

# L'action des Caf entre orientations nationales et autonomie locale

## Le dispositif « Promeneurs du Net »

Gilles Frigoli

Université Côte d'Azur – Unité de recherche Migrations et Société (Urmis),  
maître de conférences en sociologie.

### L'action des Caf entre orientations nationales et autonomie locale

#### Le dispositif « Promeneurs du Net »

Mieux comprendre l'articulation entre les orientations nationales et les logiques d'action à l'œuvre au sein des caisses d'Allocations familiales (Caf), tel est l'objectif de cet article. Les dispositifs encadrés par la Caisse nationale des Allocations familiales mais ayant vocation à être adaptés aux caractéristiques des territoires offrent à cet égard un terrain d'étude intéressant. Une enquête menée à l'échelle d'un département a ainsi porté sur les premiers mois de déploiement d'un programme, les « Promeneurs du Net », destiné à inciter les professionnels de la jeunesse à être davantage présents dans la « *rue numérique* ». L'analyse souligne la diversité des espaces relationnels dans lesquels se construit l'équilibre entre harmonisation et différenciation territoriales des pratiques des Caf.

**Mots-clés :** Branche Famille – Caf – Territoires – Politiques de jeunesse – Réseaux sociaux.

### Action of Family Allowance Funds between national directions and local autonomy

#### The *Promeneurs du Net* program

This article aims to offer a better understanding of how national policy directions connect with local action by Family Allowance Funds. For this purpose, the provisions managed by the National Family Allowance Fund but designed to be adapted to local characteristics form an interesting topic for study. A survey conducted at Department scale focused on the first months during which the *Promeneurs du Net* program was deployed. This program was intended to encourage youth professionals to have greater presence in the 'digital street'. Our analysis emphasizes the diversity of the interactive spaces in which a balance between nationwide harmonization and local differences of Family Allowance Funds' practices can be achieved.

**Keywords:** Family branch – Family allowance fund – Local government – Youth policy – Social media.

La question de l'autonomie dont doivent disposer les caisses d'Allocations familiales (Caf) dans le déploiement des politiques sociales et familiales n'est pas une préoccupation nouvelle pour les acteurs de la branche Famille de la Sécurité sociale. Dans ses formulations successives, cette question épouse les mouvements d'une histoire, celle de la protection sociale, faite de ruptures et de continuités concernant notamment : le contrôle exercé par l'État sur la Sécurité sociale (Nezosi, 2011) ; la place accordée à la notion de territoire dans les politiques sociales (Palier, 1998) ; la manière dont se conçoit le métier de dirigeant local d'un organisme de Sécurité sociale (Haurie, 2015) ; ou encore la part de l'activité des Caf consacrée à l'action sociale, traditionnellement plus territorialisée que la gestion des prestations (Nicolle, 2018).

Cet article n'a toutefois pas pour ambition de caractériser la situation historique dans laquelle se trouve aujourd'hui la branche Famille du point de vue de ces différentes évolutions. Il vise, à partir d'une enquête menée à l'échelle d'un département, à mieux comprendre comment s'articulent concrètement les orientations nationales et les logiques d'action à l'œuvre au sein d'une Caf lorsque celle-ci s'engage dans la mise en œuvre d'un dispositif coordonné par la Caisse nationale des Allocations familiales (Cnaf). Celui dont il est question, les « Promeneurs du Net » (Pdn – encadré 1),

#### Le dispositif « Promeneurs du Net »

Initialement importé de Suède par la caisse d'Allocations familiales (Caf) de la Manche en 2012 puis expérimenté par les Caf du Cher, du Morbihan et de l'Ardèche, le dispositif « Promeneurs du Net » (Pdn) est officiellement lancé au niveau national par la Caisse nationale des Allocations familiales en 2016. Un guide de déploiement diffusé à cet effet prend acte des nouvelles formes de sociabilité mais aussi des nouveaux risques engendrés par la pratique quotidienne d'Internet par un nombre croissant de jeunes, pour encourager les professionnels de la jeunesse à être davantage présents dans la « rue numérique ». Il est ainsi attendu que chaque Caf volontaire constitue, en lien avec ses partenaires locaux, un comité de pilotage chargé de sélectionner des structures du secteur de la jeunesse candidates pour exercer la mission de Pdn. Concrètement, au sein de ces structures, un ou plusieurs professionnels s'engagent à assurer une présence éducative sur Internet (permanences en ligne) dans le cadre de leurs missions habituelles. La coordination et l'animation du réseau doivent être assurées par un acteur local du secteur jeunesse recruté par le comité de pilotage.

