

Évaluation de la préfiguration des schémas départementaux des services aux familles

Geste - Société coopérative d'études et de conseils



Cécile Ensellem
Véronique Dessen-Torrès
avec
Liane Dessigne
Sabine Mengin

S O M M A I R E

<i>Avant-propos</i>	3
INTRODUCTION	7
Contexte de l'évaluation	7
Définition d'un double objectif de l'évaluation : mieux connaître, mieux comprendre	11
Méthodologie	12
Déroulement	14
CHAPITRE 1. GOUVERNANCE ET PILOTAGE DES SCHÉMAS	19
1.1 Les acteurs impliqués dans l'espace commun « Schéma »	19
Un premier cercle d'acteurs. Le triptyque État*, Caf, conseil départemental	20
Une ouverture du premier cercle à d'autres acteurs	22
L'implication des acteurs des politiques connexes	24
1.2 Les outils, témoins de la complexité à piloter un espace commun	25
Les instances possibles	25
Des instances de « pilotage »... qui ne pilotent pas	25
Des instances opérationnelles, aux rôles parfois confus	27
Des outils pour aider à clarifier les rôles et les places	28
Un manque d'outils pour prévoir, suivre, évaluer en commun	28
1.3 La territorialisation des schémas, trois manières de (faire) vivre un enjeu majeur	30
Des obstacles à entrer dans la démarche	30
Des dynamiques émergentes de lien avec le territorial	31
Des démarches avancées : schémas territorialisés ou territoriaux	32
Garantir une déclinaison territoriale conforme aux orientations du schéma, quelle marge de manœuvre ?	33
Conclusion. Les schémas, supports aux dynamiques partenariales malgré les difficultés	35
CHAPITRE 2. LES ACTIONS : CONCEPTION ET MISE EN ŒUVRE	37
2.1 Le développement de l'offre et la réduction des inégalités territoriales : entre avancées et difficultés	37
Pour développer les modes d'accueil, un ciblage des territoires plus ou moins poussé	37
L'amélioration de la qualité des modes d'accueil, majoritairement considérée comme un effet induit	39

2.2 Un maillage territorial émergeant de l'accompagnement à la parentalité	40
Le diagnostic parentalité comme préalable voire comme support	41
Des actions qui ne sont pas attribuées (pas attribuables ?) au schéma	41
2.3 De la difficulté à prendre en considération les besoins spécifiques des familles	41
Le handicap et la vulnérabilité sociale : des actions intégrées au schéma... ou pas	41
Une réponse implicite aux besoins spécifiques dans le soutien à la parentalité	44
2.4 L'information des familles : une thématique transversale ?	46
La meilleure connaissance des dispositifs permet de mieux informer les familles	46
Des réflexions émergentes	47
Conclusion. Les actions menées : quelle plus-value attribuer aux schémas ?	47
CHAPITRE 3. FINALEMENT, QU'EST-CE QUE LE SCHÉMA ET À QUOI SERT-IL ?	49
3.1 La définition des schémas, une absence de consensus	49
Du périmètre des actions aux visées	49
Évaluer son propre schéma, un moment révélateur pour les acteurs	50
3.2 Les schémas favorisent-ils un rapprochement des politiques ?	51
Entre parentalité et petite enfance, un rapprochement émergeant et souvent difficile	51
Les enjeux du rapprochement, peu questionnés	53
Jeunesse, protection de l'enfance quelle place, quel rapprochement ?	54
CONCLUSION	57

AVANT-PROPOS

Le 17 juillet 2013, le Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique a arrêté les grands axes de la réforme de la gouvernance de la petite enfance et de la parentalité. Dans ce cadre il a été proposé de créer des schémas départementaux des services aux familles avec trois principaux objectifs :

- lutter contre les inégalités d'accès aux modes d'accueil entre les familles (une attention est portée aux enfants porteurs de handicap et aux familles pauvres) et les importantes disparités infra-départementales (ciblage sur des territoires prioritaires) ;
- développer les dispositifs de soutien à la parentalité et lutter contre les inégalités d'accès territoriales et sociales à ces services ;
- réformer la gouvernance de la petite enfance et de la parentalité (voir comité interministériel de modernisation de l'action publique du 17 juillet 2013) qui mobilisent le plus souvent les mêmes acteurs et les mêmes élus en créant des commissions départementales des services aux familles afin d'assurer une meilleure coordination entre les collectivités locales et les institutions concernées.

Dix-neuf départements ont été engagés dans la démarche de préfiguration qui associe l'ensemble des acteurs locaux du domaine de la petite enfance et de la parentalité. Les départements de l'Ain, du Bas-Rhin, des Bouches-du-Rhône, de la Charente, de la Charente-Maritime, de la Corrèze, des Côtes-d'Armor, de la Haute-Loire, de l'Indre-et-Loire, du Jura, de la Loire-Atlantique, du Lot, du Pas-de-Calais, des Pyrénées-Atlantiques, de la Seine-Maritime, de la Seine-Saint-Denis et de La Réunion se sont engagés dans la démarche de préfiguration dès son lancement. Le département du Finistère a rejoint la démarche en mai 2014. Depuis, 93 schémas ont été signés.

En complément du travail de suivi de ces schémas réalisé par la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) a souhaité réaliser une première évaluation à mi-parcours, deux ans après le lancement de la démarche et dans la perspective de poursuivre celle-ci par la signature de nouveaux schémas.

L'analyse évaluative a été effectuée à partir des schémas mis en place dans les départements préfigurateurs. L'étude a été réalisée par le cabinet Geste. La sélection des départements a été effectuée selon l'antériorité des schémas (une vie du schéma de plus d'un an après la signature) afin de disposer d'éléments concrets sur leur mise en œuvre. Il s'agit des départements suivants : Pyrénées-Atlantiques, Pas-de-Calais, Loire-Atlantique, Jura, Lot, Charente-Maritime, Bas-Rhin, Côtes-d'Armor et Seine-Saint-Denis.

L'objectif était de mieux comprendre les mécanismes et fonctionnements des schémas en tenant compte de l'ensemble des points de vue des différents acteurs : les caisses d'allocations familiales, les représentants de l'État (direction départementale de la cohésion sociale), les conseils départementaux, l'Éducation nationale, les Caisses de la mutualité sociale agricole (CMSA), les communes,

les unions départementales des associations familiales (Udaf), les différentes associations, etc. L'évaluation s'est concentrée sur l'efficacité et la pertinence de la démarche d'élaboration des schémas, les plans d'actions et les premiers éléments de mise en œuvre pour répondre aux objectifs et finalités définis pour les schémas. Le périmètre de l'analyse a donc porté sur :

- l'élaboration des schémas ;
- leur contenu et leur gouvernance tels que décrits dans les schémas ;
- les premières actions et les modes de gouvernance tels que déployés.

Trois principaux axes ont été investigués :

- l'organisation et le système de gouvernance adoptés pour suivre le schéma ;
- les dynamiques partenariales et de coopération entre acteurs ;
- les orientations et actions des schémas (notamment le type d'articulation entre les politiques petite enfance et parentalité).

Une analyse transversale a été effectuée en s'appuyant sur les observations de neuf monographies territoriales. Des entretiens ont été conduits avec les différents acteurs. Des observations des réunions instances de gouvernance ont également été réalisées dans chaque département.

Ce qui apparaît en premier lieu est l'apport en termes de dynamique partenariale mais aussi la différence d'appropriation par les différents acteurs de ce qu'est un schéma. Le schéma est perçu comme un « espace commun » qui permet le passage des dynamiques de réseau (interpersonnelles) à une logique partenariale (inter institutions). Toutefois, cela n'équivaut pas à coordonner et encore moins à co-construire. La définition des finalités du schéma par les acteurs eux-mêmes est en effet mal aisée — entre coordination, articulation, décloisonnement, création d'actions nouvelles. Est-ce une feuille de route en propre ou la coordination des feuilles de route des différentes institutions animatrices de politiques publiques ? Un plan d'actions précis pour savoir clairement dans quelle direction agir et comment l'évaluer ? Un cadre précisant des orientations générales avec des actions qui doivent être précisées voire créés par des groupes de travail et/ou les communes, les établissements publics de coopération intercommunale (Epci) ?

En deuxième lieu, la place centrale des Caf est soulignée. Sur tous les territoires, la Caf est pilote opérationnel pour des schémas conduits sous l'égide du préfet et conformément aux textes, principale animatrice de la mise en œuvre et du suivi, et principale pourvoyeuse de ressources, et ce sur toute la période. Le rôle central de la Caf est à la fois logique — au regard de l'enveloppe budgétaire qui lui est dévolue par l'État — et légitime au regard de ses compétences sur les champs Parentalité et Petite enfance et de sa capacité à se faire le relais sur le terrain.

En troisième lieu, la difficulté à décloisonner les politiques et donc à articuler les politiques petite enfance et parentalité. Tous les acteurs perçoivent le schéma comme une occasion de décloisonner les politiques. Cependant, les dispositifs de gouvernance sont encore le plus souvent cloisonnés entre les deux domaines politiques et les actions distinctes. Pour plusieurs acteurs, la structuration de la politique de parentalité serait même le véritable enjeu des schémas. C'est pourquoi, l'élargissement du schéma à d'autres domaines, comme la jeunesse (dispositifs destinés à des jeunes et non à des actions conjointes avec leurs parents qui elles ne posent pas problèmes), s'il apparaît légitime ne fait pas consensus.

Enfin, si les actions menées intègrent des objectifs de lutte contre les inégalités territoriales en matière de petite enfance et de parentalité, elles ne se limitent pas à des indicateurs quantitatifs. Le schéma a également permis des réflexions plus qualitatives. Ainsi, la qualité de l'offre d'accueil de la petite enfance est considérée comme la véritable raison d'être du schéma par de nombreux acteurs, institutionnels comme opérateurs.

Une limite importante est à noter à la présentation de ces résultats, à savoir qu'ils illustrent la situation de départements préfigurateurs qui ont eu peu de temps pour signer leur schéma. Ce cadre temporel a sans aucun doute influé sur la réalisation des diagnostics ainsi que sur la co-construction d'actions partenariales. Toutefois, l'intérêt de ce premier travail évaluatif est de souligner les difficultés et de mettre en lumière les facteurs de succès de ces schémas. C'est pourquoi, il servira de base de réflexion pour améliorer les orientations nationales et les rendre appropriables au niveau local afin de renforcer les schémas comme outils permettant sur un territoire donné de faire travailler ensemble des acteurs institutionnels et associatifs afin de répondre au plus près des besoins.

Sandrine Dauphin

Direction des Statistiques, des études et de la recherche (DSER)
de la Caisse nationale des Allocations familiales (Cnaf)
*Responsable du département de la recherche,
des études et de la valorisation scientifique*

INTRODUCTION

CONTEXTE DE L'ÉVALUATION

En 2013, les politiques de la petite enfance et de soutien à la parentalité connaissent une réforme importante, arrêtée par le Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (Cimap). La création des schémas départementaux en est la clé de voûte. En tant qu'outil de diagnostic et de planification, elle doit permettre de « lutter contre les inégalités d'accès aux modes d'accueil entre les familles et les importantes disparités infra-départementales, développer les dispositifs de soutien à la parentalité et lutter contre les inégalités d'accès territoriales et sociales à ces services ».

La réforme fait ainsi suite à **trois constats structurants** :

1. Une cohérence et une efficacité insuffisantes dans la gouvernance des deux politiques petite enfance et parentalité

Les politiques petite enfance sont dans le paysage depuis plus longtemps que les politiques de soutien à la parentalité, qui se sont structurées ces dernières années : création du Comité national du soutien à la parentalité en 2010 (plaçant la Cnaf comme acteur majeur du soutien à la parentalité) ; remplacement des fonds du réseau d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (Reaap) de la branche Famille de la Sécurité sociale par les fonds parentalité, augmentation budgétaire substantielle¹.

Bien que de nature et d'ampleur différentes, les deux politiques — petite enfance et parentalité — interviennent dans une même logique de service aux familles ou en mobilisant en grande partie les mêmes acteurs et les mêmes per-

sonnes. En même temps, les instances étaient encore distinctes il y a peu et l'articulation des dynamiques conduites dans les deux politiques restait faible. Ces deux politiques paraissaient donc devoir être mieux articulées, dans un souci à la fois de cohérence globale², mais aussi de lisibilité et d'accessibilité (une multitude d'intervenants portent et/ou participent à la mise en œuvre et au financement des solutions d'accueil et du soutien à la parentalité, ce qui peut nuire à la cohérence d'une part, à la lisibilité d'autre part, et donc à l'accessibilité).

2. Une inégalité d'accès entre les familles sociale, territoriale et infraterritoriale

Une inégalité d'accès entre les familles selon leurs profils, leurs besoins spécifiques et leurs lieux de résidence engendrée par une offre en partie insuffisante en volume, parfois inadaptée aux besoins spécifiques des familles, et plus largement très inégale selon les territoires (en volume, en qualité, en capacité d'adaptation aux besoins...)

Des inégalités d'accès à l'offre inter et infra territoriales

En matière de soutien à la parentalité, le besoin de développement est à la fois global³ et territorial au regard de la répartition très inégale selon les territoires, comme le montre l'évaluation de la politique de soutien à la parentalité réalisée par l'Inspection générale des affaires sociales (Igas)⁴.

Concernant les modes d'accueil, comme le rappelle les objectifs de la COG, la création de places supplémentaires est une « priorité » partagée entre le gouvernement et la Cnaf, les objectifs n'étant pas couverts et sur certains territoires⁵ moins que sur d'autres⁶. Selon les territoires, la

1 Les crédits consacrés à la parentalité dans le Fonds national d'actions sociales (Fnas) sont doublés, (51 millions d'euros en 2012 à 100 millions d'euros en 2017).

2 *Lancement des schémas territoriaux des services aux familles*, ministère des Affaires sociales et de la Santé, Dossier de presse, 7 février 2014.

3 Pour exemple, les Reaap touchent une famille sur dix, les groupes de parole trois familles sur cent et la médiation familiale ne couvre que 4 % des divorces, Évaluation de la politique de soutien à la parentalité (Map — volet 1), Rapport Igas, février 2013.

4 Évaluation de la politique de soutien à la parentalité (Map — volet 1), Rapport Igas, février 2013. Pour reprendre le même exemple un tiers des départements concentrent 70 % des Lieux d'accueil enfants-parents (Laep).

5 Point sur le développement de l'accueil des jeunes enfants, Haut conseil de la famille, séance du 9 octobre 2014.

6 Observatoire national de la petite enfance, L'accueil du jeune enfant en 2016, Données statistiques, Cnaf.

capacité d'accueil (collectif⁷ ou individuel⁸) des jeunes enfants varie de 9,5 % à 86,8 % places pour 100 enfants de moins de 3 ans⁹. La capacité d'accueil pour 100 enfants âgés de moins de 3 ans progresse¹⁰ y compris dans les départements les moins dotés, mais cette capacité reste variable selon les départements¹¹. Ce sont même les départements les plus dotés en mode d'accueil qui augmentent le plus leur capacité d'accueil¹². En termes de préscolarisation avant 3 ans, les taux varient de 3 % à 35 % selon les académies¹³.

Au sein d'un même département, on relève des inégalités infraterritoriales qui nécessitent de cibler davantage un déploiement de l'offre selon les territoires prioritaires¹⁴.

Aux inégalités d'accès liées au lieu de résidence (inégalités territoriales), s'ajoutent des inégalités d'accès en fonction du profil des familles (inégalités sociales). Ces inégalités jouent particulièrement dans le cadre des modes d'accueil. Le choix des parents d'une formule d'accueil pour leur(s) enfant(s) est contraint par leur niveau de vie et leur activité professionnelle¹⁵. Les familles ne sont ainsi pas égales devant l'accès aux différents modes de garde¹⁶. Parmi les enfants de moins de trois ans appartenant aux 20 % des ménages les plus aisés, 69 % sont gardés à titre principal par un tiers, contre seulement 9 % des enfants issus des ménages plus modestes. Ainsi, alors même

que la construction nationale de politique en matière de modes d'accueil vise à la fois le maintien voire le retour à l'emploi et la lutte contre la reproduction des inégalités sociales¹⁷, les familles les plus démunies sont celles qui parviennent le moins à y accéder¹⁸. En effet, « *l'arbitrage financier entre un revenu tiré de l'exercice d'un emploi et le coût de la garde éventuelle de l'enfant peut jouer en faveur de l'arrêt d'activité professionnelle dans les familles modestes* », bien davantage pour la mère que pour le père. Ces disparités s'accroissent dans le cas des familles monoparentales²⁰. Quand un tiers est mobilisé, plus les enfants ont des parents modestes, plus ils fréquentent les EJAÉ (établissements d'accueil des jeunes enfants), sans que l'on puisse déterminer avec certitude si cela relève d'un choix éclairé ou contraint par le tarif plus élevé des modes d'accueil individuel.

En termes de soutien à la parentalité, dès 2008, la Cour des comptes, à l'occasion de son évaluation des actions en direction des parents note que les dispositifs de proximité qui privilégient une démarche et spontanée et volontaire²¹ touchent insuffisamment les familles précaires, cantonnées à des dispositifs ciblés et/ou plus contraints²². La répartition de l'offre censée répondre à des problématiques comme l'isolement, la précarité, la monoparentalité est inégalitaire.

7 Établissements d'accueil des jeunes enfants (EAJE) — crèche, jardin d'enfant, halte-garderie, et l'école préélémentaire.

8 Assistantes maternelles à leur domicile ou au domicile des parents.

9 Programme de qualité et d'efficacité « famille », projet de loi sur le financement de la sécurité sociale Partie 1 — Données de cadrage.

10 4,5 points entre 2006 et 2011.

11 Thibault F., « Entre 2006 et 2001, le nombre de places d'accueil des enfants âgés de moins de 3 ans offertes par les modes de garde formels progresse de 131 600 », *l'e-essentiel*, n° 137, juillet-août 2013.

12 Les départements qui affichaient en 2006 un taux de couverture compris entre 40 et moins de 50 % ont enregistré une progression de la population des jeunes enfants de + 580 contre + 30 pour les 13 départements les mieux couverts au début de la période d'étude.

13 Lancement des schémas territoriaux des services aux familles, ministère des Affaires sociales et de la Santé, *op. cit.*

14 Voir COG Cnaf et État, 2013-2017 et DGCS, ministère des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes, Cnaf, *Schémas des services aux familles. Guide d'élaboration*, juillet 2015.

15 Cyril Pellevat, *Les modes d'accueil des jeunes enfants : un enjeu de l'égalité entre les femmes et les hommes*, Rapport d'information fait au nom de la délégation aux droits des femmes, *Sénat*, n° 473, 28 mai 2015.

16 DGCS, ministère des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes, Cnaf, *Schémas des services aux familles, op. cit.*

17 Voir aussi les travaux de Danielle Boyer, notamment *Modes d'accueil de la petite enfance et précarité*, Empan, 2005, 4, n° 60.

18 *Schémas des services aux familles. Guide d'élaboration, op. cit.*

19 L'accueil des tout-petits à l'épreuve des inégalités sociales, *La Gazette*, <http://www.gazette-sante-social.fr/21528/laccueil-des-tout-petits-a-lepreuve-des-inegalites-sociales>.

20 Cyril Pellevat, *Les modes d'accueil des jeunes enfants : un enjeu de l'égalité entre les femmes et les hommes, op. cit.*

21 Cécile Ensellem, *Les difficultés des familles monoparentales en chiffre*, Note pour Fravailance, 2016

22 Comme les Points infos familles, les Laep.

3. Une offre insuffisamment adaptée

L'offre de service aux familles n'est pas toujours adaptée (en général, et plus particulièrement aussi sur certains territoires) à la diversité des besoins et des demandes potentielles. En termes de modes d'accueil des parents dont les enfants sont porteurs d'un handicap et qui ne trouvent pas toujours un service face à leur demande spécifique, mais aussi les nouveaux besoins des parents en lien avec leur mobilité résidentielle²³. Concernant le soutien à la parentalité, l'Igas révèle que les « zones où l'offre de soutien à la parentalité est la plus développée ne correspondent pas nécessairement à des territoires à forte demande potentielle de soutien à la parentalité »²⁴. Pour ne citer qu'un exemple : l'offre de médiation familiale est loin d'être proportionnelle au nombre de divorces, les services de médiation familiale varient du simple au triple selon les départements, à nombre de divorces équivalent²⁵.

Au-delà du volume global et des inégalités d'accès, il y a un enjeu de qualité du service rendu, et plus largement d'homogénéité des exigences de qualité et de qualification des personnels, qui se pose. Les deux modes d'accueil – individuel et collectif²⁶ – ne répondent pas aux mêmes exigences de qualification, ce qui interroge sur l'homogénéité de la qualité de l'accueil du jeune enfant et de ses parents. En effet, la formation professionnelle et plus largement la professionnalisation des personnels reste une priorité. C'est dans ce cadre que s'inscrit la volonté de favoriser l'accès à la formation et des professionnels réunissant accueil individuel et accueil collectif, dans le prolongement de la loi du 27 juin 2005 visant à accroître la valorisation du métier d'assistant(e) maternel(le).

Ainsi, l'insuffisance en volume d'une partie de l'offre, son adaptation parfois trop partielle aux besoins, ajoutée aux inégalités territoriales dans la nature et le volume d'offre proposée

engendrent des inégalités d'accès pour les familles, en fonction de leur lieu de résidence ou de la spécificité de leurs profils et donc de leurs besoins, inégalités à corriger. Par ailleurs, l'enjeu de qualité de service perdure.

Enfin autre enjeu, passer de l'existence des actions à leur connaissance puis à leur fréquentation (aujourd'hui, lorsqu'environ une personne interrogée sur deux déclare connaître les dispositifs de soutien à la parentalité, moins de 3 % les fréquentent)

Les objectifs principaux et grandes orientations fixés aux schémas

La réforme de la gouvernance des politiques de la petite enfance et de soutien à la parentalité cherche donc à répondre aux constats et enjeux et entérine, poursuit et augmente des dynamiques déjà en partie engagées sur certains territoires, voire dans les textes réglementaires²⁷.

Trois objectifs principaux sont fixés :

1. Lutter contre les inégalités d'accès aux modes d'accueil entre les familles et les importantes disparités intra-départementales ;
2. Développer les dispositifs de soutien à la parentalité et lutter contre les inégalités d'accès territoriales et sociales à ces services ;
3. Réformer la gouvernance de la petite enfance et de la parentalité (avec notamment la création des commissions départementales des services aux familles qui doivent regrouper les Commissions départementales d'accueil des jeunes enfants et les coordinations départementales de soutien à la parentalité dans une unique instance).

En parallèle et en cohérence avec les trois objectifs de la réforme, au moment du lancement de la démarche préfiguratrice, la Cnaf précise les orientations des schémas²⁸ :

1. Réduire les inégalités territoriales en matière d'accueil du jeune enfant ;
2. Répondre aux besoins spécifiques des familles, en particulier l'accès des enfants en situation de

23 Ce qui se pose avec acuité dans des zones rurales touchées par la péri-urbanisation et l'arrivée de population avec des modes de vie urbains (bi-activité professionnelle des ménages, trajets domicile-travail, horaires de travail irréguliers ou décalés).

24 *Évaluation de la politique de soutien à la parentalité*, Igas, op. cit.

25 *Lancement des schémas territoriaux des services aux familles*, op. cit. et *Évaluation de la politique de soutien à la parentalité*, Igas, op. cit.

26 COG, Cnaf, 2013-2017.

27 Voir Circulaire interministérielle DGCS/SD2C/DPJJ/SAD-JAV/DGESCO/SG-CIV/DAIC n° 2012-63 du 7 février 2012 relative à la coordination des dispositifs de soutien à la parentalité au plan départemental.

28 DGCS, ministère des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes, Cnaf, *Schémas des services aux familles*, op. cit.

- handicap et des enfants des familles vulnérables ;
- 3. Mailler progressivement le territoire en matière d'offre d'accompagnement à la parentalité ;
- 4. Renforcer l'articulation de l'accueil du jeune enfant et des actions de soutien à la parentalité ;
- 5. Faciliter une action coordonnée des acteurs sur le territoire ;
- 6. Améliorer l'information des familles sur l'offre disponible²⁹.

