

Paris, le 18 décembre 2013

Le Directeur général

Lettre circulaire n°2013-205

Mesdames et Messieurs les directeurs
des caisses d'Allocations familiales

Objet : Déploiement de la convention territoriale globale (Ctg)

Mesdames les directrices,
Messieurs les directeurs,

La convention d'objectifs et de gestion (Cog) signée par la Cnaf et l'Etat pour la période 2013 à 2017 renforce la territorialisation des politiques familiales et sociales (fiche thématique n°5).

La convention territoriale globale (Ctg), expérimentée de 2009 à 2011 par seize Caf et leurs partenaires, est ainsi étendue à toutes les Caf.

Elle poursuit une double logique :

- décliner les orientations nationales de la branche Famille et ses missions sur un territoire en partenariat avec une ou plusieurs collectivités territoriales ;
- s'accorder sur un projet social de territoire adapté aux besoins des habitants et des familles sur la base d'un diagnostic partagé.

Elle constitue un cadre politique de référence où l'ensemble des interventions et des moyens offert par la branche Famille est mobilisé.

En ce sens elle est un levier pour :

- favoriser la coordination avec les collectivités territoriales ;
- partager un plan d'actions adapté aux besoins du territoire et impulser des projets prioritaires ;
- rendre lisible l'action de la branche Famille à l'échelle d'un territoire en référence à ses missions ;
- gagner en efficience et rationaliser les engagements contractuels.

En affirmant les priorités institutionnelles et en communiquant mieux sur les politiques mises en œuvre, la Ctg vise à faciliter la gestion des échanges avec les partenaires de la branche Famille et, ainsi, améliorer les offres de service à destination des allocataires.

A cet effet, dans la continuité de votre contrat pluriannuel d'objectifs et de gestion (Cpog), vous identifierez les territoires sur lesquels il convient de renforcer la synergie des interventions.

La Cnaf sera particulièrement attentive à leur déploiement et à leur articulation avec les conventions financières de type « Cej », les schémas thématiques (petite enfance et parentalité, animation de la vie sociale, etc.) ou les plans d'accessibilité aux services.

La présente lettre circulaire vise à préciser les éléments de cadrage de la mise en œuvre des Ctg et à mettre l'accent sur les enjeux de son déploiement. Elle sera complétée tout prochainement par une série d'outils méthodologiques (guide enrichi des supports élaborés par les Caf expérimentatrices, base Lotus assortie d'un espace personnalisé par Caf) et par des réunions d'information.

1ERE PARTIE : LES ENJEUX ET PERSPECTIVES DU DEPLOIEMENT DES CTG

1. La Ctg constitue une démarche stratégique à même de structurer et valoriser l'offre globale de service de la branche Famille

La branche Famille accompagne l'ensemble des familles dans toute leur diversité dans le cadre d'une offre de service combinant le versement des prestations et la mise en œuvre d'une action sociale et familiale préventive.

De ce fait, l'ensemble de ses actions tend à préparer l'avenir, par l'investissement dans la jeunesse, le soutien aux parents dans leur rôle de parent de même que le développement d'une offre d'accueil collectif et individuel de la petite enfance à même de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle.

Son intervention favorise l'intégration des familles dans leur environnement et contribue à la cohésion sociale sur les territoires en s'appuyant sur sa politique d'animation de la vie sociale, le maintien dans le logement, etc. Elle participe également au soutien des familles confrontées à des difficultés temporaires en renforçant leur autonomie et en préservant ou rétablissant l'équilibre des relations familiales.

Le rôle de la branche Famille se prolonge par diverses politiques publiques essentielles pour le quotidien des familles dont les engagements communs de l'Etat et de la branche Famille sont inscrits dans la Cog. Tel est notamment le cas de la politique du logement, dont les volumes financiers des prestations impactent fortement les territoires. Sans prétention à l'exhaustivité, il en va de même de l'engagement en faveur de la politique de la ville, de la prise en compte du handicap ou encore de l'égalité entre les femmes et les hommes.

Dès lors, l'offre de service proposée par les Caf concerne potentiellement les politiques de l'enfance, de la jeunesse, du soutien à la parentalité, de l'aide à domicile, de l'animation de la vie sociale, du logement et l'amélioration du cadre de vie, de l'insertion, du handicap, sans oublier l'accès aux droits et aux services.