est de ce point de vue intéressant car le cadre normatif associé à ce programme conjugue une relative directivité de la part de la Cnaf et une certaine souplesse à l'égard des adaptations locales qui n'ont pas manqué de se produire, ainsi que le souligne l'évaluation nationale du dispositif qui a été menée (Cathelineau et al., 2019). Le programme offre donc un terrain propice à l'analyse empirique (encadré 2) des mécanismes à travers lesquels les Caf, entre intégration au sein de l'entité qu'est la branche Famille et différenciation au nom de leur ancrage territorial, construisent aujourd'hui leur autonomie.

Après être revenu sur le cadrage national opéré par la Cnaf, l'article rendra compte des premiers mois de déploiement du dispositif dans le département étudié en adoptant une approche relationnelle de l'action de la Caf. Par là, il s'agit d'inscrire celle-ci dans un tissu de relations préexistantes qui lient la Caf à la Cnaf, aux autres Caf, à ses partenaires institutionnels, aux acteurs du secteur jeunesse (centres sociaux, missions locales, foyers de jeunes travailleurs, etc.), et que le dispositif vient réinterroger.

#### Le cadrage national : des procédures précises au service d'un projet modulable

Telles qu'elles se donnent à voir dans le guide de déploiement diffusé aux Caf<sup>1</sup>, les orientations privilégiées par la Cnaf inscrivent clairement le dispositif dans le champ des politiques « procédurales » (Lascoumes, 1996). Par là, il faut entendre des programmes d'action dont les objectifs généraux sont destinés à être traduits par des acteurs locaux invités à se concerter selon des procédures précises afin de les adapter aux caractéristiques des territoires. Ainsi, au niveau départemental, sa mise en œuvre doit s'appuyer sur la création de « comités de pilotage » et de « comités techniques » impliquant « les partenaires institutionnels associés aux politiques territoriales éducatives et de la jeunesse, ainsi que les collectivités territoriales associées à la démarche » (p. 6). Partenarial, misant sur la coordination entre les acteurs et les dispositifs existants au point d'en faire une fonction à part entière confiée à une structure externe, le programme privilégie la formule de l'expérimentation soumise à une évaluation. Le guide propose dans ce sens un « tableau de bord » et un outil de « suivi de l'activité », et annonce la création prochaine d'un « outil d'évaluation en ligne » (p. 7).

<sup>1</sup> Voir le site Internet : [https://www.promeneursdunet.fr/sites/default/files/outils\\_accompagnement/guide\\_de\\_deploiement\\_interactif.pdf](https://www.promeneursdunet.fr/sites/default/files/outils_accompagnement/guide_de_deploiement_interactif.pdf) (consulté le 24 juin 2020).

### Méthodologie

Menée dans le cadre d'un partenariat entre le laboratoire Unité de recherche Migrations et Société (Urmis) de l'université Côte d'Azur et la caisse d'Allocations familiales (Caf) étudiée, l'enquête réalisée entre septembre 2017 et septembre 2018 visait à rendre compte des premiers mois de déploiement des « Promeneurs du Net » (Pdn) dans le département concerné. Vingt-deux personnes ont été interrogées : neuf Pdn, sept collaborateurs de la Caf ou de la Caisse nationale des Allocations familiales, quatre membres d'institutions partenaires de la Caf, deux coordonnateurs exerçant dans d'autres départements. À cela s'ajoute l'observation des six réunions d'animation du dispositif organisées par la Caf, des deux journées de formation à la laïcité suivies par les Pdn, de trois séances de sensibilisation aux *fake news* (informations fallacieuses ou infox) assurées par l'un d'entre eux. Les activités numériques des Pdn sur leur page Facebook ont fait l'objet d'une analyse de contenu. Un corpus de textes et de contenus audiovisuels ayant trait au dispositif a été constitué et analysé.