Leurs objectifs et les résultats attendus ont été précisés, post période de préfiguration, dans la circulaire du 22 janvier 2015 visant la généralisation des schémas :

- Des objectifs complémentaires sont fixés, notamment en matière de :
 - recrutement et de formation des professionnels de la petite enfance,
 - développement des outils d'apprentissage de la langue (lutte contre l'illettrisme, français langues étrangères, alphabétisation) ;
- Des objectifs et des moyens chiffrés sont fixés :
 - Sur la réduction des inégalités et le développement de l'offre³⁰ : 275 000 nouvelles solutions d'accueil pour les jeunes enfants de 0 à 3 ans ;

accueil d'au moins 10 % d'enfants issus de familles vulnérables dans les crèches,

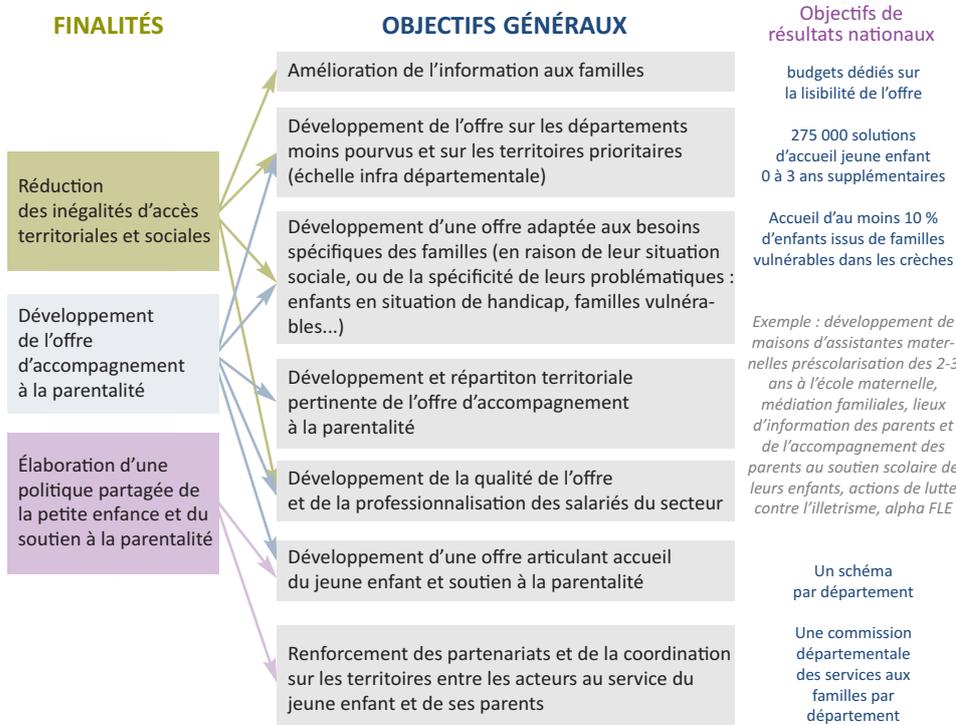
- Un budget est dédié pour répondre à l'objectif de meilleure lisibilité des actions de soutien à la parentalité ;

- Certains engagements sont précisés, par exemple :
 - la notion de « vulnérabilité » est davantage caractérisée (familles précaires, familles monoparentales, familles confrontées au handicap, à l'illettrisme, etc.),
 - les services à développer dans le champ petite enfance, dans le champ parentalité, mais aussi dans des champs qui croisent les deux entrées sont précisés : création de places en crèche, ateliers, café et colloques dans des crèches pour les parents, installation de maisons d'assistantes maternelles, valorisation de la préscolarisation des 2-3 ans à l'école maternelle, promotion des services de médiation familiale, développement des lieux d'information des parents et de l'accompagnement des parents au soutien scolaire de leurs enfants.

Les schémas illustrent l'articulation des finalités et objectifs généraux auxquels ils doivent répondre.

Pour le déploiement des schémas, une démarche de préfiguration a été lancée en 2014 dans 19 départements.

Ses enseignements ont en partie été capitalisés pour l'élaboration de la circulaire du 22 janvier 2015 portant généralisation des schémas (avec notamment une précision sur le volet « diagnostic » — diagnostic de territoire partagé en amont, bilan au bout d'un an) et en juillet 2015, la DGCS et la Cnaf éditaient un guide d'élaboration³¹.



²⁹ Développer les services aux familles et réduire les inégalités. Les schémas territoriaux des services aux familles, dossier de presse, Cnaf, 11 février 2014.

³⁰ Lancement des schémas territoriaux des services aux familles, ministère des Affaires sociales et de la Santé, dossier de presse, 7 février 2014.

³¹ Guide d'élaboration des schémas des services aux familles, DGCS, ministère des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes, Cnaf, juillet 2015.

En juin 2017, on comptait 85 schémas signés :

- La quasi-totalité des départements a repris les orientations nationales³² ;
- En moyenne, 50 actions sont prévues par schéma³³ ;
- Les actions relatives à la petite enfance représentent 48 % des actions, celles relatives au soutien à la parentalité 34 % ;
- Les actions dites « mixtes » qui relèvent aussi bien de la petite enfance que de la parentalité représentent 18 % des actions. Plus globalement, l'orientation relative à l'articulation de l'accueil du jeune enfant et des actions de soutien à la parentalité est moins présente dans les schémas ;
- La moitié des départements a choisi des orientations spécifiques (à titre d'exemple, deux départements ont par exemple choisi d'inscrire dans leur schéma la participation des familles dans les projets qui les concernent).

Entre septembre 2016 et juin 2017, le cabinet Geste a réalisé l'évaluation de ces premiers schémas départementaux des services aux familles. L'objectif de la Cnaf était de saisir les éléments de mise en œuvre des schémas, à partir de la monographie de neuf départements préfigurateurs qui avaient signé leurs schémas depuis plus d'un an : Pyrénées-Atlantiques, Pas-de-Calais, Loire-Atlantique, Jura, Lot, Charente-Maritime, Bas-Rhin, Côtes-d'Armor et Seine-Saint-Denis. Trois principaux axes d'investigation étaient demandés, à savoir : l'organisation et le système de gouvernance adoptés pour suivre le schéma ; l'articulation des politiques petite enfance et parentalité ; les actions pour lutter contre les inégalités territoriales.

DÉFINITION D'UN DOUBLE OBJECTIF DE L'ÉVALUATION : MIEUX CONNAÎTRE, MIEUX COMPRENDRE

L'évaluation avait deux principaux objectifs :

- **Objectif 1** : capitalisation d'information et de

connaissances sur la mise en œuvre des schémas. La mise en œuvre des schémas est récente. Elle se déroule au niveau départemental. Il y a donc un enjeu de capitalisation et de partage de connaissances sur les modalités de mise en œuvre. Cette capitalisation permettra de donner à voir les réalisations, les choix, les acteurs mobilisés, les pratiques intéressantes capitalisables et pourra contribuer à nourrir les départements des expériences de leurs homologues. Elle sera par ailleurs une matière première à l'analyse évaluative. L'entrée par la réalisation de « monographies » est particulièrement adaptée à cet objectif ;

- **Objectif 2** : analyse évaluative de la mise en œuvre. Une analyse évaluative consiste à établir des constats puis des analyses sur tout ou partie des registres de pertinence, cohérence, efficacité, efficience d'une politique par rapport aux enjeux, besoins et objectifs auxquels elle entend répondre.

Dans le cas présent, l'évaluation s'est concentrée sur **l'efficacité et la pertinence de la démarche d'élaboration, des plans d'actions et des premiers éléments de mise en œuvre pour répondre aux objectifs et finalités définis pour les schémas.**

Partant des constats et des objectifs, nous avons élaboré le questionnaire évaluatif affiné après la réalisation d'une monographie exploratoire.

Le périmètre de l'analyse a porté sur la mise en œuvre, ce qui impliquait de se pencher à la fois sur :

- l'élaboration des schémas ;
- leur contenu et leur gouvernance tels que décrits dans les schémas ;
- les premières actions et les modes de gouvernance tels que déployés.

32 L'analyse des premiers schémas réalisée par l'Union nationale des associations familiales (Unaf) révèle que certains de ceux-ci ont privilégié des orientations qui ne correspondent pas formellement aux orientations nationales. Or, deux cas de figure peuvent se présenter. D'une part, certaines orientations peuvent ne pas apparaître lors même que les actions proposées dans les schémas y renvoient bien.

33 Le nombre d'actions est un indicateur à prendre avec précaution. Comme le note l'Unaf, le département du Pas-de-Calais a le moins d'actions, mais prévoit la création de postes supplémentaires.

Méthodologie

Neuf monographies

La monographie — étude territoriale de cas — est une approche singulière qu'il est intéressant de mobiliser, en particulier quand il s'agit d'une démarche évaluative commanditée au niveau national sur une politique ou un programme qui se déploie au niveau territorial.

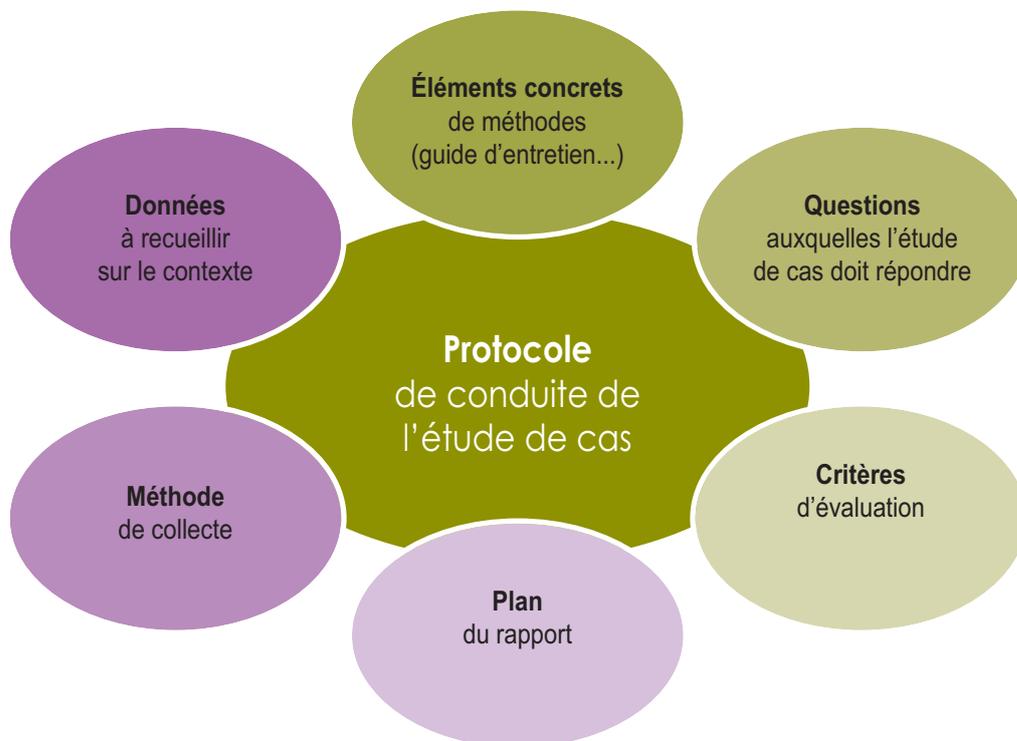
En effet, les finalités de l'étude de cas monographiques peuvent être multiples, elles sont de deux ordres :

- cognitive : les monographies doivent nous permettre de « connaître » les processus d'élaboration, les contenus et les premiers éléments de mise en œuvre au niveau territorial ;

- analytique : les monographies sont un matériau pour « comprendre » et analyser ensuite en transversal les situations pour répondre aux questions évaluatives, en identifiant les récurrences, mais aussi les conditions d'émergence des effets et pratiques intéressantes.

Par ailleurs, il est toujours nécessaire de préciser où se situe l'analyse évaluative. Dans cette évaluation, l'analyse évaluative porte sur l'analyse transversale, en s'appuyant sur les observations de toutes les monographies. Autrement dit, ce ne sont pas chacun des neuf territoires qui ont été évalués, mais bien l'ensemble à partir du matériau de neuf territoires.

Partant des constats et des objectifs, nous avons élaboré le questionnement évaluatif affiné après la réalisation d'une monographie exploratoire.



Questionnement évaluatif

PARTIE 1 (Q1) - Les schémas et les dynamiques partenariales et de coopération entre acteurs

Quel a été le calendrier d'élaboration et de mise en œuvre du schéma?

Qui sont les acteurs en présence ? Qui pilote? Qui produit (le diagnostic, le schéma, les bilans...), avec quels moyens et quelles ressources, quelle organisation interne ? Qui apporte des contributions? Y a-t-il une charte partenariale?

Au moment de l'élaboration

Quelles sont les instances de collaboration? Comment fonctionnent-elles? Quelle est leur articulation avec les instances des politiques complémentaires ou connexes?

X

Dans le contenu du schéma

Quelle est l'articulation acteurs et instances petite enfance/ parentalité? Quelle articulation avec les instances des politiques complémentaires ou connexes (jeunesse, ville...)?

Dans la mise en œuvre du schéma

Quels sont les ressources documentaires et diagnostiques, les outils de pilotage, d'animation, d'appui aux porteurs de projets, de suivi et d'évaluation (que chaque institution met à disposition/ partagés) ?

Synthèse des avis des acteurs : en quoi le schéma contribue-t-il à renforcer les dynamiques partenariales et de coopération entre acteurs (dont acteurs petite enfance et parentalité)?

PARTIE 2 (Q2) - Les orientations et actions des schémas

Quel a été le périmètre du diagnostic : périmètre des contributions (CAF et/ou autres apports) et périmètre des politiques prises en compte (enfance/ parentalité/ politiques connexes?)

Quels ont été les principaux éléments de diagnostic : volumes de besoin, inégalités territoriales, inégalités en fonction du profil des familles, qualité, complémentarité et cohérence entre politiques enfance/parentalité et autres politiques connexes?

Quelles sont les principales actions retenues dans le schéma?

Cherchent-elles à contribuer à l'adaptation aux besoins spécifiques des familles, à réduire les inégalités d'accès territoriales, à développer l'offre en volume, à en améliorer la qualité?

Etaient-elles préexistantes, sont-elles nouvelles, propre à un acteur, communes à plusieurs, transverses petite enfance / parentalité?

Quelle est l'articulation et la cohérence de ses actions avec les engagements de chaque partenaire (COG, CTG, PDI...)? Sont-elles articulées avec d'autres politiques (Jeunesse, ville, illettrisme, handicap...)

Quelles sont les actions aujourd'hui engagées? Celles qui ne le sont pas, pourquoi?

Synthèse des avis des acteurs : En quoi le schéma a-t-il permis de développer la **pertinence** de l'offre (l'adapter aux besoins spécifiques des familles), la développer en **volume** et dans sa **répartition territoriale** (réduire les inégalités d'accès territoriales) en améliorer la **qualité** ?

Présentation succincte des hypothèses

• Hypothèse 1

Les modalités de pilotage et de coordination multipartenariales ont interrogé les acteurs, certains territoires ont eu du mal à s'y inscrire... cela a pu retarder les dynamiques de collaboration pour l'élaboration du schéma et de négociations sur leur contenu ; certains territoires n'ont que peu travaillé en partenariat.

• Hypothèse 2

L'ajustement de l'offre aux besoins territoriaux ou spécifiques des familles a pu buter sur des difficultés méthodologiques.

• Hypothèse 3

L'articulation des actions petite enfance et parentalité a pu buter sur une difficulté à définir ce que peut recouvrir cette articulation ou ce que peuvent être des actions complémentaires ou communes.

• Hypothèse 4

L'élaboration des schémas pose la question de l'articulation entre le caractère universaliste des services aux familles — que le guide d'élaboration met d'ailleurs en avant — et le ciblage de certaines actions en faveur de publics fragiles (ciblé par la circulaire).

• Hypothèse 5

L'articulation souhaitée des SDSF avec les autres dispositifs et/ou schémas, outre des questions de cohérence externe qu'elle pose, a pu interroger les acteurs sur la manière d'articuler logique universaliste et ciblage des actions (en termes de territoire, de publics et/ou de problématiques).

Déroulement

Le présent rapport est l'aboutissement d'un travail qui s'est déroulé en trois principales phases de septembre 2016 à juin 2017.

Phase 1

Mi-septembre à début novembre

- Lancement / **validation** des **questions évaluatives**
- Construction du protocole d'investigation
 - . Réunion de **lancement**
 - . **Entretiens de cadrage**
 - . Analyse documentaire
 - . Réalisation de la **monographie exploratoire** en Loire Atlantique
- **Copil / validation** du **protocole**

Phase 2

Mi-novembre 2016 à mi-mars 2017

- **Réalisation de 8 monographies départementales**
Pyrénées-Atlantiques, Pas-de-Calais, Loire-Atlantique, Jura, Lot, Charente-Maritime, Bas-Rhin, Côtes-d'Armor et Seine-Saint-Denis

Phase 3

Mi-mars 2017 à début mai 2017

- **Analyse transversale** et restitution
- Séminaire de partage des résultats
- Présentation des premières conclusions au **Copil national** des SDSF piloté par la **DGCS**

Phase 1. Construction du protocole et réalisation d'une monographie exploratoire

Trois éléments ont permis de construire le protocole d'investigation :

- *Des entretiens de cadrage (national) avec des représentants de la Cnaf et de la DG*

En sus, notre participation à la journée nationale de la DGCS en janvier 2017 a contribué à approfondir notre connaissance des enjeux ;

- *Une analyse documentaire*

Outre des ouvrages, articles scientifiques et rapports d'évaluation présentés en bibliographie, l'analyse documentaire une première étude évaluative sur les schémas réalisée par la Cnaf³⁴ et une enquête de la DGCS³⁵ ;

34 Sandrine Dauphin (en collaboration avec Danielle Boyer et Jeanne Moeneclaey), *Résultats de l'évaluation de la phase de préfiguration des schémas départementaux des services aux familles*, Département de l'animation de la recherche et du réseau des chargés d'études, Cnaf.

35 Laurine Bricard, Chargée de mission sous couvert de David Blin, chef du bureau Familles et parentalité. *Déploiement des schémas départementaux des services aux familles*, Résultats de l'enquête DGCS auprès des services déconcentrés – juin 2016.

- *Une monographie exploratoire*

La réalisation d'une monographie exploratoire a permis d'ajuster le protocole d'investigation, après validation durant le COPIL et d'un ajustement du protocole d'enquête, du support de présentation de la démarche, de la méthodologie et des documents à transmettre aux consultantes, à envoyer aux partenaires de leur choix.

Phase 2. Réalisation des huit autres monographies

À partir du protocole d'investigation ajusté, nous avons réalisé les huit autres monographies Pyrénées-Atlantiques, Pas-de-Calais, Loire-Atlantique, Jura, Lot, Charente-Maritime, Bas-Rhin, Côtes-d'Armor et Seine-Saint-Denis.

La réalisation de chaque monographie relative à un schéma départemental des services aux familles, a été réalisée par un consultant, afin d'assurer la cohérence des travaux réalisés.

En termes méthodologiques, l'ensemble des monographies a suivi les mêmes étapes.

Les différences ont porté sur :

- le choix de faire valider ou non à certains partenaires (stratégiques) ou à l'ensemble des partenaires interrogés ;
- les instances à observer, pour des raisons inhérentes au calendrier.

La réalisation de chaque monographie a suivi les trois étapes suivantes :

1. Une analyse documentaire territoriale

Sur la base des documents transmis par chaque Caf, l'analyse documentaire a permis d'appréhender le contenu de chaque schéma, de reconstruire son élaboration et plus globalement d'avoir une vision à l'échelle du département des orientations politiques en matière de petite enfance et de soutien à la parentalité.

Entretiens de cadrage

Objectifs et thématiques abordées

Les deux consultantes cheffes de projet ont réalisé des entretiens de cadrage pour mieux appréhender les fondements de la réforme de la gouvernance de la petite enfance et de la parentalité à l'origine de la création des SDSF, préciser les attendus et objectifs des SDSF, recueillir les avis sur les modalités d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des schémas préfigureurs, connaître les attentes des pilotes et financeurs vis-à-vis de la présente évaluation, et enfin les attentes à l'égard de l'évaluation des SDSF.

Cnaf

- Direction de la recherche, Sandrine Dauphin, responsable ;
- Département enfance et parentalité, direction des politiques familiale et sociale : Monique Cassol, et Dominique Ducroc-Accaoui.

DGCS, sous-direction de l'enfance et de la famille, service des politiques sociales et médico-sociales :

- Isabelle Grimault, sous-directrice enfance famille ;
- David Blin, chef de bureau de la famille et de la parentalité ;
- Jean-François Pierre, adjoint au chef de bureau familles et parentalité.

Ont été étudiés :

Dans tous les cas :

- le schéma départemental des services aux familles,
- le diagnostic,
- les comptes rendus de réunion (parfois quelques-uns parfois tous) ;

Le cas échéant :

- des chartes ou convention partenariales,
- des documents relatifs à la territorialisation des schémas,
- des contributions,
- des documents relatifs au suivi (tableau de bord, fiche-action),
- un bilan un an après.

2. Des entretiens semi-directifs auprès des partenaires du schéma

Les Caf ont transmis la liste des partenaires et selon les cas, ces entretiens ont été organisés par la consultante ou par les Caf. Autant que faire se peut, les entretiens avec les acteurs stratégiques ont été réalisés en face à face et collectifs quand plusieurs représentants souhaitaient participer. Dans la plupart des cas, deux journées ont été réalisées sur site, parfois une seule journée a été possible et les entretiens se sont déroulés alors par téléphone.

Une grille d'observation a également été élaborée à partir des enseignements de la monographie exploratoire.

3. Un temps d'observation d'une instance de pilotage stratégique ou opérationnelle

La plupart du temps, ont été observés soit une commission départementale des services aux familles, soit un comité technique. Plus rarement, ont été observés des comités de pilotage type Reap.

La grille d'entretien

Au moment de l'élaboration, dans le contenu du schéma, dans la mise en œuvre du schéma

Les schémas et les dynamiques partenariales et de coopération entre acteurs

- Calendrier : élaboration, mise en œuvre, bilan du schéma ;
- Acteurs qui pilotent, produisent, contribuent (diagnostic, schéma, bilans) ;
- Organisation interne, moyens, ressources, outils de coopération (ex. charte partenariale) ;
- Instances de collaboration : fonctionnement et articulation avec les instances des politiques complémentaires ou connexes ;
- Articulation entre acteurs et entre les instances petite enfance/ parentalité, et avec les instances des politiques complémentaires ou connexes (jeunesse, ville) ;
- Ressources documentaires et diagnostiques ;
- Outils de pilotage, d'animation, appui aux porteurs de projets, de suivi et d'évaluation.

Synthèse des avis des acteurs sur la question évaluative 1.

Les orientations et les actions du schéma

- Périmètre du diagnostic et principaux éléments de diagnostic ;
- Principales actions retenues, leur articulation et leur cohérence avec les engagements de chaque partenaire, avec d'autres politiques ;
- Actions aujourd'hui engagées ou pas encore.

Synthèse des avis des acteurs sur la question évaluative 2.

Ont été interrogés *a minima* :

- la Caf,
- le Conseil départemental,
- la DDCS ;

et en fonction des territoires

- l'Éducation nationale,
- l'Udaf,
- la MSA,
- l'ADM,
- des communes,
- des associations de terrain,
- des acteurs (institutionnels et opérationnels) de politiques connexes.

Phase 3. Analyse transversale

Il s'est agi notamment, au regard des investigations réalisées sur neuf schémas, d'identifier des pistes d'analyse transversale. Pour réaliser cette analyse, nous avons mobilisé un tableau comparatif renseigné pour tous les territoires.

Il a permis d'identifier les convergences et différences entre plusieurs territoires sur un même critère, mais aussi d'identifier les liens de cause à effet entre les différents éléments retrouvés sur un même territoire (facteurs de continuité).

La grille d'observation³⁶**1. Modalités pratiques**

Pré-observation Quel est l'ordre du jour ? Qui l'a fixé ? Qui rédige les comptes rendus de séances ? À qui sont-ils envoyés ? Quels sont les moyens d'information et de communication de l'instance ?

Organisation de la réunion

- Qui préside, qui anime la séance ? Comment le président de séance ou l'animateur est-il choisi ? Quelle place laissée à l'expression de difficultés voire de conflits ?
- Le temps des interventions est-il limité d'une manière formelle ou informelle ?
- Format général : raisons/motivations ?

Configuration de la salle

• Dans quel lieu est organisée la réunion (Caf, préfecture, CD, autre) ? Comment la salle est-elle organisée spatialement ? Quel emplacement des acteurs ? La configuration de la salle met-elle en avant certains participants ?

2. Ce que l'on peut observer pendant la réunion*Sujets débattus*

- Similarité avec l'ordre du jour ? Laisse-t-il la possibilité d'amener des sujets non prévus ?
- Y a-t-il des thématiques qui suscitent plus l'intérêt (ou du désintérêt) ?
- Quel est le contenu des interventions ? Quels arguments s'affrontent ?
- Y a-t-il des questions qui sont proposées à la discussion ailleurs (dans une autre instance, commission, groupe de travail ?...)

Prises de parole/Relations entre les acteurs

- Qui prend la parole ? Comment les personnes qui prennent la parole se présentent-elles (institutions ou structures uniquement ? Précision de leur fonction ?) ?
- Quelles sont les interactions entre les acteurs selon leur statut, respect mutuel entre les acteurs, sur le mode coopératif ou conflictuel, formel... ?
- Caractéristique des échanges : prise de parole large, mise en relief des paroles de certains ?
- Qu'est-ce qui domine dans les prises de parole : l'information ou les échanges ?
- Quel registre de parole domine : interpellation/plainte, proposition/action/suggestion, information ?
- Des propositions sont-elles émises ? Comment sont-elles reçues ? Certaines interventions sont-elles, pour la salle, plus légitimes que d'autres ?
- En fonction des acteurs, quels registres, quels savoirs mobilisés : techniques, politiques, généraux, particuliers, local, général ?
- Certaines interventions sont-elles, pour la salle, plus légitimes que d'autres ?

Outils/supports

- Utilisation d'outils dans quel but (présentation ou débat ?)
- Quelle est l'attitude des participants face à ces présentations : adhésion, critique, etc. ?

L'analyse transversale réalisée et les premières conclusions ont été présentées à plusieurs Caf ayant participé aux monographies ainsi qu'aux représentants de la Cnaf et de la DGCS en comité de pilotage.

Les Caf ont ainsi pu valider les premières conclusions, tandis que les échanges, notamment la mise en exergue de certains éléments saillants, ont contribué à l'analyse finale.

Les Caf ont par ailleurs tenu à souligner l'utilité d'une telle démarche à deux niveaux :

- les monographies ont contribué à mettre en avant les points forts et les points à améliorer parfois pressentis ;
- la contribution à l'analyse et à l'amélioration d'une politique publique émergente.

³⁶ Grille inspirée d'Héloïse Nez, Nature et légitimités des savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif. Une enquête ethnographique à Paris, *Sociologie*, n° 4, vol. 2, 2011.

