2021, financés à partir des reports de l'année 2020). Ce financement national a pour double objectif (i) de faire converger les règlements intérieurs des Caf<sup>61</sup> et (ii) de développer une aide individuelle nationale au transport.

#### Encadré 2 : L'aide aux départs en vacances

Afin de favoriser les départs des familles les plus modestes, les Caf mettent en œuvre une politique d'aide aux vacances via l'attribution d'aides individuelles (Afi).

La majorité des Caf (86 sur les 101 Caf en 2021) s'appuient sur le service Vacaf, entité localisée à la Caf de l'Hérault pour distribuer ces aides. Vacaf reçoit un prélèvement sur le budget des Caf adhérentes afin de financer deux prestations :

- ◆ un référencement des lieux de vacances qui adhèrent au dispositif ;
- ◆ un calcul automatique des aides en fonction des barèmes de la Caf de l'allocataire et un paiement direct de cette part au centre de vacances ou camping conventionné, sans avance de la part de l'allocataire qui n'acquiesce donc que la part de reste à charge.

Les Caf non-adhérentes à Vacaf (15 en 2021) ont conservé un système de bons-vacances.

*Source : Conseil d'administration de la Cnaf, Note sur les mesures en faveur du soutien aux départs en vacances familiales, 10 février 2022 ; conseil d'administration de la Cnaf, Fnaf - Budget rectificatif n° 1 pour 2021, 18 mai 2021.*

### 3.3. La répartition des Das, dont l'utilisation est très variable d'une Caf à l'autre, repose sur un paramétrage historique qui ne prend pas en compte les besoins sociaux actuels des territoires

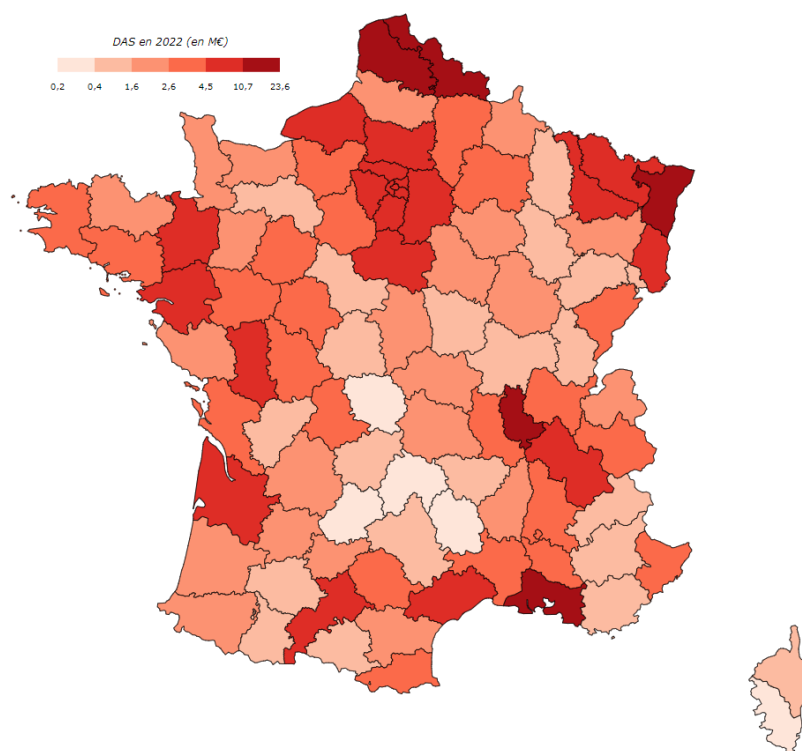
En 2022, les montants de Das versés sont compris entre 0,2 M€ (Caf de Lozère) et 23,6 M€ (Caf du Nord) (cf. graphique 12). En métropole, les Caf situées dans les anciennes régions Nord-Pas-de-Calais, Alsace et Lorraine, les Caf franciliennes, ainsi que les Caf de Lyon et de Marseille sont les plus fortement dotées. En outre-mer, les Caf de Guyane et de La Réunion ont reçu les dotations les plus élevées.

<sup>60</sup> Conseil d'administration de la Cnaf, Fnaf - Budget rectificatif n° 1 pour 2021, 18 mai 2021.

<sup>61</sup> En portant pour toutes les Caf le plafond d'éligibilité à 700 € de quotient familial.

### Annexe III

**Graphique 12 : Répartition des Das entre les Caf métropolitaines en 2022 (en M€)**



*Source : Cnaf, Das par Caf entre 2005 et 2022.*

La répartition actuelle des Das entre les 101 Caf repose sur des modalités de calcul qui n'ont pas évolué depuis 1982. **Ce paramétrage ne prend en compte aucun critère démographique** (nombre de foyers bénéficiaires potentiels d'action sociale<sup>62</sup>, nombre d'enfants ou de jeunes), **social** (par exemple, le nombre de foyers bénéficiaires potentiels d'action sociale dont le quotient familial est inférieur à 700 €) **ou encore géographique** (par exemple le nombre de communes rurales).

**Tableau 22 : Das dans les départements et régions d'outre-mer**

Caf	Das en 2022 (en €)	Nombre de bénéficiaires potentiels au 01/06/22	Das par bénéficiaire potentiel en 2022 (en €)
Guadeloupe	5 260 000	60 401	87
Martinique	1 443 137	47 309	31
Guyane	10 150 000	39 869	255
La Réunion	11 200 000	147 195	76
Mayotte	6 168 694	20 776	297

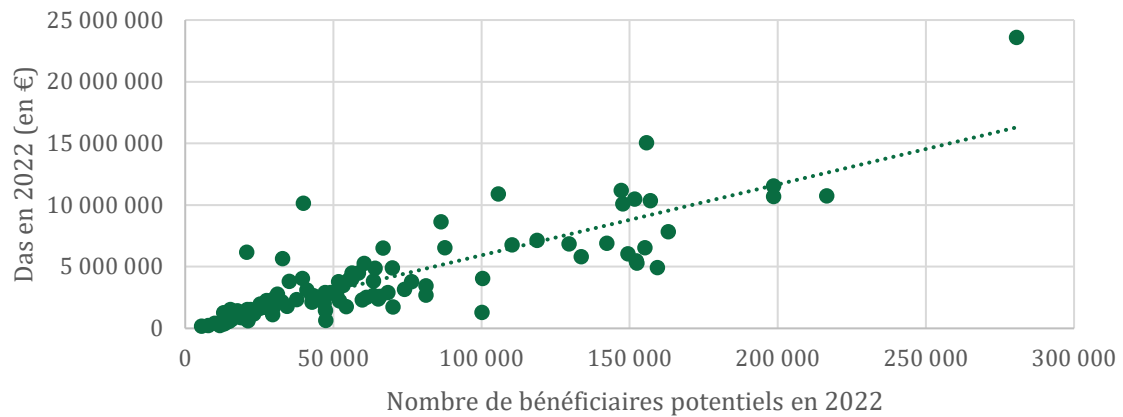
*Source : Cnaf, Das par Caf entre 2005 et 2022.*

**Conséquence de cette absence de prise en compte des besoins sociaux des territoires, le montant de Das par bénéficiaire potentiel est très hétérogène selon les Caf :** en France métropolitaine, avec une moyenne de 59 € de dotation par foyer bénéficiaire potentiel et une médiane de 54 €, le montant de Das par bénéficiaire potentiel est compris entre 13 € (Caf du Var) et 172 € (Caf des Deux-Sèvres) (cf. graphique 13 et graphique 14). Dans les Caf d'outre-mer, le montant de Das par bénéficiaire potentiel varie entre 31 € (Caf de Martinique) et 297 € (Mayotte) (cf. tableau 22).

<sup>62</sup> Au sens de la Cnaf, les bénéficiaires potentiels d'action sociale désignent les foyers ayant reçu au moins une prestation légale et comprenant au moins un enfant à charge au sens des prestations familiales.

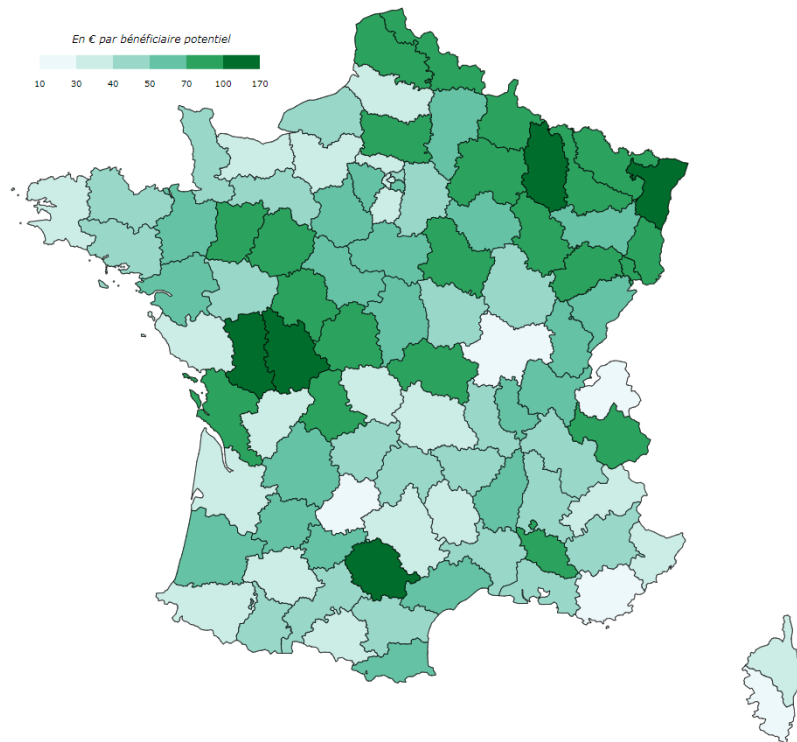
### Annexe III

**Graphique 13 : Das en fonction du nombre de foyers bénéficiaires potentiels d'action sociale par Caf en 2022**



*Source : Cnaf, Données sur le bénéficiaires potentiels entre 2018 et 2022 ; Cnaf, Das par Caf entre 2005 et 2022.*

**Graphique 14 : Répartition entre les Caf de la Das par bénéficiaire potentiel en 2022 (en M€/bénéficiaire potentiel)**

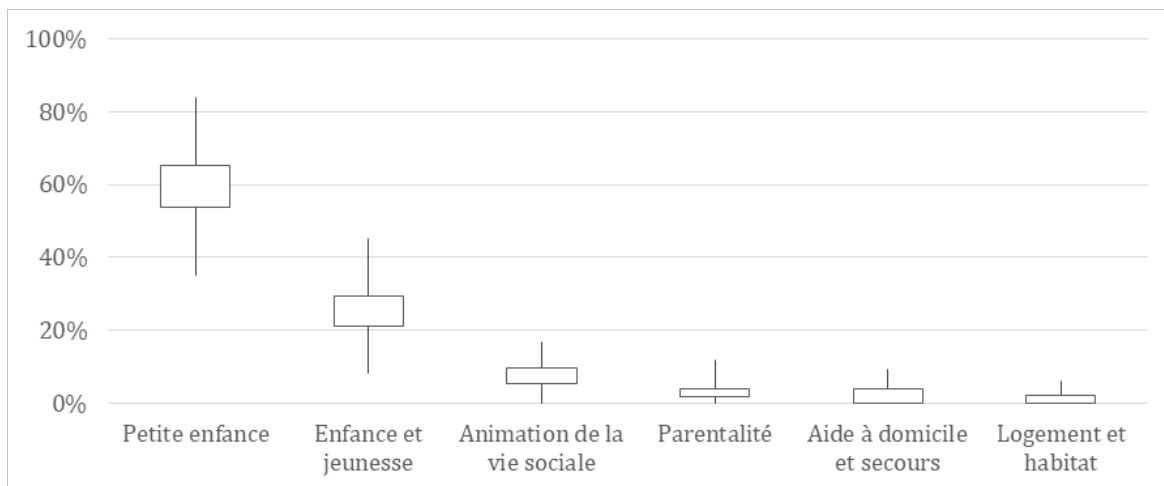


*Source : Cnaf, Données sur le bénéficiaires potentiels entre 2018 et 2022 ; Cnaf, Das par Caf entre 2005 et 2022.*

**L'utilisation des Das est en outre hétérogène d'un territoire à un autre.** À l'échelle nationale, les crédits consacrés aux dépenses « enfance et jeunesse » représentent ainsi une part très variable d'une Caf à l'autre : les Caf consacrent en effet entre 8 % et 45 % de leur Das aux dépenses fléchées vers l'enfance et la jeunesse ; le premier quartile se situe à 21 % et le troisième quartile à 29 % (cf. graphique 15).