Malgré sa précision et son caractère formel, un tel guide ne ferme pas la porte à l'innovation territoriale. Il crée les conditions d'une adaptation des objectifs du dispositif aux réalités locales en offrant aux acteurs une boîte à outils pour procéder à de tels ajustements. De plus, tels qu'ils sont formulés, ces objectifs laissent aux Caf et à leurs partenaires une marge d'interprétation. La finalité du programme et ce qui est attendu des promeneurs sont certes clairement énoncés. Il s'agit bien de faire en sorte que « *l'éducateur ou l'animateur, intervenant auprès des jeunes, utilise Internet pour tisser des relations de confiance avec eux, individuellement ou collectivement* » (*ibid.*, p. 3). Mais l'ambition que sert un tel projet, comme la gamme des pratiques éducatives qu'il couvre, les publics qu'il cible et les priorités qu'il établit, restent, pour une large part, laissés à l'appréciation des Caf.

Ces dernières héritent de ce point de vue d'un dispositif au spectre large. Le cadre normatif produit par la Cnaf laisse, en effet, relativement ouverte la question des situations et des publics auxquels s'adresse un programme qui n'a pas vocation à créer un nouveau métier, mais à favoriser un tournant numérique chez les acteurs du secteur de la jeunesse. Le champ concerné par les Pdn couvre ainsi tout le domaine des politiques jeunesse, des politiques les plus « douces » (l'animation socioculturelle) aux plus « dures » (la prévention de la délinquance, du suicide, etc.)<sup>2</sup>. Et, dans ce panorama, le thème de la « *radicalisation religieuse* » se voit attribuer une place particulière, de même que celui de la « *laïcité* », entendue comme la réponse la plus appropriée à ce type de phénomène dans un contexte marqué par les attentats de 2015<sup>3</sup>.

D'emblée, le dispositif possède donc une double orientation. D'un côté, il se donne à voir comme un programme réactif, marqué par l'urgence, lié aux circonstances et offensif face à une cause nationale qui met en péril les valeurs de la République. De l'autre, il apparaît comme un programme technique, un outil de plus parmi les nombreux dispositifs qui régulent les politiques de la jeunesse et s'inscrivent, par là, silencieusement et de

manière progressive dans le temps long du changement institutionnel. Et, pour une part, il revient aux Caf de trouver leur voie entre ces options.

### À l'échelon local : le choix de la prudence expérimentale

La Caf étudiée lance le programme en 2017, s'inscrit ainsi dans un mouvement national qui voit progressivement l'ensemble des Caf rejoindre la même année le dispositif. Son déploiement local s'opère aussi dans un contexte particulièrement marqué par les attentats de 2015-2016. Le choix est fait de suivre le guide de déploiement diffusé par la Cnaf, qui permet une mise en œuvre rapide et fournit des outils clés en main afin de vérifier que les procédures sont conformes au cadre national. La direction de la Caf décide toutefois de ne pas donner une trop grande envergure à un dispositif conçu comme expérimental. Il est ainsi prévu de financer une dizaine de promeneurs, ce qui apparaît comme un chiffre modeste par rapport aux choix opérés dans d'autres départements<sup>4</sup>. Cette configuration initiale explique la décision de ne pas externaliser la

<sup>2</sup> Andreas Walther (Walther, 2006 cité par Loncle, 2013) place les politiques jeunesse sur un *continuum* qui va des plus douces (politiques socioéducatives et socioculturelles) aux plus dures (politiques d'activation du marché du travail, politiques de répression).

<sup>3</sup> Dans des documents internes mais aussi dans des publications destinées aux partenaires et au public, à l'origine le programme Pdn a clairement été présenté par la Cnaf comme une réponse aux phénomènes de radicalisation et comme un moyen d'opposer sur Internet un contre-discours aux incitations à la haine.

<sup>4</sup> La Caf étudiée est un organisme de taille relativement importante. On peut aussi rapporter l'envergure donnée localement au dispositif au nombre moyen de Pdn par département en France qui s'élèverait à vingt. À titre de comparaison, la Caf du département voisin comptait vingt-neuf promeneurs répartis dans vingt et une structures dès son lancement, alors que ce département a un budget d'action sociale et un nombre de bénéficiaires d'action sociale proche (Source : Cnaf, direction des statistiques, des études et de la recherche, *Action sociale, ventilation fonctionnelle des dépenses*, exercice 2014).

coordination du dispositif mais d'en confier la responsabilité à la conseillère technique enfance-jeunesse de la Caf, sous l'égide d'un comité technique regroupant les acteurs *a priori* directement concernés au sein de la Caf.