CHAPITRE 1. GOUVERNANCE ET PILOTAGE DES SCHEMAS

Pour les acteurs interrogés, la réalisation des monographies coïncidait avec la préparation de la phase d'évaluation de leur schéma. Il s'agit d'un moment propice au bilan, et ce sur plusieurs registres : l'atteinte des objectifs en termes d'offre bien sûr, mais aussi en termes de dynamiques partenariales, de gouvernance. Il s'agit aussi d'un temps de réflexion sur la reconduite du schéma.

Si l'ensemble des acteurs interrogés a pu se féliciter d'une telle démarche – basée rappelons-le sur le volontariat –, quelques réserves ont été exprimées de manière plus ou moins forte selon les territoires :

- La rapidité, voire la précipitation, avec laquelle les acteurs ont dû s'impliquer. Dans ce contexte, dans un département, les acteurs stratégiques ont considéré que la phase d'élaboration devait dépasser le temps de la signature ; ils ont apprécié de pouvoir partager le diagnostic durant plusieurs mois, d'apporter leur contribution à l'élaboration des orientations et des actions ;
- La crainte de voir certains équilibres être remis en cause.

Si la vie des schémas a été plus ou moins continue – certains ont connu des périodes de latence, des difficultés de pilotage –, au moment des monographies, la plupart avaient trouvé un équilibre certain à la faveur d'efforts mutuels et d'ajustements. Ceux qui constatent encore des difficultés notables envisagent déjà des solutions pour les résoudre. Aujourd'hui, la plupart des acteurs saluent les dynamiques en termes de partenariats et d'actions, souhaitant ainsi voir reconduite la démarche Schéma par les pouvoirs publics.

Chaque schéma constitue **un espace commun** dans lequel des acteurs stratégiques et des opérateurs se mobilisent avec plus ou moins d'intensité, plus ou moins sur la durée.

- Les schémas mobilisent plusieurs acteurs de différentes échelles (départementales/locales), différents statuts (élus/techniciens) qui jouent

des rôles différents (décisionnels, financiers, opérationnels), d'ailleurs avec plus ou moins de clarté ;

- Ils approfondissent des relations ou bien apprennent à se connaître dans des instances stratégiques ou opérationnelles, quand celles-ci affichent clairement leur rôle ;
- Certains acteurs jouent un rôle central au moment de l'impulsion de la démarche et moins par la suite, d'autres au contraire finissent par jouer un rôle stratégique au fil de la mise en œuvre.

1.1 Les acteurs impliqués dans l'espace commun Schéma

Nous employons le terme acteurs au sens large, mais dans les faits, ce terme peut désigner les représentants d'une institution, d'une association. Il ne renvoie pas à proprement parler au débat sociologique sur l'acteur ou l'agent.

Certes, un financeur n'équivaut pas un acteur de terrain et ce dans tous les schémas. Mais, au-delà, d'un territoire à l'autre, les places et rôle de chacun sont variables en fonction

- de la manière dont les schémas ont construit leur organigramme, autrement dit, leur espace de décisions, d'échanges et de mise en œuvre des actions, sans parler de ce qui est propre aux personnalités ;
- du rôle qu'ils jouent effectivement et/ou qu'ils sont censés jouer.

En outre, les places et les rôles ne sont pas figés. Les changements entre l'avant-schéma et le lancement de la démarche, les ajustements opérés au fil de la mise en œuvre, l'actualité de chaque institution impactent les dynamiques en place et la nature du pilotage. Nous employons le terme de « pilotage », qui est très peu, voire pas du tout, utilisé par les acteurs eux-mêmes. Comme le dit une représentante d'une Caf lors du groupe de partage, cette notion renvoie aux postures et aux savoirs faire des acteurs, nécessite des moyens en ressources humaines et financières et surtout une méthodologie qui font souvent défaut.

Un premier cercle d'acteurs. Le triptyque État*, Caf, conseil départemental

Selon les territoires, la nature et le degré de mobilisation des acteurs stratégiques, leur apport de ressources — humaines, financières, temps — varie comme le montre le tableau ci-dessous.

* Précisons que l'État ici est le Préfet, la DDCS ou encore la DDCSPP, en continuité des attributions nationales. L'Éducation nationale — autre représentant de l'État — sera abordée plus loin.

	Impulsion / chef d'orchestre	Impulsion et animation opérationnelle	Informés, mobilisés selon sujets et besoins
Cas 1	(État), Caf	Caf	CD
Cas 2	Caf, État, CD	Caf, État et CD	
Cas 3	État	Caf et CD et État (DDCSPP)	
Cas 4	État et Caf	Caf	CD, DDCS
Cas 5	(État) et Caf	Caf	CD, DDCS
Cas 6	Caf	Caf	DDCSPP
Cas 7	État	Caf	CD
Cas 8	(État), Caf, CD	Caf, CD	
Cas 9	Caf, État, CD	Caf	

Trois types de répartition des rôles se dégagent :

- Des schémas impulsés et animés opérationnellement avant tout par la Caf, qui informe ses partenaires et/ou les associe à des actions en tant que de besoin ;
- Des schémas impulsés entre l'État, la Caf et le conseil départemental, avec parfois une moindre implication de l'État. Un cas se démarque avec une impulsion entre Caf et conseil départemental qui se poursuit par un co-pilotage stratégique et opérationnel ;
- Des schémas impulsés par un binôme État et Caf avec une plus ou moins forte implication de l'État.

Ainsi, les dynamiques qui président à l'avant-

schéma et au lancement de la démarche sont similaires. Néanmoins, les politiques initialement conduites de façon bilatérale tendent à devenir multilatérales.

La Caf partout un rôle central technique et financier, parfois stratégique

Sur tous les territoires, la Caf est pilote opérationnel, principale animatrice de la mise en œuvre et du suivi, et principale pourvoyeuse de ressources, et ce sur toute la période. Elle est considérée comme le pivot central sans qui le schéma n'aurait pas pu se mettre en place. C'est certainement ce qui explique que dans plusieurs départements les acteurs interrogés parlent du « schéma de la Caf », avant de se reprendre quelquefois. Pour plusieurs acteurs, le rôle central de la Caf est à la fois logique — au regard de l'enveloppe budgétaire qui lui est dévolue par l'État — et légitime au regard de ses compétences sur les champs parentalité et petite enfance et de sa capacité à se faire le relais sur le terrain.

Outre le financement d'une grande partie des actions, certaines Caf dédient des heures de conseiller technique ou de chargé d'action sociale à l'animation, au suivi global et aux actions du schéma, voire créent des postes pour l'occasion. Dans le cas où le schéma est impulsé et co-animé entre conseil départemental et Caf, le poste est cofinancé (pour plus de développement voir partie 1.2).

Le conseil départemental. Tantôt copilote, tantôt « partenaire de la Caf », parfois une nouvelle place à construire

Sur tous les schémas, le conseil départemental est présent dans les instances de pilotage, mais il peut jouer soit un rôle de copilote soit de par-

tenaire opérationnel de la Caf. Il peut se mobiliser de manière très active, en animant par exemple une thématique ou en mettant en œuvre une mobilisation sur des actions précises via les MDS et services du département au niveau local.

Sa place varie en fonction des dynamiques préexistantes et évolue dans le temps.

L'implication du conseil départemental notamment au niveau opérationnel peut être perçue comme naturelle dans la continuité de son investissement antérieur au schéma, notamment sur le soutien à la parentalité et donc dans la dimension préventive de la protection de l'enfance.

Le conseil départemental peut avoir craint (plus ou moins explicitement) de se voir déposséder de la petite enfance. Au fil du temps, les inquiétudes sont levées ou atténuées.

Ex. 1. Dans un schéma, les acteurs stratégiques ont pris des précautions dès le départ puis ont opéré des ajustements en cours de route, notamment en créant un bureau (instance décisionnelle restreinte). L'ensemble a donné au conseil départemental une légitimité pour intervenir dans le domaine de la petite enfance lors même qu'il est sorti de son champ de compétences ;

Ex. 2. Dans un autre, c'est le portage commun Caf-conseil départemental du dispositif de soutien et de déploiement des maisons des assistants maternels (Mam) qui permet de créer de nouveaux rapports et d'envisager des collaborations sereines.

L'État à minima, garant du maintien des équilibres, parfois très impliqué

L'État se veut surtout superviseur, parfois coordonnateur voire arbitre, garant du maintien des équilibres. Pour autant, son rôle ne fait pas consensus, quand sa légitimité n'est pas remise en cause y compris par ses représentants eux-mêmes. Il illustre particulièrement l'articulation entre rôles effectifs, perception et attentes...

Finalement, des conceptions différentes, voire opposées, se manifestent :

- Sa légitimité est interrogée du côté du périmètre des champs de compétence. Aujourd'hui l'État ne disposerait plus ni du périmètre d'actions, ni de l'expertise et encore moins des moyens pour être moteur d'un schéma des services aux familles au regard

- du transfert de financements et de gestion à la Caf du schéma,
- de l'accent mis sur le local et les territoires ;

- Sa légitimité est attendue du côté de son champ de compétences et de ses prérogatives.

- L'État et parfois les partenaires mettent en avant un rôle de garant de l'égalité territoriale portée par l'esprit même des SDSF et de la réforme de 2013. Mais, il est alors reproché à l'État de ne pas suffisamment s'impliquer dans la démarche de territorialisation,

- Certains déplorent que l'État n'ait pas permis d'ouvrir le périmètre petite enfance aux centres de loisirs et pas uniquement aux modes d'accueil, ce qui serait entrer dans son champ de compétences.

C'est avec cette dernière conception que certains de ses représentants parlent de sur-attentes à leur égard au regard du rôle symbolique qu'ils sont censés jouer. Ces reproches ou sur-attentes (selon les points de vue adoptés) existent y compris dans des schémas où ils participent à des groupes de travail. Or, leur implication dans la mise en œuvre opérationnelle, est certes très inégale, mais également plus complexe qu'il n'y paraît de prime abord. On note ainsi :

- un cas où l'État joue un rôle dans la mise en œuvre opérationnelle alors qu'il ne porte pas le pilotage stratégique, en souffrance d'ailleurs (voir *infra*) ;

- un cas où il est co-animateur (avec le conseil départemental et la Caf) sur la durée, et ce en les personnes du préfet et du sous-préfet ;

- un cas où son implication se situe autant sur les dimensions stratégiques qu'opérationnelles du schéma à la faveur d'une répartition des rôles ; le

préfet est présent à la commission départementale tandis que c'est la DDCSPP qui s'implique de manière opérationnelle.

Les perceptions à son égard peuvent évoluer au sein d'un même schéma, voire d'un même acteur. Dans deux schémas, plusieurs acteurs notent que les débats autour de la circulaire Avip³⁷ permettent un renforcement de son rôle ou selon les configurations une entrée de l'État dans l'espace commun du schéma. Dans un cas, la présidence par le préfet a donné une dimension institutionnelle et obligatoire au schéma plus forte que ce que le conseil départemental portait jusque-là. Autre exemple, une représentante d'une Caf a évolué dans ses propres représentations à l'égard de la DDCS : au moment du lancement de la monographie, elle percevait sa place comme une contrainte, à la fin comme un levier à la faveur de la manière dont la circulaire avait été présentée par la DDCS.

Si des schémas poursuivent et approfondissent des partenariats multilatéraux antérieurs, ceux qui poursuivent des partenariats bilatéraux antérieurs (Caf-État ou Caf-conseil départemental), entrent dans une dynamique multi partenariale avec la démarche de préfiguration, notamment par l'ouverture du 1^{er} cercle à d'autres acteurs.

Une ouverture du premier cercle à d'autres acteurs

Le premier cercle de l'espace commun du schéma s'ouvre à quatre acteurs principaux : L'Éducation nationale, l'Udaf, la MSA et l'ADM. D'un territoire à l'autre, si le périmètre du premier cercle est très similaire aux dynamiques antérieures, on observe toutefois un élargissement entériné ou à venir de certains d'entre eux, parmi lesquels l'Éducation nationale.

L'Éducation nationale, un autre représentant de l'État

Quand nous parlons d'État, nous l'entendons au sens de la DDCS et/ou du préfet mais un autre interlocuteur étatique intervient de plus en plus,

l'Éducation nationale, à travers la direction des services départementaux de l'Éducation nationale (DSDEN). Son implication se situe soit sur le portage de dispositifs de soutien à la parentalité avec « l'ouverture de l'école aux parents », soit sur la scolarisation des moins de 3 ans, rarement les deux en même temps. Les directeurs académiques des services de l'Éducation nationale (Dasen) peuvent être signataires sans jouer un rôle actif tandis que l'implication des techniciens au niveau opérationnel peut être très grande. Pour plusieurs représentants de l'Éducation nationale, le schéma a été un bon vecteur pour la mise en œuvre de leurs propres orientations nationales. Ce calendrier concomitant a stimulé sa communication sur le schéma en interne de l'institution (départemental/ territorial). Certains de ses techniciens peuvent s'avérer réellement force de mobilisation au sein de l'institution elle-même.

Dans la plupart des schémas, le développement des relations avec l'Éducation nationale est considéré comme une des fortes valeurs ajoutées du schéma :

- soit au regard de l'important renouvellement des collaborations avec cette institution dont tous les acteurs interrogés se félicitent (institutionnels, associatifs de proximité) ;
- soit au regard de son rôle croissant, là où un besoin en la matière était particulièrement prégnant.

Ces renouvellements de collaborations se traduisent par une volonté appuyée de conférer à l'Éducation nationale une nouvelle place plus stratégique, selon plusieurs configurations possibles :

- elle a rejoint d'ores et déjà une instance de pilotage importante ;
- elle est devenue copilote d'une thématique et il est prévu qu'elle rejoigne le rang des signataires, comme le montrent les deux exemples de schémas suivants :

Ex. 1. L'Éducation nationale est devenue une interlocutrice majeure de la Caf et de la DDCS pour construire une politique de parentalité.

37 http://www.caf.fr/sites/default/files/caf/348/Action%20sociale/Conseil%20technique%20AS%20AB/AVIP/creche_vip_circulaire_2016-009.pdf.

Trois éléments supports à ce développement sont repérables :

- les dynamiques autour des projets éducatifs locaux, dans lesquels l'Éducation nationale s'investissait d'ores et déjà,
- La capacité de se saisir d'un des résultats du diagnostic réalisé dans le cadre du schéma qui montrait un manque de visibilité de l'Éducation nationale sur le territoire couplé à un fort besoin des parents d'être soutenus dans leurs relations à l'école,
- Des dynamiques importantes se sont créées au sein même de l'institution qui, en retour, renforcent les dynamiques émergentes propres au schéma.

Sous l'impulsion du conseiller pédagogique de l'IEN, un groupe de travail s'est mis en place pour élaborer une charte régissant les rapports entre parents et école. Ce groupe de travail réunit des enseignants, des principaux de collège, des conseillers d'éducation, des parents d'élèves (fédérés ou pas), un agent de développement et la coordinatrice parentalité de la Caf. Il a d'ores et déjà permis une meilleure interconnaissance de chacun des protagonistes ;

Ex. 2. L'Éducation nationale s'est emparée dès le début du schéma en tant que partenaire de la scolarisation des enfants de moins de 3 ans, des enfants en situation de handicap et comme porteur de dispositifs de soutien à la parentalité (tel « Ouvrir l'école aux parents »). Aujourd'hui l'inspecteur de l'Éducation nationale est l'entrée pour les partenaires du schéma sur plusieurs situations de vie.

Les Udaf

Les Udaf se trouvent souvent dans le premier cercle des acteurs et sont régulièrement impliquées opérationnellement. Dans un cas, elle est même le seul partenaire avoir été consultée durant la phase d'élaboration. Dans un autre, sa contribution peut expliquer une orientation dédiée à la promotion de la participation des parents.

Des débats ont pu exister sur l'articulation entre les deux dimensions — institutionnelle et opérationnelle (gestionnaire, médiation familiale...) — de cette association, soit au lancement (un cas), soit lors de la mise en œuvre.

Ex. 1. Dans un schéma, l'Udaf a signé le schéma en tant que représentante des associations familiales et des familles. Ceci lui confère un rôle institutionnel qui s'avère finalement difficile à articuler avec le rôle opérationnel qu'elle continue d'avoir. Elle continue en effet d'animer le Reaap et intervient dans un réseau créé à l'occasion du schéma proche du Reaap mais ouvert aux acteurs de la petite enfance. Finalement, au fil des mois, son intervention dans le schéma s'est recentrée sur un apport qualitatif en particulier sur la participation des parents.

Ex. 2. Dans un autre, l'Udaf a choisi de n'être pas signataire au regard du rôle opérationnel majeur qu'elle joue sur le département.

Les associations départementales des maires et les élus locaux

Pour la plupart des schémas, la difficulté à territorialiser le schéma peut être corrélée au rôle relativement faible des ADM dans les SDSF (voir Partie 1.3). La plupart du temps, les acteurs font état de difficultés importantes à créer un lien opérationnel avec les techniciens ou élus des communes et EPCI.

On observe ainsi deux cas de figure :

1. des représentants de collectivités participent à des groupes de travail au gré des relations interpartenariales sans qu'aucun lien ne soit formalisé ; les incidences — quoique très positives — se feront au gré de l'avancement de la mise en œuvre du schéma ;
2. des communes sont impliquées sur des actions territoriales coordonnées, dans la continuité de ce qui existait avant le schéma et les acteurs sont confrontés aujourd'hui à la difficulté à mobiliser de nouveaux élus.

Seulement dans deux cas où les élus locaux jouent un rôle important, l'enjeu de leur mobilisation avait été pensé dès l'élaboration du schéma.

- Dans un d'entre eux, le schéma a eu un effet très important pour l'ADM : devenue très active et membre du bureau, elle rejoint finalement le cercle des signataires ;

- Dans un autre, l'ADM souhaite poursuivre son rôle de sensibilisation et d'information des élus à l'image du rôle important qu'elle a joué au démarrage, lorsque quatre réunions décentralisées d'information avaient été organisées. L'implication des collectivités territoriales dans le schéma est une préoccupation des signataires : le caractère non opposable du schéma renforce l'importance du travail de conviction.

Dans ces deux schémas, l'implication des élus locaux est donc forte, mais fait débat dans le même esprit qui existe pour les Udaf : quelle articulation entre les dimensions institutionnelle et opérationnelle de l'ADM et des élus locaux ? L'ADM doit-elle être signataire ou pas, doit-elle être représentée dans les instances de pilotage stratégique ?

Les MSA

Les MSA jouent un rôle plutôt opérationnel, et ce même quand elles sont signataires. Leur rôle est particulièrement proche de celui des Caf, mais leurs moyens ne sont pas comparables. Elles peuvent jouer un rôle important dans le rappel des problématiques liées aux spécificités rurales des territoires, par exemple le caractère saisonnier de nombre d'emplois qui nécessite le développement de modes d'accueil adaptés.

L'implication des acteurs des politiques connexes

D'autres institutions et opérateurs peuvent être impliqués, certains en prenant une place centrale, d'autres en restant des partenaires d'actions en dehors de professionnels travaillant dans des Laep, des services de médiation familiale.

On repère plusieurs acteurs de champs connexes :

- Justice : TGI, PJJ ;
- Emploi formation : Fepem, Mission locale, Pôle Emploi, CCI ;
- Handicap : MDPH, association spécialisée ;
- Sociaux : centres sociaux, CHRS ;
- Santé CMPP, ARS...
- ...

Seul un schéma a élargi son premier cercle d'acteurs de manière significative à des acteurs de politique de l'emploi, qui sont d'ailleurs signataires.

On le voit, la variabilité d'un territoire à l'autre est grande : d'une structure médico-sociale à un acteur majeur des politiques de santé comme l'ARS, mobilisée en l'occurrence au titre des contrats locaux de santé. Dans le même ordre d'idées, en lien avec l'hétérogénéité de la déclinaison territoriale des schémas, les centres sociaux — acteurs centraux des champs thématiques du schéma — ne sont pas nécessairement dans ce premier cercle d'acteurs. Cela dépend là encore de l'héritage de l'avant-schéma.

Les acteurs des réseaux locaux, des ressources territoriales

En sus des ressources apportées par les acteurs, les acteurs des réseaux locaux sont souvent présentés comme des ressources « territoriales » du schéma (dans cinq schémas), mais également plus ou moins officiellement comme des outils de mise en œuvre.

De cette ouverture dépend la capacité des schémas à développer une offre plus pertinente susceptibles de répondre aux besoins spécifiques des familles, à soutenir la professionnalisation notamment et surtout de l'accueil individuel (thématique développée partie 2.1) et plus largement à assurer une meilleure coordination des acteurs sur les territoires.

Les acteurs peuvent être signataires ou pas, la signature n'étant pas nécessairement synonyme de place majeure. Des acteurs peuvent être signataires et ne pas être impliqués opération-

nellement voire stratégiquement. Des acteurs peuvent ne pas être signataires tout en étant très impliqués, comme c'est le cas de l'Éducation nationale.

1.2 Les outils, témoins de la complexité à piloter un espace commun

Les schémas sont dotés de diverses instances qui jouent des rôles stratégiques et/ou opérationnels, souvent une refonte des instances précédentes. Un seul schéma a repris les instances à l'identique, alors qu'elles ne fonctionnaient pas très bien. Si d'un schéma à l'autre, les choix varient, certaines instances qui n'ont pas pu se tenir témoignent par effet de contraste de leur importance, notamment et surtout quand il s'agit de piloter, prendre des décisions collectivement.

Les instances possibles

D'un schéma à l'autre, la nature et le rôle des instances diffèrent, comme le tableau ci-dessous le montre.

En sus des comités de pilotage, des schémas ont créé des comités ou commissions pléniers. Largement ouverts aux réseaux et opérateurs, ils ont pour rôle principal d'ouvrir le schéma à la consultation voire à la contribution partenariale. Un schéma n'a pas prévu de comité plénier. Cette absence est regrettée par les acteurs dans la mesure où elle limite la participation des réseaux et opérateurs au schéma.

Des instances de « pilotage »... qui ne pilotent pas

Au-delà de la différence dans leurs intitulés « comité départemental des services aux familles », « comité de coordination », « comité stratégique »,

	Instance pilote	Instance pilote restreinte	Instances thématiques & éventuelles déclinaisons
Description	<ul style="list-style-type: none"> Lieu d'information réciproque Lieu de décision + ou - stratégique Les deux 	<ul style="list-style-type: none"> Préparation des décisions des pilotes Articule les thématiques et les financements Joue le rôle de l'instance pilote 	<ul style="list-style-type: none"> Les membres sont ceux qui sont impliqués dans l'animation opérationnelle Pilotage et/ou animation opérationnel d'une thématique Pilotage et/ou animation opérationnel d'un dispositif
Ex. 1	<p>CDSF</p> <ul style="list-style-type: none"> Lieu de décision 	<p>Comité technique</p> <ul style="list-style-type: none"> Préparation des décisions des pilotes 	<p>1 comité opérationnel AJE</p> <ul style="list-style-type: none"> Pilotage et/ou animation d'une thématique <p>1 comité opérationnel Clas/Reaap</p> <ul style="list-style-type: none"> Pilotage et/ou animation d'un dispositif
Ex. 2	<p>Comité stratégique</p> <ul style="list-style-type: none"> Pilotage Information réciproque 		<p>Commissions opérationnelles thématiques</p> <ul style="list-style-type: none"> Pilotage et/ou animation d'une thématique <p>GT thématiques</p> <ul style="list-style-type: none"> Propositions et mises en oeuvre
Ex. 3	<p>Comité départementale du même nom que le schéma</p> <ul style="list-style-type: none"> Lieu d'information, de partage 	<p>Des réunions non formelles des acteurs</p> <ul style="list-style-type: none"> Prépare les décisions Valide les décisions Articule les financements et les actions 	<p>4 GT thématiques transversales</p> <ul style="list-style-type: none"> Propositions et mises en oeuvre

les instances dites de pilotage ne jouent pas le même rôle dans le pilotage des schémas. Cela crée des effets négatifs sur le sentiment de contribuer à l'élaboration et la gestion des politiques publiques.

L'absence de pilotage effectif de ces instances tient à au moins deux raisons :

• **Raison 1. Les instances de pilotage ne se réunissent pas ou trop peu**

Certains schémas rencontrent des difficultés pour mettre en place les instances de pilotage ou pour les pérenniser. Un schéma n'a pas pu réunir le comité stratégique initialement prévu. Aux yeux des acteurs stratégiques comme des acteurs de terrain, les incidences sont grandes et paradoxalement en même temps, la mise en œuvre des actions s'effectue sans pilotage.

Ex. Dans un schéma, la quasi-absence de réunions de pilotage n'empêche pas les acteurs de le mettre en œuvre ; le schéma vit sa vie sans être piloté. Toutefois, à certains moments, les acteurs rencontrent des difficultés quand il s'agit de valider certaines décisions, comme l'élargissement des groupes de travail aux acteurs de politiques de l'emploi ou du handicap. Au moment de notre étude, les acteurs stratégiques n'avaient pas encore abordé la question.

• **Raison 2. Les décisions se prennent ailleurs**

Dans d'autres schémas, la faible fréquence (une fois/an) de la tenue de ces réunions témoigne en soi de l'impossibilité pour ces instances de jouer un rôle décisionnel et il s'agit plutôt d'instance de consultation et de contribution des partenaires au schéma, bien qu'il puisse exister dans ces mêmes schémas des comités pléniers très élargis.

Ex. Dans un des schémas, les décisions se prennent ailleurs, dans des réunions informelles méconnues des partenaires non participants. C'est précisément ce type de configuration qui amène les acteurs à regretter les dynamiques préexistantes : la CDAJE et/ou la CDAP qui elles permettaient d'avantage de dialogue, d'échanges.