Le graphique 16 illustre cette variabilité de l'utilisation des Das pour les Caf de la région des Hauts de France : la Caf de l'Oise consacre 58 % de sa Das au financement des dispositifs « enfance et jeunesse », contre 50 % dans l'Aisne ; les dépenses fléchées vers l'aide à domicile et les secours représentent 12 % des dépenses de la Caf du Pas-de-Calais, contre 4 % dans l'Oise.

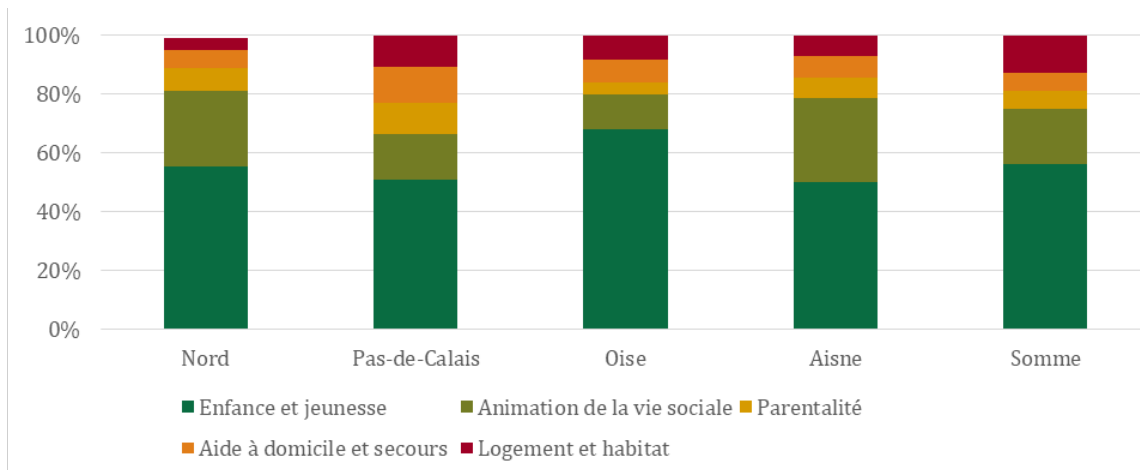
**Graphique 15 : Ventilation par destination des dépenses d'action sociale des Caf en 2021**



*Source : Département de la gestion et du financement de l'action sociale de la Cnaf, 2023, ventilation fonctionnelle des dépenses d'action sociale (VFDAS) pour l'année 2021.*

*Note de lecture : Les Caf consacrent entre 8 % et 45 % de leur Das aux dépenses fléchées vers l'enfance et la jeunesse ; le premier quartile se situe à 21 % et le troisième quartile à 29 %.*

**Graphique 16 : Ventilation par destination des dépenses d'action sociale des Caf de Haut de France en 2021**



*Source : Département de la gestion et du financement de l'action sociale de la Cnaf, 2023, ventilation fonctionnelle des dépenses d'action sociale (VFDAS) pour l'année 2021.*

**Ainsi, si la gouvernance des fonds locaux a connu des améliorations au regard des réserves formulées par la Cour des Comptes (cf. annexe spécifique), leur répartition actuelle paraît ne reposer que sur des bases historiques et leur impact sur les dispositifs ne fait l'objet d'aucune ventilation/consolidation nationale qui permette une analyse fine de l'articulation entre priorités nationales et locales. La mission estime que des progrès sur ces deux aspects sont nécessaires à l'occasion de la nouvelle convention d'objectifs et de gestion.**

## **ANNEXE IV**

### **Évaluation des dispositifs du Fnas hors petite enfance**

## SOMMAIRE

<b>1. LA RÉPARTITION DE LA RESPONSABILITÉ DU SUIVI ET DE L'ÉVALUATION DES DISPOSITIFS DU FNAS ENTRE TROIS DIRECTIONS NE FAVORISE PAS LA DÉFINITION DES BESOINS.....</b>	<b>1</b>
1.1. Trois directions appréhendent une partie de l'évaluation des dispositifs sans vision globale partagée.....	1
1.2. Le périmètre du Fnas hors petite enfance n'a fait l'objet que de douze études en huit ans.....	3
<b>2. LE MANQUE DE FORMALISATION DES D'OBJECTIFS ET L'ABSENCE DE MESURES D'EFFICIENCE CONSTITUENT DES FREINS MAJEUR À L'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE FAMILIALE MENÉE À TRAVERS LE FNAS.....</b>	<b>5</b>
2.1. Pour aider à la décision, l'évaluation doit mesurer un impact et le mettre en regard des moyens mobilisés et des objectifs fixés .....	5
2.2. Les objectifs poursuivis par les dispositifs ne sont pas toujours explicites et rarement quantifiables .....	6
2.3. La mesure de l'impact est souvent qualitative et ne permet en général pas de se prononcer sur l'efficacité des dispositifs.....	7
<b>3. FOCUS SUR UNE ÉVALUATION PARTICULIÈRE : LE PARTENARIAT ENTRE LA CNAF ET LE LIEPP VISE UNE MONTÉE EN COMPÉTENCE SUR L'ÉVALUATION DES INTERVENTIONS COMPLEXES EN MATIÈRE D'ACTION SOCIALE.....</b>	<b>11</b>
3.1. Le LIEPP développe une approche dite « réaliste » pour évaluer la politique d'animation de la vie sociale de la Cnaf.....	11
3.2. Ce travail de recherche a déjà permis d'identifier un idéal-type de centre social, qui répond à trois grandes finalités.....	12
<b>4. SYNTHÈSE DES PRINCIPAUX TRAVAUX D'ÉVALUATION SUR LE CHAMP DU FNAS HORS PETITE ENFANCE.....</b>	<b>13</b>
4.1. Soutien à la parentalité.....	13
4.1.1. Baromètre CREDOC sur les conditions de vie et aspirations des Français	13
4.1.2. L'activité des Laep en 2018 - 2021 .....	13
4.1.3. Étude sur les lieux d'accueil enfants-parents (Laep) - 2022.....	14
4.1.4. Étude sur les Réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (Reaap) – 2018.....	14
4.1.5. Les attentes et besoins des parents en matière d'accompagnement à la parentalité, 2016, l'essentiel 165.....	15
4.1.6. Recherche sur l'accompagnement des familles issues de l'immigration dans les dispositifs de soutien à la parentalité - 2021 .....	15
4.1.7. Recherche sur les espaces de rencontre - 2021.....	15
4.1.8. Évaluation des Contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (Clas), 2016, Dossier d'étude 186.....	16
4.1.9. La médiation familiale : les services, les bénéficiaires et les non-recourants, 2015, Dossier d'étude n° 176.....	16
4.1.10. Le rôle de parent. Attentes et besoins des familles : actions innovantes dans les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents, 2011, Dossier d'étude n° 144.....	17

4.1.11. Les dispositifs d'action sociale des Caf : une enquête auprès des bénéficiaires, 2011, Dossier d'étude n° 143.....	17
4.2. Enfance et jeunesse .....	17
4.2.1. Baromètre activités péri et extrascolaires – 2021 .....	17
4.2.2. Évaluation sur le dispositif « Promeneur du net » – 2019 .....	18
4.2.3. Étude sur les Foyers de jeunes travailleurs (FJT) - 2018.....	18
4.2.4. Le Bafa et les jeunes. Étude évaluative, 2017, Dossier d'étude 196 .....	18
4.2.5. Étude sur l'intérêt du vivre ensemble dans les Accueils collectifs de mineurs. Expériences et compétences acquises selon les jeunes et leurs parents – 2021 .....	18
4.2.6. Baromètre des temps et activités péri et extrascolaires 2016, 2017, l'essentiel 170.....	19
4.2.7. Centres de loisirs, mini-camps, colos : quand les parents et les adolescents font le choix du collectif, 2016, Dossier d'étude 187.....	19
4.2.8. Quelles vacances pour les enfants et les adolescents aujourd'hui ?, 2013, Dossier d'étude n° 163.....	19
4.2.9. Étude sur l'accompagnement au départ en vacances familiales, 2013, Dossier d'étude n° 162.....	19
4.2.10. Étude évaluative de la politique familiale jeunesse - Expérimentations adolescents (2010-2012), 2012, Dossier d'étude n° 158.....	20
4.2.11. L'accès aux droits et dispositifs sociaux des jeunes - 2017.....	20
4.3. Politique territoriale des Caf .....	20
4.3.1. Guide d'appui à l'évaluation des Conventions territoriales globales (CTG) - 2022 .....	20
4.3.2. Évaluation de la préfiguration des schémas départementaux des services aux familles (SDSF) - 2019 .....	20
4.3.3. Étude exploratoire sur l'évaluation des effets de l'animation de la vie sociale (AVS) - 2021 .....	21



La lettre de mission fait de la mesure de l'efficacité un enjeu clé de la revue de dépenses et considère la situation actuelle comme insatisfaisante sur le champ spécifique du Fnas hors petite enfance : « *Dans le cadre de la négociation en cours de la convention d'objectif et de gestion de la Cnaf, et si l'effet levier du financement par le Fnas de places d'accueil du jeune enfant est mieux connu et mieux documenté, il apparaît aujourd'hui nécessaire d'avoir une vision davantage précise des autres dépenses du Fnas et de leur efficacité.* »

Cette analyse n'est pas sans précédent. Dans son rapport d'octobre 2020 sur la Sécurité sociale<sup>1</sup>, la Cour des comptes constatait déjà « *l'insuffisance des résultats obtenus, l'action sociale des Caf n'atteignant que partiellement les objectifs qui lui sont fixés, nécessitant de repenser les outils de l'action sociale de la branche famille* ». Elle contestait « *l'opportunité de l'intervention de la branche famille dans le champ éducatif, extra- et périscolaire, question qui se pose et s'étend d'ailleurs au cofinancement des actions portées par les contrats locaux d'accompagnement scolaire (Clas)* », proposant de « *réduire l'intervention de la branche famille dans les dispositifs d'accompagnement scolaire* ». Elle notait « *la persistance de fortes inégalités territoriales et sociales* ». Enfin, elle recommandait « *d'engager un programme d'évaluation des différents dispositifs d'action sociale (Cnaf)* ».

Le constat peut paraître sévère. Les dispositifs financés par le Fnas – hors petite enfance – sont mentionnés dans la convention d'objectifs et de gestion, font l'objet d'un suivi statistique et des études sont publiées par la Cnaf sur ces sujets. Pour autant, en dépit des efforts de la branche et de la qualité des travaux produits, la capacité de la branche à éclairer les arbitrages budgétaires paraît concentrée sur les sujets relatifs à la petite enfance.

Pour éclairer la question du suivi et de l'évaluation du Fnas, la présente annexe décrit l'organisation de la Cnaf sur le sujet (1), les insuffisances des évaluations réalisées en matière de mesure de l'efficacité (2) avant de présenter le partenariat de recherche entre la Cnaf et Sciences-Po (3) et de terminer par une présentation du contenu des principales études réalisées par la Cnaf sur le champ du Fnas hors petite enfance (4).

## **1. La répartition de la responsabilité du suivi et de l'évaluation des dispositifs du Fnas entre trois directions ne favorise pas la définition des besoins**

### **1.1. Trois directions appréhendent une partie de l'évaluation des dispositifs sans vision globale partagée**

Au sein de la Cnaf, plusieurs structures sont en charge du suivi et de l'évaluation des dispositifs du Fnas hors petite enfance.

La première d'entre elle est la direction de l'évaluation et de la stratégie (DES). Contrairement à ce que son nom paraît indiquer, son rôle – dans le cadre des dispositifs précités – est concentré sur le suivi des indicateurs de la convention d'objectifs et de gestion (cf. *infra* 2.).

La deuxième direction impliquée est la direction des statistiques, des études et des recherches (DSER), organisée en trois départements et une mission (en charge du réseau Perspicaf) :

- ◆ le département « recherche, études et valorisation scientifique » ;
- ◆ le département « statistiques, systèmes d'information et big data » ;
- ◆ le département des analyses statistiques et économiques.