La cinquantaine de structures conviées à une réunion de présentation du projet donnera lieu à une douzaine de candidatures. La sélection se fonde sur des critères formels (implantation territoriale, expertise dans le domaine numérique, etc.) mais aussi sur des considérations plus informelles, directement liées à la connaissance empirique qu'a le comité technique des structures qui composent le paysage local. À l'été 2017, le réseau compte neuf promeneurs issus de sept structures : un foyer de jeunes travailleurs, un centre régional information jeunesse (Crij), trois centres sociaux, une association d'animation socioculturelle, un espace accueil jeunesse municipal. Les profils professionnels des promeneurs sont divers, du point de vue de leur formation initiale, de leur trajectoire professionnelle comme des missions que chacun exerce dans sa structure. L'animation du réseau donnera lieu à cinq réunions de regroupement des Pdn au cours de la première année. Dans ces réunions se rencontrent concrètement les orientations de la Cnaf et les contraintes et enjeux propres au territoire, sous la conduite d'une conseillère technique qui s'efforce de trouver le juste équilibre entre directivité et souplesse, respect du cadre national et adaptation locale, régulation formelle et arrangements informels.

Au terme de la première année de mise en œuvre, la cible du dispositif apparaît localement comme multiple. Ce dernier s'adresse à la fois aux acteurs du secteur jeunesse, qu'il incite à investir davantage la rue numérique, et aux jeunes, dont il s'agit d'améliorer l'accompagnement. Dans les réunions, on parle davantage de nouvelles technologies et d'animation socio-culturelle que de dérives sectaires, mais les promeneurs sont toutefois formés, à deux reprises, aux valeurs de la République en s'appuyant sur les compétences de deux d'entre eux dont l'une est chargée de prévention de la délinquance et de la radicalisation et l'autre spécialiste de la lutte contre les *fake news*.

De ce point de vue, le pilotage local reprend à son compte la série de contrastes qui marquaient le cadrage national d'un programme à la fois réactif et préventif, expérimental et structurant, discret et publicisé. Dictée par la prudence, cette orientation vise avant tout à ne fermer

la porte à aucune option *a priori*. Elle permet à la Caf locale de se montrer solidaire à l'égard de la Cnaf, tout en lui laissant la possibilité de faire valoir son autonomie en fonction des circonstances.

## Une autonomie raisonnée à l'égard de la Cnaf

La régulation exercée par la Cnaf à l'égard des Caf n'a rien d'un strict lien de subordination mais s'apparente davantage à la recherche permanente d'un savant dosage entre centralisation et territorialisation. De ce point de vue, l'action sociale des Caf jouit d'une plus grande autonomie que d'autres domaines de leur intervention (Ancelin, 2002). L'activité des Caf se déploie dans ce sens pour une part à travers la dynamique des relations qu'elles entretiennent avec une institution parfois perçue comme excessivement centralisatrice et, non sans contradiction, comme insuffisamment claire dans l'affirmation de ses orientations politiques et de ses attentes à l'égard du local (Bézar, 2008).

À ce titre, le dispositif Pdn est intéressant car s'y mêlent les signes d'une prise en main du programme par la Cnaf et l'expression d'une volonté de valoriser l'autonomie des Caf. Ainsi, le déploiement du programme semble s'inscrire dans une perspective *Top-down*, (du sommet vers la base) mais il généralise de fait l'expérimentation locale menée par la Caf qui, à l'origine, l'a importé de Suède. La Cnaf, à travers l'engagement de son directeur général de l'époque lui-même<sup>5</sup>, manifeste le fort intérêt qu'elle porte à ce programme, mais les Caf sont libres de s'y engager ou non. Les procédures nationales de déploiement et d'évaluation sont précises et rigoureuses, mais les acteurs locaux peuvent moduler le calendrier, le périmètre et les priorités du dispositif. Les enjeux que la Cnaf associe au programme l'inscrivent dans une stratégie ambitieuse et structurante pour la branche Famille : manifester son implication dans la promotion de la laïcité et du vivre ensemble, se positionner comme un acteur majeur des politiques jeunesse, montrer sa capacité d'innovation dans le domaine numérique. Mais la possibilité est laissée aux Caf de pondérer ces enjeux en fonction des circonstances locales. Dans ce contexte, le déploiement du dispositif apparaît comme un révélateur des relations entre les Caf et la Cnaf, en même temps qu'une opportunité pour ces dernières de (re)penser ces relations. La direction de la Caf étudiée gère ce double enjeu en trouvant une voie moyenne entre le respect du cadre protecteur qu'offrent les procédures nationales et le

