

SOLIDARITÉS

ACTION SOCIALE

Enfance et famille

MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES,
DE LA SANTÉ
ET DES DROITS DES FEMMES

Direction générale de la cohésion sociale

Sous-direction de l'enfance et de la famille

Bureau famille et parentalités

Circulaire DGCS/SD2C n° 2015-8 du 22 janvier 2015 relative à la mise en œuvre de schémas départementaux des services aux familles

NOR : AFSA1500884C

Date d'application : effet immédiat.

Examinée par le COMEX le 3 décembre 2014.

Catégorie : directives adressées par la ministre aux services chargés de leur application, sous réserve, le cas échéant, de l'examen particulier des situations individuelles.

Résumé : cette instruction a pour objet d'inciter à l'élaboration de schémas départementaux des services aux familles, sous l'autorité des préfets de département, qui permettent à l'ensemble des acteurs de la politique familiale de réaliser un diagnostic partagé et un plan d'action concertée pour développer les solutions d'accueil du jeune enfant et les services de soutien à la parentalité sur leur territoire.

Mots clés : schéma départemental – petite enfance – parentalité.

La ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes et la secrétaire d'État chargée de la famille, des personnes âgées et de l'autonomie à Mesdames et Messieurs les préfets de région ; Mesdames et Messieurs les préfets de département (pour attribution) : Mesdames et Messieurs les directeurs régionaux de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale ; Mesdames et Messieurs les directeurs de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale ; Mesdames et Messieurs les directeurs départementaux de la cohésion sociale et de la protection des populations ; Mesdames et Messieurs les directeurs départementaux de la cohésion sociale ; Mesdames et Messieurs les chefs de cour (pour information) ; copie à Monsieur le président de l'Assemblée des départements de France, Monsieur le président de l'Association des maires de France, Monsieur le président de la Caisse nationale des allocations familiales, Monsieur le directeur général de la Caisse nationale des allocations familiales, Monsieur le président de la caisse centrale de la Mutualité sociale agricole, Monsieur le directeur de la caisse centrale de la mutualité sociale agricole.

Pour soutenir efficacement les familles et permettre aux parents de concilier vie familiale et professionnelle, le Gouvernement s'est fixé l'objectif de créer 275 000 solutions d'accueil supplémentaires pour les jeunes enfants entre 2013 et 2017.

La convention d'objectifs et de gestion (COG) conclue entre l'État et la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), dans laquelle la branche Famille de la Sécurité sociale s'est engagée autour d'ambitions fortes pour toujours mieux accompagner toutes les familles, décline plus précisément cet objectif. Elle fixe l'objectif de 100 000 solutions d'accueil nouvelles au sein des établissements d'accueil du jeune enfant et 100 000 enfants supplémentaires accueillis par des assistants maternels. S'y ajoutent 75 000 places nouvelles pour les enfants de moins de trois ans à l'école maternelle. Elle prévoit également des objectifs ambitieux de développement du soutien à la parentalité.

Le bilan de l'année 2013 montre cependant un retard pris dans l'atteinte de cet objectif. C'est pourquoi nous avons décidé d'accompagner davantage encore l'effort de construction de nouvelles places en crèche. Cette accélération du plan crèche repose, d'une part, sur une aide exceptionnelle de 2 000 € de la branche famille pour chaque nouvelle place de crèche dont la création sera décidée en 2015 et, d'autre part, sur un travail de simplification par l'allègement des normes qui encadrent la construction des places de crèche.

Pour compléter et accompagner ces mesures, le Gouvernement souhaite élargir la démarche d'élaboration de schémas départementaux des services aux familles, dont l'objet est de parvenir à un diagnostic commun des besoins sur le territoire et à un plan de développement concerté des services aux familles.

Seize départements volontaires¹ ont d'ores et déjà préfiguré cette démarche. La plupart de ces schémas ont été signés, les derniers seront finalisés très prochainement. Si l'incidence sur le développement de l'offre de cette démarche ne pourra être pleinement évaluée qu'à partir du second semestre 2015, on constate que la dynamique ainsi créée est unanimement saluée comme un levier de concertation et de mobilisation².

Pour ces raisons, il apparaît nécessaire de mettre en œuvre plus largement cette démarche dans les départements où elle n'a pas encore été mise en place, tout en restant sur le fondement du volontariat, de la part des collectivités territoriales. Si votre département n'a pas fait partie des préfigurateurs de cette démarche, nous vous demandons donc d'inviter les collectivités territoriales et les CAF de votre département à élaborer, au sein d'une démarche que vous piloterez, un schéma départemental des services aux familles.