Sur l'ensemble de ces champs, les Caf poursuivent trois objectifs essentiels :

- mieux accompagner les familles en leur permettant d'accéder à l'ensemble de leurs droits et en développant les équipements et services ;
- soutenir un continuum d'interventions dans l'ensemble de leurs champs de compétence ;
- améliorer la qualité de service en appuyant les collectivités territoriales dans la structuration progressive d'une véritable politique locale dans les champs d'intervention institutionnelle.

La Ctg permet de décliner les politiques nationales de manière structurée tout en objectivant les moyens (financiers, humains, partenariaux, etc.) déployés par les Caf sur leur territoire. Il est ainsi possible d'articuler et de décliner sur un territoire les intentions du schéma directeur des politiques familiales et sociales et du plan d'accessibilité aux services prévus dans le Cpog.

2. La démarche procède d'une orientation politique portée par le conseil d'administration ainsi que d'un pilotage volontariste et resserré porté par la direction de la Caf

La Ctg constitue un cadre politique et non un outil de gestion modifiant ou se rajoutant aux dispositifs déjà existants car elle affiche l'ambition de travailler sur les territoires pour mettre en œuvre un projet politique global favorisant l'accès aux droits, le développement et l'adaptation des équipements, services et interventions sociales aux familles.

C'est la raison pour laquelle les Conseils d'administration des Caf ont un rôle essentiel dans la démarche.

La Ctg est une démarche exigeante en terme de cohérence interne et de décloisonnement des services. Elle favorise une dynamique associant l'ensemble des métiers des Caf dans l'approche d'un territoire de façon à croiser les regards, enrichir la connaissance du territoire et en connaître les besoins : experts thématiques, chargés d'études, conseillers techniques territoriaux, techniciens prestations légales, travailleurs sociaux, etc.

De ce fait, il importe de vous doter d'une organisation à même d'animer l'offre globale de service sur un territoire et de vous appuyer, à toutes les étapes de sa mise en œuvre, sur un pilotage resserré des équipes de direction.

L'extension de la démarche à toutes les Caf et à un nombre significatif de collectivités territoriales constitue un projet prioritaire dont les effets feront l'objet d'un suivi dans le cadre de la présente Cog.

A ce titre, il vous est demandé d'inscrire la démarche dans votre contrat pluriannuel d'objectifs et de gestion. Pour les Caf l'ayant expérimenté lors de la précédente Cog, la démarche doit être étendue à de nouvelles collectivités territoriales.

En fonction du contexte local, vous pouvez choisir de mettre en œuvre la démarche :

- soit aux deux échelons (échelon départemental et échelon local) ;
- soit uniquement à l'échelon local.

Un accord à chacun de ces deux échelons constitue une démarche plus aboutie et plus souhaitable pour :

- conforter le positionnement et le champ d'intervention de la Caf en clarifiant le champ institutionnel vis à vis du conseil général ;
- poser les priorités respectives de chacun des deux intervenants au regard des besoins repérés sur le territoire ;
- définir et mettre en œuvre un projet global de territoire découlant et s'inscrivant en cohérence avec les priorités d'intervention identifiées sur le département, dans le respect des champs d'intervention de chacun.

La recherche d'un accord cadre avec le conseil général ne doit pas fragiliser les Caf ni constituer un élément bloquant. A cet effet, vous apprécierez l'opportunité d'impulser la démarche par des Ctg communales ou intercommunales pour formaliser une méthodologie commune et capitaliser des partenariats de terrain pertinents.

La Ctg constitue une entrée privilégiée pour traiter des enjeux liés à un meilleur maillage territorial de l'offre de service du fait de l'approche globale des problématiques, notamment sur le champ de l'enfance et de la parentalité. Elle constitue un levier supplémentaire pour organiser et activer le partenariat avec les territoires prioritaires et impulser un schéma de développement des services aux familles.

Les collectivités avec lesquelles vous avez déjà structuré une démarche contractuelle (avec le contrat « enfance et jeunesse » (Cej) notamment) peuvent être sollicitées afin de franchir un cap supplémentaire dans la programmation politique.

3. Les Caf disposent d'atouts pour initier une approche territoriale globale et, au delà d'un rôle de prestataire de service ou de simple financeur, se positionner dans un rôle de coordonnateur des politiques sociales et familiales sur un territoire

Dans le cadre des réflexions liées à la modernisation de l'action publique (Map), les atouts des Caf ont été soulignés :

- une organisation en réseau couvrant l'intégralité du territoire, avec à la fois un pilotage national et une démarche au plus près des territoires ;
- une capacité d'expertise (avec des instruments d'expertise innovants tels qu'Imaje, pour le diagnostic, et Travelling pour le suivi du développement de l'offre) ;
- une démarche contractuelle qui permet de mobiliser et de fédérer les partenaires ;
- une implication importante des Caf dans le pilotage et l'animation de différents dispositifs (accompagnement à la parentalité, petite enfance, etc.) ;
- la stabilité des financements et la maîtrise des dépenses.