<sup>5</sup> Le directeur de la Cnaf de l'époque s'était personnellement engagé publiquement dans la promotion du dispositif (Lenoir, 2015), un engagement explicitement lié aux attentats de 2015 et en faveur de la laïcité, qui s'est poursuivi après la fin de son mandat.

souci de faire valoir son autonomie. Elle reprend ainsi à son compte la part de l'agenda national qui lui permet de renforcer l'image d'acteur innovant et tourné vers la jeunesse qu'elle souhaite cultiver vis-à-vis de ses partenaires locaux. Mais elle se fait plus discrète quant au lien que le cadrage national suggérait à l'origine d'établir entre le dispositif et la menace terroriste. Elle se montre fidèle aux attentes de la Cnaf en décidant d'entrer dans le dispositif et de se conformer, certes partiellement, au guide de déploiement, mais manifeste son indépendance en ne s'y engageant qu'avec la plus grande prudence. Surtout, elle ne confond pas l'institution qu'est la Cnaf avec les équipes dirigeantes qui en ont temporairement la charge. Au moment où la Caf étudiée entre dans le dispositif, la nouvelle convention d'objectifs et de gestion<sup>6</sup> entre l'État et la branche Famille est en effet en attente de signature et le directeur général de la Cnaf ainsi que son conseil d'administration sont sur le départ. C'est une raison supplémentaire pour considérer qu'il est, plus que jamais, inutile de se précipiter.

### Entre intégration et différenciation au sein du réseau des Caf

Les Caf, dont le fonctionnement interne est très variable d'un territoire à l'autre (Okbani, 2014), sont organisées en réseau et entretiennent des relations à différents échelons hiérarchiques. Ce réseau est à la fois le support de solidarités fondées sur des expériences partagées et des intérêts communs et un lieu où s'exprime la singularité de chaque contexte organisationnel et territorial. Dans ce sens, il constitue à la fois un instrument permettant de porter la parole des Caf vis-à-vis de la Cnaf et un espace où ces dernières, entre aide et émulation mutuelles, confrontent leurs orientations respectives. Dans le cas du département étudié, la coopération avec les autres Caf a pris des formes diverses, notamment l'échange d'informations et de bons procédés entre conseillères techniques ayant l'habitude de travailler ensemble ou que le dispositif a mis en contact. Dans ces partages d'expérience se fabriquent des solutions pratiques à des problèmes communs (construction d'outils d'évaluation, identification de besoins de formation des Pdn, etc.) et par là une sorte de doctrine empirique, mais se révèlent aussi les caractéristiques de chaque situation locale et donc les freins qui s'opposent à la standardisation de ces solutions.

Ces caractéristiques locales sont d'abord de nature sociodémographique, ce qui justifie que les Caf se tournent en priorité vers des territoires de ce point de vue comparables pour échanger sur leurs choix respectifs. Elles sont aussi internes aux organismes et à leur mode de fonctionnement. Dans le cas étudié, au moment où la Caf s'est engagée dans la démarche, son conseil d'administration était en fin de mandat et la sous-directrice de l'action sociale sur le point de quitter l'organisme. Ces éléments expliquent en partie la prudence de l'équipe dirigeante. Enfin, la politique de chaque Caf est aussi liée au système d'acteurs locaux dans lequel elle se déploie, ce qui implique de s'intéresser à la manière dont les relations que la Caf étudiée entretient avec ses partenaires institutionnels et les structures jeunesse du territoire éclairent les choix effectués localement.

### Hierarchiser les enjeux face aux institutions partenaires

Les liens qui unissent les Caf et leurs partenaires sont complexes, notamment les services déconcentrés de l'État et les collectivités territoriales (Depriester *et al.*, 1995), au sein de systèmes locaux dont les logiques internes ont déjà été analysées pour ce qui concerne le secteur jeunesse (Loncle, 2011). Les Caf doivent trouver leur place et leur identité entre un rôle d'opérateur de politiques publiques dans lequel elles excellent techniquement mais qui ne leur laisse guère de marge de manœuvre et celui d'initiateur de politiques sociales locales dont la légitimité reste à renforcer (Lemoine, 2007) vis-à-vis de partenaires qui se perçoivent parfois mutuellement comme concurrents pour l'exercice du leadership territorial (Frigoli, 2010). De ce point de vue, le programme Pdn n'est qu'un dispositif parmi d'autres au sens où sa mise en œuvre est liée au paysage relationnel existant, tout en étant susceptible de modifier ce dernier. Les thématiques qu'il aborde sont toutefois porteuses d'enjeux particulièrement forts pour les partenaires institutionnels locaux. Se positionner comme un acteur majeur du secteur jeunesse, non pas seulement en tant que financeur mais comme (co)pilote d'une politique territoriale, c'est entrer sur un terrain fortement investi par les institutions locales : les services de l'État, dont l'action dans le domaine est multiple et éclatée entre de nombreux acteurs, mais aussi les collectivités territoriales (département et communes),