1. Le schéma départemental des services aux familles constitue un levier du développement concerté de l'offre d'accueil des jeunes enfants et des services aux familles

Le schéma départemental des services aux familles vise un double objectif : développer des services aux familles (solution d'accueil pour les jeunes enfants et dispositifs de soutien à la parentalité, tels que les REAPP, la médiation familiale ou les espaces de rencontre), et réduire les inégalités territoriales très marquées dans l'accès à ces services. Ces schémas définissent, sur la base d'un diagnostic partagé, des axes stratégiques à mettre en œuvre et des territoires prioritaires pour l'accueil du jeune enfant pour lesquels la branche famille assure un accompagnement financier renforcé grâce au fonds de rééquilibrage territorial prévu dans la COG État-CNAF. En matière de soutien à la parentalité, les moyens financiers inscrits dans la COG doivent également permettre de développer une offre territoriale diversifiée et mieux structurée.

Elaboré en concertation avec les organismes concernés par les politiques familiales, en particulier les communes et intercommunalités, le schéma est défini à l'échelon départemental et prend la forme d'une convention entre les partenaires, dont l'État, le conseil général, les caisses d'allocations familiales (CAF) et les caisses de mutualité sociale agricole (CMSA). Il est donc fondé sur l'adhésion des différents acteurs de la petite enfance et du soutien à la parentalité au déploiement d'une stratégie territoriale pour le développement des services.

Afin de contribuer à l'atteinte de l'objectif de création de solutions d'accueil du jeune enfant, il serait souhaitable que les schémas soient réalisés dans les meilleurs délais, si possible avant la fin de l'année 2015. Ce délai, plus long que pour celui fixé pour les premiers départements préfigurateurs, doit permettre, par la mise en place d'une gouvernance adaptée, d'embrasser l'ensemble des problématiques liées à la petite enfance et au soutien à la parentalité.

2. Le succès de la démarche repose sur la mise en place d'une gouvernance adaptée aux enjeux

Le schéma est destiné à mieux coordonner les interventions des différents acteurs intervenant dans les politiques de services aux familles, tout en préservant la répartition actuelle des compétences entre ces derniers.

Des interventions et des moyens de nature aussi diverse que ceux de collectivités territoriales de périmètre différent (communes, intercommunalités, conseils généraux), des organismes de sécurité sociale (CAF, CMSA) et de l'État (rectorats) nécessitent la coordination du préfet de département. Cette démarche de coordination est donc placée sous votre autorité.

¹ Ain, Bouches-du-Rhône, Charente, Charente-Maritime, Corrèze, Côtes-d'Armor, Indre-et-Loire, Jura, Loire-Atlantique, Lot, Pas-de-Calais, Pyrénées-Atlantiques, Bas-Rhin, Seine-Maritime, Seine-Saint-Denis et La Réunion.

² Le Haut Conseil de la famille a ainsi souligné, dans son rapport sur le développement de l'accueil du jeune enfant d'octobre 2014, que « l'option de mobiliser les élus municipaux autour de l'élaboration des schémas territoriaux est positive, notamment parce qu'elle permet une analyse territoriale fine – et concertée – des besoins prioritaires en matière d'accueil du jeune enfant et qu'elle donne de la visibilité sur les besoins et les priorités à l'ensemble des opérateurs ».

Le conseil général est un partenaire incontournable et doit être pleinement associé aux travaux.

Vous vous appuyerez sur la CAF, qui assure, en lien avec les autres acteurs, le suivi et l'animation de la démarche. A ce titre, elle est chargée, le cas échéant avec la CMSA, des travaux préparatoires de diagnostic, d'instruction de projet et de rédaction, nécessaires à l'adoption du schéma ainsi que des tâches de secrétariat liées aux réunions des commissions départementales des services aux familles.

Vous réunirez un comité de pilotage de la démarche, comprenant au minimum les représentants du conseil général, des maires désignés par la délégation départementale de l'AMF, du recteur d'académie ou de son représentant, du chef de la cour d'appel, de l'UDAF, de la CAF et de la CMSA. Vous veillerez à ce que ces schémas fassent l'objet d'une concertation large. La commission départementale d'accueil du jeune enfant (CDAJE) ou la coordination départementale de soutien à la parentalité issue de la circulaire du 7 février 2012 pourront fournir un cadre pour cette concertation. Vous pourrez également associer les différents partenaires lors de réunions de concertation ou sous forme d'ateliers. L'efficacité de cette démarche dépend de l'association à cette dynamique de l'ensemble des partenaires dont dépend la mise en œuvre des objectifs.

L'enjeu de la mobilisation des communes et intercommunalités est à ce titre essentiel. Souvent directement porteurs des projets en matière de petite enfance ou de soutien à la parentalité, elles en sont dans tous les cas un acteur central. Vous veillerez donc à les associer en amont à la démarche, dès la phase d'élaboration du diagnostic.

Les plans locaux de développement de l'accueil du jeune enfant, dont la possibilité est ouverte par la loi, ou les conventions territoriales globales (CTG) passées entre les communes et la CAF constituent un outil complémentaire aux schémas départementaux, et un véritable levier. Vous mobiliserez les élus locaux autour de cet objectif. Les partenaires sociaux représentant les professionnels de la petite enfance devront également être associés. Cette représentation doit aussi permettre l'expression des professionnels de l'accueil individuel que de l'accueil collectif.