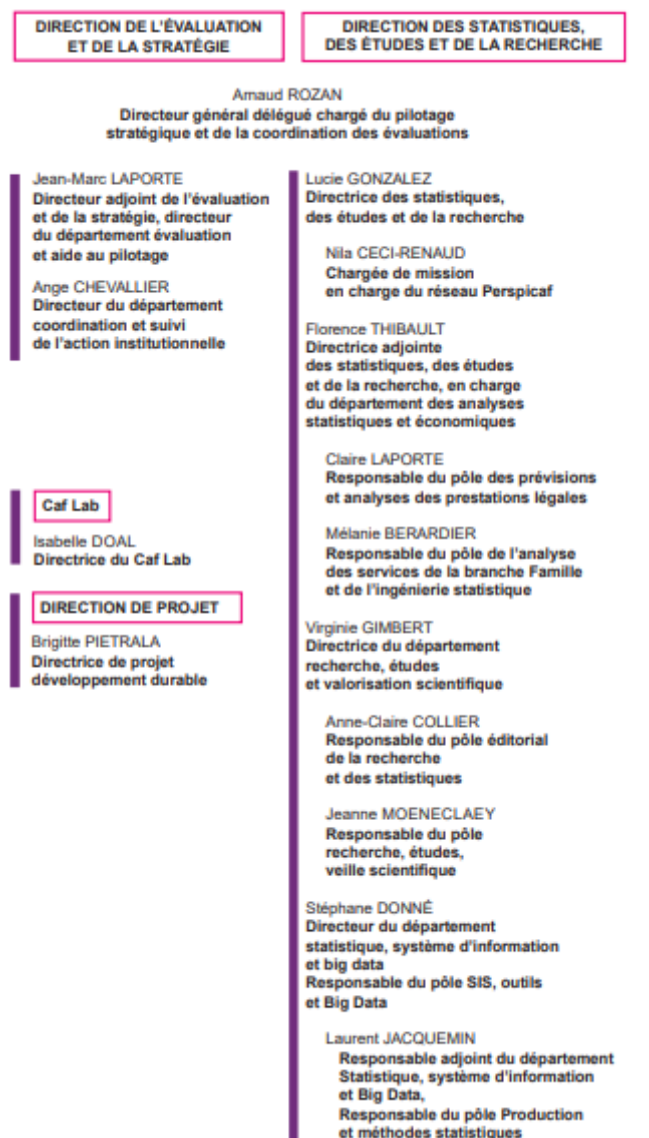
---

<sup>1</sup> Chapitre VIII du rapport de la Cour des comptes relatif à la LFSS 2020 d'octobre 2020, intitulé « L'action sociale de la branche Famille : des dépenses importantes, un impact à améliorer ».

## Annexe IV

Il faut remarquer que la DES n'a pas de directeur et que DSER et DES sont placées sous l'autorité d'un directeur général délégué. L'organigramme de ces deux directions est présenté dans le graphique 1 ci-dessous.

**Graphique 1 : Organigramme de la Cnaf (détail)**

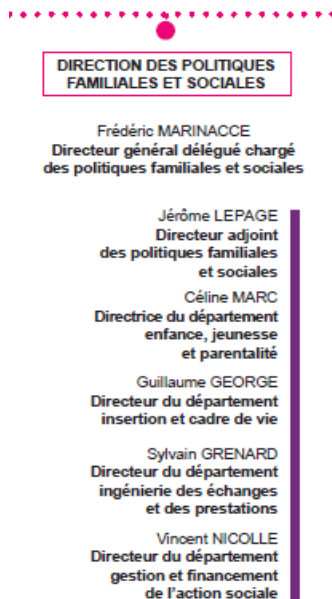


Source : Cnaf.

Le département recherche est en charge de la préparation et de la publication des études qui sont menées par ou sous l'égide de la Cnaf concernant les dispositifs financés par le Fnas.

En revanche, ce n'est pas le département statistiques qui suit en pratique les principaux indicateurs relatifs à leur mise en œuvre. Les éléments présentés par la mission et en particulier les analyses territorialisées présentées sous forme de cartographie dans le rapport de synthèse et dans les annexes ont été établis à partir de données assemblées par la direction des politiques familiales et sociales. Au sein de cette direction dont l'organigramme est présenté dans le graphique 2 *infra*, les dispositifs du Fnas relèvent du département « gestion et financement de l'action sociale ». Ce département a ainsi été le principal interlocuteur de la mission au cours de ses travaux et sa réactivité et sa bonne volonté dans ce contexte doivent être soulignés.

Graphique 2 : Organigramme de la direction des politiques familiales et sociales



Source : Cnaf.

Le suivi et l'évaluation des dispositifs sont des fonctions distinctes, mais qui appellent une coordination forte. Dans le cas du Fnas hors petite enfance, leur éclatement entre trois directions, nuit à la clarté des responsabilités. La mission a ainsi constaté que pour déterminer la part du public-cible qui était atteinte par les dispositifs, les directions interrogées peinaient à déterminer qui était en charge de ce suivi – c'est *in fine* la direction des politiques qui a fourni les principaux éléments utilisés par la mission. Les habitudes de travail entre directions ne paraissent pas encore très établies, au moins en ce qui concerne le Fnas, qui réunit des dispositifs de nature très différente et souvent d'ampleur limitée – l'analyse des dispositifs de la petite enfance et plus encore des prestations légales pourrait aboutir à des analyses très différentes. Il n'en demeure pas moins que sur le Fnas hors petite enfance, l'organisation actuelle ne facilite pas l'émergence d'une vision complète des objectifs, des résultats et des besoins d'étude.

## 1.2. Le périmètre du Fnas hors petite enfance n'a fait l'objet que de douze études en huit ans

L'analyse des dernières études publiées (cf. tableau 1) montre que celles-ci peuvent être soit réalisées en interne par les équipes de la DSER soit menées par des prestataires extérieurs, pour des coûts de 30 000 € à 60 000 € par étude. Cas particulier, l'évaluation de l'animation de la vie sociale est conduite dans le cadre d'un partenariat de recherche de deux ans avec le laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP) et fait l'objet de développements spécifiques *infra* en 3.

## Annexe IV

**Tableau 1 : Études et financements associés sur le champ Fnas hors petite enfance**

Étude	Date	Coût	Méthodologie et commentaire
Évaluation animation de la vie sociale avec le Liepp	2022-2024	230 000 €	Partenariat de recherche de 2 ans, approche par monographie + exploitation statistiques + exploration évaluation d'impact
Guide d'appui à l'évaluation des Conventions territorialisées (CTG), 2022	2022	Réalisé en interne	DSER + Caf, recension, entretiens et travail partenarial d'expertise
Étude exploratoire sur l'évaluation des effets de l'animation de la vie sociale	2021	Réalisé en interne	DSER, revue de la littérature et entretien
Étude Laep	2020	60 000 €	Approche par monographie
Recherche sur les espaces rencontre	2020	29 200 €	Subvention d'une recherche externe, approche par monographie
Recherche sur l'accompagnement des familles issues de l'immigration dans les dispositifs de soutien à la parentalité	2020	Réalisé en interne	DSER, approche par monographie
Baromètre péri et extra-scolaire	2018	75 000 € (pour deux éditions)	Questionnaire en ligne et par téléphone auprès de 9 000 familles par édition
Évaluation du dispositif Promeneurs du Net	2017	58 000 €	Approche par monographie
Accompagnement socio-éducatif dans les FJT	2017	47 100 €	Approche par monographie
Évaluation BAFA	2016	Réalisé en interne	DSER Questionnaire en ligne et quelques entretiens
Étude sur les besoins et attentes des parents	2016	55 000 €	Questionnaire en ligne au téléphone auprès de 6 600 familles
Évaluation des Clas	2015	38 000 €	Enquête téléphonique auprès de 900 familles + volet qualitatif et d'analyse réalisés en interne DSER

*Source : Cnaf.*

Si le coût de ces études, sans être négligeable, n'est en général pas très élevé (il faut toutefois y ajouter la mobilisation des équipes de la DSER pour concevoir le cadre, choisir les prestataires, suivre les travaux et valoriser les résultats), elles concernent des dispositifs au financement parfois également peu important. L'évaluation du dispositif Promeneurs du Net a coûté 58k€ en 2017 pour un dispositif qui représentait cette année-là 1,25 M€ de crédits Fnas. L'évaluation a représenté 4,6% des crédits ce qui est relativement important. Il n'est donc pas possible d'évaluer tous les dispositifs tous les ans. Mais sur la durée d'une Cog, les ratios deviennent plus cohérents (moins de 1% des crédits dans tous les cas, voire beaucoup moins (l'évaluation des Clas représente moins de 1 pour mille des financements attribués à cette politique en 2022). Or aujourd'hui, tous les dispositifs ne sont pas évalués sur une base quinquennale. La dernière évaluation des Clas date d'il y a sept ans, celle du BAFA de six ans, etc. Mais pour décider d'éventuels financements supplémentaires, encore faut-il déterminer l'apport de ces études pour la prise de décision (cf. *infra* 2.).

Un examen plus systématique des dispositifs hors petite enfance, qui représentent plus de 2 Md€ par an, au moins une fois par Cog ne paraît pas disproportionné aux enjeux (cf. *infra* 2.3.) et il paraît souhaitable de s'assurer que la DSER dispose des ressources humaines et financières nécessaires pour mener cet examen.

## 2. Le manque de formalisation des d'objectifs et l'absence de mesures d'efficience constituent des freins majeurs à l'évaluation de la politique familiale menée à travers le Fnas

### 2.1. Pour aider à la décision, l'évaluation doit mesurer un impact et le mettre en regard des moyens mobilisés et des objectifs fixés

Procéder à une revue de dépenses consiste d'abord, selon les termes de la lettre de mission, à se prononcer sur la « performance » de la branche famille sur les dispositifs financés par le Fnas hors petite enfance. Quelle que soit la notion de performance que l'on retient, les questions qui sont posées concernant ces dispositifs sont les questions classiques d'évaluation des politiques publiques.

Selon les termes du décret n° 90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques (EPP), celle-ci « a pour objet de rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés ». Plusieurs éléments sont ainsi déterminants pour pouvoir procéder à une telle évaluation :

- ◆ avoir circonscrit le champ des politiques considérées : c'est le sens de l'analyse des dispositifs présentés *infra* en 2.2. ;
- ◆ avoir déterminé les moyens mobilisés, c'est le sens de l'analyse budgétaire présentée en 1. ;
- ◆ avoir déterminé des objectifs et les effets attendus de la politique considérée ;
- ◆ être capable de mesurer les effets de la politique.

Ces deux derniers points sont capitaux dans la mesure où ils déterminent non seulement l'efficacité de la politique publique, mais également permettent d'en mesurer l'efficience, en les rapportant aux moyens. Dans tous les cas, la mesure des effets doit se faire non pas *in abstracto* mais au regard d'une situation de référence (le contrefactuel) qui peut être soit l'absence de mise en œuvre du dispositif, soit la mise en œuvre d'un dispositif alternatif. En particulier, la mesure de l'efficience d'un dispositif doit toujours s'apprécier au regard de ces alternatives. Ce dernier point est assez crucial car la détermination d'un contrefactuel est en général très complexe en matière d'action sociale. Hors cas particulier, par exemple celui d'un dispositif expérimental qui a anticipé le problème et a été calibré spécifiquement pour y répondre, il n'existe pas de situation de référence « naturelle ». Lorsque le choix existe, ce qui est pratiquement toujours le cas, en matière d'action sociale, les caractéristiques des familles qui ont recours à un dispositif ne sont jamais tout à fait les mêmes que celles des familles qui n'y ont pas recours et les méthodes de redressement sont nécessairement limitées. Comment identifier dès lors le rôle respectif de ces caractéristiques et du dispositif dans l'impact mesuré ? Ce problème invite parfois à relativiser les bons résultats observés car leur cause réelle peut s'avérer difficile à déterminer.

Il est souvent difficile de quantifier directement un objectif de politique à travers un indicateur mesurable, et l'analyse des effets ne saurait se mesurer à un taux de réalisation. Des analyses qualitatives, le repérage et la mesure d'effets non anticipés – mais potentiellement positifs – sont indispensables pour bénéficier de la vision la plus exhaustive possible. A l'inverse, des objectifs intermédiaires de déploiement peuvent – provisoirement - remplacer certains indicateurs de résultats, dès lors qu'on a pu établir un lien robuste avec l'objectif poursuivi.

Enfin, **dans le cas du Fnas, la mesure de l'efficience est complexifiée par une dernière caractéristique : le cofinancement.** Le Fnas n'est jamais le financeur exclusif et très rarement le financeur principal des dispositifs. Il faut dès lors distinguer deux formes d'évaluation, qui répondent à deux questions distinctes :

## Annexe IV

- ◆ le dispositif est-il efficace/efficient, c'est-à-dire, y a-t-il lieu de poursuivre son déploiement ?
- ◆ l'investissement du Fnas dans ce dispositif est-il pertinent ? Au regard de la capacité des autres acteurs à financer ce dispositif et de leur volonté de le faire, quelle est la contribution du Fnas qui sera la plus favorable à l'atteinte de ses objectifs d'intérêt général ? Cette dernière question revient en pratique à se poser la question de « l'effet-levier » des interventions du Fnas. Dans toutes les politiques publiques, cette question s'avère particulièrement délicate à analyser.