Dans certains schémas, des regrets se sont exprimés qui vont dans le même sens : les instances créées à l'occasion du schéma ne permettent pas autant qu'auparavant de se sentir contributeur des politiques publiques.

En témoignent les deux exemples suivants :

Ex. 1. Un sentiment paradoxal de perte de démocratie par rapport aux dynamiques antérieures

En l'absence de comité stratégique — initialement prévu — le pilotage stratégique s'effectue de manière non officielle dans des réunions entre la Caf, la DDCS, le conseil départemental, l'Éducation nationale et depuis peu la MSA. Or, ces réunions ne sont pas officiellement rattachées au schéma et les élus locaux n'y siègent pas. En outre, le processus de décision effectif reste flou pour les acteurs.

Les partenaires ont alors le sentiment d'être moins contributeurs que par le passé alors même qu'ils participent à une instance de pilotage. C'est ainsi que le schéma constitue un levier mais aussi un frein aux dynamiques partenariales. Des décalages importants existent en effet par rapport aux dynamiques précédentes (entre institutions et partenaires de terrain), mais aussi par rapport aux dynamiques qui ont encore lieu sur le terrain. Regrettant la qualité des échanges et des interactions passées, les acteurs ont été particulièrement prolixes sur le format et le caractère très peu participatif des dites réunions, qui contribuent à donner le sentiment de « ne pas être contributeur ». Ainsi, en amont des réunions, les supports de présentation sont travaillés par la Caf, le conseil départemental et la DDCS et ne sont pas envoyés en amont à l'ensemble des participants. Durant la réunion, une difficulté à exprimer ses interrogations ou désaccords (« a-t-on droit au chapitre ? », « sommes-nous conviés à prendre part au débat ? »). D'ailleurs dans la réunion que nous avons observée, il n'était pas clairement établi que les participants pouvaient prendre la parole à leur gré. A été également relevée une difficulté à identifier les personnes autour de la table, y compris qui siègent depuis le début, ce qui peut donc aussi s'expliquer par une

difficulté également des acteurs institutionnels à introniser, à faire entrer des personnes étrangères à ce type d'instances sachant que la pratique qui consiste à mettre des pupitres n'a été appliquée que dans les débuts. Enfin, concernant la fréquence trop espacée des séances de la CDSF, comment suivre l'état d'avancement d'un schéma quand la commission se réunit tous les 6 mois ? Cet aspect de gouvernance doit faire l'objet des prochaines réflexions des acteurs institutionnels qui envisagent des solutions pour libérer la parole, par exemple la création d'un bureau.

Ex. 2. La répartition des rôles des nouvelles instances a impacté les modes de travail de certaines parties prenantes

Dans un des schémas, deux avantages de l'ancienne commission départementale d'accueil des jeunes enfants (Codaje) qui ne se retrouvent pas dans la commission départementale sont regrettés par certains : se faire réunir des décideurs qui arbitraient en séance et partenaires, faire émerger des projets. Aujourd'hui, dans la nouvelle instance du schéma, les partenaires sont plus spectateurs qu'acteurs, d'autant plus que peu de groupes de travail en découlent : « on a aussi besoin de spécialité pour conduire des projets, même si la transversalité a des avantages, il faut veiller à ne pas diluer les choses » (PMI). Cette question de la transversalité se pose avec d'autant plus d'acuité que peu de groupes de travail découlent des travaux de la commission départementale.

Des instances opérationnelles aux rôles parfois confus

Pour l'observateur comme pour les acteurs, le rôle des instances opérationnelles manque parfois de clarté.

Comment articuler les instances opérationnelles aux dispositifs locaux ?

Dans de nombreux schémas, l'articulation entre instances du schéma et dispositifs tels les Reaap n'est pas évidente à saisir, et ce pour les acteurs eux-mêmes. Les instances techniques intègrent

des comités de pilotage de dispositif qui existaient déjà ce qui s'avère finalement être source de confusion. Quelle articulation entre instances du schéma et comités de pilotage (Copil) de dispositifs comme les Reaap et les contrats locaux d'accompagnement scolaire (Clas) ? Cette question se pose d'autant plus dans les cas où ils peuvent par ailleurs continuer à exister. L'imbrication devient confusion.

Certains schémas ont connu des ajustements en cours de mise en œuvre (réorganisation des groupes de travail afin de garantir plus de cohérence entre orientations et groupes de travail). Si les acteurs stratégiques n'ont pas nécessairement conscience du manque de cohérence, les partenaires interrogés témoignent d'une méconnaissance du fonctionnement même du schéma générant un sentiment d'exclusion, sentiment qu'ils ne connaissaient pas avant le schéma. Au-delà de l'articulation, c'est également une question de cohérence entre orientations du schéma et instances créées pour les mettre en œuvre qui est en jeu.

Ex. 1. Les instances opérationnelles parentalité sont créées à partir de ce qui préexistait (sachant qu'il n'y avait pas de CDAP). 4 instances existent Reaap, Clas, médiation familiale & Espaces rencontres. L'entrée se fait ainsi par réseau et dispositif, plus que par les orientations du schéma. La Caf rappelle le contexte de ce choix : il était important de poursuivre la démarche des conventions de dispositifs départementaux de cofinancement par la Caf, la MSA, le conseil départemental.

Or, cela pose plusieurs difficultés de compréhension.

- *Le Reaap et les trois dispositifs continuent d'exister en tant que réseau et coordination de sorte qu'il est difficile, voire impossible, de saisir la spécificité de l'instance Reaap du schéma ;*

- *La continuité entre les cellules n'est pas évidente à percevoir et donne à voir un manque d'unité sur la « parentalité », unité qui semble pourtant de mise sur le terrain, précisément grâce au Reaap.*

Ceci peut venir expliquer les difficultés de beaucoup d'acteurs à se représenter la manière dont les actions menées sur le territoire s'intègrent dans le schéma ou à l'inverse à comprendre que certaines y soient rattachées alors qu'elles devraient l'être au titre des dispositifs dont il est question.

Ex. 2. *L'articulation du schéma avec le Reaap n'est pas encore parfaitement claire. Des tensions se sont manifestées au départ avec des craintes de la part d'un réseau qui avait déjà son existence et fonctionnait bien. Il a gardé son existence propre et ses réunions comportent une demi-journée Reaap et une demi-journée en tant que groupe de travail du schéma. Selon certains, il serait plus judicieux d'acter l'existence d'un seul et même groupe.*

Ex. 3. *Le maintien des groupes locaux autour de la médiation familiale et des LAEP se poursuit dans le but de développer une offre au plus près des besoins, mais il n'est pas évident pour un regard extérieur de faire le lien avec la commission parentalité.*

Quel curseur entre pilotage d'une thématique et animation de sa mise en œuvre ?

Les acteurs d'un même schéma peuvent être divisés sur le rôle des instances opérationnelles : soit elles servent à mettre en œuvre les actions telles que prévues dans le plan afférant, soit elles servent à faire émerger des actions.

Autrement dit, quelle liberté de proposer d'autres actions si les groupes de travail sont des groupes dédiés à des plans d'actions du schéma ou dispositifs établis par ailleurs ? Cette question ne se pose pas avec le même poids selon les conceptions mêmes du schéma et du rôle attribué aux groupes de travail. C'est finalement la capacité à penser le sens de l'espace commun Schéma qui est en jeu, ce que nous développerons au chapitre 3.

En outre, les instances opérationnelles (chargées de mettre en œuvre les schémas) sont toutes, à une exception près, plus ou moins formellement réparties selon deux grands volets parentalité et

petite enfance, quoi que très rarement explicités comme tels. Ceci vient nécessairement impacter la capacité des schémas à se faire rapprocher les acteurs de la petite enfance et de la parentalité (voir partie 3.2)

Des outils pour aider à clarifier les rôles et les places

Les acteurs peuvent éprouver des difficultés à trouver leur place, à opérer une distinction entre leurs différentes casquettes. Des acteurs s'interrogent : au moment de prendre la parole représentent-ils la politique de l'institution ou celle du schéma, l'ensemble des associations qui exercent les mêmes missions qu'eux ?

Certains schémas se sont dotés d'outils comme une charte ou encore des règles précisant le rôle et la place de chacun, voire l'ordre de parole, la nature des propos, la distinction des casquettes de chacun. Dans un schéma en particulier, une charte partenariale dont le contenu a été proposé par la DGCS a été signée entre les acteurs stratégiques. Elle précise en préambule le contexte du schéma et reprend les éléments du prédiagnostic départemental proposés, les orientations poursuivies, la définition de la gouvernance. La charte précise que l'animation des groupes de travail est assurée par la Caf.

Un manque d'outils pour prévoir, suivre, évaluer en commun

Les diagnostics de territoire et partagé ?

La grande majorité des diagnostics sont plus développés en matière d'accueil du jeune enfant. Le diagnostic sur le soutien à la parentalité fait souvent l'objet d'une action du schéma, avec des cas où il est en cours voire où il constitue un véritable avant-après de la politique de parentalité. (voir partie 2.2)

Les acteurs butent sur des difficultés en termes de méthodes, mais aussi de démarche. En effet, élaborés à partir des sources Caf, les diagnostics ne font pas l'objet d'un véritable partage entre les partenaires de sorte que l'on ne puisse parler

de diagnostics partagés, à l'exception de deux schémas dont un grâce à longue phase de co-élaboration du schéma, après la signature. Dans un des schémas, cette absence de diagnostic est très critiquée par l'ensemble des partenaires y compris les acteurs stratégiques puisque la CAF et le conseil départemental attendent de l'autre des éléments supplémentaires en matière de soutien à la parentalité. Ils estiment ainsi ne pas disposer d'éléments pour co-définir des notions comme l'offre, les besoins ou demandes/attentes.

Cette situation témoigne de la difficulté à :

- mettre en commun sa vision du territoire, à identifier les personnes idoines, quel que soit son appartenance à tel ou tel organisme ;
- se projeter, construire une visée prospective³⁸.

À quelques exceptions près, elle s'apparente souvent à des états des lieux de l'offre qui ne permettent pas ou peu de contribuer à :

- avoir une idée de la qualité de l'offre (y compris pour les schémas qui affirment se centrer sur la qualité, les cibles en volume étant atteintes), notamment en raison des besoins très spécifiques du tout-petit et la qualité de l'accueil notamment individuel qui demande une qualification et un accompagnement des professionnels ou encore la place des parents ;
- mieux définir l'adéquation entre offre et besoin encore moins spécifiques des familles et des enfants et donc à qualifier davantage l'adaptation nécessaire de l'offre à opérer. Pour autant, notons dès à présent que dans le souci de réduire les inégalités territoriales, plusieurs schémas ont travaillé des critères de priorisation (pour plus de développement, voir partie 2.1) ;
- de travailler la manière de répondre aux attentes et aux besoins.

Ce dernier constat n'est pas propre aux schémas puisque dans les textes nationaux, les termes d'attentes ou de besoins sont indifféremment employés. Pourtant, il nous semble qu'y a bien une différence, qui mériterait d'être approfondie.

En effet, comme le montre le rapport d'évaluation de la politique de soutien à la parentalité de l'Igas les « zones où l'offre de soutien à la parentalité est la plus développée ne correspondent pas nécessairement à des territoires à forte demande potentielle de soutien à la parentalité »³⁹. Pour exemple, les services de médiation familiale varient du simple au triple selon les départements, à nombre de divorce équivalents⁴⁰. Parmi les 10 départements enregistrant le plus de divorces, le nombre d'ETP de médiation varie fortement : un couple en instance de divorce aura plus facilement accès à un médiateur familial dans les Hauts-de-Seine qu'en Gironde ou dans le Var⁴¹. D'ailleurs, dans un des territoires, un diagnostic sur la médiation familiale réalisé dans le cadre du schéma conclut à l'absence de nécessité de créer davantage de poste ETP de médiateurs en

Attentes et besoins, une distinction qui aurait pu être approfondie

Il y a une réelle difficulté à identifier puis s'adapter aux attentes ou aux besoins des familles au moins pour trois raisons⁴² :

- La pluralité des attentes : infra comme inter-individuelles ;
- La difficulté pour les individus d'exprimer leurs propres attentes, qui plus est dans l'espace public : tous les parents sont-ils en capacité de s'exprimer ? Se sentent-ils légitimes pour faire entendre leurs attentes ?
- La nécessité d'articuler attentes et besoins (d'ailleurs, selon les textes, c'est les besoins ou les attentes qui sont mis en avant alors que les deux renvoient à des réalités différentes⁴³ et soulèvent des enjeux spécifiques). Les attentes des parents doivent être articulées aux besoins identifiés par les professionnels. L'identification d'une difficulté éducative n'aboutit pas nécessairement à l'expression d'un besoin de soutien⁴⁴. Si l'on se place du côté de l'intérêt de l'enfant, comment s'assurer que tous les parents – quels qu'ils soient – identifient des problèmes qu'ils rencontrent et qui mettraient à mal la sécurité de l'enfant ? Qui évalue le besoin ? À l'aide de quel curseur : la demande des parents ou les besoins de l'enfant ? Ceux exprimés par les professionnels ou ceux exprimés par lui-même ? Qui définit l'intérêt de l'enfant ? Au nom de quoi ?

38 Voir notamment L'analyse des systèmes d'acteurs. Diagnostic de territoires. Cahier n° 1, http://lara.inist.fr/bitstream/handle/2332/1084/CERTU_analyse_acteur_cahier1.pdf?sequence=4.

39 Évaluation de la politique de soutien à la parentalité, Igas, op. cit.

40 Lancement des schémas territoriaux des services aux familles, op. cit.

41 Évaluation de la politique de soutien à la parentalité, Igas, op. cit.

42 Cf. Cécile Ensellem et Bernard Bier, *Agir pour les parents, agir pour les jeunes, Cahier de l'action*, n° 31, Injep, 2011.

43 Ainsi, la circulaire 22 janvier 2015 « La politique de soutien à la parentalité doit quant à elle devenir accessible à l'ensemble des familles. Les schémas doivent permettre de répondre aux enjeux de cette politique, en améliorant l'information des familles et en maillant progressivement l'offre sur le territoire pour mieux répondre aux attentes des parents ».

44 Étude Crédoc : deux familles sur six disent avoir rencontré des difficultés en matière d'éducation, une sur cinq de manière récurrente. *Soutien à la fonction parentale, connaissance des dispositifs et perception de la Caf*, Crédoc, op. cit.

raison de la faible demande. Or, comme un des représentants de l'union régionale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (Uriopss) le souligne : une demande vaut-elle besoin ?

Le suivi et l'évaluation

La plupart des schémas sont peu outillés pour suivre et faire leur évaluation. Les acteurs rencontrent des difficultés en termes de méthode y compris les quelques-uns qui s'inscrivent dans une démarche de suivi.

L'absence de suivi formel (tableau de bord...) et encore plus de poste dédié rend difficile le recueil d'éléments qui viendrait soutenir le bilan sur les réalisations, support à l'évaluation de chaque schéma. Par ailleurs, en termes d'indicateurs d'évaluation il s'agit avant tout de l'évolution de l'offre, et rarement du besoin des familles ou encore de la qualité de l'offre.

Une tendance se dégage : quand les schémas disposent de plans d'actions précis, ce qui n'exclut pas la nouveauté, il y a souvent un suivi réalisé par des personnes. Pour autant, ces postes ne sont pas nécessairement connus de l'ensemble des acteurs du schéma y compris institutionnels.

Quand il existe, le suivi n'est pas partagé. Il peut pourtant expliquer des ajustements importants concernant la gouvernance mais qui demeurent ainsi opaques aux acteurs, y compris du premier cercle. Ceci augmente le risque de démobilitation des partenaires, comme le constate amèrement un représentant d'une Caf dans son propre département. C'est dire pour elle la nécessité de faire évoluer le métier (vers plus de pilotage/évaluation).

Au-delà de la fonction d'animation générale et de suivi des actions au moyen d'outils dédiés, ces postes permettent de coordonner les actions qui impliquent plusieurs partenaires.

Un département se démarque

Dès le lancement de la démarche, une référente Caf a été désignée. Elle est en charge de l'animation et du secrétariat du schéma,

une mission facilitée au sein de l'institution grâce à une organisation interne qui implique une part importante de travail directement avec la direction de la caisse. Pour de nombreux acteurs interrogés, la présence d'un référent du schéma au sein de la Caf permet de faire le lien entre les trois copilotes et auprès des autres partenaires impliqués : « la coordination est un gage de réussite du schéma » (Justice).

En outre, ils peuvent être également dédiés au suivi de la territorialisation du schéma.

1.3 La territorialisation des schémas, trois manières de (faire) vivre un enjeu majeur

Une des raisons d'être des schémas est de pouvoir construire une politique publique locale, décliner de grandes orientations nationales en les adaptant au contexte et aux réalités de chaque territoire. La territorialisation pourrait alors apparaître comme une évidence. Certes, elle est identifiée comme un enjeu fort de la période à venir, car l'implication locale est le gage de l'opérationnalité du schéma, la « condition de réussite effective du schéma » et ce, pour plusieurs raisons :

- les compétences des communes et Epci en matière de petite enfance, mais aussi de soutien à la parentalité, induisant la garantie du financement des équipements et des actions ;
- la réforme territoriale, laquelle a pu interférer dans les déclinaisons les plus avancées.

Comme l'a rappelé une des représentantes de la Cnaf lors du groupe de partage, un des enjeux du schéma portait précisément sur une double logique : faire venir, intégrer les acteurs locaux dans la démarche schéma et aller vers les territoires.

Or, l'échelon local fait défaut. Nous observons en effet une variabilité de la prise en considération de cet enjeu et/ou de la manière de le faire vivre :

- Quelques schémas ont pensé cet enjeu dès la phase d'élaboration, avec une plus ou moins grande aisance et résultats probants ;
- D'autres peinent à s'y engager pour des raisons qui tiennent à des difficultés de nature différente. La territorialisation est d'autant plus perçue comme enjeu majeur qu'elle n'a pas pu être mise en œuvre.

Des obstacles à entrer dans la démarche

Plusieurs schémas éprouvent des difficultés à s'engager dans la démarche. Dans ces départements, plusieurs acteurs pointent cette impossibilité comme une difficulté à évaluer le sens même du schéma, censé partir des réalités locales.

À leurs yeux, ne pas territorialiser rend également impossible ou tout du moins très difficile l'atteinte de plusieurs objectifs, dont en premier lieu les réductions des inégalités territoriales. Seule cette déclinaison permettrait de passer d'un schéma d'intention à une véritable feuille de route.

Comment territorialiser sans la mobilisation des élus ?

La territorialisation des schémas suppose une présence et une implication des collectivités locales d'une manière ou d'une autre. Or, la mobilisation des élus locaux est problématique dans plusieurs schémas, et ce qu'elle provienne d'un manque de sollicitation de la part des acteurs stratégiques ou d'un manque d'implication de la part des élus.

Les communes et Epci sont souvent protagonistes d'une action, mais rarement pilotes d'une dynamique partenariale (sauf un cas). Quand elles le sont, cette dynamique n'a pas forcément été initiée par le schéma ; elles peuvent néanmoins dans ce cas être partenaires privilégiées du schéma dans le premier cercle ou dans quelques actions.

Les Caf participantes au groupe de partage ont

tenu à souligner que cette difficulté repérée au moment des monographies est récurrente et ne peut donc s'expliquer par les seules contraintes générées par l'engagement précoce dans la démarche schéma.

Dans deux cas, cet enjeu avait été pensé dès la phase d'élaboration au moyen respectivement de la création de comités de déclinaison locale et de rencontres avec des élus portées par les acteurs stratégiques du schéma (en l'occurrence le triptyque État, Caf, CD).

Or, la mise en œuvre a été défailante, ce qui pose d'autant plus de problèmes que les élus sont peu ou pas du tout représentés dans les instances stratégiques comme opérationnelles.

Comment territorialiser si le diagnostic n'a pas lui-même été partagé ?

Cette absence de territorialisation peut s'observer dès le diagnostic, et comme le dira une des participantes du groupe de partage : comment territorialiser si le diagnostic n'a pas lui-même été partagé ? Ceci aura nécessairement une incidence sur la mise en œuvre des actions visant la réduction des inégalités territoriales. Nous verrons a contrario que les schémas avancés dans la démarche (surtout deux) ont précisément travaillé cet aspect.

Comment articuler échelon départemental et local ?

Des difficultés à articuler échelon départemental et local peuvent provenir d'une méconnaissance des dynamiques locales par des acteurs institutionnels. D'ailleurs plusieurs des actions non imputées au schéma, mais qui existent sur le terrain, sont ignorées des acteurs institutionnels.

Quelle articulation entre la convention territoriale globale (CTG) et la déclinaison locale du schéma ?

Les points de vue divergent concernant l'articulation entre CTG et déclinaison locale parfois même au sein des cadres de la Caf d'un même schéma. Soulignons que cette question traverse l'ensemble des schémas et non pas seulement

ceux qui ne sont pas engagés dans la démarche comme le groupe de partage a pu le pointer.

Les liens possibles entre CTG et déclinaison locale, l'exemple d'un schéma

Dans un des schémas qui n'a pas encore engagé une démarche de territorialisation, certains acteurs estiment que la CTG doit s'articuler avec la déclinaison locale du schéma. Les communes pourraient ainsi être consultées sur les politiques menées en matière d'enfance/parentalité/accès au droit/animation vie locale/jeunesse/projet au profit des familles, avec un point annuel. Sur les questions de parentalité en particulier, une enveloppe budgétaire serait consacrée avec une attention particulière portée aux publics vulnérables.

Pour un des acteurs Caf, l'articulation envisagée entre la CTG et le schéma serait la suivante : le schéma permettrait de conserver une approche globale quel que soit le prisme, l'ensemble de ses objectifs seraient revus à l'aune des réalités locales en les contractualisant. L'enjeu serait d'autant plus important qu'aujourd'hui les appels à projets parentalité de la Caf ne sont pas pensés en lien avec la collectivité et les élus ne savent pas nécessairement ce qui « foisonne » sur leurs communes.

Des dynamiques émergentes de lien avec le territorial

Plusieurs schémas sont engagés dans des liens avec le territorial, mais sans les décrire nécessairement comme enjeu de territorialisation et ce de deux manières :

- La présence active des communes dans les instances;
- La rencontre active des territoires en vue de promouvoir le schéma.

Ex. Dans un département, les acteurs insti-

tutionnels et stratégiques du schéma vont à la rencontre des élus des collectivités locales identifiées en zones prioritaires (au sens de la petite enfance). En amont, des réunions préparatoires institutionnelles sont organisées. Les représentants de l'Éducation nationale estime que la démarche qui consiste à aller sur les territoires prolonge celle que porte la réforme des rythmes éducatifs et des projets éducatifs territoriaux en y apportant un fait nouveau, le partenariat renforcé avec la Caf non mobilisée sur ladite réforme.

Les fonds territoriaux globaux avaient déjà permis à la Caf d'aller plus loin sur la question des territoires. Celle-ci est dorénavant portée en commun, dans une démarche à la fois globale et transversale, et non uniquement en fonction de la politique de chaque institution. Pour les acteurs, cette démarche est l'une des plus importantes plus-values du schéma compte tenu des enjeux de la réforme territoriale et des recompositions qu'elle engendra.

Un des schémas est particulièrement intéressant en ce qu'il révèle les difficultés rencontrées malgré un engagement important dans la démarche de territorialisation. Celle-ci a débuté en l'occurrence dès la phase d'élaboration par un diagnostic territorialisé (véritable plus-value du schéma pour les acteurs). Mais, l'appropriation locale

Un exemple d'objectifs opérationnels redéfinis à mi-parcours

- 1) Faire connaître aux acteurs institutionnels de territoire le diagnostic et le panorama des acteurs/actions mobilisables pour mieux les développer. À cette fin, les partenaires organisent début 2017 une série de trois réunions sur les territoires pour partager avec les acteurs les informations sur le « qui fait quoi » dans le périmètre du schéma (les compétences, organisations et dispositifs de chacun), et présenter le schéma et ses partenaires comme relais d'initiatives locales ;
- 2) Susciter puis capitaliser et diffuser à d'autres

22 Ces données sont recueillies de manière systématique conformément au « dossier vert » selon des indicateurs prédéfinis. Le « dossier vert » est un dossier Unique envoyé par les FJT à tous leurs partenaires et faisant état de l'activité annuelle du FJT. Des différences de recueil et de présentation des données dans les rapports d'activité rendent parfois difficiles les comparaisons.

23 Historiquement dédié à l'accueil des jeunes femmes venues travailler, le FJT n°2 est un foyer non-mixte. Le FJT n°6 se distingue quant à lui par un processus d'admission qui s'apparente à un recrutement fondé sur l'intégration d'une formation. Les candidats remplissent un dossier en ligne et doivent effectuer un test de lettres et de mathématiques. Ils sont ensuite convoqués avec leurs parents pour une journée d'information sur la formation.

territoires des initiatives et des dynamiques territoriales ;

3) S'appuyer sur les organisations territoriales existantes pour que l'action d'initiative locale puisse être facilitée grâce à l'existence du schéma. Sur ce point, le souhait de mieux s'appuyer sur les comités locaux parentalité et les coordinatrices parentalité (qui verraient leurs missions étendues à la petite enfance) est réitéré par certains partenaires, qui s'appuient sur des constats de bon fonctionnement de ce réseau à la fois en termes d'animation territoriale et de dynamique des échanges animés entre territoires.

des données et du schéma qui était visée n'a pas été aussi loin que souhaité. Finalement mi-2016, les acteurs du schéma clarifient les objectifs.