<sup>6</sup>Mises en place depuis 1996, les conventions d'objectifs et de gestion (Cog) constituent le cadre contractuel entre l'État et les caisses nationales des principaux régimes de Sécurité sociale (Caisse nationale d'Assurance maladie des travailleurs salariés, Cnaf, Caisse nationale d'Assurance vieillesse, Agence centrale des organismes de Sécurité sociale...). Le directeur général de la Cnaf est nommé pour un mandat de quatre ans.

dont les compétences sont enchevêtrées et les orientations politiques parfois contradictoires. C'est aussi trouver sa voie entre deux représentations de la jeunesse qui continuent d'animer l'action des pouvoirs publics : l'une qui l'envisage comme une ressource à valoriser dans une dynamique positive de développement social local, l'autre comme la source de problèmes de socialisation à contenir dans un souci de contrôle de l'espace public (Olivier *et al.*, 2012). Le volet du dispositif consacré à la promotion de la laïcité et à la lutte contre les dérives sectaires pose des questions plus délicates encore, *a fortiori* dans un département où, en raison des attentats de 2015-2016, cette thématique est politiquement très sensible et très investie par les élus. Un tel contexte exige la plus grande diplomatie dans l'engagement en faveur d'une cause qui, si la Caf devait être enrôlée dans un processus de politisation de cet enjeu local, risquerait d'amener cette dernière sur un terrain qui n'est pas le sien.

Au croisement de considérations liées au territoire et des orientations fixées par la branche Famille, la Caf trouve, une fois de plus, l'équilibre entre le local et le national. Le programme est ainsi formellement partenarial mais avec la discrétion que lui offre son intégration à un dispositif préexistant, le schéma départemental des services aux familles [Sdsf<sup>7</sup>], dont la Caf est l'élément moteur et dont le fonctionnement partenarial reste à dynamiser. La Caf incite les Pdn à participer à une formation à la laïcité organisée par la préfecture, et prend ainsi sa part dans le combat pour les valeurs de la République mené également par les collectivités territoriales, mais sans les associer au pilotage du dispositif. Et, de fait, au terme de sa première année d'existence, le programme reste porté exclusivement par la Caf.

### Articuler les rôles de financeur et d'animateur du secteur jeunesse

Les Caf n'ont pas attendu le programme Pdn pour nouer des liens avec les structures jeunesse, dont elles sont l'un des principaux financeurs. Le dispositif apparaît dans ce sens comme l'un des supports d'une coopération qui mobilise un secteur souvent décrit comme en crise : tiraillées entre une injonction permanente à l'innovation sociale et un impératif de rationalisation budgétaire (Gilbert *et al.*, 2012), beaucoup de structures qui emploient des travailleurs sociaux seraient ainsi aujourd'hui marquées par le sentiment d'une perte d'autonomie (Molina, 2016).

On comprend dès lors que certaines structures aient accueilli avec perplexité ce nouveau dispositif, à la fois engageant et dont le financement est modeste (3 000 euros versés à la structure, par Pdn et par an), sans même évoquer ici les craintes que suscite chez une partie des professionnels la perspective d'une dématérialisation du travail social (Meyer, 2014). Mais on comprend également que d'autres y aient vu une opportunité à saisir, notamment au vu de la baisse de fréquentation que connaissent aujourd'hui de nombreux acteurs du secteur (Ciosi et Jarvin, 2012).