Tous ces éléments méthodologiques ne sont pas anodins car **ils permettent, *in fine* d'éclairer les choix budgétaires d'allocation de ressources**. On ne peut durablement financer un dispositif voire poursuivre son déploiement si un mécanisme alternatif (voire l'absence de mécanisme) permet de faire mieux. Des investissements plus importants sont à l'inverse justifiés par de bons résultats d'efficacité ou d'efficience.

### 2.2. Les objectifs poursuivis par les dispositifs ne sont pas toujours explicites et rarement quantifiables

L'objet-même du Fnas est de financer des dispositifs d'action sociale, en contrepoint aux prestations légales, aux montants plus importants et au cadre plus formel. Il n'est donc pas illogique que les dispositifs du Fnas relèvent de logiques moins quantifiées et que leur variété et leurs montants parfois limités se prêtent mal à des processus systématisés aux objectifs explicitement formalisés. La logique expérimentale, exploratoire parfois, peut être considérée comme inhérente à l'action sociale, au moins pour partie. Pour autant la persistance dans la durée de financements aux objectifs peu explicites ou trop généraux peut poser des difficultés.

Les financements du Fnas ne sont pourtant pas sans objectifs. La Cog 2018-2022 fixe ainsi six objectifs de résultats et un indicateur de suivi directement liés au Fnas. Ils sont présentés dans le tableau 2.

Sept indicateurs sont ainsi proposés qui sont essentiellement concentrés sur la parentalité (un seul sur les Alsh). Ces indicateurs sont précis mais portent, pour l'essentiel sur l'utilisation des dispositifs par les bénéficiaires – un seul, le 04-05, porte sur la disponibilité de l'offre. Le septième indicateur (nombre de centres sociaux et EVS créés en QPV) est présenté comme un indicateur de suivi. Il n'y a en pratique aucune différence avec les autres indicateurs si ce n'est que la cible (100% des QPV avec au moins un centre social) n'est pas explicitée.

Aucun d'entre eux ne porte sur les effets attendus de ces dispositifs. Ce n'est pas anormal dans une Cog qui, par principe, dimensionne des moyens au regard d'un service à rendre, mais pour beaucoup d'entre eux, cela n'épuise pas le sujet. Comme indiqué en *infra*, les questions du rôle des Laep ou des Reaap ou du lien entre les Clas et la parentalité, ne sont pas éclairées par ces éléments.

## Annexe IV

**Tableau 2 : Cibles des indicateurs de la Cog 2018 – 2022 sur le champ Fnas hors petite enfance**

N° ind	Indicateur de résultat	Cible				
		2018	2019	2020	2021	2022
Cog-02-03	Nombre d'heures d'accueil en Alsh au niveau national (en milliards)	1,066	1,054	1,014	1,013	1,037
Cog-04-05	Part des EPCI couverts par au moins un panier de service parentalité (Laep, Clas, Reaap)	37,0 %	43,0 %	48,0 %	55,0 %	60,0 %
Cog-04-07	Nombre de familles ayant eu recours à un dispositif de soutien à la parentalité (par dispositif)					
	<i>Reaap</i>	+3,5 %	+3,5 %	+3,5 %	+3,5 %	+3,5 %
	<i>Médiation familiale</i>	+6,8 %	+6,8 %	+6,8 %	+6,8 %	+6,8 %
	<i>Clas</i>	+3,5 %	+3,5 %	+3,5 %	+3,5 %	+3,5 %
	<i>Laep</i>	+5,5 %	+5,5 %	+5,5 %	+5,5 %	+5,5 %
<b>Indicateur de suivi</b>						
Cog-07-09	Nombre de centres sociaux et espaces de vie sociale créés (national et QPV)					

Source : Convention d'objectif et de gestion de la Cnaf pour la période 2018-2022 ; données Cnaf.

### 2.3. La mesure de l'impact ne permet en général pas de se prononcer sur l'efficacité des dispositifs

Comme indiqué *supra*, un premier éclairage sur l'impact d'un dispositif réside dans la mesure des indicateurs de déploiement. C'est ce que mesurent les indicateurs Cog (cf. tableau 3).

On constate ainsi qu'après quatre années en dessous de la cible, les Alsh l'atteignent enfin en 2022 du fait du plan d'investissement pour les Alsh périscolaires fonctionnant le mercredi (80 M€ en 2022). La part des EPCI couverts par au moins un panier de service parentalité ne connaît en revanche pas la dynamique prévue par la Cog et le taux reste stable autour de 33 %. Dans le détail, le recours aux dispositifs de soutien à la parentalité montre d'ailleurs un bilan contrasté : conforme aux objectifs une année sur deux pour les Reaap et la médiation, il est systématiquement inférieur à la cible pour les Clas et n'est pas renseigné pour les Laep. Pour ce qui est des centres sociaux et espaces de vie sociales, ils couvrent désormais 92% de la cible (non mentionnée dans les indicateurs) qui était la présence dans tous les quartiers de la politique de la ville. Si cet objectif paraît difficilement contestable au vu de l'objet-même des centres sociaux, on pourrait s'interroger sur son éventuelle extension aux territoires ruraux et notamment aux zones de revitalisation rurale (ZRR).



## Annexe IV

**Tableau 3 : Résultats sur la Cog 2018 – 2022**

N° ind	Indicateur de résultat	Niveau atteint				
		2018	2019	2020	2021	2022
Cog-02-03	Nombre d'heures d'accueil en Alsh au niveau national (en milliards)	1,043	1,031	0,994	0,994	1,046
Cog-04-05	Part des EPCI couverts par au moins un panier de service parentalité (Laep, Clas, Reaap)	33,0 %	34,0 %	32,5 %	33,2 %	Non disponible (N.D.)
Cog-04-07	Nombre de familles ayant eu recours à un dispositif de soutien à la parentalité (par dispositif)					
	<i>Reaap</i>	493 305	512 558	274 000	369 531	N.D.
	<i>Médiation familiale</i>	49 329	49 621	42 453	53 043	N.D.
	<i>Clas</i>	138 000	135 000	127 176	109 917	N.D.
	<i>Laep</i>	N.D.	159 918	N.D.	N.D.	N.D.
Cog-07-09	Nombre de centres sociaux et espaces de vie sociale créés					
	<i>National</i>	▪ 23 CS ▪ 79 EVS	▪ 11 CS ▪ 115 EVS	▪ 18 CS ▪ 24 EVS	▪ 23 CS ▪ 17 EVS	▪ 21 CS ▪ 151 EVS
	<i>QPV</i>	▪ 4 CS ▪ 10 EVS	▪ 22 CS ▪ 25 EVS	▪ 18 CS ▪ 24 EVS	▪ 23 CS ▪ 17 EVS	▪ 15 CS ▪ 39 EVS

*Source : Convention d'objectif et de gestion de la Cnaf pour la période 2018-2022 ; données Cnaf.*

Cette mesure des indicateurs Cog ne tient toutefois pas compte de la spécificité de la branche famille, qui s'adresse de manière générale à un public particulier (la Cnaf considère comme « bénéficiaires potentiels » tous les ménages comprenant un enfant et touchant au moins une prestation légale) et, à travers chaque dispositif, à une sous-catégorie particulière, qu'elle constitue le cœur de cible du dispositif (les parents avec enfants scolarisés en maternelle et primaire pour le plan mercredi par exemple) ou une sous-catégorie qui appelle une attention particulière (les enfants handicapés). Le suivi, territorialisé, de la « maturité » des dispositifs, c'est-à-dire de la part de la population-cible qu'ils couvrent effectivement est un indicateur important, non pas de l'efficacité du dispositif, mais au moins de sa portée (la part de la cible couverte) et de son équité (répartition territoriale, par catégories de revenus, etc.). Ces éléments sont cruciaux car la mission a pu constater de fortes disparités qui appelleraient une réflexion systémique sur la répartition des fonds et sur la portée effective du ciblage des dispositifs et de leur périmètre. On ne peut à ce titre que regretter que la Cnaf ne dispose pas d'un suivi statistique de cette maturité. **La mission recommande ainsi que ce suivi de la « maturité des dispositifs » soit mis en place à l'occasion de la prochaine Cog.**

Pour mesurer l'impact des dispositifs en l'absence d'objectifs quantifiés et d'indicateurs dépassant le seul recours, des travaux d'enquête peuvent s'avérer nécessaires. La DSER mène ainsi directement ou plus généralement finance des travaux d'enquête, qui donnent lieu à des publications dans trois types de documents<sup>2</sup> :

- ◆ les e-essentiels, documents de quatre pages qui font le point sur un sujet dans une approche « grand public » ;
- ◆ les dossiers d'études, plus riches, sont des « rapports de recherche » comportant plusieurs articles ou chapitres en lien avec le sujet traité ;
- ◆ plus ponctuellement, certains numéros de la revue des politiques sociales et familiales (RPSF), qui se présente comme une revue scientifique en sciences humaines et sociales, traitent des dispositifs financés par le Fnas.

Il faut remarquer qu'une même enquête peut donner lieu à plusieurs publications, par exemple un e-essentiel pour présenter les principaux résultats et un dossier d'études pour des analyses plus approfondies. Depuis 2011, les politiques de soutien à la parentalité ont ainsi fait l'objet de 7 e-essentiels, 7 dossiers d'études et deux articles dans la RPSF et les dispositifs à destination de l'enfance et de la jeunesse de deux e-essentiels, huit dossiers d'études et un article dans la RPSF. Enfin la politique territoriale des Caf a été analysée dans trois dossiers d'étude et un e-essentiel.

Cette relative profusion paraît cohérente avec le faible dimensionnement des financements Fnas, d'autant que les études réalisées par la DSER sont, autant que la mission a pu en juger, riches, solides méthodologiquement et pédagogiques. A titre d'exemple, l'e-essentiel n°165 sur « les attentes et besoins des parents en matière d'accompagnement à la parentalité »<sup>3</sup> dresse un panorama très large du sujet et permet de replacer les politiques de parentalité au prisme des attentes de leurs bénéficiaires. Il montre ainsi que les principales attentes des parents sont les solutions aux difficultés rencontrées (39 %), le partage des expériences (29 %) et l'obtention d'informations générales (26 %) et renseigne sur les modalités privilégiées de l'aide. A l'inverse, l'étude montre bien que les dispositifs en faveur de la parentalité ne touchent qu'une faible minorité de parents (moins de 15 %).

Mais cette étude date de 2016, ce qui est déjà ancien et cela pose un premier problème car ces éléments changent rapidement et ce type d'études devrait idéalement être mené une fois par Cog, ce qui nécessiterait sans doute l'affectation de ressources (humaines et financières, cf. *supra*) pour ce type d'études. Par ailleurs, les travaux menés au cours des deux dernières Cog ne couvrent pas l'intégralité du champ du Fnas – ce qui n'est pas en soi rédhibitoire compte tenu de leur diversité mais justifierait une planification explicite sur le long terme pour les dispositifs de faible importance.

---

<sup>2</sup> La DSER publie également d'autres documents comme les informations sociales, l'état des savoirs, les atlas, etc. mais dont les thèmes traités dans les dernières parutions ne portent pas directement sur les dispositifs financés par le Fnas. On peut également relever la publication de travaux de la DSER dans la revue française des affaires sociales (n°2021/2, Familles issues de l'immigration et actions de soutien à la parentalité : typologie des formes d'agentivité parentale).

<sup>3</sup> On pourrait également citer le baromètre sur les activités péri et extra-scolaires, présenté dans l'e-essentiel n°196 en 2021 ou l'enquête auprès des bénéficiaires de l'action sociale de 2011.

Surtout, les études concernant les dispositifs sont en général qualitatives. Elles apportent un éclairage sur le fonctionnement concret de ces dispositifs, à partir d'approches qualitatives et analytiques. La question de l'efficience n'est ainsi pas réellement abordée dans ces études qui n'ont pas de visée évaluative. Si l'étude sur le Bafa précitée mentionne bien son faible impact sur la décision de formation, elle cherche les moyens d'un déploiement plus efficace sans se pencher sur l'hypothèse alternative d'un remplacement du dispositif, voire de son abandon ; et son impact n'est pas mis en regard de son coût (certes proportionnellement modéré) pour la branche. Dans le cas des REAAP et des Laep, les dossiers couvrent avec une minutie précieuse les différentes modalités de déploiement et les différentiels de perception mais l'atteinte des objectifs, qui ne sont pas explicités (Laep, qui sont caractérisés par leur description et leur origine) ou présentés de manière très large (REAAP qui « visent à organiser une offre territoriale diversifiée, structurée et identifiée à destination des parents, pour les accompagner dans leur rôle éducatif »), n'est pas évaluée. Dans le cas des Laep, des travaux du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge<sup>4</sup>, des rapports publics<sup>5</sup> et même des plans d'action gouvernementaux les citent parmi les dispositifs d'accompagnement à la parentalité à développer, en mettant l'accent sur l'apport d'une socialisation précoce de l'enfant. Mais les modalités de cette socialisation qui caractérisent les Laep, leur capacité à toucher les publics-cibles et l'apport qu'ils constituent en pratique pour les familles, notamment au regard des alternatives, ne sont pas évalués.