Les réseaux locaux comme les Reaap pourraient-ils être sources d'inspirations en termes de dynamiques et d'animation territoriale entre le département et local, entre la logique ascendante et descendante ? Ce schéma interroge particulièrement une thématique présente dans tous les schémas : les comités et coordonnateurs locaux peuvent-ils constituer des pièces structurantes de l'articulation départementale/local ? Autrement dit, comment articuler la démarche de territorialisation aux organisations et dispositifs territoriaux déjà existants, comme les Reaap ?

Dans les faits, cela s'avère difficile en raison de la structuration (essentiellement centrée sur la parentalité), de la nature de leur place dans le schéma (les coordonnateurs ne sont pas toujours impliqués dans les instances du schéma), de la nature opérationnelle des actions menées... ce qui n'inclut pas forcément les représentants territoriaux des institutions du schéma (inspecteurs EN, MDS...), alors que d'aucuns verraient peut-être un pilotage avec ce type d'acteurs au niveau local.

Notons que l'absence de clarté de l'articulation entre Reaap et SDSF peut constituer aux yeux de certains un frein à la démarche générale qui mériterait une clarification juridique.

La territorialisation des données peut avoir lieu pendant la mise en œuvre et non pas durant la

phase d'élaboration, mais les effets semblent tout autant positifs. Dans un schéma, le diagnostic parentalité — réalisé en tant qu'action du schéma — a été mené de manière très participative et mobilisant des acteurs locaux. Il a fait naître une volonté très forte de lancer des dynamiques locales, qui se perçoivent au moment de la monographie. Cela représente pour les acteurs interrogés une des plus importantes plus-values du schéma.

Des démarches avancées : schémas territorialisés ou territoriaux

Les schémas les plus avancés (deux cas surtout) dessinent deux types de déclinaison territoriale :

• Un schéma territorialisé

Des « conventions locales » font office de schémas territorialisés, elles sont considérées comme des outils majeurs voire la condition *sine qua non* à la mise en œuvre du schéma.

Des conventions locales avec des communes permettent de décliner le schéma en l'adaptant en fonction de la réalité des enjeux et de l'état d'avancement des politiques desdites communes. C'est ainsi qu'elles sont parfois appelées « schémas locaux ». Ces conventions participent ainsi de la dynamique générale d'ouverture et revêtent un intérêt majeur : répondre de manière effective aux orientations au regard des compétences des communes en matière de politique de petite enfance et de parentalité. Outre le développement de l'offre d'accueil *stricto sensu*, elles contribuent aux réseaux locaux de professionnels. En effet, si l'agrément des assistants maternels dépend du conseil départemental, les Ram dépendent bien des maires.

La signature de ces conventions suit une méthodologie précise :

- la coordinatrice du schéma rencontre les professionnels des services PMI, de la Caf et les crèches pour réaliser un point sur les actions et examiner la manière de les adapter,
- des rencontres sont organisées avec les responsables de la Caf et du Conseil départemental.

Cette déclinaison territoriale s'effectue sans

pilotage de la démarche avec les communes. D'ailleurs, dans ce schéma les élus locaux ne portent pas la démarche du schéma en tant que telle : leur participation aux instances reste difficile. *A contrario* de l'autre schéma ;

• Un schéma territorial

La déclinaison territoriale constitue un axe phare du schéma, considéré comme le garant de la cohérence des projets de développement des Epci en matière d'offre d'accueil des jeunes enfants avec les orientations du SDSF. Elle est soutenue notamment par la présence active de l'ADM, et de représentants des collectivités dans les différentes instances⁴⁵. Parmi les effets positifs, cette déclinaison contribue au rapprochement des acteurs des champs petite enfance et parentalité et vise à terme la transversalité des actions.

La Caf — porteuse de la démarche initiale du schéma — avait identifié deux risques majeurs qui l'ont particulièrement incitée à se lancer dans cette démarche dès la phase d'élaboration :

- le risque de faire un schéma « descendant », « imposé », avec une Caf tenant un rôle hégémonique ;
- le risque que le schéma reste un schéma départemental sans appropriation par les territoires, peu visible par les acteurs de terrain, alors que l'essentiel des actions dépend du niveau local.

Afin de garantir la déclinaison du schéma sur les territoires, le schéma départemental définit des orientations, mais c'est ensuite à chaque intercommunalité de définir ses actions au travers d'un schéma intercommunal des services aux familles. Le schéma doit inciter les Epci à réaliser leur schéma intercommunal afin de garantir un développement cohérent de l'offre de services dans les domaines de la petite enfance et de la parentalité. À cet effet, la mise en œuvre des schémas intercommunaux suit une méthode précise et s'appuie sur des préalables pour s'assurer de la réelle cohérence entre offre et besoins.

Afin d'accompagner les Epci, un guide à destination des élus et techniciens des collectivités a été élaboré dans le cadre du schéma départemental afin de les accompagner dans cette réalisation⁴⁶. Les conseillers territoriaux de la Caf se mettent

également à la disposition des collectivités pour les aider.

Le schéma précise le rôle du groupe de travail « Réduire les inégalités territoriales » dans la déclinaison de ses orientations au niveau des territoires. Ainsi, les Epci doivent réaliser leurs schémas intercommunaux, notamment avec des éléments d'état des lieux et prospectifs, sur les besoins d'accueil et leur projet de développement pour répondre à ces besoins. Le groupe de travail émet un avis sur la cohérence de ce projet et le comité de pilotage du SDSF valide ensuite ou non le schéma intercommunal.

La Caf conditionne les financements des équipements petite enfance à l'écriture et à la validation du schéma local après validation des signataires du SDSF. Alors que jusque-là les élus interpellaient au coup par coup la Caf, ou une association, pour ouvrir de nouvelles places d'accueil, le SDSF et les schémas intercommunaux permettent de formuler des demandes en cohérence avec l'existant et donnent un cadre pour répondre aux élus. Le bilan de cette démarche apparaît comme très positif y compris pour les collectivités alors qu'elle pouvait leur apparaître comme une contrainte. Il apparaît comme un structurant, un outil de référence pour les collectivités... à la condition d'être accompagné.

Avancés dans la déclinaison territoriale de leurs schémas, les acteurs concernés peuvent être confrontés à certaines difficultés pour créer les conditions de faisabilité de schémas ou conventions qui partent du local en cohérence avec des orientations portées par un schéma.

Garantir une déclinaison territoriale conforme aux orientations du schéma, quelle marge de manœuvre ?

Les schémas intercommunaux témoignent de la portée limitée des actions dans la mesure où les décisions ne se prennent pas au niveau du schéma et que les partenaires peuvent avoir rapidement l'impression de « tourner en rond »

⁴⁵ Le bilan de janvier 2017 faisait état de cinq schémas intercommunaux signés et deux schémas en cours d'élaboration.

⁴⁶ Guide pour la création d'un schéma intercommunal des services aux familles.

car ils ne détiennent pas les moyens pour agir. Jusqu'où peut aller le schéma ? Quelle est sa marge de manœuvre ? Quels sont ses réels moyens et leviers d'action ? Le schéma est-il incitatif ou prescriptif ? Sont pointées plusieurs difficultés majeures dans la régulation quantitative et qualitative de l'offre de service : la limite d'une mesure coercitive comme l'accès aux financements de la Caf. Si la Caf conditionne le financement de places d'accueil à la validation du projet de développement de l'Epci par le comité de coordination du schéma, dans les faits rien n'empêche une collectivité, ou même un porteur de projet privé, de décider de s'autofinancer. Cette limite concerne notamment les « micro-crèches Paje » financées exclusivement par les parents. Les parents reçoivent ensuite la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje). Ces structures n'ont pas besoin de l'accord de la Caf pour s'installer, contrairement aux structures financées par la prestation de service unique (PSU). Ces difficultés peuvent constituer un obstacle à la mise en œuvre des orientations et actions du schéma, mais elles témoignent également de son intérêt pour mobiliser les différents acteurs voire élargir leur cercle si nécessaire.

Les deux types de territorialisation renvoient à des dynamiques différentes :

- Les schémas territorialisés proposent au niveau local d'adapter les orientations départementales à leurs réalités, leurs besoins ;
- Dans les schémas territoriaux, l'accent sur le local comme contributeur aux orientations cadres est davantage mis en avant. D'ailleurs, les actions ne sont pas entièrement précisées dans un plan puisqu'une large place est faite aux groupes de travail, mais aussi à des démarches de territorialisation.

Et au-delà, la territorialisation amène finalement une interrogation sur la manière plus globale dont les schémas s'intègrent dans le pilotage général des politiques au niveau national, régional, départements et infra territorial.

Conclusion. Les schémas, supports aux dynamiques partenariales malgré les difficultés

Les schémas constituent un espace commun dans lesquels les acteurs s'investissent et se mobilisent (avec plus ou moins d'intensité dans le temps). Cet espace est composé d'un premier cercle, triptyque — représentants de l'État (préfet et/ou DDCS), de la Caf et du conseil départemental — qui peut s'ouvrir (plus ou moins) à d'autres acteurs comme la démarche de préfiguration l'y invitait. Bien que le premier cercle soit composé la plupart du temps des mêmes acteurs qu'avant le schéma, des évolutions notables ont lieu. Mais il n'est pas évident d'imputer ces évolutions aux schémas. Que ce serait-il passé s'il n'avait pas existé ? L'Éducation nationale aurait-elle profité de la concordance des calendriers pour nouer de nouvelles relations avec la Caf et le conseil départemental ? Pour autant, quand ils ont été interrogés sur ce qu'ils perdraient si le SDSF venait à être supprimé, quasiment tous les acteurs affirmaient qu'un des apports fondamentaux du schéma porte sur les dynamiques partenariales, et ce malgré les difficultés de pilotage et donc de partage, et ce plusieurs registres.

D'abord, par la **connaissance**, l'**interconnaissance** et la **reconnaissance** qu'il permet. Tous les acteurs notent que le schéma a permis de mieux se connaître les uns les autres et de mieux connaître les dispositifs que chacun porte : s'il peut être difficile de définir précisément les finalités du SDSF (voir chapitre 3), il est a minima un lieu de partage de l'information et de meilleure identification des interlocuteurs, et ce parfois au sein d'une même institution, notamment entre petite enfance et parentalité. Cette plus grande connaissance et interconnaissance joue un rôle important dans la mise en œuvre de certaines orientations notamment l'information des familles et des besoins spécifiques (voir partie 2.4). Plus l'on connaît les dispositifs au service des familles mieux on peut les informer, les orienter en fonction de leurs besoins propres. Ceci facilite et fluidifie les relations, ce qui se traduit concrètement par l'émergence de nouvelles actions de dynamiques partenariales ou par leur important renouvellement. Les schémas

créent des journées départementales parentalité par exemple ou bien amènent à un renouvellement sans précédent des thématiques et des cibles des journées existantes.

Pour les partenaires de terrain, le schéma a également généré une forte émulation, en servant de point d'appui à l'écriture de projets en renouvelant la manière de percevoir le travail en réseau, des modes de communication à destination des familles. Certains parlent même de revitalisation de leur structure. Certains acteurs parlent d'une reconnaissance de leur rôle qui faisait jusque-là défaut ; les acteurs de proximité concernant leur apport majeur dans la mise en œuvre des politiques publiques, mais aussi, nous l'avons vu, les institutionnels concernant la légitimité à intervenir dans un domaine qui est sorti de son champ de compétences en l'occurrence le conseil départemental.

Ensuite par **le nouvel équilibre interpartenarial**, dans un sens moins descendant et moins cloisonné, surtout entre acteurs institutionnels et de terrain et plus respectueux des uns et des autres.

Enfin, par **le passage de dynamiques de réseau (interpersonnelles) à une logique partenariale (interinstitutions)**, pouvant se traduire par des changements de comportements sur le terrain, donnant plus de place à l'autre, valorisant la co-construction et non pas uniquement sa propre institution. Toutefois, cette consolidation partenariale d'un point de vue organisationnel/institutionnel peut être également à la source de regrets, et plus précisément des interrelations privilégiées et directes avec des acteurs majeurs (des acteurs institutionnels ou associatifs notamment les têtes de réseau). Ainsi, les mêmes acteurs peuvent saluer le passage d'une logique interpersonnelle à interinstitutionnelle tout en affirmant regretter les relations privilégiées bilatérales avec les institutions concernées. Il peut s'agir là d'un ajustement nécessaire en devenir.

Le dialogue organisé dans le cadre du schéma pourra également être utile à des échanges et donc à un élargissement au-delà des champs habituels, entre les institutions sur d'autres terrains, (par ex. avec la Justice sur la compensation de l'aide alimentaire).

Le renforcement des relations partenariales voire

leur renouvellement crée donc de nouvelles synergies que beaucoup qualifient de décloisonnement. Et en effet, en tant qu'espace commun, les schémas sont support à la création d'une culture commune et permet de décloisonner les politiques *via* :

- le dépassement des préoccupations et prérogatives de chacun. Les instances et notamment la commission départementale permettent de porter un « regard » ou une « vision partagée ou commune », plus global(e) et plus transversal(e) qu'au-paravant ;
- la meilleure coordination entre acteurs pour déterminer les actions prioritaires qui garantissent la réussite des objectifs ;
- la mutualisation et la meilleure identification des personnes-ressources, des réseaux existants ;
- la meilleure répartition des actions « en intelligence » en réponse aux besoins.

Mais à y regarder de plus près, d'un schéma à l'autre et au sein de mêmes schémas, le curseur pour juger d'un véritable décloisonnement varie selon :

- l'endroit où il se vit le plus : certains vivent un très fort décloisonnement dans les groupes de travail sans que ce décloisonnement ne se poursuive au niveau plus stratégique notamment quand les instances de pilotage peinent à se tenir ou ne pilotent pas (voir partie 1.2) ;
- les critères que l'on retient pour le définir : pour certains acteurs, comment parler véritablement de décloisonnement des politiques quand les financements des actions ne sont pas eux articulés ? Or, c'est seulement dans deux schémas que cette question est soulevée. Un schéma se démarque véritablement en ce qu'il a permis de rationaliser le dispositif de pilotage des politiques publiques avec un « gain de productivité et d'efficacité ». Par ailleurs, les acteurs retiennent unanimement l'intérêt du schéma dans l'instruction et la décision d'attribution des financements ;
- le niveau sur lequel il porte (départemental/local). Ce dernier point est décisif : si des élus ou techniciens locaux peuvent être présents dans des groupes de travail, ils ont plutôt tendance à être absents des instances départementales. Peut-on parler de décloisonnement quand le niveau local est absent et ce alors même que l'un des objectifs fixés aux SDSF est de développer une offre davantage adaptée à la demande et aux besoins ?

CHAPITRE 2. LES ACTIONS : CONCEPTION ET MISE EN ŒUVRE

Dans la grande majorité, les thématiques retenues sont une déclinaison des orientations nationales prescrites. Notons qu'un schéma se démarque en ayant pris pour fil rouge les parcours de parents et non pas comme les autres en distinguant les volets parentalité et petite enfance. Par ailleurs, un schéma positionne la promotion de l'implication des parents comme une orientation qui s'explique à la fois par l'histoire des dynamiques parentalité sur le département et par l'implication particulière de l'Udaf sur ce sujet, mobilisée au moment de l'élaboration des orientations.

Malgré les difficultés rencontrées pour les élaborer (voir partie 1.2), la présentation des diagnostics permet de saisir le sens des orientations retenues. Certains mettent en exergue le lien entre chaque axe et des éléments de diagnostic permettant ainsi de comprendre leur choix.

On observe trois types d'actions possibles :

- Des actions de mise en œuvre. Il s'agit notamment et surtout de financer des postes dédiés au suivi du plan d'action que nous avons déjà évoqué ;
- Des actions de mise en dynamique du partenariat. De nombreux schémas proposent des actions comme des journées départementales de la parentalité créées à l'occasion du schéma ;
- Quelques actions en direction des familles. Les schémas proposent peu d'actions en direction des bénéficiaires du moins directement. Toutefois, plusieurs actions peuvent émerger des instances opérationnelles et/ou thématiques (groupes de travail) qui s'adressent directement aux familles.

Faire le bilan des actions menées dans le cadre du schéma c'est d'abord se confronter à une difficulté : sur toutes les thématiques, des actions sont citées qui ne sont pas attribuées ou pas attribuables.

2.1 Le développement de l'offre et la réduction des inégalités territoriales entre avancées et difficultés

Pour développer les modes d'accueil, un ciblage des territoires plus ou moins poussé

Pour réduire les inégalités territoriales, le développement de l'offre peut être privilégié ou au contraire sa répartition sur les territoires, en adéquation avec leurs besoins. Cela suppose en amont un ciblage des territoires prioritaires, ce qui constitue une des difficultés importantes rencontrées par les acteurs.

Des modalités d'observation affinées

Dans leur ensemble, les schémas ont contribué à affiner les modalités d'observation : plus précises et plus partagées (quoi qu'insuffisamment voir partie 1.2), plus territorialisées (quoi que la territorialisation reste problématique voir partie 1.3). Les acteurs témoignent de la meilleure connaissance de l'offre locale, la plupart reprennent les critères nationaux de la Cnaf.

Une observation sur la parentalité est parfois quant à elle en voie de précision, là où elle était peu conduite. Plusieurs acteurs notent la difficulté à travailler la réduction des inégalités d'accès territoriales dans ce domaine alors même qu'il n'existe pas de critères nationaux contrairement aux modes d'accueil. Ainsi, même dans le schéma qui vise explicitement la réduction des inégalités sur les deux volets, les actions mises en œuvre sont finalement centrées sur la petite enfance, la parentalité davantage sur l'animation ou la meilleure coordination (voir partie 2.2), dont on perçoit les effets sur les inégalités territoriales à plus long terme.

Ex. Un regret partagé sur les données territoriales sur la parentalité

À la faveur d'un travail important (notamment et surtout de la Caf), le diagnostic avait permis d'identifier plusieurs territoires prioritaires, mais la cartographie reste insuffi-

sante et absente sur la parentalité. En outre, la mise en œuvre des actions bute sur l'absence de déclinaison locale.

Les critères de priorisation

Réduire les inégalités territoriales implique d'identifier et de cibler des zones pertinentes ou prioritaires. Or, beaucoup d'acteurs peinent à y parvenir en raison d'un manque de partage des données ou de l'absence de données locales. En effet, la difficulté à mobiliser les élus et techniciens au niveau local ne permet pas d'élaborer une cartographie fine de l'offre (pour plus de développement sur la territorialisation des schémas voir partie 3.2). Beaucoup d'acteurs le regrettent : comment réaliser un véritable travail sur les inégalités territoriales d'accès à l'offre territoriale sans disposer en amont d'une connaissance précise des territoires plus ou moins pourvus ?

Les schémas qui ont partagé le diagnostic se démarquent. Dans un cas, il s'agit d'une combinaison entre critères de la Cnaf et autres critères comme les quartiers de la politique, la typologie Zau 2010 (grands pôles urbains, couronne périurbaine, communes isolées) ainsi que les territoires où le taux de couverture apparaît tout juste égal à la moyenne nationale. D'autres critères ont été également retenus pour définir le caractère prioritaire : territoire en tension du fait de l'âge des assistantes maternelles, présence de crèches parentales ou familiales, absence de système centralisé de demandes d'accueil, concentration de familles monoparentales, absence ou manque d'équipements ou de services (Ram...).

Dans l'autre cas, le schéma offre une grande souplesse de définition des territoires prioritaires au moyen de l'identification d'indicateurs de priorité plutôt qu'une géographie prioritaire. Aux critères de priorisation de la Cnaf s'ajoute un indicateur de couverture du « besoin de garde immédiat »⁴⁷ et de la notion d'accessibilité géographique. La Caf a défini non pas des territoires prioritaires, mais une typologie de territoires, qui essaie de qualifier au plus près la population

pour répondre à ses besoins (part des actifs occupés, couples biactifs...) et intègre le type d'offre (individuel ou collectif). Cette typologie comprend 5 classes différentes de territoire et permet à chaque territoire d'identifier ses priorités. Ainsi, un territoire peut être prioritaire selon un indicateur et non prioritaire selon un autre indicateur. En outre, le périmètre de la politique de la ville est défini très précisément tandis que le schéma permet de définir des priorités en prenant en compte des aspects qualitatifs et la correspondance entre l'offre et la demande. Si un besoin est identifié sur le territoire d'un Epci qui est hors d'un territoire politique de la ville, le schéma permet d'y répondre.

Une autre possible interprétation : réduire les inégalités territoriales ne s'inscrit pas dans les priorités fixées au schéma

Pour des acteurs Caf et des associations de proximité, réduire les inégalités territoriales n'entre pas dans les objectifs fixés au schéma dans la mesure où il s'agit d'ores et déjà d'un objectif traité par d'autres politiques. À leurs yeux, le schéma doit conserver un périmètre qui lui est propre :

- Les problématiques partageables par tous les acteurs en présence

Ex. Dans un schéma, sur la petite enfance, la Caf et le conseil départemental restent moteurs dans leurs compétences propres pour travailler la réduction des inégalités territoriales en matière d'accueil du jeune enfant. La commission départementale du schéma est en revanche utile pour des actions qui se doivent d'être partagées, c'est le cas de la scolarisation des enfants de moins de 3 ans qui nécessite une articulation forte de l'Éducation nationale et des collectivités. Depuis 2016, une grande ville départementale et l'Éducation nationale ont par exemple mis en place la formation commune des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (Atsem) et des enseignants de ces classes.

⁴⁷ Ratio entre l'offre d'accueil et le nombre d'enfants avec des parents biactifs, ou un monoparent actif, occupés.

- Les besoins spécifiques et la qualité de l'offre
Ex. Dans un schéma augmenter l'offre dans un souci d'équité territoriale est la première orientation et des objectifs fixés au plan d'action sont d'ores et atteints. Pourtant, aux yeux de la plupart des acteurs, cette thématique n'entre pas dans le schéma puisqu'elle concerne la politique menée par la Caf et que le schéma doit apporter une autre plus-value : notamment et surtout les besoins spécifiques et par là-même la qualité. Pourtant c'est dans ce même schéma que le diagnostic parentalité constitue le point de départ d'une consolidation de la politique parentalité (voir infra) qui s'appuie notamment sur le souhait de réduire les inégalités territoriales en matière d'offre de soutien à la parentalité.

La problématique de la réduction des inégalités est donc d'autant plus en lien avec l'augmentation de l'offre que celle-ci s'avère insuffisante en volume global. Mais comment augmenter l'offre d'accueil ?

L'accueil individuel ne peut-il être régulé ?

La plupart des acteurs relèvent l'impossibilité de réguler l'offre de places individuelles contrairement aux places collectives. En effet, l'offre de places en accueil collectif peut être régulée car elle dépend en partie des financements de la Caf et encore dans une certaine limite (exemple des micro-crèches). L'offre en accueil individuel quant à elle ne relève pas des partenaires du schéma. Les assistants maternels sont libres de s'installer et d'ouvrir des places à condition d'obtenir l'agrément du conseil départemental, à domicile ou en Mam, qui porte sur la situation personnelle et les conditions d'accueil qui doivent garantir la sécurité, la santé et l'épanouissement des enfants, sans tenir compte des besoins du territoire. De même, la mise en œuvre d'actions ne relève pas uniquement de l'initiative de l'assistant maternel.

Sur les 9 schémas, un seul considère l'accueil individuel comme un levier possible du développement de l'offre des modes d'accueil. Dans ce département, l'offre d'accueil est en dessous de la moyenne et l'accueil individuel y est encore

moins développé que le collectif. Le groupe de travail « Famille et emploi » est coanimé par le Pôle emploi et se fixe pour objectif de lever les freins au recrutement des assistants maternels et agir sur le chômage ou la sous-activité par deux types de soutien aux parents en tant qu'employeurs (*via* un kit d'accompagnement, facilitateur) et aux assistants maternels (*via* le soutien à la création d'emploi de ceux dont le logement n'est pas conforme aux attendus et un accompagnement très soutenu des porteurs de projets Mam). Au regard de l'importance des financements locaux en matière de modes d'accueil, les rencontres des élus sont dans ce schéma essentielles.

Quand l'offre est suffisante, les acteurs profitent du schéma pour se centrer dorénavant sur d'autres problématiques comme la qualité de l'offre, sauf sur quelques territoires prioritaires que le diagnostic a permis de cibler (un cas).

L'amélioration de la qualité des modes d'accueil, majoritairement considérée comme un effet induit

Une tendance : la préoccupation de la qualité, considérée comme un effet indirect de l'ensemble des orientations

Bien que ne comptant pas explicitement parmi les orientations nationales prescrites, l'enjeu de la qualité de service perdure comme rappelé dans nombre de textes. La qualité y est souvent perçue du point de vue de l'homogénéité des exigences de qualité et de qualification des personnels (voir introduction page 7).

Or, dans la plupart des schémas, l'amélioration de la qualité de l'offre est abordée de manière transversale, souvent perçue comme un effet indirect d'autres thématiques plus que comme renvoyant à une action spécifique. Elle est donc présentée comme une attention transversale *via* :

- la recherche de réponses plus pertinentes pour répondre aux besoins ;
- la meilleure concertation aboutissant à la création ou la promotion de réponses aux besoins d'accueil en horaires atypiques, comme le projet

national Mamhique, projet financé par Mutualité française qui s'adresse aux familles dont les deux parents ont des horaires de travail atypiques ;

- la promotion de la participation et implication des parents qui permet de facto d'améliorer la qualité ;
- la réponse aux besoins spécifiques et donc la meilleure pertinence de l'offre. Ainsi, le travail sur les besoins spécifiques fait souvent émerger la nécessité de soutenir les professionnels.

Plus encore qu'un effet, dans un schéma, la qualité de l'offre est considérée comme la véritable « raison d'être du schéma » par de nombreux acteurs institutionnels comme opérateurs. Cette centration sur la qualité occulte même plusieurs autres orientations, comme l'augmentation en volume ou encore la réduction des inégalités territoriales.