En outre, elles jouent un rôle majeur dans l'élaboration des diagnostics du fait de leur expertise, de leur connaissance précise des publics allocataires et grâce à l'action des professionnels (travailleurs sociaux, conseillers techniques, agents de développement social local).

Elles disposent également d'un savoir faire dans l'accompagnement méthodologique et financier apporté aux porteurs de projet (diagnostic, aide à la décision, montage technique, évaluation).

Enfin, elles développent une expertise pour susciter un « travail en réseau » entre les différents acteurs et favoriser la participation des habitants dans l'élaboration des actions. Ainsi en est-il des schémas directeurs de l'animation de la vie sociale, point d'appui à la mobilisation des principaux partenaires du secteur.

Au vu de la proximité des acteurs et des synergies souhaitables entre ces deux types de services aux familles, le 17 juillet 2013, le comité interministériel de modernisation de l'action publique (CIMAP) a arrêté les grands axes de la réforme de la gouvernance de la petite enfance et de la parentalité en décidant que leurs instances locales de gouvernance seraient regroupées au sein de commissions départementales des services aux familles.

Ces dernières, présidées par les préfets de département, se substitueront à terme aux commissions départementales d'accueil du jeune enfant (Cdaje) et aux coordinations départementales de soutien à la parentalité. Ces commissions élaboreront des schémas départementaux des services aux familles. Ils contiendront un diagnostic partagé, les actions de développement de l'offre d'accueil des jeunes enfants et d'accompagnement à la parentalité que les acteurs s'engagent à conduire, ainsi que l'accompagnement financier renforcé en direction des territoires prioritaires (fonds de rééquilibrage territorial inscrit dans la Cog).

Pour préparer la mise en place de cette nouvelle organisation, le gouvernement a décidé que ce dispositif pourrait être préfiguré dans quinze départements, en adoptant des schémas départementaux de services aux familles sur la base du volontariat (cf. liste en annexe 1).

Les principaux objectifs de la phase de préfiguration consistent à :

- renforcer le partenariat/la coordination entre les acteurs au service du jeune enfant et de ses parents ;
- conforter l'approche territorialisée du pilotage de la politique de la petite enfance et du soutien à la parentalité ;
- élaborer une politique partagée de la petite enfance et du soutien à la parentalité valorisant les enjeux éducatifs communs et les compétences parentales ;
- tester la démarche d'identification concertée des territoires prioritaires éligibles au fonds de rééquilibrage en matière d'accueil de la petite enfance.

L'ensemble de la démarche doit mettre l'accent sur les complémentarités et convergences entre les dispositifs ou les opérateurs, dans une logique de synergie et de transversalité.

Ce travail coopératif vise à aboutir à la rédaction de schémas départementaux de services aux familles, correspondant aux besoins des familles sur le territoire concerné. Afin de favoriser leur adoption rapide, d'autant que des travaux ont déjà pu être engagés en ce sens au sein des départements préfigurateurs, leur élaboration est simplifiée. Elle permet de préfigurer une méthode, et d'en tirer les enseignements en vue de la mise en place de schémas sur l'ensemble du territoire.

Ces schémas auront vocation à être insérés dans la Ctg.

4. Les perspectives à moyen terme

La Cog 2013-2017 prévoit une montée en charge en matière de Ctg avant de passer à une étape supplémentaire.

Cette démarche doit être corrélée avec un autre axe fort de la Cog 2013-2017 : tendre vers une application homogène des prestations de service (dont la prestation de service unique - Psu) sur l'ensemble du territoire dans un souci d'équité entre les familles, les territoires et les gestionnaires.

Ces pistes d'évolution ont pour objectif de conjuguer les enjeux de pilotage, d'équité et de lisibilité des interventions de la branche Famille :

- renforcer le pilotage dans le cadre d'un schéma territorial avec les collectivités territoriales ;
- mettre en place un financement à l'activité unique, lisible et équitable en direction des gestionnaires.