**La mission recommande ainsi de poursuivre les travaux de la DSER avec la même qualité et la même exigence et de les enrichir de dimensions plus quantitatives en explicitant et en formalisant les objectifs attendus (ou possibles) et en posant explicitement la question de l'efficience.**

Comme indiqué *supra*, il n'est pas matériellement possible d'évaluer tous les dispositifs tous les ans mais le principe d'une étude par Cog pourrait toutefois être retenu, son ampleur pouvant être limitée à une actualisation des données disponibles ou plus ambitieuse dans les cas suivants :

- ◆ absence de données d'impact voire d'objectifs dans les évaluations précédentes ;
- ◆ changement structurel dans le dispositif ;
- ◆ impact budgétaire en progression significative.

Au regard du premier critère, la plupart des dispositifs relèveraient d'une enquête mais ce sont notamment les éléments relatifs à la parentalité (1<sup>er</sup> critère) et au plan mercredi (2<sup>ème</sup> critère) qui paraissent prioritaires.

---

<sup>4</sup> *L'accueil des enfants de moins de trois ans*, Tome II Orientations, HCFEA Avril 2018.

<sup>5</sup> *Développement du jeune enfant, Modes d'accueil, Formation des professionnels*, Rapport à la ministre des Familles, de l'Enfance et du Droit des Femmes, Sylviane Giampino, 2016.

### **3. Focus sur une évaluation particulière : le partenariat entre la Cnaf et le LIEPP vise une montée en compétence sur l'évaluation des interventions complexes en matière d'action sociale**

Les développements qui suivent présentent le partenariat de recherche entre la Cnaf et le laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques de Sciences-Po autour des structures d'animation de la vie sociale (AVS). Ce partenariat vise à améliorer l'outillage de la Cnaf en matière de méthodes complémentaires d'évaluation de ces interventions dont les effets sont complexes à mesurer. Ce partenariat s'inscrit dans le cadre de la Cog 2018-2022, qui prévoit que l'objectif d'approfondissement de l'offre d'accompagnement des familles et des jeunes par les structures d'AVS soit accompagné d'une évaluation de la politique d'animation de la vie sociale visant à « mieux apprécier et qualifier les apports du secteur et l'action des acteurs, partenaires de ce champ d'intervention en termes d'investissement social »<sup>6</sup>.

#### **3.1. Le LIEPP développe une approche dite « réaliste » pour évaluer la politique d'animation de la vie sociale de la Cnaf**

Le partenariat de recherche a été développé pour répondre au souhait de la Cnaf de monter en compétence sur les outils d'évaluation d'« interventions complexes », c'est-à-dire des interventions qui se caractérisent par l'implication d'une multitude d'acteurs et de composantes, dont les incidences sur les publics visés sont diffuses et difficilement appréciables au moyen d'une méthode classique s'appuyant sur des contrefactuels.

Ce partenariat se traduit, d'une part, par l'organisation de séminaires méthodologiques réguliers avec la Cnaf, qui concourent à l'amélioration de ses compétences évaluatives des deux partenaires (Cnaf et Liepp) et, d'autre part, par une participation du LIEPP à une démarche d'évaluation de la politique d'AVS développée par la caisse, conduite sur deux ans et concentrée sur les centres sociaux.

L'animation de la vie sociale est en effet reconnue comme une intervention complexe : elle s'articule autour d'un cadre commun, celui-ci étant suffisamment souple pour répondre localement à des diagnostics territoriaux hétérogènes, ce qui donne lieu à un paysage de configurations très variées. D'un centre social à l'autre, ce sont en effet non seulement l'environnement et le public accueilli mais également le cadre associatif local et les conditions du cofinancement de la structure qui sont fortement hétérogènes.

Le LIEPP a donc décidé de mener son travail d'évaluation en suivant une approche dite « réaliste », adaptée à des politiques qui se prêtent plus difficilement à l'exercice des contrefactuels. Ce type d'approche vise à déterminer les facteurs qui font que des dispositifs similaires fonctionnent plus ou moins bien et permet ainsi d'identifier les conditions qualitatives du succès d'un déploiement. La méthodologie employée est celle de la « théorie du changement », qui vise à reconstituer les différentes séquences temporelles qui se sont succédées depuis le début de l'intervention jusqu'à son effet final. Il s'agit d'expliquer quels sont les mécanismes déclencheurs, les contextes facilitants ou empêchants et les configurations dans lesquelles les effets escomptés d'un dispositif se réalisent ou non. L'étude s'appuie sur une démarche principalement qualitative, tout en prenant appui sur des données quantitatives de cadrage :

- ♦ le questionnaire SENACS fournit des données quantitatives de cadrage sur l'ensemble des centres sociaux et espaces de vie sociale ;

---

<sup>6</sup> Cog 2018-2022, p. 60.

- ♦ cette cartographie d'ensemble est complétée grâce à des entretiens exploratoires et des *focus groups* conduits avec différentes parties prenantes de la politique d'animation de la vie sociale, notamment des responsables de centres sociaux et de fédérations de centres sociaux, ainsi que les habitants participant aux actions d'animation de la vie sociale ;
- ♦ un idéal-type de ce qu'est aujourd'hui un centre social et de ses effets attendus peut alors être isolé ;
- ♦ il est ensuite possible d'établir les principales hypothèses causales qui sous-tendront un travail plus quantitatif, enrichi grâce à différentes sources statistiques (essentiellement Senacs, Insee, et données en *open source* de la Cnaf) et qui pourra éventuellement mener le laboratoire à isoler de véritables contrefactuels ;
- ♦ *in fine*, le LIEPP devrait être en mesure de déterminer avec plus de précisions tous les éléments qui entravent ou au contraire améliorent le fonctionnement d'un centre social sur le long terme.

### 3.2. Ce travail de recherche a déjà permis d'identifier un idéal-type de centre social, qui répond à trois grandes finalités

Grâce au premier travail de « mappage » réalisé, le LIEPP est d'ores et déjà en mesure d'identifier trois grandes finalités des centres sociaux, qui permettraient notamment de :

- ♦ favoriser les rencontres de personnes, lutter contre l'isolement social, et promouvoir une forme de mixité sociale ;
- ♦ réduire le sentiment d'impuissance de leurs usagers et de leur rendre du « pouvoir d'agir » en les accompagnant dans des démarches de la vie courante ou en organisant des actions simples qui leur permettent de gagner en autonomie ;
- ♦ faciliter l'accès au service public et aux droits sociaux, notamment grâce aux permanences Caf / Pôle Emploi. Cette mission prend davantage d'importance du fait d'un retrait des structures locales Caf, mais le LIEPP note un positionnement très divers des centres sociaux vis-à-vis de missions qu'ils considèrent comme étrangères à leur sphère de compétence habituelle.

Le LIEPP est également en mesure de présenter plusieurs hypothèses sur les facteurs explicatifs du succès – ou de l'échec – de l'implantation d'un centre social :

- ♦ le financement de ces structures semble jouer un rôle, mais la question paraît moins celle du volume global de fonds alloués que celle de leur articulation et leur stabilité. La coordination entre les cofinanceurs, la complexité des demandes de financements et la pérennité des fonds accordés sont essentielles, de même que la stabilité des partenaires financiers ;
- ♦ l'existence d'une CTG est aussi mentionnée comme un « élément facilitant », qui peut faciliter la coordination des financeurs lorsqu'elle est bien réalisée ;
- ♦ le profil des fondateurs et le dynamisme associatif local peuvent également jouer.

Au final, s'il est encore trop tôt, à un an de la conclusion des travaux, pour se prononcer sur l'apport de ce partenariat de recherche, celui-ci présente l'intérêt de se confronter explicitement à la complexité d'un dispositif dont les finalités ont parfois dû être explicitées *ex post*. Certes, l'approche est essentiellement qualitative, ce qui ne répond pas directement aux questions posées *supra* en ce qui concerne les approches quantitatives nécessaires dans l'évaluation. Mais en qualifiant ce qu'est un « succès », et en caractérisant les conditions de ce succès sur une base empirique, cette recherche ouvrira des perspectives pour une mesure concrète de l'efficacité et de l'efficience des centres sociaux. Et la boîte à outil développée dans ce contexte pourrait s'avérer intéressante pour l'ensemble du champ.

## 4. Synthèse des principaux travaux d'évaluation sur le champ du Fnas hors petite enfance

Les résumés présentés dans cette annexe ont été réalisés par la mission à partir des travaux publiés par la Cnaf. Les conclusions présentées sont donc celles des travaux, sans appréciation sur la nature des travaux ni sur les apports de l'évaluation menée à l'analyse des dispositifs (pour une analyse critique des dispositifs à la lumière des évaluations menées, voir annexe III).

### 4.1. Soutien à la parentalité

#### 4.1.1. Baromètre CREDOC sur les conditions de vie et aspirations des Français

Objectif : connaître les préférences des Français à partir de l'analyse de leurs opinions l'appréciation des politiques familiales et sociales.

Publication : [L'e-ssentiel](#) n°205. « Les opinions en matière de politiques familiales et sociales en 2020 ».

Résumé : L'enquête barométrique « Aspirations et Conditions de Vie » du Crédoc permet d'apprécier l'évolution des opinions sur les politiques familiales et sociales depuis les années 1980. Réalisée en 2020, elle permet de conclure que les personnes interrogées, quelle que soit leur catégorie sociale, privilégient les prestations en nature, sous forme d'équipements et de services, par rapport aux prestations en espèces. Les personnes interrogées se prononcent très majoritairement en faveur du versement des allocations familiales dès le premier enfant, avec un montant identique quel que soit le rang de l'enfant. Pour améliorer la natalité et favoriser l'emploi des parents, la baisse du coût des logements et leur proximité aux bassins d'emploi deviennent des priorités, juste après l'accès à un mode de garde.

#### 4.1.2. L'activité des Laep en 2018 - 2021

Objectif : disposer d'une connaissance plus fine de l'activité de ces structures et des publics qui les fréquentent.

Publication : [L'e-ssentiel](#) n°213 « Des espaces pour favoriser le lien entre les parents et leurs enfants : les Laep en 2018 ».

Résumé : La publication présente les résultats d'une enquête conduite par la Cnaf pour recueillir les données d'activité des Laep en 2018. Parmi les principaux éléments quantitatifs recueillis, on peut retenir que :

- ◆ 1 669 Laep sont financés par les Caisses d'allocations familiales (Caf) en 2018. Ils sont ouverts en moyenne deux fois par semaine ;
- ◆ un Laep accueille en moyenne sept familles par séance et 245 personnes au cours de l'année ;
- ◆ environ quatre familles ayant un jeune enfant sur cent ont fréquenté ce type de structure ;
- ◆ les équipes accueillantes sont composées essentiellement d'éducateurs de jeunes enfants. 83 % sont salariés et 17 % sont bénévoles.

#### 4.1.3. Étude sur les lieux d'accueil enfants-parents (Laep) - 2022

**Objectif :** mettre au jour, en se concentrant sur l'écosystème du Laep, son public et ses accueillants, les normes et les valeurs mises en acte dans ce dispositif, de même que les attentes des familles, des accueillants et d'autres acteurs vis-à-vis des Laep.

**Publications :** [L'e-ssentiel](#) « Le lieu d'accueil enfants-parents, un espace collectif de valorisation et de soutien des parents » et [Dossier d'études](#) « Étude sur les lieux d'accueil enfants parents - approche par les territoires et les publics, les normes et les pratiques des accueillantes ».

**Résumé - L'e-ssentiel :** Malgré leur diversité, les Laep présentent aujourd'hui un cadre commun qui en fait un lieu singulier de soutien à la parentalité et de socialisation des enfants. Les « accueillantes » s'efforcent de construire un espace neutre et bienveillant, propice à la libre expression des expériences de parentalité. Cette exigence de neutralité, associée à une posture de « non-jugement » des accueillantes, n'empêche toutefois pas la diffusion de cadres cognitifs et normatifs portant certains « messages de parentalité ». De leur côté, les adultes qui accompagnent les enfants ont des attentes diverses, allant de la recherche d'une activité ludique pour leurs enfants au besoin de trouver un lieu de réassurance ou de répit pour eux-mêmes.