La professionnalisation, travaillée dans deux cas seulement

Deux schémas mettent particulièrement l'accent sur la professionnalisation des modes d'accueil en général et individuel en particulier.

Ex 1. Dans un schéma, la professionnalisation est un axe particulièrement travaillé grâce à l'ouverture du premier cercle des acteurs de l'emploi. La Fédération des particuliers employeurs (Fepem) notamment joue un rôle très actif dans un groupe de travail dédié à la professionnalisation. Cela se traduit par des actions visant à donner un cadre de référence ou à outiller les professionnels avec une charte qualité pour les associations d'assistants maternels proposant des espaces jeux et une adaptation de la charte qualité nationale pour les Mam. Par ailleurs, des réunions d'information à destination des assistants maternels ont fait émerger des besoins en formation continue. Le groupe a donc élaboré un appel à expérimentation à destination des collectivités pour favoriser le départ en formation des assistants maternels.

Ex. 2. Dans un autre, le soutien à la qualification et la professionnalisation des assis-

tants maternels tient une place importante, inscrit dans une conception plus large que d'autres de la « qualité de l'offre ». Sont ainsi développés la formation, le développement des Ram, les journées interinstitutionnelles animées par la Caf et le conseil départemental autour de l'échange de pratiques. Le soutien pour la formation continue des assistants maternels se concrétise par une offre de gardes temporaires des enfants dont ils ont la responsabilité. Mais ce schéma se démarque dans la mesure où la professionnalisation fait partie d'une orientation plus large qui porte précisément sur la qualité. La qualité y est ainsi définie comme :

- l'amélioration des projets et des activités au regard du respect des droits de l'enfant ;
- la promotion de l'égalité filles/garçons ;
- la contribution des professionnels au développement personnel, social, de santé, l'éveil comme le jeu, le plaisir.

Certains voient dans l'enjeu de professionnalisation la nécessité de considérer l'échelon régional, quand d'autres estiment que le travail d'articulation entre le départemental/local doit d'abord être consolidé avant d'ajouter un autre échelon⁴⁸.

Certains acteurs font part de leurs regrets face à des schémas qui entérineraient l'équilibre déjà fragile entre quantité et qualité de l'offre. D'ailleurs, un acteur s'interroge : dans le contexte de restriction budgétaire, le ciblage en termes de publics ne sera-t-il pas la priorité au détriment des actions à vocation universalistes ?

2.2 Un maillage territorial émergent de l'accompagnement à la parentalité

Certains souhaiteraient voir la parentalité se structurer davantage quand d'autres déplorent une absence totale de recensement de l'offre et sa quasi invisibilité pour les parents. Pour autant, on observe quelques cas où de fortes dynamiques sont portées sur le développement de la parentalité.

⁴⁸ Ce point a été d'ailleurs relevé lors du Copil national de la DGCS de juin 2017.

Le diagnostic parentalité comme préalable voire comme support

Dans nombre de schémas, la réalisation d'un diagnostic parentalité comme préalable pour soutenir le développement d'une politique parentalité constitue une des actions voire une des orientations. Un schéma se démarque en ce sens où le diagnostic parentalité — réalisé dans le cadre du schéma par un cabinet extérieur en lien étroit avec la Caf — constitue aux yeux de l'ensemble des acteurs un véritable point de départ du renouveau de la politique menée autour de la parentalité pour deux raisons principales :

- le caractère très participatif de la méthode qui a permis une mobilisation de plusieurs acteurs départementaux et locaux, y compris des familles allocataires (questionnaire par mail et groupes d'échanges entre partenaires et parents sur quatre sites du département) ;
- la centration sur l'émergence des besoins des parents, qui avaient fait ressortir à la fois la nécessité de rendre davantage visible les actions de l'Éducation nationale et la nécessité de développer le soutien des parents d'adolescents.

Le diagnostic avait fait ressortir deux acteurs importants pour les familles, mais insuffisamment visibles : l'Éducation nationale et la MDA qu'il convenait d'intégrer davantage notamment dans le Reaap. Dans ce cas précis, la méthode participative a inspiré d'autres actions parentalité en termes de dynamiques de création de réseaux locaux.

Des actions qui ne sont pas attribuées (pas attribuables ?) au schéma

Cinq territoires ne travaillent que très peu cet axe au sein des schémas, ce qui ne signifie pas qu'il n'existe pas d'actions de soutien à la parentalité. En effet, plusieurs acteurs citent des actions qui n'entrent pas formellement dans le schéma — ni dans les orientations de départ, ni dans le bilan (formel ou informel) :

- soit qu'elles apparaissent aux yeux des décideurs comme relevant de politiques propres aux

institutions comme la Caf et non pas du schéma, y compris quand elles sont portées par des acteurs participant à des groupes de travail du schéma (ex. le soutien à la parentalité *via* le parrainage mené par une association) ;

- soit qu'elles n'apparaissent pas ou sont insuffisamment connues des acteurs institutionnels (ex. la sensibilisation des professionnels des modes d'accueil ou des groupes de parole dans des zones rurales à l'issue d'une démarche très participative y compris avec la habitants menée par une association spécialisée dans le soutien à la parentalité) ;
- soit qu'elles sont impulsées par le schéma, par un effet d'émulation grâce par exemple aux groupes de travail ou aux journées partenariales parentalité. Ces actions sont relatées par les acteurs qui les portent sur le terrain, mais sont inconnues des acteurs institutionnels et ne sont donc pas attribuées au schéma.

On ne peut prédire avec certitude si elles seront intégrées au prochain schéma puisque parfois les acteurs qui les relatent n'avaient pas nécessairement l'intention d'en faire état, estimant qu'il s'agissait d'une évidence pour les acteurs décisionnels. C'est dire l'importance du partage et la nécessité d'un diagnostic approfondi.

2.3 De la difficulté à prendre en considération les besoins spécifiques des familles

Le handicap et la vulnérabilité sociale : des actions intégrées au schéma ... ou pas

Les schémas se centrent soit sur le handicap soit sur la vulnérabilité sociale, en particulier l'insertion professionnelle, sous l'angle des modes d'accueil, quand ils parviennent à cibler les familles ayant des « besoins spécifiques ». Les schémas ne sont pas l'occasion de codéfinir ce que l'on entend par besoins spécifiques ou encore les enjeux qu'ils peuvent soulever, notamment dans leur articulation avec la préoccupation universaliste.

Rares sont ainsi ceux qui parviennent à travailler de manière égale le handicap et l'insertion à l'exception d'un schéma, en raison de l'antériorité du travail en la matière et de la participation active des acteurs de politiques connexes (handicap et emploi), impliqués y compris dans les instances stratégiques.

Certains ont même dû ajuster la gouvernance des réunions thématiques, en fonction de la complexité à mêler plusieurs enjeux et à multiplier les réunions susceptibles d'être investies par les mêmes acteurs, comme le montre l'exemple suivant :

Ex. Un ajustement de la gouvernance des réunions thématiques

Dans ce schéma, initialement un groupe de travail était dédié à trois thématiques :

- *Les familles en insertion ;*
- *Les familles dont les enfants sont porteurs de handicap ;*
- *La scolarisation des enfants de moins de 3 ans.*

Il est apparu rapidement comme trop vaste et deux sous-groupes se sont constitués : un autour de l'insertion, un autour du handicap. Finalement, par manque de disponibilité des personnes intéressées par les deux, c'est l'insertion qui a prévalu pour au moins deux raisons :

- *la prégnance de cette problématique sur le territoire ;*
- *la prise en charge de cette problématique par une instance préexistante au schéma.*

S'il apparaît des entretiens et/ou des bilans, que peu d'actions aient été menées, de nombreuses actions — y compris des dispositifs interinstitutionnels innovants — menées sur les territoires, notamment ponctuellement et/ou à l'échelle d'une , sont citées.

- Soit les acteurs éprouvent des difficultés à les imputer au schéma, y compris dans les schémas qui portent particulièrement cet axe de travail. Ainsi, c'est à la faveur d'un échange téléphonique complémentaire à l'entretien qu'une représentante petite enfance Caf, jouant un rôle majeur dans le schéma, aborde les actions menées sur le territoire avec le Pôle emploi ;

- Soit les acteurs appellent de leurs vœux leur intégration dans le schéma tant elles leur apparaissent comme exemplaires.

Ex. Dans un des schémas, la commission départementale rejette unanimement l'application de l'instruction de la DGCS sur les crèches Avip au nom des nombreuses actions et du « travail de fond » menées sur le territoire. Or, peu d'actions sont rattachées au bilan des actions de sorte que l'observateur extérieur ne comprend pas les raisons de ce rejet. Ce sont les entretiens poussés qui permettent alors de faire ressortir certains dispositifs y compris innovants.

Les enfants en situation de handicap

Plusieurs schémas (soit 4) engagent un travail approfondi sur la thématique du handicap à la fois transversal et spécifique qui aboutit à des actions nouvelles portées en commun. Un se démarque en particulier ; les travaux menés dans le cadre du schéma ont abouti à de nouvelles actions et soutenu des nouvelles dynamiques, en raison de deux éléments facilitateurs : l'antériorité du groupe de travail et la nature même du schéma, pensé comme cadrage général départemental dans lequel les groupes de travail ont une grande latitude.

Un exemple de travail particulièrement abouti

L'initiative des actions étant laissée aux groupes de travail, celui dédié au handicap a permis de préciser les orientations portant sur le handicap, à savoir :

- *le soutien aux professionnels de la petite enfance avec des séances d'information et de sensibilisation animées par des professionnels du secteur du handicap ;*
- *le développement d'une communication à destination des professionnels et des parents avec l'appui du guide handicap réalisé par la Caf et le département ;*
- *des propositions d'aide financière d'un côté pour les assistantes maternelles qui accueillent des enfants en situation de handicap, de l'autre pour les structures d'accueil collectif avec un diagnostic des points forts et des points faibles pour développer l'accueil*

des enfants porteurs de handicap.

Outre des rapprochements et échanges avec des acteurs de la psychiatrie (voir aussi supra), ce groupe a abouti à des actions concrètes parmi lesquelles une expérimentation autour de l'accueil individuel d'enfants porteurs de handicap avec une collaboration étroite entre l'unité PMI et les Ram du territoire, mobilisant une dizaine d'assistantes maternelles volontaires pour y participer.

Les perspectives du groupe portent notamment sur la réalisation d'un guide d'information accessible aux professionnels et aux familles.

D'autres schémas identifient également le besoin de soutien des professionnels⁴⁹ comme support à une réponse la plus adaptée dans les meilleures conditions des familles vivant des problématiques spécifiques (aspect également développé infra autour de la qualité de l'offre). Des actions partenariales sont alors menées par exemple entre la Caf et la MSA.

Sur cette thématique également, des actions autour du handicap sont citées par des acteurs qui ne semblent ou ne sont pas imputables... ou à imputer au schéma. Par exemple :

- plusieurs actions en direction des professionnels des accueils de loisirs sont citées sans qu'elles ne fassent parties du plan d'action. Pour une représentante des Francas, la non-intégration de ce type de travail partenarial dans la cellule petite enfance est symptomatique de la réduction de la thématique petite enfance aux modes d'accueil ;
- des actions en faveur du répit de parents dont l'enfant est en situation de handicap manifestement innovantes grâce au financement d'intervenants à domicile (TISF) sont citées mais ne semblent pas pouvoir ou devoir entrer dans le schéma sans que l'observateur ne puisse bien en saisir les raisons.

La vulnérabilité : de l'accueil atypique à l'insertion professionnelle

La réponse aux besoins spécifiques renvoie au constat des inégalités sociales à l'origine même de la réforme (présenté en introduction). L'idée retenue est de pouvoir augmenter le volume de places d'accueil — souvent 10 % de l'effectif — de ce public cible et d'accompagner les professionnels, de proposer un accompagnement technique et financier des structures pour

faire face à ce nouveau public. Comme pour le handicap, les actions portent la plupart du temps sur l'accompagnement des professionnels *via* notamment

- des formations spécifiques ;
- de l'accompagnement technique et financier des structures à l'aide notamment de guides méthodologiques et de référentiels.

Travailler cette thématique révèle aux acteurs l'ampleur du travail à accomplir pour accueillir davantage des familles vulnérables, modestes. Ceci implique donc de caractériser les familles (souvent grâce au fichier Filoue) et par là-même de définir des critères précis d'accueil et de préciser les difficultés auxquelles les professionnels doivent faire face concrètement. Or, rares sont les travaux qui y aboutissent.

Les schémas sont souvent l'occasion pour les acteurs de constater la nécessité de préciser ce à quoi renvoient certains besoins spécifiques comme la vulnérabilité : à partir de quels critères (social, économique, affectif), selon quels indicateurs (objectif, subjectif ?) définit-on une situation de vulnérable ? Dans un des schémas d'ailleurs, le compte-rendu de réunions montre l'existence de débat en la matière, méconnus voire inconnus des acteurs, y compris stratégiques. D'ailleurs, un des territoires fixe pour objectif au schéma de préciser davantage la vulnérabilité, en identifiant et qualifiant les familles concernées.

Les schémas qui travaillent le plus cette thématique le font sous l'angle de l'accueil atypique (notamment en raison du caractère saisonnier de l'emploi sur le territoire) jusqu'à la création de dispositifs soutenant l'insertion professionnelle des parents les plus en difficulté (sur un département caractérisé par une grande vulnérabilité socio-économique).

Deux manières de travailler l'accès aux modes d'accueil des familles « vulnérables » ont attiré notre attention :

1. La création d'un dispositif d'accueil spécifique urgent et occasionnel (1 à 3 jours).

L'urgence concernant « les familles en insertion sociale ou professionnelle ayant un besoin de mode d'accueil sur une durée longue du fait d'une entrée en formation ou en emploi. Des places sont parfois libres sur du long terme dans les structures. De même certaines structures gardent des places dédiées pour ces demandes d'urgence ».

⁴⁹ En accueil individuel comme collectif.

C'est au nom d'ailleurs notamment de ce travail collaboratif de longue haleine que les acteurs de ce département souhaitent que l'adaptation éventuelle de la circulaire Avip soit particulièrement analysée. Il est rappelé l'importance de partir des logiques adoptées sur les territoires et en l'occurrence du droit commun pour aller vers une spécification des publics, sous peine de les stigmatiser. Il s'agit par exemple de prendre en considération certaines particularités : les demandeurs d'emploi qui ne sont pas à Pôle emploi ;

2. Les horaires atypiques

Sur ce territoire, la problématique des horaires atypiques est particulièrement prégnante sur le département au regard du caractère saisonnier des exploitants agricoles. Le groupe de travail dédié a permis d'en préciser les critères (horaires décalés ou besoins urgents). Aux yeux mêmes des acteurs, cette thématique apparaît comme révélatrice des apports possibles du schéma : cocréer des actions nouvelles autour de problématiques communes mais insuffisamment travaillées jusque-là. Des professionnels du conseil départemental, des représentants d'une association de représentants de personnes petite enfance et de structures (publiques ou associatives) gestionnaires se sont particulièrement investis. Déjà particulièrement ouvert à des acteurs de politiques « connexes », ces actions ont conforté les membres du groupe dans la nécessité d'ouvrir les groupes de travail aux acteurs de l'emploi, de l'insertion, de l'accès aux droits, pour répondre aux mieux aux enjeux posés par la prise en considération des besoins spécifiques des familles.

La scolarisation des moins de 3 ans centrée sur les familles en difficulté

Cette thématique peut être rattachée soit au développement des modes d'accueil soit aux besoins spécifiques puisque l'accent est mis sur les parents en difficulté et en territoires politiques de la ville. Dans plusieurs cas, la scolarisation des moins de 3 ans n'est pas nécessairement (bien) connue des partenaires interrogés même si l'Éducation nationale peut en dresser un bilan

plus ou moins positif. Elle soulève des interrogations sur le lien avec les politiques connexes (politiques de la ville en particulier), interrogations plus ou moins posées par les acteurs eux-mêmes, comme le montre un des schémas en particulier.

L'Éducation nationale élabore actuellement une convention passerelle — pour favoriser et adapter l'accueil des enfants de moins de 3 ans à l'école — mais qui n'est pas encore présentée dans le cadre du schéma et qu'aucun acteur interrogé ne connaissait. L'idée est de pouvoir développer des modalités adaptées à l'accueil des enfants de 2 ans (entrée progressive, adaptation de l'emploi du temps...). Une des interrogations portent sur la manière dont les PEDT pourraient constituer un support de développement.

Une réponse implicite aux besoins spécifiques dans le soutien à la parentalité

Plusieurs indicateurs témoignent d'un travail autour de l'adaptation de l'offre de soutien à la parentalité aux besoins spécifiques des familles modestes et/ou éloignées des dispositifs, sans que la lecture des schémas ne permette de l'entrevoir et sans que les schémas ne l'explicitent comme tel :

- La plupart des schémas intègrent en leur sein le dispositif Clas, dans un cas même, il est une instance opérationnelle. De fait, cette démarche permet de s'adapter aux besoins spécifiques puisque ce dispositif vise des familles relativement modestes ou avec des difficultés spécifiques comme le handicap ;
- Dans certains cas, le maillage territorial des actions de parentalité s'attache à répondre aux besoins des publics éloignés des espaces les mieux pourvus ;
- Le travail traditionnel de l'action sociale, portée par chaque institution du département et par les centres sociaux ;
- Beaucoup travaillent en complémentarité avec la politique de la ville, travail facilité dans certains cas par l'implication de la DDCS sur le schéma.

Enfin, la promotion de la place des parents, parfois de longue date, contribue à mieux cibler les actions en fonction de leurs besoins.

Dans un des schémas, l'amélioration des relations familles/écoles renvoie à la prise en compte des besoins spécifiques des familles d'autant plus qu'il s'agit là de l'expression des familles elles-mêmes (à l'occasion d'un diagnostic parentalité), comme l'illustre le schéma suivant. La recherche de réponses et de solutions à apporter aux familles en proie à des difficultés de quelle que nature que ce soit soulève l'articulation entre universalisme et ciblage qui n'est précisément pas suffisamment posée (voir *infra*).

Les difficultés à cibler les besoins spécifiques

Dans la plupart des schémas, on observe une difficulté à cibler les besoins spécifiques. Plusieurs raisons peuvent être invoquées :

Raison 1. Le périmètre très large qu'ils recouvrent

L'accent sur une thématique plutôt qu'une autre renvoie souvent aux caractéristiques propres au territoire et à sa population (plus ou moins agricole, saisonnier, plus ou moins en difficultés sociales). Encore faut-il précisément bien avoir défini les besoins. Or, les acteurs se heurtent plutôt à une méconnaissance desdits besoins. Quel est le niveau de la demande en horaires atypiques sur un territoire par exemple ? Ainsi, dans un des schémas, les acteurs notent une réelle difficulté à travailler cet axe en raison de la complexité à les cibler tant ils apparaissent comme nombreux.

En outre, les schémas témoignent de la nécessité de créer des partenariats pour répondre au mieux aux besoins spécifiques, ce qui dans les faits n'est pas si simple à entreprendre. Deux facteurs peuvent l'expliquer :

1. L'accessibilité des acteurs.

L'insertion professionnelle et la santé sont par exemple un champ très cadré, les rapproche-

ments avec ses acteurs peuvent prendre du temps. Dans un des schémas, cet axe de travail redynamisé à la faveur de la réorganisation des groupes de travail, bute dorénavant sur des difficultés à construire les « ponts » avec les acteurs du handicap, peu associés jusqu'alors dans les dynamiques schéma,

2. Le chevauchement des champs.

Prenons l'exemple de la protection de l'enfance. D'une part, ce champ relève des compétences du conseil départemental qui dispose à cet effet de son propre schéma. D'autre part, ce champ rend complexe l'identification des besoins de prévention spécialisés et non pas seulement primaires ou secondaires. Pour rappel, plusieurs acteurs d'un des schémas relevaient la nécessité de travailler davantage cet aspect en regard de véritables difficultés sociales et éducatives de certains parents qui dépassent le cadre du soutien à la parentalité traditionnel (entendu comme des actions de face à face ou collectives ouvertes sans conditions) ;

Raison 2. Une tension entre universalisme et ciblage non questionnée

Les besoins spécifiques des familles peuvent relever de situations de grande fragilité voire de précarité comme de l'amélioration familles/écoles. Dans le premier cas, on cible des populations (en difficulté), dans d'autres des situations que peuvent rencontrer bon nombre de parents. En effet, en soi, la notion de « spécifique » ne vient désigner ni la nature ni le degré du spécifique. Cerner le spécifique de la parentalité mériterait une réflexion sur l'ordinaire des préoccupations parentales.

D'ailleurs, les textes portant création des schémas soulèvent de fait la question de l'articulation entre le caractère universaliste des services aux familles (rappelé en particulier dans le guide méthodologique) et le ciblage de certaines actions en faveur de publics fragiles (ciblés par la circulaire).

Il est en effet demandé aux acteurs dans le même temps de :

- veiller à la bonne articulation des zones prioritaires définies par le schéma avec la géographie

en outre prioritaire de la politique de la ville et la géographie de l'éducation prioritaire autant que de cibler l'accueil des enfants de familles modestes en matière de mode d'accueil, rappelé dans la circulaire du 22 janvier 2015 et en école maternelle comme précisé par le Haut conseil de la famille⁵⁰,

- préserver le caractère universaliste des actions en direction des familles rappelé dans le guide d'élaboration des schémas, c'est-à-dire donc concrètement veiller à ne pas stigmatiser les parents.

La vision d'une coordinatrice Parentalité Caf

L'effort doit porter dorénavant sur la construction d'une politique partenariale en direction des familles les plus éloignées des dispositifs et des enjeux éthiques que cela soulève, notamment dans l'articulation entre universalisme et ciblage de l'action. Pour cette coordinatrice, préserver le caractère universaliste des actions de parentalité ne peut se faire précisément et paradoxalement sans ciblage, puisque les familles modestes qui pourraient ressentir le besoin d'être aidées en matière de parentalité ne se déplacent pas vers des dispositifs de droit commun. Et le ciblage demande du temps tant il est question de changer en profondeur les pratiques professionnelles et le lien entre professionnels accompagnants et familles. Il s'agit par exemple d'innover pour créer des actions type soutien à la parentalité ordinaire dans des dispositifs spécifiquement dédiés aux familles modestes (coupler théâtre et psychologie, créer un temps de LAEP dans une association caritative sur le quartier le plus pauvre de Pau...). C'est à la condition de ne pas perdre de vue qu'elles puissent devenir un tremplin vers des dispositifs de droit commun que ces actions ciblées conservent au travail sur la parentalité son caractère universaliste.

2.4 L'information des familles : une thématique transversale ?

Partout, l'information des familles est considérée comme un effet des dynamiques partena-

riales générées par le schéma plus qu'une action en soi.

La meilleure connaissance des dispositifs permet de mieux informer les familles

En effet, grâce à la meilleure connaissance des dispositifs qu'il offre, le schéma contribue, aux yeux des acteurs, à mieux informer les familles. Certains acteurs ont pu déjà percevoir les effets sur le terrain de l'accompagnement. Ils ont pu informer et orienter les familles sur le terrain de manière beaucoup plus ciblée et adaptée aux besoins identifiés sur des thématiques très particulières dont ils n'avaient connaissance avant le schéma : orienter les parents vivant une séparation vers de la médiation familiale, les informer de la garantie des impayés ou encore vers une école qui accueille les moins de 3 ans ou encore la médiation familiale en milieu carcéral.

Alors qu'elle peut constituer, dans quelques cas, une orientation en soi, l'information des familles est considérée comme transversale au point que, pour certains, toute tentative de l'isoler des autres thématiques serait vaine, y compris pour des acteurs d'un territoire qui a pourtant d'ores et déjà mené plusieurs expérimentations de campagne de mailing ou SMS aux familles sur des informations ciblées notamment les LAEP pour les parents dont les enfants ont moins de 6 ans, le travail sur une page Facebook ou encore des encarts dans les supports institutionnels Caf et presse locale.

Pour autant, quelques schémas se démarquent au point que dans un d'entre eux, l'ensemble des acteurs estime que le renouvellement des modalités d'information sur les modes d'accueil fait même partie d'une des actions inhérentes à la dynamique du schéma : nouvelles et portées en commun. En effet, plusieurs acteurs d'un groupe de travail se sont mobilisés pour aller à la rencontre de quatre territoires du département, en associant les coordinateurs petite enfance des territoires Caf dans un triple objectif : définir les modalités d'information et d'orientation des familles autour des modes d'accueil, étudier les

⁵⁰ Dans le *Point sur le développement de l'accueil des jeunes enfants*, Haut conseil de la famille, *op. cit.* On relève la précision suivante : « L'option est de concentrer l'effort sur les familles fragiles (notamment les familles immigrées dont la maîtrise du français est mauvaise, les familles "isolées" ou très pauvres) ».

bonnes pratiques, sensibiliser les territoires. Cela a abouti à la création d'un point information petite enfance dans la communauté de commune (qui regroupe 20 communes).

Enfin, des liens affinitaires avec certaines actions ou dynamiques sont observables :

- La recherche de solutions ou le renforcement de l'offre répondant à des besoins spécifiques : soit par la sensibilisation et le soutien des parents d'enfant en situation de handicap et à la recherche d'un mode d'accueil, soit par la diffusion d'information sur les services en horaires atypiques ;
- Les missions de certains professionnels ou réseau. En particulier dans le schéma qui se structure autour des parcours des parents, lequel a créé un réseau spécifiquement dédié à l'accompagnement des parents, plus ouvert et dont les missions sont plus élargies que le Reaap ;
- Le déploiement de la scolarisation d'enfants scolarisés de moins de 3 ans qui s'appuie de fait sur une information des familles ;
- La déclinaison territoriale dans le sens où les élus locaux sont invités à travailler cette thématique sur leur territoire.