Les associations et les fédérations qui sont des acteurs majeurs sur les questions de famille et de parentalité seront aussi sollicitées. L'Union départementale des associations familiales (UDAF), bien sûr, mais plus largement les associations investies dans le domaine de l'enfance et de la famille.

Enfin, vous veillerez à ce que l'ensemble des services de l'État concernés par ces politiques soit impliqués dans la démarche. L'éducation nationale est concernée au premier chef par la scolarisation des enfants de moins de trois ans, en particulier dans les territoires défavorisés, dont les réseaux d'éducation prioritaire, mais également par l'amélioration des relations parents-école. Les services de la politique de la ville, les chargés de mission départementaux-ales aux droits de femmes et à l'égalité entre les femmes et les hommes, les services du ministère de la justice (notamment concernés par les espaces de rencontres et la médiation familiale) devront ainsi être associés.

Un guide pratique d'aide à la mise en place des schémas vous sera très prochainement adressé pour vous accompagner dans la mise en place de cette démarche. Il contient des informations sur les étapes à suivre pour construire votre schéma, sur les partenaires à solliciter, des propositions de points à aborder pour élaborer un diagnostic territorial complet et pertinent des services aux familles ainsi que des suggestions concernant les thèmes des axes stratégiques à développer dans cette convention partenariale.

3. Le schéma embrasse l'ensemble des problématiques liées à la petite enfance et à la parentalité

Les schémas doivent permettre d'aboutir à un diagnostic et à un plan d'actions partagé sur l'ensemble des problématiques de l'accueil du jeune enfant et du soutien à la parentalité.

L'enjeu principal est le développement d'une offre équilibrée, fondée sur une analyse fine de l'offre et des besoins. L'ensemble des modes d'accueil, conçus comme complémentaires, devra être pris en considération: accueil collectif (y compris micro-crèches PAJE), accueil individuel, scolarisation. Tous les modes d'accueil ne sont pas adaptés aux besoins de tous les territoires, et il convient de définir la réponse adéquate.

Si le schéma permet de mobiliser les partenaires pour créer des places d'accueil ou des dispositifs de soutien à la parentalité dans les territoires les moins dotés, la définition de territoires prioritaires ne doit donc pas constituer un frein à la création de solutions d'accueil dans les communes déjà équipées. Vous veillerez en outre à la bonne articulation des zones prioritaires définies par le schéma avec la géographie prioritaire de la politique de la ville et la géographie de l'éducation prioritaire. Vous vous assurerez notamment de la cohérence entre les schémas et le volet éducatif des contrats de villes.

Le Gouvernement s'est également fixé, lors du comité interministériel de lutte contre les exclusions, un objectif d'accueil d'enfants de familles modestes. Ces publics nécessitent un accompagnement particulier. La mise en place de commissions d'attribution par les gestionnaires de crèches et la transparence des critères d'attribution doivent contribuer à l'atteinte de cet objectif.

La prise en compte des besoins spécifiques des jeunes enfants porteurs de handicap constitue également un objectif national. Nous vous invitons donc à mobiliser les associations de votre département pour arrêter un diagnostic des besoins et proposer des actions adaptées. Des exemples vous seront fournis dans le guide.

Le développement de modes d'accueil des jeunes enfants doit pouvoir reposer sur un nombre de professionnels suffisant, et dont le niveau de compétence est à la hauteur des enjeux. Il est donc important de ne pas négliger cette dimension et nous vous invitons à associer les acteurs de l'emploi et de la formation professionnelle (conseil régional et partenaires sociaux, en particulier) à la démarche des schémas départementaux.

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'offre³ sur le territoire pour mieux répondre aux attentes des parents. Les dispositifs et actions mis en place pour faciliter les relations entre les parents, les établissements scolaires et les partenaires locaux, dans une dynamique de coéducation, sont directement concernés⁴.

Cette démarche de coordination est essentielle à l'atteinte des objectifs gouvernementaux en matière d'accueil du jeune enfant et de soutien à la parentalité, et nous en suivrons avec la plus grande attention. Je vous remercie de me faire savoir les suites que vous comptez donner à cette instruction et de désigner, parmi les services déconcentrés de l'État, un correspondant local en charge du suivi de la démarche.

*La ministre des affaires sociales,
de la santé et des droits des femmes,*
MARISOL TOURAINE

*La secrétaire d'État chargée de la famille,
des personnes âgées et de l'autonomie,*
LAURENCE ROSSIGNOL

³ Les différents dispositifs de soutien à la parentalité seront développés : lieux d'accueil enfants parents (Laep), contrats d'accompagnement à la scolarité (Clas), actions fédérées dans le cadre des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (Reaap), la médiation familiale et les espaces de rencontre en particulier.

⁴ Ces actions peuvent prendre appui sur les espaces devant être créés à l'usage des parents et de leurs délégués, dans tous les établissements d'enseignement, dans le cadre de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 de refondation de l'école de la République.