**Résumé – Dossier d'études :** Principaux résultats :

- ♦ l'échelon départemental (avec la Caf en tête de pont) joue un rôle structurant dans le développement des Laep sur le territoire, et dans leur mise en réseau. L'échelon municipal (ou intercommunal) est le pivot principal du développement des Laep. De ce fait, ces Laep sont très bien intégrés à l'écosystème local avec de nombreux liens tissés avec les professionnels de proximité des champs de la petite enfance et de la cohésion sociale ;
- ♦ la manière dont sont accueillis les jeunes enfants et leurs accompagnants dépend notamment de la manière dont les accueillantes appréhendent leur fonction. Celle-ci est affectée par l'articulation entre leurs trajectoires professionnelles respectives et l'histoire de leurs lieux d'exercice ;
- ♦ les logiques d'intervention (retrait et écoute, reformulation, pédagogie et conseil, intervention directe) sont variées et liées à deux facteurs ;
- ♦ dans ce contexte d'accueil, les attentes des parents (des mères principalement) rencontrés sont diverses : tisser des liens, favoriser le développement de leurs enfants, être réconforté, soutenu ou valorisé dans leurs compétences et connaissances en matière de parentalité, jouer avec leurs enfants.

#### 4.1.4. Étude sur les Réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (Reaap) - 2018

**Objectif :** décrire les actions mises en œuvre en direction des parents et financées dans le cadre du Reaap, ainsi que les structures qui les portent.

**Publication :** [L'e-ssentiel](#) n°177, « Soutenir la parentalité : les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents »

**Résumé :** Une collecte de données d'activité est réalisée annuellement afin de décrire les actions mises en œuvre en direction des parents et financées dans le cadre du Reaap, ainsi que les structures qui les portent. En 2016, plus de 8 300 actions financées au titre du Reaap ont été réalisées par 4 600 structures. Parmi ces structures, 90 % ont fourni des données d'activité sur le territoire national. Près de la moitié des actions prennent la forme d'ateliers parents-enfants. La thématique la plus souvent abordée est celle de la petite enfance : parmi les 1,7 million de participations au Reaap, 36 % concernent ce sujet.



#### **4.1.5. Les attentes et besoins des parents en matière d'accompagnement à la parentalité, 2016, l'e-ssentiel 165**

**Résumé :** L'étude vise à mieux connaître les besoins des parents dans le domaine du soutien à la parentalité. Elle s'appuie sur une enquête nationale menée auprès des parents d'enfant(s) de moins de 18 ans. Parmi les principales conclusions, on relève que 43 % des parents déclarent percevoir leur rôle comme « difficile », cette proportion atteignant son niveau maximal chez les parents d'enfants de 11-14 ans. La scolarité et la santé sont les domaines qui leur posent le plus de difficultés : 32 % des parents citent la scolarité comme étant source de difficultés et 25 % citent la santé. Les dispositifs d'accompagnement à la parentalité sont aujourd'hui fréquentés par une minorité de parents (15 % déclarent avoir déjà fréquenté une structure proposant un accueil, de l'écoute ou des informations pour les parents), mais suscitent l'intérêt d'une partie des parents qui ne les mobilisent pas. Un tiers des parents n'ayant jamais participé à une activité parents-enfants se déclarent par exemple intéressés par ce type d'action. Interrogés sur leurs besoins en matière d'aide à la parentalité, 38 % des parents sollicités indiquent souhaiter qu'elle leur permette de trouver des solutions aux difficultés qu'ils rencontrent, tandis que 57 % indiquent ne vouloir participer qu'à des actions ponctuelles, ne leur demandant pas d'engagement.

#### **4.1.6. Recherche sur l'accompagnement des familles issues de l'immigration dans les dispositifs de soutien à la parentalité - 2021**

**Objectif :** mettre au jour les postures des intervenants sociaux (discours et pratiques) à l'égard des familles issues de l'immigration au sein des dispositifs de soutien à la parentalité (Laep, Reaap et Clas), et les capacités d'action de ces parents au sein de ces actions.

**Publications :** [L'e-ssentiel](#) n°197 « Accueillir au sein de dispositifs de soutien à la parentalité - recherche sur les familles issues de l'immigration ».

**Résumé :** La Cnaf a conduit en 2018 une enquête qualitative par observations et entretiens dans trois départements. Cette recherche permet notamment d'analyser la pluralité des postures des intervenants sociaux. Dans leurs discours, les intervenants sociaux expliquent les comportements des familles en mobilisant différents registres d'interprétation (psychologique, socio-économique et culturaliste). Dans leurs pratiques, ils agissent à leur égard selon la visée de leur intervention et les modèles de parentalité et d'intégration sur lesquels ils se fondent. L'intervenant peut se montrer pragmatique et s'adapter au public, adopter une posture réflexive, viser le soutien aux normes, pratiques et compétences parentales, ou enjoindre les parents à suivre son propre modèle de parentalité. La particularité de l'accueil des familles issues de l'immigration au sein de ces actions réside dans l'objectif d'intégration de ces populations que peuvent viser des intervenants, dans l'étiquetage à leur culture d'origine dont elles font parfois l'objet et dans le glissement vers des injonctions normatives quand la relation entre les protagonistes est particulièrement inégalitaire.

**Article RPSF** n° 136-137 (sur les Laep) **Article RPSF** n°134 (sur les langues), **Article RFAS 2021/2** (sur les capacités d'action des familles), et à paraître dans *Sociologie* (sur les pères en prison) et dans *Recherches familiales* (sur les pratiques d'intervention).

#### **4.1.7. Recherche sur les espaces de rencontre - 2021**

**Objectif :** mieux comprendre l'activité et les problématiques des espaces de rencontre

**Publications :** [L'e-ssentiel](#) n°201 « Les espaces de rencontre, au service du maintien du lien parents-enfants ».

**Résumé :** La Cnaf a cofinancé une étude sur les espaces de rencontre, menée entre 2017 et 2020. Chaque espace accueille en moyenne 50 à 200 familles par an, mais avec des diversités de modalités de fonctionnement considérables. Les pratiques professionnelles varient elles aussi considérablement d'un espace à l'autre, s'éloignant plus ou moins des normes suggérées par le référentiel national. Sur la base d'entretiens qualitatifs menés dans douze espaces de rencontre, l'étude propose également une analyse des ressentis des parents vis-à-vis de ce dispositif. « Une majorité » en sont satisfaits, même si la question de l'accès au dispositif, temporelle ou géographique, peut présenter des difficultés. De même, la sortie du dispositif, à la main du juge, est parfois source d'inquiétude. L'étude ne propose en revanche pas de pistes d'amélioration d'un dispositif qui, s'il est généralement salué comme efficace, tend à « artificialiser » la relation entre l'enfant et ses parents, ni en ce qui concerne l'adéquation entre les besoins et les financements, décrite comme fondamentale.

**4.1.8. Évaluation des Contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (Clas), 2016, Dossier d'étude 186**

**Résumé :** Cette étude, conduite sur la base des données d'activité des Clas sur la période 2014-2015, ainsi que des entretiens semi-directifs, s'inscrit dans le cadre de l'expérimentation sur un nouveau mode de fonctionnement du Clas, qui consistait à tester un financement au projet, plutôt que par groupe d'enfants accompagnés. Le niveau de satisfaction des parents concernés par le dispositif est élevé (65 % des parents se déclarent très satisfaits). Toutefois, le portage national est encore trop faible à la date de la réalisation de l'étude, et leur articulation avec d'autres dispositifs de soutien à la parentalité, ou mis en place par l'Education nationale, est aussi perfectible. Si sa « dimension plurielle » - les Clas ne sont ni une aide au devoir ni uniquement un dispositif de soutien à la parentalité - est décrite comme une force, ils sont encore trop peu connus des parents et pâtiennent d'une mauvaise intégration avec le reste de la politique éducative territoriale.

**4.1.9. La médiation familiale : les services, les bénéficiaires et les non-recourants, 2015, Dossier d'étude n° 176**

**Résumé :** Cette étude exploratoire conduite sur la base de trente entretiens auprès de parents séparés met en lumière deux résultats principaux :

- ♦ la mauvaise connaissance du dispositif comme facteur de non-recours : elle est liée d'une part à une mauvaise information et/ou une mauvaise orientation des personnes, et d'autre part, à des amalgames récurrents entre la médiation familiale et la thérapie de couple ;
- ♦ la nature des besoins au moment de la séparation oriente fortement le choix du mode de résolution. Les besoins de « légalité », d'« autorité », et de « rapidité » conduisent les personnes vers le système judiciaire alors que les besoins d'« échanges » et de « dialogues » renvoient davantage à la médiation familiale.

La dimension quantitative de l'étude est limitée. Toutefois, deux indicateurs – un indicateur d'amélioration relationnelle et un indicateur agrégé d'issue de la médiation – ont été construits à partir de variables qualitatives appréciées par le médiateur dans une fiche de suivi médiation. Il permet de mieux mesurer l'efficacité du dispositif : dans 72 % des cas, le médiateur juge par exemple que l'exercice a permis une avancée significative dans l'apaisement du conflit (indicateur d'amélioration relationnelle).

**4.1.10. Le rôle de parent. Attentes et besoins des familles : actions innovantes dans les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents, 2011, Dossier d'étude n° 144**

**Résumé :** À partir d'évaluations locales des actions des REEAP et de différentes analyses territoriales, l'étude isole d'abord les demandes prioritaires des parents concernant ces dispositifs. Parmi les principaux thèmes sur lesquels les parents sont demandeurs, on retrouve l'école et les relations avec l'institution scolaire, la vie familiale et les pratiques éducatives quotidiennes, la santé et la prévention des conduites à risque. Les professionnels avancent deux thèmes principaux, le lien social et la lutte contre l'isolement. L'étude s'attache ensuite à inventorier les actions menées dans les REEAP et leurs objectifs ainsi que les conditions de participation et d'implication des parents. Le rapport identifie également une vingtaine de questions susceptibles de faire l'objet de recherches ultérieures.

**4.1.11. Les dispositifs d'action sociale des Caf : une enquête auprès des bénéficiaires, 2011, Dossier d'étude n° 143**

**Résumé :** L'étude, construite à partir des résultats d'une enquête menée auprès d'un échantillon d'un millier d'individus représentatif des foyers ayant touché au moins une prestation familiale ou sociale en 2008, cherche d'abord à évaluer la complémentarité entre les différents dispositifs d'action sociale financés par les Caf. Elle offre également une évaluation des besoins des familles en la matière, mise en regard avec leur prise en compte sociale par les institutions, et notamment la branche famille. Parmi les principales conclusions de l'étude, on note par exemple que, si les parents indiquent avoir très souvent recours aux actions du domaine « temps libre », au sein duquel on retrouve les Alsh, les effets des aides financières dans ce domaine sont mitigés (effet d'aubaine). Les aides logements sont souvent insuffisantes pour solvabiliser durablement ce poste de dépenses chez les plus démunis. Enfin, l'étude pointe une demande importante en matière d'accompagnement vers l'emploi.

## **4.2. Enfance et jeunesse**

### **4.2.1. Baromètre activités péri et extrascolaires – 2021**

**Objectif :** disposer d'éléments d'appréciation des parents sur les activités de loisirs de leurs enfants et les contraintes d'organisation auxquelles ils sont soumis ; pour les données 2020 adapter le questionnaire à la crise sanitaire.

**Publication :** [L'e-ssentiel](#) n°196 « Baromètre des temps et activités péri et extrascolaires 2019 ».

**Résumé :** À partir d'entretiens menés par téléphone, on cherche à connaître l'appréciation portée par les familles sur l'accueil périscolaire, les centres de loisirs, et plus largement des activités encadrées dont profite leur enfant. L'étude note une certaine stabilité dans les réponses apportées. 90 % des enfants de 3 à 10 ans avait participé au cours de l'année 2019 à un temps péri ou ultra scolaire, les centres de loisirs étant fréquentés par environ 40 % des enfants cette même année. Les parents mobilisent principalement l'accueil périscolaire et les centres de loisirs pour répondre à un besoin de garde, alors qu'ils inscrivent leurs enfants à des activités encadrées en club ou en association (principalement du sport) essentiellement dans un but d'éveil ou d'épanouissement. Largement satisfaits des accueils périscolaires (73 %) et de loisirs (82 %), les parents le sont aussi presque tous des activités en structure (94 %). Toutefois, des améliorations sont attendues quant à l'information sur les accueils périscolaires et au coût pour les activités encadrées.