Pour les structures qui se sont portées candidates, les raisons d'entrer dans le dispositif étaient multiples et liées à la fois à des enjeux relationnels (conserver ou établir de bonnes relations avec le financeur important qu'est la Caf, étendre son réseau de partenaires, etc.) et à leurs caractéristiques organisationnelles (publiciser un tournant numérique qui a déjà été pris, trouver de nouveaux publics, etc.). La diversité des formes d'engagement dans le programme est ainsi à l'image de la profonde hétérogénéité du secteur jeunesse du point de vue des missions, des spécialités et des expertises observées mais aussi des positions occupées au sein du système d'acteurs local. Animer un tel réseau exige donc de s'adapter à cette diversité sur ces deux versants. Sur le premier, il faut faire avec des cultures professionnelles très différentes qui, notamment, ne sont pas toutes également armées pour faire face à ce que l'évaluation nationale nomme les « situations complexes » (mal-être personnel, dérives sectaires, etc.) (*op. cit.*, p.11). Sur le second versant, il faut se montrer expert dans le maniement de configurations systémiques complexes dont l'équilibre est toujours fragile. Pour la Caf observée, cet exercice exige d'autant plus d'habileté que la coordination n'est pas externalisée, ce qui la contraint à articuler le rôle de financeur et celui d'animateur du dispositif conduit à se frotter aux aspérités du terrain. Non pas que cette configuration soit nouvelle en soi pour une Caf engagée depuis longtemps dans une démarche de développement social local. Mais elle prend ici un tour particulier en raison de la proximité instaurée par le dispositif entre les acteurs, à la fois sur le plan relationnel et sur le plan des techniques professionnelles utilisées par les Pdn. C'est en particulier sur la conseillère technique de la Caf que repose la double exigence d'incarner en même temps l'institution qui demande légitimement des comptes aux

<sup>7</sup> Le Sdsf a pour enjeu le pilotage commun des politiques d'accueil du jeune enfant et du soutien de la parentalité, afin de permettre une réduction des inégalités territoriales d'accès à l'offre de services.

structures qu'elle finance et une professionnelle du secteur qui tente de trouver des solutions concrètes aux problèmes pratiques rencontrés par les jeunes aujourd'hui. Et c'est à elle, lors des réunions de travail qui regroupent les promeneurs, de faire entrer la stratégie de la Cnaf et celle de la Caf dans une dynamique de groupe qui fabrique son propre espace d'autonomie.

Au final, c'est à nouveau une recherche d'équilibre entre le respect du cadre national et l'adaptation au contexte local qui est observée, un contexte qui épouse cette fois les contours d'un milieu, celui des structures jeunesse du département, et d'un petit réseau, celui que constituent les promeneurs. Ainsi, des documents édités par la Cnaf leur sont transmis, mais la Caf fabrique ses propres outils de suivi de l'activité. Le souhait de la Cnaf de voir le dispositif être évalué est respecté mais, au vu de la taille du réseau local et des freins qu'elle oppose à toute bureaucratisation de son fonctionnement, la Caf exige un « reporting » (rapport d'activité) plus souple que dans le département voisin où le nombre de Pdn est trois fois supérieur. Les promeneurs sont formés à la laïcité mais, en l'absence de coordination externe assurée par une structure spécialisée, la prudence est de mise sur le versant « dur » du dispositif, afin de protéger la Caf de toute ambiguïté concernant l'expertise qu'elle déploie (la Caf n'est pas une maison des adolescents) et la dimension

politique de son action (elle n'est ni un service de l'État, ni une collectivité). La Caf fait vivre le réseau mais dose la publicité faite autour du dispositif, afin de conserver son caractère expérimental et la possibilité, par là, de ne pas reconduire l'expérience.

## Conclusion

Le dispositif « Promeneurs du Net » offre une illustration de la diversité des espaces relationnels dans lesquels les Caf conçoivent et organisent leur contribution à la construction des politiques sociales et familiales territorialisées. Ces relations sont les lieux où s'élaborent les compromis nécessaires à l'équilibre entre harmonisation et différenciation territoriales des services rendus au public. Mais elles sont aussi par nature exposées à l'autonomisation des logiques qui guident ces compromis, c'est-à-dire au risque que les enjeux systémiques l'emportent sur la discussion des finalités politiques poursuivies. C'est un risque dont la direction de la Caf étudiée est bien consciente et qui, pour cette raison, y est maîtrisé. Il le sera d'autant plus à l'échelle du réseau des Caf que, comme le souligne Nadia Okbani (2016), seront promues des formes d'évaluation qui les incitent à se centrer davantage sur les effets des programmes qu'elles développent sur leurs publics que sur leur adéquation à un système de contraintes relationnelles et de règles procédurales.

