

Parcours coordonné et crèche d'insertion : deux dispositifs transversaux d'insertion des mères de famille monoparentales précaires

Elisabetta Bucolo, Anne Eydoux, Laurent Fraisse

► **To cite this version:**

Elisabetta Bucolo, Anne Eydoux, Laurent Fraisse. Parcours coordonné et crèche d'insertion : deux dispositifs transversaux d'insertion des mères de famille monoparentales précaires. Revue des politiques sociales et familiales, Caisse nationale des allocations familiales, 2018, pp. 37-48. 10.3406/caf.2018.3284 . hal-02531698

HAL Id: hal-02531698

<https://hal-cnam.archives-ouvertes.fr/hal-02531698>

Submitted on 3 Apr 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Parcours coordonné et crèche d'insertion. Deux dispositifs transversaux d'insertion des mères de familles monoparentales précaires

Elisabetta Bucolo, Anne Eydoux, Laurent Fraisse

Citer ce document / Cite this document :

Bucolo Elisabetta, Eydoux Anne, Fraisse Laurent. Parcours coordonné et crèche d'insertion. Deux dispositifs transversaux d'insertion des mères de familles monoparentales précaires. In: Revue des politiques sociales et familiales, n°127, 2018. Dossier « Vivre la monoparentalité en situation de précarité ». pp. 37-48;

doi : <https://doi.org/10.3406/caf.2018.3284>

https://www.persee.fr/doc/caf_2431-4501_2018_num_127_1_3284

Fichier pdf généré le 11/01/2019

Résumé

Après avoir rappelé l'actualité de la question de l'insertion des mères de familles monoparentales précaires, cet article analyse deux dispositifs transversaux d'insertion visant à coupler l'accès de ces mères à un accompagnement vers l'emploi et à un mode d'accueil pour leur(s) enfant(s). Le premier construit un parcours coordonné entre des services existants d'accueil de la petite enfance et d'insertion, tandis que le second consiste en la création d'une crèche d'insertion associative. Si ces deux dispositifs transversaux rencontrent un certain succès dans leur territoire, leur mise en place, qui mobilise des partenariats entre des professionnels de secteurs différents, se révèle délicate. L'examen de leur déploiement permet de mettre en évidence l'importance de leur modèle économique et le rôle des relais dont ils disposent (ou non) à différents niveaux.

Abstract

Coordinated action and social rehabilitation “crèches”. Two cross-sector initiatives for the rehabilitation of vulnerable single mothers.

Having underscored the relevance today of the social rehabilitation of vulnerable single mothers, the article analyses two cross-sector initiatives designed to combine access to job support for these mothers with care for their child(ren). The first is to develop coordinated action between existing facilities for childcare and social rehabilitation, while the second involves the creation of a “crèche” for association-based rehabilitation. While these two cross-sector initiatives have enjoyed a certain amount of success in the region concerned, their implementation, which requires partnerships between professionals from different sectors, has proven delicate. Examining their rollout allows us to highlight the importance of their economic model and the role of the intermediaries at their disposal (or not) at various levels.

Parcours coordonné et crèche d'insertion

Deux dispositifs transversaux d'insertion des mères de familles monoparentales précaires

Elisabetta Bucolo

Anne Eydoux(*)

Laurent Fraisse

Chercheur-e-s au Conservatoire national des arts et métiers.

Laboratoire interdisciplinaire pour la sociologie économique (Lise).

(*) Également chercheure au Centre d'études de l'emploi et du travail (CEET).

Mots-clés

- Crèches
- Insertion
- Familles monoparentales
- Gouvernance locale
- Politiques transversales

Les évolutions des politiques sociales et de l'emploi sont marquées, en France comme au sein des pays de l'Union européenne, par l'objectif de participation de toutes et tous à l'emploi. Cela se traduit par des politiques « d'activation » qui visent l'insertion professionnelle des personnes sans emploi, y compris les « mères isolées », allocataires de minima sociaux qui élèvent seules leur(s) enfant(s). Ces mères, qu'il s'agissait auparavant de mettre à l'abri de l'obligation de rechercher immédiatement un emploi, sont aujourd'hui appelées à s'inscrire dans des parcours d'insertion. L'emploi étant désormais perçu comme le meilleur instrument de lutte contre la pauvreté à laquelle elles sont exposées, la question de la prise en charge de leur(s) enfant(s) est devenue prioritaire. Pour y répondre, des dispositifs transversaux couplant insertion et accès à un mode d'accueil pour les enfants sont encouragés.