#### 4.2.2. Évaluation sur le dispositif « Promeneur du net » – 2019

Objectif : proposer une évaluation du dispositif, alors en phase de préfiguration dans certains territoires, pour mesurer ses effets auprès des jeunes et sur les professionnels chargés de la mise en œuvre.

Publication : [Dossier d'étude](#) n°206

Résumé : À partir d'une méthodologie qualitative, articulée autour d'une analyse documentaire et d'entretiens menés dans les structures Caf de quatre départements. L'étude souligne la variété des pratiques professionnelles des « promeneurs du net », dont l'activité est très liée à leur profil personnel et au type de structure dans lequel ils évoluent. Si le dispositif permet de transformer les pratiques des professionnels, leur effets sur les jeunes les jeunes bénéficiaires sont en revanche limités, que ce soit sur leurs pratiques numériques, leur parcours ou leur situation personnelle. Pour être plus efficace, l'articulation du dispositif avec les autres politiques territoriales de jeunesse doit être renforcée, de façon à ce qu'il devienne plus qu'un moyen de délivrer des « compléments d'information » aux jeunes.

#### 4.2.3. Étude sur les Foyers de jeunes travailleurs (FJT) - 2018

Objectif : étude qualitative sur l'accompagnement socio-éducatif proposé par ces foyers de jeunes travailleurs.

Publication : [Dossier d'étude](#) n°200

Résumé : À l'aide d'entretiens semi-directifs menés dans 10 foyers de jeunes travailleurs, l'étude analyse la nature de l'accompagnement réalisé en FJT et son impact sur les trajectoires des jeunes logés dans ces résidences sociales. Le rôle des FJT est globalement dépeint comme positif, avec des effets – mesurés sur la base de déclarations des bénéficiaires – importants sur l'autonomisation des jeunes, même si certaines de leurs inquiétudes persistent à l'issue de leur prise en charge. L'équilibre de l'accompagnement socio-éducatif proposé en FJT est par ailleurs complexe à trouver pour les professionnels.

#### 4.2.4. [Le Bafa et les jeunes. Étude évaluative, 2017, Dossier d'étude 196](#)

Résumé : L'étude est menée grâce à des questionnaires et des entretiens dont ressortent trois principaux résultats. D'une part, la sous-représentation de certaines catégories de population (garçons et jeunes issus de milieux modestes) parmi les titulaires du brevet appellerait un meilleur ciblage de la communication relative aux formations Bafa. Par ailleurs, si l'aide financière des Caf est appréciable, la faiblesse de son montant n'en fait pas une aide décisive dans le choix de passer ou non ce diplôme. La coordination des acteurs offrant de telles aides est aussi à revoir. Un système d'accompagnement des jeunes pour éviter les abandons pourrait également être intéressant. Pour un tiers environ des jeunes diplômés du Bafa il est une étape de leur parcours professionnel dans l'animation ou encore le secteur de la petite enfance.

#### 4.2.5. Étude sur l'intérêt du vivre ensemble dans les Accueils collectifs de mineurs. Expériences et compétences acquises selon les jeunes et leurs parents – 2021

Objectif : L'étude réalisée par l'OVLEJ (Observatoire des vacances, des loisirs des enfants et des jeunes) vise à explorer d'un côté le sens que donnent les enfants et les jeunes à l'expérience collective des loisirs, les compétences qu'ils y ont acquises, et de l'autre la perception qu'en ont les parents.

Publication : [Dossier d'étude](#) n° 222

**Résumé :** L'étude est menée sur la base d'une enquête qualitative conduite dans dix accueils collectifs, afin de mieux comprendre comment les jeunes et leurs parents perçoivent et décrivent le vivre-ensemble dans ces structures d'accueil (Alsh, camps, séjours de vacances...). Elle doit également permettre d'identifier les « habiletés sociales et de comportement » acquises par les jeunes durant ces temps de loisir.

**4.2.6. Baromètre des temps et activités péri et extrascolaires 2016, 2017, l'essentiel**  
**170**

**Résumé :** Sur la base d'entretiens téléphoniques conduits avec 1200 parents par téléphone au cours de l'année 2016, l'étude cherche à recueillir le point de vue des parents sur les activités pratiquées par leurs enfants à l'école ou en dehors. Une grande stabilité par rapport à la précédente enquête, datant de 2014, se dessine. 80 % des enfants âgés de 3 à 10 ans pratiquent au moins une activité dans le cadre péri ou extrascolaire. 76 % d'entre eux ont déjà fréquenté les temps périscolaires et 26 % se rendent au centre de loisirs et 56 % pratiquent chaque semaine une activité encadrée dans un club ou une association. La satisfaction des familles est en hausse, plus particulièrement par rapport au contenu des activités proposées à leur enfant.

**4.2.7. Centres de loisirs, mini-camps, colos : quand les parents et les adolescents font le choix du collectif, 2016, Dossier d'étude 187**

**Résumé :** Les entretiens directifs réalisés mettent en évidence les fonctions attribuées par les parents au centre de loisirs : garde, accès aux loisirs, socialisation. Une demande de l'enfant est généralement l'élément déclencheur de son inscription en colonie de vacances. Le choix d'une inscription en centre de loisirs ou en colonie est influencé par la pratique précédente de ce type d'accueils collectifs : un enfant ayant fréquenté un centre de loisirs est plus susceptible d'être inscrit dans un programme de type colonies de vacances par la suite. Si les activités sont le premier critère de choix du séjour et demeurent un point central de l'intérêt porté aux centres de loisirs, l'étude montre que les aspects relationnels – retrouver ou se faire des amis... - associés à ces modalités d'accueil collectif sont tout aussi importants.

**4.2.8. Quelles vacances pour les enfants et les adolescents aujourd'hui ?, 2013, Dossier d'étude n° 163**

**Résumé :** L'étude est conduite sur la base d'entretiens téléphoniques menés auprès d'un échantillon national de 2551 familles ayant un ou plusieurs enfants âgés de 5 à 19 ans, interrogés au cours de l'année 2011. Elle permet de montrer que les accueils collectifs de loisirs et les colonies contribuent à réduire les inégalités d'accès aux vacances, dans un contexte où celles-ci sont en augmentation (en 2011, en dessous de 1 500€ de revenus mensuels, un enfant sur deux part en vacances). L'étude permet d'isoler plusieurs objectifs recherchés par les parents (découverte d'autres manières de vivre, apprendre à vivre avec les autres...) et démontre une certaine complémentarité entre les différents dispositifs, bien échelonnés, de l'Alsh à la colonie en passant par les mini-camps parfois organisés par les centres de loisirs.

**4.2.9. Étude sur l'accompagnement au départ en vacances familiales, 2013, Dossier d'étude n° 162**

**Résumé :** Sur la base d'entretiens semi-directifs menés auprès de 80 familles, l'étude montre les effets bénéfiques d'un départ en vacances pour une famille en difficulté (notamment en termes de renforcement du lien social et d'estime de soi). Elle identifie en outre plusieurs pistes de réflexion : « adapter l'offre d'accompagnement aux spécificités du public » (!), continuer

d'impliquer davantage les familles et se substituer le moins possible à l'allocataire, proposer des objectifs à remplir par les bénéficiaires en amont du projet, par exemple.

#### **4.2.10. Étude évaluative de la politique familiale jeunesse - Expérimentations adolescents (2010-2012), 2012, Dossier d'étude n° 158**

Résumé : Grâce à une approche monographique et à des entretiens individuels menés auprès des décideurs, des opérateurs et des bénéficiaires des dispositifs expérimentés, l'étude conclut au succès de l'opération « Expérimentations adolescents », qui a permis de financer des projets innovants à destination de ce public. Il a permis de conforter des initiatives existantes, tout en remplissant un objectif qui n'était pas prévu initialement, à savoir inviter les jeunes à se professionnaliser.

#### **4.2.11. L'accès aux droits et dispositifs sociaux des jeunes - 2017**

Objectif : produire une synthèse sur l'état des connaissances sociologiques et statistiques sur l'accès aux dispositifs et droits sociaux des jeunes.

Publications : [RPSF](#) n°125.

Résumé : L'article présente une synthèse des connaissances sur l'accès aux dispositifs et droits sociaux des jeunes adultes. Le public des 16-24 ans est de plus en plus couvert par les prestations servies par les Caf (41 % étaient couverts familialement ou individuellement en 2017), malgré une connaissance assez hétérogène des dispositifs selon les groupes sociaux. La structure du système français de protection sociale, fondé sur la famille, ne facilite par ailleurs pas l'accès des plus jeunes aux différentes prestations auxquelles ils ont pourtant droit. Des éléments quantitatifs sur l'accès aux droits sont ensuite présentés (63 % des 16-24 ans n'habitant plus chez leurs parents perçoivent des revenus sociaux en 2017, un RSA jeune qui ne rencontre pas son public avec 10 000 jeunes seulement le percevant à fin 2016, des aides au logement connus de 90 % d'entre eux et plébiscitées...). Les jeunes renonceraient plus fréquemment à l'accès au soin, sans qu'une mesure précise du non recours ne soit proposée. Enfin, moins d'un cinquième des 18-24 ans au chômage perçoit une allocation en raison de ce statut tandis que les dispositifs d'insertion dans l'emploi et d'accès à la formation professionnelle apparaissent inadaptés, notamment dans le cas des 17% de jeunes de 15 à 29 ans qui ne sont, en 2015, ni à l'école, ni en emploi, ni en formation (NEET).

### **4.3. Politique territoriale des Caf**

#### **4.3.1. Guide d'appui à l'évaluation des Conventions territoriales globales (CTG) - 2022**

Objectif : outiller les Caf dans l'évaluation de leur CTG en produisant un guide comportant des repères, des conseils et des outils inspirants élaborés par des Caf.

#### **4.3.2. Évaluation de la préfiguration des schémas départementaux des services aux familles (SDSF) - 2019**

Publication : [Dossier d'étude](#) n°202.



**Résumé :** L'étude repose sur neuf monographies qui permettent de constater une grande diversité dans l'appropriation de l'exercice des SDSF par les acteurs locaux de la politique de soutien à la parentalité, notamment du point de vue de leur gouvernance. Si elle note des effets bénéfiques, du point de vue de la communication entre les acteurs par exemple, elle relève également le manque d'outils de pilotage communs (absence de tableaux de bord et de critères partagés d'évaluation), défauts qui paraissent en partie corrigés dans les nouvelles générations de SDSF. Peu de schémas envisagent par ailleurs la réalisation d'actions menées en commun entre les différents partenaires, tandis que le rapprochement des politiques petite enfance et parentalité n'apparaît pas évident.

### 4.3.3. Étude exploratoire sur l'évaluation des effets de l'animation de la vie sociale (AVS) - 2021

**Objectif :** mieux connaître les travaux d'évaluation de l'AVS à l'œuvre et les travaux académiques autour des effets de l'AVS : quels enseignements méthodologiques en tirer ? Quelles pistes en tirer pour des évaluations futures ?

**Publications :** [Dossier d'étude](#) n°220 et [L'e-ssentiel](#) n°200.

**Résumé :** La DSER de la Cnaf a réalisé entre 2019 et 2020 une analyse des démarches d'évaluation de l'AVS, à partir de travaux d'évaluation locaux et nationaux, de travaux académiques et de témoignages de représentants des structures concernées. Cette analyse permet de dégager quatre grands enseignements. L'AVS est un objet complexe, multiforme, dont le développement dépend du degré d'engagement des habitants concernés et de la construction d'une politique de territoire. Elle emporte des effets sur les individus (prévention de l'isolement, accessibilité des droits, « capacitation », etc.), et sur les territoires (renforcement du lien social). L'analyse révèle l'existence de deux conceptions opposées de l'AVS, ce qui complique l'évaluation de l'exercice : pour certains, la participation d'un habitant à la gouvernance d'une structure est une réussite, tandis que pour d'autre, le critère de réussite principal en matière de participation des habitants est celui de la prise en compte des avis des habitants, à travers une forme de participation démocratique qui vise à transformer l'ordre social, au-delà de la première option qui limite le rôle de l'AVS à une amélioration de la cohésion. Enfin, l'étude liste quelques défis méthodologiques à relever. Certains sont inhérents à toute démarche d'évaluation - choix de la méthode, création de référentiels, articulation entre les données collectées, souvent de sources différentes – d'autres plus spécifiques – comme la difficulté à mettre en place des indicateurs pour mesurer des éléments tels que le « bien-être » ou la « confiance en soi » d'une population.