Des réflexions émergentes

Les schémas ont pu impulser également des réflexions nouvelles sur les modalités d'information mais en ne parvenant pas à les traduire en actions concrètes, parfois avec regret. Quid du rôle des parents, quid de la dématérialisation pour certains publics ? Plusieurs acteurs de terrain estiment que privilégier Internet écarte de fait les parents les plus en difficulté pour qui cette technologie leur est étrangère. Informer les familles devrait passer par le relais des acteurs de terrain (intervention à domicile, parrainage, conférence-débat, animation...).

Dans nombre de schémas enfin, considérer la promotion des dispositifs nationaux comme action du schéma et donc valoriser comme tel fait débat ; les acteurs saluent l'expérimentation sur la garantie des impayés alimentaires (Gipa) et la proposition faite systématiquement aux parents engagés dans un processus de séparation d'as-

sister à des séances d'informations sur la médiation familiale, quand d'autres s'interrogent sur la légitimité à l'attribuer au schéma puisqu'il s'agit d'un dispositif promu au niveau national.

Conclusion. Les actions menées : quelle plus-value attribuer aux schémas ?

Les acteurs sont enclins à parler en termes de dynamiques et synergies qui se traduiraient sur le terrain des actions. Et en effet, plusieurs actions, dispositifs innovants sont relevés.

Mais il est finalement difficile d'identifier la plus-value des schémas sur la conception comme la mise en œuvre des actions pour deux raisons :

- l'antériorité de certaines dynamiques (ainsi un travail déjà important sur le handicap sera conforté dans le schéma) ;
- les nombreuses actions qui sont citées dont on ne peut savoir si elles sont à imputer au schéma.

Les difficultés à imputer les actions aux schémas sont en continuité de la variété de périmètres que les actions recouvrent :

- des actions d'un partenaire (la Caf essentiellement) ;
- des actions juxtaposées ;

De l'information à la promotion de leur participation aux actions qui leur sont dédiées

Dans quelques schémas, ce travail conduit les acteurs à passer de la notion d'information des parents à la promotion de leur participation, considérée de facto comme un vecteur d'une meilleure information à leur égard.

Si un schéma a choisi de mettre la participation comme orientation, des acteurs d'autres schémas relèvent plusieurs initiatives de promotion d'une telle démarche menées sur le territoire (notamment portée par les Caf) promues de longue date sans être nécessairement valorisées par et dans le schéma, ce que plusieurs acteurs regrettent.

- une multitude d'actions relevant des thématiques actuelles ou à venir (périmètre extensif) ;
- des actions définies en commun, co-élaborées et/ou co-mises en œuvre ;
- des actions adaptées d'orientations nationales.

Ces différences de périmètres ne sont ni conscientisées, ni consensuelles ; au sein d'un même schéma, les acteurs peuvent avoir leur propre définition du périmètre d'action, y compris chaque décideur d'un même schéma.

Le fait que les actions soient essentiellement celles de la Caf a pu être critiqué, mais un acteur Caf porte un autre regard. Pour lui, les objectifs de la COG ne sont pas les objectifs « de la Caf », mais ceux de la politique publique de la petite enfance et de la parentalité. Ces objectifs sont ensuite déployés par les Caf sur les territoires en lien avec les partenaires locaux.

Cette variabilité s'explique en réalité par une absence de consensus sur la définition même des schémas.

CHAPITRE 3. FINALEMENT, QU'EST-CE QUE LE SCHEMA ET À QUOI SERT-IL ?

3.1 La définition des schémas, une absence de consensus

Du périmètre des actions aux visées

Quelques schémas se concentrent sur la recherche de création d'actions nouvelles, la finalité du schéma consiste alors pour eux à faire émerger des actions nouvelles, qui plus est co-créées, tant et si bien qu'elle restreint la visibilité de la mise en œuvre de certaines orientations y compris la réduction des inégalités territoriales (partie 2.1). Toutefois, pour une représentante de l'Uriopss, il faut se méfier de la volonté de « faire de l'innovation pour de l'innovation » ; la véritable innovation serait la place des parents et des enfants, qu'elle regrette ne pas voir mise en débat.

Plus rarement encore, le schéma est considéré comme un lieu de codécision. Un cas s'illustre par sa capacité à codécider et à articuler des financements dans une logique d'efficacité assumée que nous avons évoquée plus haut. Il est intéressant de constater les limites de ce type-là également. Les thématiques abordées lors du comité départemental entre les partenaires signataires relèvent le plus souvent de sujets « sur lesquels il existe une capacité de codécision » (Caf). Cela implique donc que les questions sur lesquelles seuls deux ou trois des acteurs présents sont concernés continuent d'être traitées dans des échanges spécifiques, hors du schéma (c'est le cas pour le développement de solution d'accueil petite enfance entre la Caf et la PMI par exemple).

Y compris, pour les orientations et dispositifs proposés par le national, on observe trois attitudes, le schéma peut être le lieu pour :

1. déployer des orientations proposées par le national autant que par d'autres territoires ;

2. discuter les orientations nationales au regard de la réalité des dynamiques de territoire. Ainsi, dans un schéma, lors de la commission départementale observée, le conseil départemental a tenu à exprimer les points de vigilance à apporter à la circulaire Avip. Pour autant, un représentant du même département reconnaît un intérêt de la circulaire Avip : créer un autre rapport avec l'État et lui permettre de revenir dans le schéma (dont il s'est éloigné après l'impulsion de départ). Ainsi, dans certains cas, ce déploiement permet de recréer un « espace commun » avec l'État (voir également partie 1.1) ;

3. rejeter certaines orientations nationales. Ainsi, dans un des schémas, l'ensemble des acteurs interrogés estime que le schéma ne doit pas être considéré comme un blanc seing aux politiques nationales. À l'occasion de la commission départementale observée, la circulaire Avip a été rejetée à l'unanimité. Les acteurs interrogés ont tous salué cette démarche. *A contrario*, les Mam — dispositif également national font l'objet d'un partenariat renouvelé entre Caf et conseil départemental. À partir du moment où les schémas promeuvent l'émergence de politiques partant des spécificités du local en termes de besoins comme de dynamiques existantes ou émergentes, chaque territoire aurait le droit d'adapter ou de refuser d'adapter des politiques nationales, descendantes et pas nécessairement adaptées à chaque territoire.

L'examen des actions articulées aux modes de gouvernance témoigne de l'existence de deux cas de figure :

- le schéma propose des orientations départementales dont les actions doivent être définies grâce à des groupes de travail et les changements demandés par les territoires. Dans un cas par exemple, l'initiative des actions proprement dites est laissée aux groupes de travail. Pour un acteur Caf, « le SDSF n'a pas vocation à traiter l'ensemble des problématiques territoriales, mais à constituer un cadrage » ;
- le schéma est suivi d'un plan d'action précis qui parfois peut être adapté plus ou moins à la

marge par les groupes de travail.

Ainsi, un enjeu fondamental ressort en matière de définition du périmètre des actions, le schéma est-il :

- une feuille de route en propre ou la coordination des feuilles de route des différentes institutions animatrices de politiques publiques ? ;
- cette feuille de route doit-elle revêtir les atours d'un plan d'action précis pour savoir clairement dans quelle direction agir et comment l'évaluer ? ;
- un cadre précisant des orientations générales avec des actions qui doivent être précisées voire créées par des groupes de travail et/ou les communes, les Epci ? ;
- une coordination ensemblière dont on attend principalement l'émergence de dynamiques nouvelles, plus efficaces ? ;
- un espace de coopération ?

Le schéma vise-t-il la coordination, la coopération, la création d'actions, de dynamiques ? Tout à la fois ?

Évaluer son propre schéma, un moment révélateur pour les acteurs

Les acteurs éprouvent des difficultés à se lancer dans l'évaluation du schéma. Les problèmes de méthode expliquent en partie ces difficultés. En réalité, ils butent sur ce qu'il faut évaluer... « C'est au moment de l'évaluation qu'on en revient à la question : "c'est quoi le schéma" ? ». Ce constat amené par un acteur Caf à l'occasion du groupe de partage illustre à lui seul les difficultés posées au moment de l'évaluation.

D'abord, qu'évalue-t-on d'un schéma ? :

- seulement les impacts en volume d'offre et besoins des familles (mais est-ce suffisant pour traduire les dynamiques du schéma ? n'est-ce pas là plutôt de l'observation en continu d'un territoire ?) ;
- seulement les dynamiques d'acteurs, les coordinations, la communication, les ressources... (c'est-à-dire l'ingénierie), au risque de conclure à une efficacité limitée ? ;
- seulement les dynamiques d'actions liées

directement ou indirectement au schéma, avec un risque fort de ne pas pouvoir préciser les rapports d'imputabilité ?

Ensuite, on ne peut évaluer que ce que l'on a bien défini. L'examen de la déclinaison opérationnelle des orientations a montré que sur chaque thématique, des actions sont citées et qui ne sont pas imputées ou imputables avec plus ou moins de force et donc d'incidence. Et c'est bien la raison pour laquelle cette présente étude ne peut pas être considérée comme un état des lieux de ce qui se fait sur un département donné, mais ce qui se fait au travers du prisme « schéma », qui lui-même manque de clarté.

Ainsi, dans un même schéma, les acteurs ont leur propre vision de ce qui est imputé réellement, de ce qui devrait être imputé, différente de leurs homologues voire de leurs collègues au point que les acteurs comme l'observateur extérieur ne peuvent savoir véritablement ce qui entre ou devrait entrer dans le schéma. Même les décideurs restent perplexes quand on leur rend compte de la vision de leurs partenaires.

Cette difficulté est d'autant plus problématique que de la réponse dépend le bilan des actions et de l'atteinte d'objectifs centraux du schéma, notamment la meilleure articulation entre petite enfance, soutien à la parentalité et développement des actions jeunesse, voire la protection de l'enfance (voir partie 3.2). Finalement, les frontières entre le préexistant, le nouveau et ce qui est renforcé sont soit *poreuses*, soit *hermétiques* et ne sont pas partagées par les acteurs d'un même schéma, comme un des schémas l'illustre particulièrement.

Ex. En commentant les bilans, les pilotes souhaitent toujours préciser qu'une partie des actions qu'ils imputent au schéma ont été mises en œuvre par les acteurs de schéma, mais n'ont pas nécessairement été impulsées dans ses instances. Ils insistent sur la frontière, difficile à établir, entre ce qui serait advenu sans le schéma, voire ce qui lui préexistait (par exemple le Reaap), ce qui est renforcé par le schéma même s'il ne l'a pas

impulsé (des actions articulant les partenaires ou les financements sur un territoire) et ce qui est nouveau. Par ailleurs, cette frontière assez « poreuse » du schéma peut conduire à ne pas intégrer certaines actions qui pourraient y être rattachées.

3.2 Les schémas favorisent-ils un rapprochement des politiques ?

La création des schémas renvoie au souhait au niveau national de voir émerger une meilleure articulation, coordination entre les acteurs, les actions et donc des politiques publiques. Articuler, coordonner, faire converger, la démarche schéma est une invitation à faire coïncider dans un même espace des acteurs provenant d'institutions différentes, aux cultures et logiques différentes.

Les schémas peuvent être des espaces d'échanges d'information, de collaboration, de coordination, d'élaboration et de mise en œuvre communes d'actions. Mais, l'usage des termes collaborer, coopérer, ou encore décloisonner n'est pas précis, ils peuvent être utilisés pour désigner des réalités différentes. À cela s'ajoute le fait que la création d'actions parfois considérée comme la finalité du schéma peut occulter les coopérations existantes.

Concrètement, rien ne dit en soi quelles dimensions vont prévaloir, puisque dans les schémas trois manières — au moins — de penser les actions et leur mise en œuvre émergent :

- on peut coordonner des actions et des dispositifs (les ordonner ensemble) sans coopération sur le terrain de la mise en œuvre ;
- on peut coopérer sur des actions dans la mise en œuvre sans les coordonner au niveau politique et stratégique ;
- on peut créer des actions (dans des groupes de travail) sans les coordonner.

Il n'est ainsi pas évident de définir si la coopération permet de créer une visée partagée, commune ou si c'est la visée partagée qui permet la

coopération. En somme, les dynamiques partenariales et les coopérations ne disent pas en soi la nature ou le degré du décloisonnement encore moins, la manière dont on passe du décloisonnement à une meilleure articulation des politiques.

Peut-on parler de schéma départemental sans penser et mettre en œuvre sa territorialisation ? Jusqu'où peut-on partager quand on ne partage pas la finalité ?

Entre parentalité et petite enfance, un rapprochement émergent et souvent difficile

Du rapprochement des acteurs aux actions, n'y a-t-il qu'un pas ?

L'instance de pilotage et/ou de consultation élargie participe de l'effort de se faire rencontrer les acteurs des deux champs, qui jusque-là se rencontraient peu voire jamais au sein des CDAEJ, des CDAP ou encore des Reaap. Offrir « un seul lieu et un seul temps » pour faire se rencontrer des acteurs d'horizons différents contribue à la convergence entre parentalité et petite enfance. Plusieurs notent qu'une réflexion est en cours pour faire adhérer les structures petite enfance au Reaap, quand ce n'est pas déjà fait à l'occasion du lancement du schéma.

Des rapprochements des acteurs entre les deux champs se présentent comme autant de synergies favorisant de futures actions au delà des journées départementales parentalité ouvertes aux acteurs de la petite enfance et des journées thématiques dans les réseaux parentalité qui leur sont consacrés. Mais rares sont ceux qui citent des actions concrètes, tout du moins entrant dans le schéma. En effet, la difficulté — rencontrée sur toutes les thématiques — à délimiter le périmètre du champ des actions du schéma semble particulièrement impactante.

Plusieurs acteurs citent en effet des actions qui n'entrent pas formellement dans le schéma portées par des institutions comme la Caf ou par des associations de terrain, et ce qui ressort ici, nous

l'avons déjà vu, c'est la méconnaissance par les acteurs institutionnels, prolongeant ainsi le manque de véritable diagnostic sur l'offre de soutien à la parentalité. Le moment de la monographie a pu d'ailleurs fait naître le souhait de les inclure pleinement dans le prochain schéma. Plus rarement, cette orientation du schéma est inconnue des acteurs, y compris provenant du triptyque, qui la découvrent au moment de la monographie, alors même qu'elle peut faire l'objet d'un travail — certes émergent — dans les groupes de travail et que leur territoire est considéré comme très actif par les pouvoirs publics.

Des éléments (endogènes et exogènes) constituent des freins au rapprochement entre acteurs parentalité et petite enfance :

- la gouvernance des schémas. Un seul schéma a choisi de mettre en place les instances thématiques de manière transversale, les autres distinguent les instances opérationnelles par volet Petite enfance et Parentalité. Les comités de pilotage élargis sont alors particulièrement appréciés en ce sens qu'ils permettent de rapprocher des acteurs de champs variés ;
- les orientations des schémas qui distinguent pour la plupart parentalité et petite enfance ;
- la capacité à décliner les orientations du schéma au local ;
- les dynamiques générales des politiques publiques. L'organisation des différentes institutions en services distincts ne favorise pas la transversalité.

En outre, à l'exception d'un schéma⁵¹, les acteurs partagent le même constat : il est nécessaire de structurer la politique parentalité avant de penser à son articulation avec la petite enfance.

Le schéma encouragerait la création d'une politique locale sur la parentalité alors que la petite enfance serait déjà une politique règlementée, cadrée, structurée. Pour plusieurs acteurs, la structuration de la politique de parentalité serait même le véritable enjeu des SDSF. Il ne saurait y avoir d'échanges, de passerelles entre les deux avant d'être parvenu à structurer la parentalité. S'engager dans une telle démarche risquerait

même d'éclipser la parentalité au profit de la petite enfance. Si ce constat est consensuel, nous l'avons vu, tous les territoires n'ont pas le même niveau de développement en matière de parentalité (voir partie 2.2).

D'autant plus que pour l'instant, la différenciation des instances opérationnelles (petite enfance d'un côté et parentalité de l'autre) rend difficile une articulation concrète des actions. Un des schémas illustre particulièrement les répercussions de cette différenciation.

Ex. Un groupe de travail sur les publics qui ne fréquentent pas les structures est rattaché au volet petite enfance. Au regard du poids que prend la parentalité dans les échanges, il est prévu que ce groupe rejoigne le volet parentalité, ce qui ne fait pas consensus. Un échange avec un Service d'éducation spéciale et de soins à domicile (Sessad) souhaitant monter un projet avec des parents d'enfant en situation de handicap interroge certains acteurs du schéma : le handicap ne devrait-il pas être traité du côté de la parentalité plus que de celui des modes d'accueil ?

Deux schémas — dont les efforts pour décloisonner les deux thématiques sont importants — témoignent des difficultés à passer à des actions concrètes.

Ex. 1. Dans le territoire où le schéma est pensé à partir des besoins des parents, la transversalité est au cœur même de ce choix. En outre, elle est appuyée par un réseau d'accompagnement des parents qui se veut plus large que le Reaap pour tendre précisément vers le rapprochement entre parentalité et petite enfance. Pour autant, les acteurs témoignent du besoin de temps d'acculturation sur le terrain que cela nécessite.

Dans un autre schéma, la transversalité et le décloisonnement s'appuie notamment sur les instances dédiées notamment un groupe de travail spécifique et le travail autour des conventions locales. En outre, des actions préexistantes au schéma allant dans le sens

51 Dans lequel la parentalité est considérée comme plus structurée, mais pour qui la transversalité reste difficile.

d'une transversalité sont indiquées dans le diagnostic. Pour autant, le même constat est partagé : la concrétisation relève d'un travail de longue haleine.

Ex. 2. Les entrées « territoriales » sont un moyen de décloisonner petite enfance et parentalité. Dans un premier temps, si cela a été encore traité de manière séparée, aujourd'hui des liens commencent à se faire au-delà de l'acculturation du réseau parentalité à la petite enfance, l'Éducation nationale déploie des actions qui traitent à la fois des places dans les EAJE et de la place des familles et de la parentalité pour l'accueil des moins de trois ans.

Dans ce schéma en 2016, un rapprochement entre offre petite enfance et offre parentalité des groupes de travail a été opéré.

Enfin, plusieurs acteurs relèvent que les rapprochements entre parentalité et petite enfance se produiront à l'occasion d'une implication sur l'insertion ou encore sur le handicap. Les acteurs commencent à s'interroger : comment favoriser l'accueil des enfants porteurs de handicaps en EAJE sans accompagner leurs parents ?

Finalement, c'est aussi un manque d'approfondissement de cette thématique notamment sur la perception des deux champs qui peut expliquer cette difficulté à l'appréhender, la travailler et /ou la concrétiser.

En effet, interrogés sur ce les types d'action qui pourraient être imaginés dans l'avenir, rares sont les acteurs qui en avaient une idée, ce qui nécessairement vient contrevenir à l'objectif de création de passerelles.

Les enjeux du rapprochement, peu questionnés

Articuler les deux soulève des questions qui ne trouvent pas de réponse, quand elles sont posées.

Faut-il vraiment structurer la parentalité avant de penser son articulation à la petite enfance ?

Peut-on conclure si rapidement à la nécessité de structurer la parentalité avant de penser son articulation à la petite enfance. Articuler les deux champs sur le terrain concret des actions ne nécessite-t-il pas plutôt de (re)définir la petite enfance et le soutien à la parentalité ? En effet, les politiques petite enfance sont dans le paysage depuis plus longtemps que les politiques de soutien à la parentalité, qui se sont structurées ces dernières années : création du Comité national du soutien à la parentalité en 2010 (plaçant la Cnaf comme acteur majeur du soutien à la parentalité); remplacement des fonds Reaap de la branche Famille de la Sécurité sociale par les fonds parentalité, augmentation budgétaire substantielle⁵². C'est ce qui amène les acteurs de manière consensuelle à conclure à la nécessité de structurer la politique parentalité avant de l'articuler à la petite enfance.

Et effectivement, d'une certaine manière, les difficultés à définir le périmètre des SDSF peuvent être considérées comme le prolongement de celles à définir le périmètre de la parentalité. Le soutien à la parentalité renvoie-t-il à une démarche, une méthode, des dispositifs, des coopérations, des actions concrètes ? La sensibilisation des professionnels sur la parentalité entre-t-elle dans le soutien à la parentalité ? D'ailleurs, une Caf s'interroge :

- jusqu'où doit aller l'élargissement ; l'accès au droit ne fait-il pas partie du soutien à la parentalité ? ;
- jusqu'à quel moment soutient-on les parents et protège-t-on l'enfant ?

Pour autant, la petite enfance n'a-t-elle pas tendance à se réduire aux modes d'accueil comme quelques acteurs le craignent ? Et d'ailleurs est-elle si structurée ? Si la réglementation, la gestion d'équipements vaut structuration d'une politique sans aucun doute. Mais ce qui apparaît, ce sont également des dynamiques de nature différente que les acteurs ont du mal à rapprocher, peut-être faute de les appréhender :

⁵² Les crédits consacrés à la parentalité dans le fonds national d'actions sociales (Fnas) sont doublés, (51 millions d'euros en 2012 à 100 millions d'euros en 2017).

- Dynamiques différentes dans leur émergence et leur animation : des actions petite enfance structurées dans leur pilotage institutionnel sans toujours de relais territoriaux et des actions parentalité qui émergent des réseaux territoriaux, qui peuvent être coordonnées au niveau territorial (Reaap plus ou moins actifs) mais qui sont rarement pilotées au niveau départemental ;
- Dynamiques différentes dans ce qui est considéré comme action : la petite enfance est souvent réduite à « places » et « modes d'accueil » alors que la parentalité est plus englobante et moins circonscrite.

Enfin, d'autres questions ne trouvent pas de réponses ou ne sont pas posées par les acteurs. L'articulation implique-t-elle de créer de nouvelles actions ou un renouvellement de coopérations sur des actions anciennes en insistant davantage sur la convergence et la coopération ?

L'impact de l'inscription du soutien à la parentalité dans des politiques différentes

Inscrire (ou non) le soutien à la parentalité dans la politique de la ville, la justice des mineurs ou dans la protection de l'enfance revêt-il audit soutien le même sens⁵³. Le soutien à la parentalité dans un contrat ville a-t-il le même sens que celui ouvert au tout-venant ? D'ailleurs dès 2008, le rapport de la Cour des comptes souligne que les actions de soutien aux parents n'ont pas toute vocation à être placées sous le vocable « soutien à la parentalité »⁵⁴.

Comment conserver le caractère volontaire et universaliste tout en ciblant les actions de soutien à la parentalité sur des zones, des milieux sociaux, des vulnérabilités sans précisément verser dans la stigmatisation⁵⁵ ? À l'occasion de la journée nationale autour de l'élaboration des schémas départementaux, a d'ailleurs été soulignée l'importance d'identifier les besoins d'accompagnement des parents sans les « stigmatiser » et certains acteurs de terrain s'inter-

rogent quant aux critères de sélection en matière de modes d'accueil : faut-il énoncer des critères de sélection pour favoriser l'accès au public les plus fragiles et prendre le risque de stigmatiser⁵⁶ ? Mais, le risque de stigmatisation s'oppose à celui de négation des difficultés. À l'inverse, comment répondre aux besoins spécifiques des familles modestes sans s'inscrire dans des politiques ciblées ?

Enfin, jusqu'où doit aller le schéma dans le ciblage ? En effet, nous l'avons, même si le ciblage autour du handicap et la vulnérabilité socio-économique s'effectue peu ou prou, il semble au contraire que les difficultés vécues par les familles qui dépassent le cadre « ordinaire » du soutien à la parentalité et qui n'entrent pas dans les dispositifs de protection de l'enfance sont totalement absentes des schémas, y compris sur le territoire où le conseil départemental porte une vision de la protection de l'enfance très orientée vers la prévention.

Jeunesse, protection de l'enfance quelle place, quel rapprochement ?

Nous l'avons vu, si les rapprochements avec les acteurs de politiques connexes sont très liés aux dynamiques partenariales antérieures, parfois, le schéma s'offre comme une occasion de nouer de nouvelles relations. Dans certains territoires, des efforts notables sont opérés pour créer des connexions, notamment à travers l'invitation qui est faite de participer à des groupes de travail dédiés à des thématiques (handicap, insertion professionnelle). Les acteurs des politiques du handicap, de l'insertion sont identifiés comme essentiels pour qui veut cibler de manière pertinente les actions et dispositifs à l'égard des familles. Un schéma en particulier a mené des échanges à la fois avec des acteurs de la psychiatrie, de la protection de l'enfance et du handicap. Mais alors peut-on encore qualifier de connexes des acteurs essentiels à la mise en œuvre d'actions ?

53 Nous renvoyons ici aux travaux de Claude Martin, « Le soutien à la parentalité une nouvelle politique en Europe ? », Production et réception des normes de bonne parentalité, *Politiques sociales et familiales*, Cnaf, 2014, vol. 18, n° 1.

54 *Les politiques de soutien à la parentalité*, Cour des comptes, 2008.

55 Voir Cécile Ensellem et Bernard Bier, Agir pour les parents, agir pour les jeunes, *Cahier de l'action*, n° 31, Injep, 2011.

56 Accueil des tout-petits et inégalités sociales, *La Gazette*, 6 avril 2016, <http://www.gazette-sante-social.fr/dossiers/accueil-tout-petits-inegalites-sociales>.

Deux thématiques dont on aurait pu penser qu'elles prendraient une place dans les SDSF relativement aisément, témoignent de la difficulté à définir ce qui est connexe de ce qui est annexe : la jeunesse et dans une moindre mesure la protection de l'enfance (en lien avec la présence des conseils départementaux mais aussi du pilotage État, incarnée souvent en la personne du préfet).