Ancelin J., 2002, L'action sociale familiale des Caf : de la libre initiative aux missions de service public, *Recherches et Prévisions*, n° 68/69, p. 5-16.

Bézar J.-M., 2008, Rubrique – Le travail en réseau au sein des Caf, *Informations sociales*, n° 147, p. 58-59.

Cathelineau F., Audran M., Réguer-Petit M., Jan A., 2019, Évaluation qualitative du dispositif Promeneurs du Net, *Dossiers d'études*, Caisse nationale des Allocations familiales, n° 206.

Ciosi L., Jarvin M., 2012, Étude évaluative de la politique familiale jeunesse, Expérimentations adolescents (2010-2012), *Dossiers d'études*, Caisse nationale des Allocations familiales, n° 158.

Depriester M., Hervé L., Rousselot L., 1995, Le projet territorial, axe du redéploiement de l'action sociale des Caf, *Recherches et Prévisions*, n° 39, p. 23-31.

Frigoli G., 2010, Le rôle du département en tant que chef de file dans le domaine de l'insertion, *Informations sociales*, n° 162, p. 76-84.

Gilbert P., Raulet-Croset N., Chemin-Bouzir C., 2012, Innovations sociales et rationalisation budgétaire : quelles interactions entre deux logiques institutionnelles antagonistes ?, *Politiques et management public*, vol. 29, n° 4, p. 607-627.

Haurie J.-L., 2015, Évolution du métier de directeur et évolution des missions des Caf, ou de Prométhée à Sisyphe, *Informations sociales*, n° 189, p. 62-70.

Lascombes P., 1996, Rendre gouvernable. De la traduction au transcodage. L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique, *La gouvernabilité*, Centre universitaire de recherche sur l'action publique et le politique, Presses universitaires de France, p. 325-338.

Lemoine S., 2007, Quels partenariats pour les caisses d'allocations familiales demain ?, *Informations sociales*, n° 139, p. 30-41.

Lenoir, D., 2015, La branche famille et les jeunes : vers une redéfinition de la doctrine, *Regards*, n° 48, p. 111-117.

Loncle P., 2013, Jeunes et politiques publiques : des décalages croissants, *Agora débats/jeunesses*, vol. 64, n° 2, p. 7-18.

Loncle P., 2011, La jeunesse au local : sociologie des systèmes locaux d'action publique, *Sociologie*, vol. 2, n° 2, p. 129-147.

Meyer V., 2014 (dir.), *Les technologies numériques au service de l'usager... au secours du travail social ?*, Bordeaux, LEH Édition, collection Gepso.

Molina Y., 2016, Les travailleurs sociaux, des groupes professionnels en transformation, Centre Maurice Halbwachs, *Études et documents*, n° 7.

Nezosi G., (dir.), 2011, *La gouvernance de la sécurité sociale : une institution en quête de régulation*, Paris, La Documentation française.

Nicolle V., 2018, L'action sociale des caisses d'Allocations familiales : un modèle spécifique ? *Regards*, vol. 2, n° 54, p. 167-177.

Okbani N., 2016, *Institutionnaliser l'évaluation au sein d'une organisation : enjeux, pratiques, usages dans une caisse d'Allocations familiales*, thèse de doctorat en science politique sous la direction de Thierry Berthet et de Robert Lafore, École doctorale Sociétés, politique, santé publique Bordeaux.

Okbani N., 2014, L'institutionnalisation de l'évaluation de politique au sein d'un organisme local de Sécurité sociale : l'exemple de la Caf de la Gironde, *Regards*, vol. 46, n° 2, p. 227-234.

Olivier D., Le Grand E., Loncle P. 2012, Systèmes locaux et action publique : l'exemple des jeunes vulnérables, *Agora débats/jeunesses*, vol. 62, n° 3, p. 81-95.

Palier B., 1998, La référence au territoire dans les nouvelles politiques sociales, *Politiques et management public*, vol. 16, n° 3, p. 13-41.

Walther A., 2006, Regulating youth transitions:Trends, dilemmas and variations across different "Regimes" in Europe, in Walther A., Bois-Reymond M. (du), Biggart A. (dir.), *Participation in Transition, Motivation of Young Adults in Europe for Learning and Working*, Frankfurt, Peter Lang European Academic Publishers, p. 43-63.