## **ANNEXE V**

### **Liste des personnes rencontrées**

# SOMMAIRE

<b>1. CABINETS DES MINISTRES, ADMINISTRATION CENTRALE ET ORGANISMES RATTACHÉS AUX MINISTÈRES.....</b>	<b>1</b>
1.1. Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique.....	1
1.2. Cabinet du ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique.....	1
1.2.1. <i>Cabinet du ministre délégué, chargé des Comptes publics</i> .....	1
1.2.2. <i>Direction du budget</i> .....	1
1.3. Ministère de la Santé et de la prévention.....	1
1.3.1. <i>Cabinet du ministre des Solidarités</i> .....	1
1.3.2. <i>Direction de la sécurité sociale (DSS)</i> .....	1
1.3.3. <i>Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)</i> .....	2
1.3.4. <i>Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (DILP)</i> .....	2
1.4. Ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse.....	2
1.4.1. <i>Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA)</i> .....	2
<b>2. CAISSE NATIONALE D'ALLOCATIONS FAMILIALES ET SON RÉSEAU.....</b>	<b>2</b>
2.1. Caisse nationale d'allocations familiales.....	2
2.1.1. <i>Présidence</i> .....	2
2.1.2. <i>Direction générale</i> .....	2
2.1.3. <i>Direction des statistiques, des études et de la recherche (DSER)</i> .....	2
2.1.4. <i>Direction des politiques familiales et sociales</i> .....	3
2.2. Caisses d'allocations familiales (Caf).....	3
2.2.1. <i>Caf du Pas-de-Calais (62)</i> .....	3
2.2.2. <i>Caf des Hauts-de-Seine (92)</i> .....	3
<b>3. PARTENAIRES DE LA BRANCHE FAMILLE AU TITRE DES ACTIONS FINANCÉES PAR LE FNAS.....</b>	<b>4</b>
3.1. Organismes de recherche.....	4
3.1.1. <i>Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques de Sciences Po</i> .....	4
3.2. Acteur du secteur de l'animation de la vie sociale.....	4
3.2.1. <i>Centre social et culturel Valérie Méot</i> .....	4

## **1. Cabinets des ministres, administration centrale et organismes rattachés aux ministères**

### **1.1. Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique**

#### **1.2. Cabinet du ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique**

- ◆ M<sup>me</sup> Clémence Lenoir, conseillère en charge de la macroéconomie ;
- ◆ M. Nicolas Gelli, conseiller en charge de la fiscalité du ministre de l'économie, des finances, de la souveraineté industrielle et numérique.

##### **1.2.1. Cabinet du ministère délégué, chargé des Comptes publics**

- ◆ M<sup>me</sup> Marion Marty, conseillère comptes sociaux et transformation publique.

##### **1.2.2. Direction du budget**

- ◆ M<sup>me</sup> Marie Chanchole, sous directrice en charge des finances sociales ;
- ◆ M. Louis Degorce, chef du bureau des comptes sociaux et de la santé (suivi caisses – négo COG) ;
- ◆ M. Jean Fournier, chef du bureau solidarité insertion ;
- ◆ M<sup>me</sup> Catherine Kraj, adjointe chef de bureau solidarité insertion chargée du suivi du FNAS ;
- ◆ M. Jules Crépin, adjoint au chef de bureau solidarité insertion.

### **1.3. Ministère de la Santé et de la prévention**

#### **1.3.1. Cabinet du ministre des Solidarités**

- ◆ M. David Blin, directeur adjoint du cabinet du ministre des Solidarités, chef du pôle petite enfance, familles et solidarités.

#### **1.3.2. Direction de la sécurité sociale (DSS)**

- ◆ M. Morgan Delaye, chef de service adjoint au directeur ;
- ◆ M<sup>me</sup> Stéphanie Gilardin, sous-directrice de la 2<sup>ème</sup> sous-direction (« Accès aux soins, prestations sociales et accidents du travail ») ;
- ◆ M<sup>me</sup> Marion Muscat, adjointe à la sous-directrice de la 2<sup>ème</sup> sous-direction ;
- ◆ M<sup>me</sup> Anouk Canet, cheffe du bureau 2B (« Prestations sociales et aides au logement ») ;
- ◆ M<sup>me</sup> Emmanuelle Barsky, adjointe à la cheffe du bureau 2B ;
- ◆ M. Steven Carro, chargé de mission, accueil collectif des jeunes enfants.

### **1.3.3. Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)**

- ◆ M. Jean-Benoît Dujol, directeur général de la cohésion sociale ;
- ◆ M. Benjamin Voisin, chef du service des politiques sociales et médicosociales ;
- ◆ M. Benjamin Darnand, sous-directeur de l'inclusion sociale, l'insertion et la lutte contre la pauvreté ;
- ◆ M<sup>me</sup> Anne Morvan-Paris, sous-directrice de l'enfance et de la famille.

### **1.3.4. Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (DILP)**

- ◆ M<sup>me</sup> Cécile Tagliana, déléguée interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté ;
- ◆ M<sup>me</sup> Nadia Hamour, conseillère enfance, éducation, jeunesse ;
- ◆ M<sup>me</sup> Chloé Ravouna, conseillère santé et droits.

## **1.4. Ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse**

### **1.4.1. Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA)**

- ◆ M. Thibaut de Saint Pol, directeur de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative ;
- ◆ M. Gilles Nedelec, sous-directeur de l'éducation populaire ;
- ◆ M. Benoit Coquille, secrétaire général du Comité de Filière.

## **2. Caisse nationale d'allocations familiales et son réseau**

### **2.1. Caisse nationale d'allocations familiales**

#### **2.1.1. Présidence**

- ◆ M<sup>me</sup> Isabelle Sancerni, présidente du conseil d'administration de la Cnaf.

#### **2.1.2. Direction générale**

- ◆ M. Nicolas Grivel, directeur général ;
- ◆ M. Frédéric Vabre, directeur de cabinet du directeur général.

#### **2.1.3. Direction des statistiques, des études et de la recherche (DSER)**

- ◆ M. Arnaud Rozan, directeur général délégué chargé du pilotage stratégique et de la coordination des évaluations ;
- ◆ M<sup>me</sup> Virginie Gimbert, responsable du département recherche et valorisation scientifique ;
- ◆ M<sup>me</sup> Jeanne Moenacley, responsable du pôle recherche et innovation ;

## **Annexe V**

- ◆ M<sup>me</sup> Mélanie Berardier, responsable du pôle analyse des services branche Famille et ingénierie statistique ;
- ◆ M<sup>me</sup> Justinia Clément, statisticienne.

### **2.1.4. Direction des politiques familiales et sociales**

- ◆ M. Frédéric Marinacce, directeur général délégué chargé des politiques familiales et sociales ;
- ◆ M. Vincent Nicolle, directeur du département gestion et financement de l'action sociale ;
- ◆ M. Gwenaël Larmet, responsable du pôle financement de l'action sociale.

#### **2.1.4.1. Département insertion et cadre de vie**

- ◆ M. Stanislas Rousteau, responsable adjoint du département ;
- ◆ M. Eric Desroziers, conseiller politiques d'animation de la vie sociale ;
- ◆ M<sup>me</sup> Virginie Dubus, conseillère politique sur les volets aide au domicile, accès aux droits et AFI ;
- ◆ M<sup>me</sup> Carole Vézard, conseillère politiques travail social et AFI.

#### **2.1.4.2. Département enfance, jeunesse et parentalité**

- ◆ M<sup>me</sup> Céline Marc, directrice du département ;
- ◆ M<sup>me</sup> Edith Voisin, responsable du pôle « enfance, jeunesse, parentalité ».

## **2.2. Caisses d'allocations familiales (Caf)**

### **2.2.1. Caf du Pas-de-Calais (62)**

- ◆ M. Jean-Jacques Pion, directeur ;
- ◆ M. François-Hervé Mahieu, directeur comptable et financier ;
- ◆ M. Nicolas Rousseau, directeur adjoint ;
- ◆ M<sup>me</sup> Guénaëlle Mekouontchou : sous-directrice en charge de l'action sociale.

### **2.2.2. Caf des Hauts-de-Seine (92)**

- ◆ M<sup>me</sup> Emmanuel Gouault, directeur ;
- ◆ M. David Quairel, directeur comptable et financier ;
- ◆ M<sup>me</sup> Lorraine Canton, directrice-adjointe chargée de l'offre de service prestations et action sociale ;
- ◆ M<sup>me</sup> Domitille Alban, responsable du service expertise et développement territorial ;
- ◆ M<sup>me</sup> Aurélie Maritaz, responsable du pôle vie sociale et parentalité ;
- ◆ M. Adlen Mezghache, responsable du pôle financement et action sociale ;
- ◆ M. Eric Souville, responsable des interventions financières.

### **3. Partenaires de la branche Famille au titre des actions financées par le Fnas**

#### **3.1. Organismes de recherche**

##### **3.1.1. Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques de Sciences Po**

- ◆ M<sup>me</sup> Anne Revillard, directrice ;
- ◆ M. Corentin Pecot, assistant de recherche.

#### **3.2. Acteur du secteur de l'animation de la vie sociale**

##### **3.2.1. Centre social et culturel Valérie Méot**

- ◆ M<sup>me</sup> Adeline du Drensay, directrice de l'association Mosaic (association gestionnaire du centre Valérie Méot) ;
- ◆ M. Rachid Ouadfel, directeur adjoint de l'association Mosaic ;
- ◆ M. Marc Vignau, trésorier de l'association Mosaic ;
- ◆ M<sup>me</sup> Sophie Morlet, déléguée de la fédération des centres sociaux des Hauts-de-Seine.

**PIÈCE JOINTE**

**Lettre de mission**





**GOUVERNEMENT**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

Pièce jointe

*Les Ministres*

*Paris, le - 9 FEV. 2023*

D- 23 002707

**NOTE**

**A**

**Madame la cheffe du service de l'inspection générale des finances,**

**Monsieur le chef du service de l'inspection générale des affaires sociales**

Objet : Fonds national d'action sociale de la branche famille – hors petite enfance

La branche famille se distingue par rapport aux autres branches du régime général de la sécurité sociale par l'importance de ses dépenses d'action sociale. Les dépenses du Fonds national d'action sociale (FNAS), qui permet de financer ces prestations extra-légales, ont ainsi connu une croissance dynamique, passant de 4,65 Md d'euros en 2012 à 5,6 Md d'euros en 2022.

Si le FNAS est particulièrement mobilisé pour le financement des dépenses liées à l'accueil du jeune enfant, qui représente environ 64% de ses dépenses, il permet également de financer des dépenses variées et financièrement conséquentes relatives au temps libre des enfants et de la famille, ainsi qu'à la parentalité. Ce financement prend principalement la forme de prestations de service, et plus minoritairement d'aides individuelles aux familles.

Dans le cadre de la négociation en cours de la convention d'objectif et de gestion de la CNAF, et si l'effet levier du financement par le FNAS de places d'accueil du jeune enfant est mieux connu et mieux documenté, il apparaît aujourd'hui nécessaire d'avoir une vision davantage précise des autres dépenses du FNAS et de leur efficience.

Il est donc proposé de mener une revue des dépenses sur les dépenses du FNAS de la CNAF, en excluant les dépenses relatives à la petite enfance, dépenses qui devraient par ailleurs être amenées à augmenter dans les années à venir pour concrétiser la volonté politique affirmée de construire un « service public de la petite enfance ».

Pour être utiles à la négociation de la COG, les conclusions de cette mission devraient impérativement être connues au 1er trimestre 2023.

La mission analysera la performance de la branche famille et l'opportunité de son intervention dans ses missions autres que l'accueil du jeune enfant. Elle examinera les missions relatives à la jeunesse et à la parentalité. L'implication de la branche famille dans le financement des accueils de loisirs avec ou sans hébergement étant majeure, les actions menées en matière d'égal accès aux vacances et aux loisirs, et, plus spécifiquement, l'investissement dans la mise en œuvre du plan mercredi seront analysés. Une analyse des actions de la branche famille en matière de soutien à la parentalité, domaine dont l'ordonnance du 19 mai 2021 a conforté l'appartenance aux politiques familiales, serait également souhaitée. Elle s'attachera à veiller à l'articulation des actions déployées par la CNAF avec celles des autres acteurs intervenant sur ce champ, notamment au titre des 1000 premiers jours, dans le contexte du déploiement des comités départementaux des services aux familles institués par la même ordonnance.

14 avenue Duquesne – 75350 PARIS SP 07  
Téléphone : 01 40 56 60 00

## Pièce jointe

La mission s'intéresserait notamment à la pertinence du niveau et des modalités de cofinancement par la branche famille pour chacune de ces catégories de dépenses, ainsi qu'à la pertinence du ciblage des territoires ou des publics par ces différents dispositifs



Jean-Christophe COMBE



Gabriel ATTAL