Ces deux démarches peuvent être conduites de concert. Elles ont vocation à se rejoindre en vue de la prochaine Cog, la trajectoire envisagée étant la suivante :

- disposer à terme d'un cadre contractuel rénové pour redonner du sens aux actions et engagements des Caf, en distinguant :
 - la convention signée avec la collectivité territoriale où sont mobilisées les actions relatives à un projet politique, au pilotage et au diagnostic ;
 - l'accompagnement technique et financier pour aider au fonctionnement des structures ;
- généraliser les prestations de service simplifiées en renforçant le cadre politique global pour mieux définir, structurer et financer les interventions sur un territoire.

2EME PARTIE : LES ELEMENTS DE CADRAGE DE LA MISE EN ŒUVRE DES CTG

Réalisée dans le cadre d'une démarche partenariale, la Ctg se concrétise par la signature d'un accord cadre politique entre la Caf et une ou plusieurs collectivités territoriales, sur une période pluriannuelle de quatre ans :

- le conseil général à l'échelon départemental ;
- et/ou la commune ou la communauté de communes à l'échelon local.

Quel que soit l'échelon de signature, les engagements que vous prendrez devront être élaborés dans le respect, d'une part, de la Cog signée entre l'Etat et la Cnaf et, d'autre part, des compétences et de la libre administration de chaque partenaire.

La Ctg n'a pas vocation à définir le contenu des orientations ou les moyens d'intervention de la branche Famille, ces derniers l'étant dans le cadre de la Cog, mais à en faciliter la déclinaison sur les territoires.

Afin de mieux répondre aux spécificités des territoires, la planification politique d'une collectivité territoriale doit tenir compte des partenaires et services présents, être pensé dans son environnement et être adapté :

- aux besoins du public (problématique de logements indécents, de forte précarité économique et sociale ou au contraire de sur représentation de familles bi-actives, problématique du manque de transports, des expulsions etc.) ;
- aux besoins du territoire (zone urbaine sensible, zone rurale, zone péri-urbaine, problématique de désertification des services publics, d'enclavement, de difficulté de transport, etc.).

1. La Ctg clarifie, coordonne et rend visibles les interventions des acteurs sur le territoire

La Ctg vise à renforcer l'efficacité, la cohérence et la coordination des actions en direction des habitants d'un territoire. A cet effet, elle recense l'ensemble des interventions (qu'elles soient d'ores et déjà mises en œuvre ou qu'elles soient potentiellement à développer) de chaque acteur et précise l'articulation de ces interventions.

Cette coordination est d'autant plus importante que la plupart des interventions portent sur des champs de compétence partagées, sans chef de file clairement désigné : parentalité, petite enfance, temps libre, familles vulnérables, etc.

La définition préalable d'un cadre de référence politique pertinent pour la Caf permet de renforcer la lisibilité de ses interventions au regard de ses partenaires. Cette dynamique est l'occasion d'identifier, au sein des domaines de compétences respectifs et/ou partagés avec le conseil général, les champs et niveaux d'intervention de chacun.

Elle se conçoit en cohérence avec les compétences des différents acteurs intervenant dans le champ des politiques familiales et sociales (Etat, collectivités territoriales, etc.), chacun restant sur son champ de compétence. Il va de soi que la Ctg n'a pas vocation à faire intervenir la Caf sur l'ensemble des compétences des partenaires signataires.

La Ctg facilite l'articulation avec les commissions partenariales existantes en faisant référence aux schémas thématiques dont elles ont la charge (commission départementale d'accueil du jeune enfant, comité départemental de soutien à la parentalité dans l'attente des dispositions législatives relatives aux schémas territoriaux des services aux familles, commission de l'animation de la vie sociale, pacte territorial d'insertion, etc.).

La Ctg est également un vecteur d'affichage des priorités institutionnelles et des moyens financiers déployés par les Caf sur les territoires concernés, tant au titre des prestations légales que des interventions sociales. La Ctg permet de créer une dynamique pour de nouveaux axes de progrès.

2. La Ctg permet de partager un plan d'actions adapté aux besoins du territoire et d'impulser des projets prioritaires

Chaque Ctg est obligatoirement et systématiquement adossée à un diagnostic partagé des besoins du territoire. Sur cette base, vous veillerez à vous accorder avec la ou les collectivités signataires sur les priorités et un plan d'actions détaillé.

Le diagnostic vise à objectiver les besoins à partir d'une vision globale des ressources, des problématiques, des moyens mobilisés sur le territoire.

Cette phase essentielle de la démarche doit être mise en œuvre dans une double perspective :

- identifier les complémentarités en mobilisant l'ensemble des acteurs du territoire ;
- déterminer les axes d'interventions prioritaires à partir d'une vision d'ensemble des problématiques du territoire.