La jeunesse

Dans les faits, faire un bilan des rapprochements avec les acteurs jeunesse n'est pas si évident. Plusieurs acteurs du champ interviennent dans les schémas mais pas au titre de la thématique jeunesse : les Francas, les centres sociaux, les écoles des parents et des éducateurs etc.

Pourtant, de prime abord, un consensus apparaît : la place de la jeunesse est naturelle dans les SDSF. Toutefois, il semble en réalité qu'il n'y pas de consensus sur la manière d'intégrer concrètement la jeunesse au schéma et d'ailleurs peu de schémas travaillent formellement cette thématique. Certains estiment qu'il est essentiel d'abord de stabiliser l'articulation entre parentalité et petite enfance avant de penser à l'élargissement à d'autres thématiques. Le terme « élargissement » révèle la manière d'ailleurs dont on perçoit la place initiale de la thématique jeunesse.

Pour autant, comme sur d'autres thématiques, plusieurs actions sont citées qui ne sont pas imputées au schéma et certaines villes ont également noté des efforts d'intégration de la thématique jeunesse qui ne trouvent pas d'échos dans le SDSF, parmi lesquelles la prévention de la radicalisation des jeunes ou le travail effectué par les centres sociaux directement auprès des jeunes. Même quand elle est posée comme évidente, des différences importantes inter et infra schémas perdurent selon que l'on vise la jeunesse *via* le soutien à la parentalité (entrée généalogique) ou des actions en direction des jeunes (entrée générationnelle) ?

Finalement, on obtient deux manières différentes de percevoir la manière d'intégrer la jeunesse dans le schéma. Soit l'on considère le

jeune d'un point de vue généalogique avec une centration sur l' « enfant de » et auquel cas l'entrée est celui du soutien à la parentalité. L'enjeu résiderait également à ne pas réduire le « service aux familles » à la petite enfance. Il est souvent rappelé que la parentalité reste la porte d'entrée : « *les parents restent des parents, quel que soit l'âge et quel que soit le lieu d'intervention ou de vie* ». C'est bien en cela que le schéma centré sur les parcours de parents est intéressant. Soit, le jeune est considéré d'un point de vue générationnel avec une centration sur l'autonomie du jeune, auquel cas le schéma doit pouvoir le considérer en soi, par des actions qui lui sont directement destinés. Et dans les faits, ces deux positionnements peuvent se retrouver dans un même schéma, voire au sein d'une même institution. Mais au-delà de la faible opérationnalisation de la réflexion — quelle cible, pour quels objectifs, avec quels partenariats, *via* quels modes d'actions, quel type d'action (le soutien à la parentalité est-elle bien une action jeunesse ?...) —, la prise en considération de la jeunesse est positionnée différemment selon les visées stratégiques fixées au schéma, finalement opposées.

Pour certains, y compris des représentants de l'État, le schéma concerne la petite enfance (qu'il s'agisse de modes d'accueil ou de soutien à la parentalité) et il n'est nullement besoin de l'élargir à la jeunesse puisque cette thématique est traitée ailleurs. Le schéma devrait intégrer la politique jeunesse dès sa conception sous peine de réduire le schéma à la petite enfance et de voir apparaître uniquement des propositions d'actions de soutien et d'accompagnement de parents de jeunes enfants.

Lors du groupe de partage, cet enjeu à définir la place que l'on entend donner à la jeunesse a été posé. La question reste ouverte, l'intitulé « services aux familles » n'encourage peut-être pas à intégrer les jeunes en tant que personnes autonomes précisément.

La protection de l'enfance

On observe plusieurs positionnements par rapport à la place que la protection de l'enfance

prend ou devrait prendre dans les schémas. Soit sa place est perçue comme évidente — quoi que plus spécifiquement abordé par le schéma du conseil départemental —, mais sans que les acteurs ne parviennent à préciser les liens entre les deux. Soit sa place est posée comme une évidence par la présence active du conseil départemental et la nécessité d'articuler le SDSF au schéma de protection de l'enfance. Posée donc comme une évidence dès l'élaboration du SDSF, la place de la protection de l'enfance dans le SDSF continue de questionner encore aujourd'hui. Dans un schéma en particulier, le choix a été fait de ne pas inclure dans le schéma les actions relevant de l'aide sociale à l'enfance, car il s'agissait d'un sujet spécifique avec d'autres acteurs, afin de respecter « l'approche globale » de la démarche. Par ailleurs, le conseil départemental souhaitait limiter tout risque de confusion, c'est pourquoi il est prévu de renommer le schéma en « plan départemental de l'Aide

sociale à l'enfance lors de sa reconduction, pour faciliter l'articulation des deux schémas. Soit, enfin, sa place suscite d'importants regrets. Le SDSF n'a pas permis de travailler véritablement le lien entre le SDSF et le schéma du département. Certains voyaient dans les SDSF une occasion des structures hybrides entre droit commun et protection de l'enfance, notamment par la centration sur les besoins spécifiques et la vulnérabilité des familles. Les grandes difficultés dans lesquelles se trouvent les familles éloignées des structures de droit commun exigent d'adopter une logique de prévention spécialisée et de protection de l'enfance, au-delà de la logique de prévention primaire référée traditionnellement au soutien à la parentalité. On peut également s'interroger sur la place que prendront à l'avenir les espaces rencontres et la médiation familiale dans les schémas de protection de l'enfance des départements.

CONCLUSION

Trois objectifs principaux sont fixés au schéma : la lutte contre les inégalités d'accès aux modes d'accueil entre les familles et les importantes disparités intra-départementales, le développement des dispositifs de soutien à la parentalité dans le souci également de réduire les inégalités sociales et territoriales à ces services et enfin, la réforme de la gouvernance de la petite enfance et de la parentalité afin de faciliter les rapprochements entre les deux politiques.

Ces objectifs ont laissé une grande liberté aux acteurs sur tous les registres investigués : les modalités de gouvernance et de pilotage, la déclinaison des orientations nationales. Cette souplesse génère une multiplicité de combinaisons possibles : le schéma constitue un espace commun dans lequel des acteurs de différentes échelles (départementales/locales), différents statuts (élus/techniciens) de différents rôles (décisionnels, financiers, opérationnels) mettent en œuvre des actions déclinées des orientations nationales avec plus ou moins d'intensité, de clarté, de pérennité. Si aucun schéma ne ressemble à un autre, ils sont tous traversés par des éléments fondamentaux qui semblent pouvoir guider une réflexion au niveau national. Les participants au comité de pilotage national ont validé ces éléments analytiques transversaux et considéré qu'ils pouvaient s'appliquer à l'ensemble des schémas, préfigurateurs ou non.

Chaque schéma est un espace commun, un lieu de partage d'informations, une occasion de renouveler les dynamiques partenariales, voire de créer un nouvel équilibre dans un sens moins vertical. Les dynamiques tendent à devenir multilatérales. Cet effet bénéfique est souligné unanimement et justifie aux yeux des acteurs la poursuite de l'engagement dans cette démarche, même au prix d'efforts importants. Articuler, coordonner, faire converger, la démarche schéma est bien une invitation à réunir dans un même espace des acteurs provenant d'institutions différentes, aux cultures et logiques propres.

Le cercle d'acteurs décisionnel est composé du triptyque État⁵⁷-Caf-conseil départemental. Si la répartition entre les trois est variable selon les territoires, la Caf joue toujours un rôle central et pivot, en tant que pilote opérationnel, principale animatrice de la mise en œuvre et du suivi, principale pourvoyeuse de ressources. Ce rôle apparaît aux yeux des acteurs à la fois comme légitime (au regard de ses compétences sur les champs parentalité et petite enfance et de sa capacité à se faire le relais sur le terrain) et logique (au regard de l'enveloppe budgétaire qui lui est dévolue par l'État). La DDCS et le conseil départemental, quant à eux, tiennent une place variable dans le pilotage à ses côtés.

Plus actif globalement que la DDCS, le conseil départemental joue un rôle qui peut être perçu comme naturel, dans la continuité de son investissement antérieur au schéma. À l'exception d'un département où les représentants de l'État (préfet et DDCS) impulsent et pilotent la démarche avec la Caf, la légitimité de l'État est interrogée par les acteurs — y compris ses représentants — eu égard à ses champs de compétence, au transfert de financements et de gestion à la Caf. Plusieurs acteurs mettent en avant également l'accent mis sur le local et les territoires qui entrerait en contradiction avec un pilotage du schéma par l'État. Mais pour certains au contraire, c'est précisément là que son rôle est attendu au nom de son rôle de garant de l'égalité territoriale, porté par l'esprit même des schémas. Dans ce cas de figure, il lui est alors reproché de ne pas suffisamment s'impliquer dans la démarche de territorialisation. Entre surattentes et reproches, la plupart des représentants des DDCS considèrent que le rôle de l'État est d'être coordonnateur, mais surtout superviseur de la démarche schéma.

Les schémas sont l'occasion de renouveler les relations entre des institutions qui se côtoyaient voire travaillaient déjà ensemble, de redéfinir les rôles de chacun (de manière plus ou moins conscientisée), ce qui ne se fait pas sans difficulté d'autant plus que des acteurs comme l'Éducation nationale s'impliquent davantage. Celle-ci s'impose dans beaucoup de schémas comme un

57 Préfet et/ou représentants de la DDCS ou encore en continuité des attributions nationales.

acteur majeur, soit sur le portage de dispositifs de soutien à la parentalité avec « l'ouverture de l'école aux parents », soit sur la scolarisation des moins de 3 ans⁵⁸. Toutefois, bien que signataires, les Dasen ne sont que peu actifs dans le schéma.

Le schéma donne l'occasion aux décideurs d'appréhender, d'éprouver au sens propre, la nécessité de s'ouvrir davantage à des acteurs dont le rôle apparaît comme décisif. En premier lieu, la participation des élus locaux apparaît essentielle pour garantir la réduction des inégalités territoriales et le financement des équipements et des actions liées à leurs compétences. Or, la plupart du temps, les acteurs stratégiques font état de difficultés importantes à créer un lien opérationnel avec les techniciens ou élus des communes et Epci, qu'elle provienne d'un manque de sollicitation ou d'implication. En outre, la place à attribuer à l'association départementale des maires a interrogé, doit-on prendre en considération sa casquette institutionnelle (auquel cas elle devrait être signataire) ou opérationnelle ? Ce type de question se pose également pour l'Udaf : quelle dimension faire prévaloir entre opérateur et représentant des familles ? De fait, l'Udaf participe souvent aux instances stratégiques, contrairement à l'ADM.

En second lieu, l'ouverture aux acteurs de politiques connexes s'impose à ceux qui souhaitent développer une réponse plus pertinente aux besoins spécifiques des familles (handicap des enfants, difficultés sociales et économiques). L'ouverture à ces acteurs est très variable et particulièrement sensible aux dynamiques antérieures au schéma. À une exception près, ils ne font pas partie du premier cercle et sont révélateurs d'une des questions récurrentes : jusqu'où le schéma des services aux familles doit-il s'étendre ?

Quelle que soit leur place et leur implication effective, en permettant de faire se côtoyer des acteurs qui n'en avaient pas l'habitude, le schéma est une occasion de s'engager dans le décroisement des politiques *via* une interconnaissance entre décideurs et acteurs de terrain, entre institutions départementales

(DDCS, Caf, CD) et locales. Le schéma permet également des connexions plus grandes entre les acteurs d'une même institution notamment des services parentalité et petite enfance.

Mais dans le même temps, les dynamiques partenariales sont limitées par la gouvernance ; le manque de clarté du rôle des instances, y compris pour des instances stratégiques. Ceci peut générer, surtout chez les opérateurs, le sentiment de moins contribuer à l'élaboration et à la gestion des politiques publiques. Ils regrettent alors des instances disparues comme la CDAJE et/ou la CDAP, lorsqu'elles permettaient davantage d'échanges. Par ailleurs, l'ensemble des acteurs manque d'outils de pilotage communs. Outre l'absence de tableau de bord et de critères partagés d'évaluation, le partage partiel du diagnostic est un obstacle à la réduction des inégalités territoriales.

Alors même que la territorialisation des schémas pouvait apparaître comme allant de soi, les acteurs butent sur plusieurs difficultés pour entrer dans la démarche et seuls deux schémas peuvent être considérés comme véritablement avancés (territorialisés ou territoriaux). À quelques exceptions près, les acteurs sont finalement confrontés à une question cruciale : comment en effet cibler des zones pertinentes ou prioritaires, passage obligé d'une réduction des inégalités territoriales, en l'absence de territorialisation des données ? De rares exemples témoignent de la possibilité offerte par le schéma : un ciblage des territoires au-delà des critères nationaux habituels, en développant leurs propres indicateurs de priorité (pour qualifier les besoins au plus près de la population, par exemple les couples bi actifs). Sur la parentalité, la difficulté de priorisation est quasiment unanime en raison de l'absence de critères nationaux. L'objectif central est de construire une politique départementale, dont on espère percevoir à plus long terme les effets sur les inégalités territoriales.

Fait notable : la réduction des inégalités territoriales n'est pas partout considérée comme une priorité. Soit parce qu'elle concerne la politique

58 Rarement sur les deux en même temps.

menée par la Caf et le conseil départemental ou — quoique dans une moindre mesure — l'EN sur la scolarisation des moins de 3 ans. Soit parce que la plus-value des schémas doit se situer ailleurs : notamment, et surtout, en réponse aux besoins spécifiques et à la qualité des modes d'accueil, qualité dont la définition est variable. Cela se traduit par la recherche d'une plus grande pertinence de l'offre vis-à-vis des besoins des familles, une meilleure concertation voire une convergence d'acteurs pour co-élaborer et co-mettre en œuvre des actions. Sont ainsi citées les réponses aux besoins d'accueil en horaires atypiques, la professionnalisation des personnels via par exemple l'intégration des acteurs de l'emploi. Pour certains acteurs, la co-construction des actions était espérée, mais non aboutie en raison des limitations propres à la gouvernance. Passer de l'espace commun à la construction commune n'est pas évident.

En effet, les actions relèvent de plusieurs périmètres, quoique principalement de celui de la Caf. Dans certains cas, les schémas tentent de juxtaposer les actions de plusieurs institutions et encore plus rares sont ceux qui visent l'élaboration et la mise en œuvre d'actions en commun. Le schéma est-il une feuille de route en propre ou la coordination des feuilles de route des différentes institutions animatrices de politiques publiques ? Les réponses varient d'un schéma à l'autre et au sein d'un même schéma.

La diversité des schémas ne provient pas uniquement de la différence des réalités de chaque territoire mais aussi et peut-être surtout des divergences de points de vue sur leur finalité et donc le sens qu'on peut leur accorder. La forte motivation de départ à entrer dans la démarche s'est traduite par un volontarisme qui soulève des questions au fil de l'eau. Ce qui explique pourquoi le moment d'engager l'évaluation de chaque schéma (qui coïncidait avec notre propre évaluation) est particulièrement révélateur du manque de partage des définitions, des visées.

Les difficultés des acteurs autant que ce qui leur apparaît comme le plus abouti mettent en lumière des tendances voire des conditions de réussite de la démarche schéma :

- l'objectif de réduction des inégalités tend à être d'autant plus travaillé que la territorialisation a été travaillée, ce qui implique une mobilisation des élus ;
- l'objectif de pertinence est d'autant plus travaillé que les acteurs de politiques connexes sont mobilisés ;
- le pilotage est d'autant plus effectif qu'un bureau restreint existe. D'ailleurs, les acteurs de terrain critiques à l'égard des grandes assemblées estiment qu'ils gagneraient à ce qu'il y ait des bureaux où les décisions se prennent clairement et dans la transparence ;
- entrer dans la démarche de territorialisation implique de définir un plan d'action moins précis, laissant une latitude aux groupes de travail, mais aussi aux acteurs locaux pour préciser les orientations. Les acteurs de la démarche l'affirment et ceux qui ne l'ont pas vécu l'indiquent en creux.

En soi, la diversité renvoie de fait à une forme de plasticité qui est une force ; elle répond à la logique de territoire promue par la démarche à savoir une adaptation aux besoins. Mais comment garantir l'atteinte des objectifs nationaux avec une telle diversité territoriale, comment ne pas aboutir à une forme de disparité ? D'un territoire à l'autre et au sein d'un même territoire, la raison d'être du schéma n'est pas consensuelle. Le schéma est bien un espace commun, mais dont les visées ne sont pas suffisamment partagées.

Le schéma se présente comme un laboratoire des politiques publiques, invitant des acteurs travaillant sur des champs différents, n'exerçant pas au même niveau (État local, conseil départemental, Caf, acteurs de terrain, acteurs locaux...) à converger vers un même objet à savoir la réponse aux besoins des familles, quelles qu'elles soient. C'est un laboratoire des politiques qui révèle des divergences sur le véritable objet du schéma.

Pour s'en convaincre, l'examen du rapprochement entre parentalité et petite enfance dans un premier temps, puis des politiques connexes dans un second est probant. Ce rapprochement n'est pas apparu sur le terrain comme une priorité ni comme une évidence pour deux raisons

principales. D'abord, toutes les conditions ne sont pas réunies en termes de gouvernance, avec des instances séparant le plus souvent les acteurs petite enfance et parentalité sauf dans la structure de pilotage se réunissant annuellement. Ensuite, c'est la consolidation de la parentalité qui apparaît aux yeux de beaucoup comme étant la priorité.

Pourtant, il nous semble que ce sont également des dynamiques de nature différente que les acteurs ont du mal à rapprocher. Elles diffèrent d'abord dans leur émergence et leur animation. La petite enfance est certes plus structurée dans son pilotage institutionnel, mais n'a pas toujours de relais territorial tandis que les actions parentalité qui émergent des réseaux territoriaux, peuvent être coordonnées au niveau territorial (Reaap plus ou moins actifs), mais sont rarement pilotées au niveau départemental. Elles diffèrent aussi dans ce qui est considéré comme action : la petite enfance est souvent réduite à « places » et « modes d'accueil » alors que la parentalité est moins circonscrite. Pour les schémas qui sont plus engagés dans ce type de rapprochement, l'acculturation réciproque peut prendre la forme de journées thématiques pour les acteurs du champ parentalité consacrées à la petite enfance ou encore des journées départementales parentalité qui s'ouvrent aux acteurs petite enfance ; une dynamique transversale par l'organisation de « la quinzaine » de la parentalité, portée et déployée dorénavant par de nombreux partenaires. Enfin, tous les schémas n'ont pas le même niveau de développement en matière de parentalité. Dans nombre d'entre eux, la réalisation d'un diagnostic parentalité, comme préalable pour soutenir le développement d'une politique adaptée, constitue une des actions voire une des orientations. Certains souhaiteraient voir la parentalité se structurer davantage quand d'autres déplorent une absence totale de recensement de l'offre et sa quasi-invisibilité pour les parents. Pour plusieurs acteurs, la structuration de la politique de parentalité serait même le véritable enjeu des schémas.

Que la priorité soit accordée à la structuration de la politique parentalité ou à l'articulation de cette politique à la petite enfance, les acteurs s'interrogent sur la pertinence de travailler des connexions avec des acteurs hors champ, connexes. Fait intéressant, le caractère connexe peut également interroger puisqu'il ne renvoie pas uniquement au handicap, à l'emploi, à l'insertion, mais aussi à la jeunesse ou à la protection de l'enfance. Derrière la place consensuelle de ces deux thématiques se cachent plusieurs représentations. Avec la « jeunesse », deux points d'entrée sont possibles soit par le prisme de la parentalité⁵⁹, soit centrée sur le jeune. La première considère le jeune d'un point de vue généalogique avec une centration sur l'« enfant de » et ne modifie guère les orientations initiales. L'enjeu réside à ne pas réduire le « *service aux familles* » à la petite enfance (0-6 ans). Cette question est l'occasion de rappeler pour les acteurs que la parentalité reste la porte d'entrée du schéma, car les parents restent des parents, quel que soit l'âge et quel que soit le lieu d'intervention ou de vie. Dans la seconde, le jeune est considéré d'un point de vue générationnel avec une centration sur son autonomie, auquel cas le schéma doit pouvoir le considérer en soi, par des actions qui lui sont directement destinées. Des actions nouvelles par rapport à ce qui a été initialement signé sont alors à prévoir ainsi que l'intégration potentielle de nouveaux acteurs.

Au-delà des objectifs nationaux fixés aux schémas, plusieurs « vrais » sujets apparaissent donc :

- la qualité et la pertinence ;
- la co-construction et la co-mise en œuvre d'actions nouvelles ;
- la consolidation du soutien à la parentalité.

Ces vrais sujets s'accompagnent de l'identification de risques différents voire opposés : au risque de « parentaliser » le schéma (et donc d'oublier l'objectif majeur d'augmenter les places d'accueil dans un souci d'égalité territoriale et sociale) s'oppose le risque de se centrer sur la petite enfance (et donc d'oublier l'objectif majeur d'augmenter et consolider la parentalité).

59 Qui semble être privilégié par les acteurs interrogés.

Les défis posés par le souhait partagé de favoriser la convergence malgré la différence – qu'il s'agisse de pilotage, d'implication des acteurs décisifs, des actions– révèlent ainsi une condition sine qua non à un partage effectif, le rapprochement suppose de partager les visées. Partager ne relève pas que de méthodologie, mais de sens.

Pour décroiser les politiques, il faut pouvoir abattre les cloisons, mais aussi savoir par quoi on les remplace. En effet, aucun acteur ne semble vouloir faire disparaître les spécificités de chacune des politiques concernées par la famille. Les populations cibles, les organigrammes, les moyens, les champs de compétence sont bien différents... La démarche schéma révèle à quel point penser ensemble et penser pareil ne peuvent se confondre. En quelque sorte, il faut pouvoir passer du décroissement à l'emboîtement des politiques publiques, qui soulève la question de la complémentarité.

Ce travail sur la complémentarité permettrait de réfléchir à la manière dont les politiques au service des familles peuvent instaurer une politique ouverte à toutes les familles en même temps que ciblée sur des problématiques ou des territoires. Il s'agit de travailler en même temps la prévention des difficultés — par une réponse en

termes de modes d'accueil comme de soutien à la parentalité — et la vigilance à propos de la protection des plus vulnérables notamment l'enfant.

Pour beaucoup, le SDSF a vocation à demeurer dans le champ de la prévention primaire, ce qui justifie — au regret de quelques-uns — de ne pas étendre le périmètre d'actions aux actions qui se situent au carrefour de la prévention spécialisée et de la protection de l'enfance. Cela supposerait de réfléchir en termes de problématiques cibles avec la crainte de stigmatiser des publics. Parler en termes de besoins spécifiques est probablement moins impliquant, même si cela comprend de fait un ciblage. Une réflexion partagée en la matière aiderait probablement à mieux positionner le conseil départemental et l'État par rapport à la Caf et à penser la complémentarité, les points de rencontre entre les schémas de protection de l'enfance du conseil départemental et les schémas des services aux familles.

Ces questions sont à peine posées dans les schémas, ce qui probablement s'inscrit en continuité d'un impensé ou d'un indicible des politiques nationales, à savoir la difficulté à penser un espace commun en travaillant à la jonction entre champs de compétences et référentiels.

Numéros récents

n° 201
2018

Familles et société - Sondages 2017
BVA, CSA, Ifop, Ipsos, Opinion Way, Sofres
Lucienne Hontarrede Cnaf-Dser

n° 200
2018

Étude qualitative sur l'accompagnement socio-éducatif effectué dans les Foyers de jeunes travailleurs (FJT) **Ariane Albergini, Juliette Baronnet, Alice Best, Florence Brunet** avec la collaboration de **Thibault Devillard** Fors - Recherche sociale

n° 199
2018

Second prix Cnaf - mémoire de Master 2 - Recherche en sociologie
La maïeutique du genre. Assigner le fœtus à une classe de sexe
Gaëlle Larrieu Institut des études politiques de Paris

n° 198
2018

1^{er} prix Cnaf - mémoire de Master 2 - Recherche en sociologie
Temporalités du travail et du care. Les employé-e-s de banque en agence
Marianne Le Gagneur École en Hautes Études en Sciences sociales

n° 197
2017

Revue de littérature sur les assistantes maternelles
Position sociale, conditions de travail et d'emploi et quotidien
Anne Unterreiner Cnaf - Dser

n° 196
2017

Le Bafa et les jeunes
Étude évaluative
Jeanne Moeneclaey Cnaf - Dser

n° 195
2017

Revue de littérature critique :
l'accompagnement social et ses effets sur les bénéficiaires
Melaine Cervera, Céline Émond, Renaud Hourcade, Céline Jung, Rémi Le Gall Apex

n° 194
2017

RSA - Prestations familiales - Accueil de la petite enfance
État de l'opinion en 2016
Patricia Crouffe, Sandra Hoibian, Sophie Lautié Crédoc

n° 193
2017

Familles et société - Sondages 2016
BVA - CSA - Ifop - Ipsos - LH2 - Opinion Way - Sofres
Lucienne Hontarrede Cnaf - Dser

n° 192
2017

Les évolutions récentes des recours
aux différents modes d'accueil
Muriel Nicolas, Claire Laporte, Mélanie Bérardier Cnaf - Dser

n° 191
2017

Vers une allocation unique ?
Principes, évaluation *ex ante* et limites
Vincent Lignon Cnaf - Dser

Pour toutes correspondances
Frédérique Chave – 01 45 65 68 41
frederique.chave@cnaf.fr
Maquettiste Ysabelle Michelet

Les dossiers d'études ne peuvent être vendus,
ils sont téléchargeables directement sur le www.caf.fr
► Presse et Institutionnel ► Recherche et statistiques
► **Publications**

**Cnaf – 32, avenue de la Sibelle
75685 Paris cedex 14**