L'analyse des besoins en amont garantit la bonne implantation territoriale des services et des interventions sociales, le bon dimensionnement des équipements. Cela passe notamment par l'analyse de la densité du service public, la coordination des acteurs de l'accès aux droits, etc.

Ainsi, s'agissant du champ de la territorialisation des politiques petite enfance et du rééquilibrage de l'offre d'accueil des jeunes enfants, la Ctg doit offrir un cadre d'intervention, de partenariat et de cofinancement sur le secteur concerné, en cohérence avec les schémas existants ou en devenir.

En valorisant l'ensemble des actions conduites sur le territoire, certains partenaires ont pu mieux appréhender l'ensemble des problématiques, mesurer les avancées, opérer des choix et impulser de nouveaux projets.

Ainsi, la vision globale et partagée des besoins engage les partenaires à définir une programmation des actions à mettre en œuvre. Cette programmation permet de fixer des priorités et facilite les arbitrages.

3. La Ctg permet de gagner en efficience et de rationaliser les engagements contractuels

Le contexte actuel se caractérise à la fois par une évolution des besoins des familles nécessitant une prise en compte globale de leur situation et une contrainte financière nécessitant d'articuler et de recentrer les interventions sur des cibles prioritaires (territoires, publics, champs d'intervention, etc.).

Dans le contexte actuel de tension budgétaire, l'approche globale de la Ctg facilite la prise de décision et les choix stratégiques des acteurs. L'enjeu consiste à mettre en cohérence la multiplicité des moyens d'intervention de la branche Famille (prestations légales et action sociale) et ceux des collectivités territoriales de façon à apporter aux familles des réponses efficaces et adaptées.

En outre, la Ctg évite les doublons liés à un travail en silos qui génère une connaissance partielle des compétences et interventions de chacun.

A titre d'exemple, certaines communes envisageaient de développer des portails d'information aux familles alors même que la branche Famille oeuvre à la mise en place du site Internet mon-enfant.fr. Une meilleure connaissance de l'ensemble des interventions de chacun a permis aux communes concernées d'adapter le périmètre de leur projet et de mobiliser les économies générées dans la mise en œuvre d'une offre de service adaptée aux familles.

Egalement, le partage d'informations concernant la fréquentation des habitants dans les différents espaces du territoire a permis de cibler les lieux d'implantation des bornes visio dans des mairies, centres sociaux, maison de l'enfance, de sensibiliser les personnels présents à l'accompagnement des publics dans l'utilisation de ces outils et ainsi d'éviter de créer ou de maintenir une permanence d'accueil physique. A ce titre, la Ctg est un levier pertinent pour décliner le plan d'accessibilité aux services et notamment le maillage des partenaires qui peuvent constituer un relais pertinent en matière d'accès aux droits et facilitateur de l'utilisation des outils administratifs et numériques.

➤ La Ctg permet de rationaliser les conventions existantes

Aujourd'hui, une collectivité territoriale peut être signataire de plusieurs conventions de financements en fonction des champs d'intervention concernés. La Ctg permet de disposer d'un document politique de référence à même de rationaliser efficacement les conventions existantes sur un territoire avec un meilleur pilotage et suivi.

Cette rationalisation est également utile sur les fonctions transversales telles que les fonctions d'ingénierie, de diagnostic, de coordination, d'évaluation et de co-pilotage, l'information des familles et des partenaires, etc.

Par exemple, la fonction de coordination en matière d'enfance de la jeunesse est organisée dans le cadre du « contrat enfance et jeunesse », la coordination de l'animation de la vie sociale est organisée dans le cadre de la prestation de service du schéma directeur et des commissions de coordination de l'animation locale, etc.

➤ **La Ctg prévoit une évaluation systématique et s'inscrit dans une logique objectifs-résultats**

La Ctg permet de passer à d'une logique objectifs-résultats et de rendre-compte de l'efficacité des actions effectuées.

L'évaluation est un préalable à tout renouvellement. Elle doit aboutir, le cas échéant, à une réorientation des projets ou des politiques et une objectivation d'exigences supplémentaires en direction des collectivités.

Comptant sur votre mobilisation dans cette démarche porteuse de sens et revêtant une importance particulièrement stratégique dans le cadre de la Cog 2013-2017, je vous prie de croire, Mesdames les directrices, Messieurs les directeurs, à l'assurance de ma considération distinguée.

Le directeur général de la Cnaf

Daniel Lenoir