Cet article analyse, sur la base d'entretiens semi-directifs auprès d'acteurs locaux et de professionnels, deux initiatives locales développant des dispositifs transversaux d'insertion destinés à des mères de familles monoparentales précaires. Le premier, partenarial, est mis en place dans un quartier nantais par les collectivités locales et la caisse d'allocations familiales (Caf) ; il s'appuie sur une coordination des services existants pour offrir un parcours coordonné combinant accueil des enfants et soutien à l'insertion. Le second est une crèche d'insertion proposée par une association spécialisée à des collectivités locales de quartiers prioritaires de la politique de la ville en région parisienne ; la crèche réserve la moitié des berceaux à des enfants de mères de familles monoparentales précaires prêtes à être accompagnées vers l'emploi par une conseillère en insertion salariée de l'association. Ces dispositifs illustrent deux options qui s'offrent aux pouvoirs publics locaux pour l'accompagnement global de ce public : une option partenariale coordonnant des services existants (quartier nantais) et une option associative (crèches d'insertion en région parisienne) consistant à créer une structure dédiée.

L'article procède d'un double questionnement sur ces deux dispositifs qui rencontrent un certain succès. Leur transversalité, mise en place dans un contexte d'action publique locale sectorisée et cloisonnée, est interrogée, tout comme leurs dynamiques de diffusion. Le contexte des initiatives locales étudiées, celui de la montée d'une préoccupation des pouvoirs publics pour l'insertion des mères de famille monoparentale précaires est brièvement rappelé. Les modalités de mise en œuvre des deux dispositifs sont ensuite examinées, ainsi que la construction (délicate) de leur transversalité. En dernier lieu, l'article analyse la manière dont la gouvernance de ces dispositifs transversaux compose avec la sectorisation des interventions publiques locales et la segmentation de l'offre et des publics, et se penche sur les facteurs qui facilitent (ou limitent) leur diffusion.

Une préoccupation montante des pouvoirs publics

L'insertion et l'emploi des mères de familles monoparentales précaires (chômeuses, allocataires de minima sociaux) est une préoccupation montante des pouvoirs publics. Au niveau européen, elle s'inscrit dans une stratégie globale d'activation, associée à des objectifs d'égalité entre les femmes et les hommes, de développement des modes d'accueil pour les enfants et de lutte contre la pauvreté. Cette stratégie se décline, au niveau national, par l'intégration des mères de familles monoparentales dans les politiques d'activation des chômeurs et des allocataires de minima sociaux, ainsi que par le soutien à des initiatives leur offrant un accompagnement vers l'emploi et l'accès à un mode d'accueil pour leur(s) enfant(s).

L'activation des mères isolées par les réformes des minima sociaux

L'activation des mères de familles monoparentales s'est traduite, en France, par des dispositifs pour favoriser le retour à l'emploi des « parents isolés »⁽¹⁾ qui ont marqué un

(1) En France, ce terme désigne les parents (presque toujours des mères) élevant seuls un enfant âgé de moins de 3 ans et bénéficiant d'un minimum social car leurs ressources sont inférieures au seuil de pauvreté administrative.

changement de l'intervention publique à l'égard de ces mères (Eyduox, 2010). L'allocation de parent isolé (API), créée en 1976, prévoyait d'éviter aux mères célibataires, séparées ou divorcées, d'avoir à chercher immédiatement un emploi : il s'agissait de leur laisser le temps de s'occuper de leur(s) enfant(s) jusqu'à l'âge de la scolarisation à l'école maternelle. Dans les années 1990, les minima sociaux, en particulier le RMI (revenu minimum d'insertion) créé en 1988, ont commencé à être perçus comme piégeant les allocataires dans la pauvreté. L'idée selon laquelle le meilleur moyen d'en sortir passait par l'emploi s'est imposée. Plusieurs réformes ont alors cherché à inciter davantage les allocataires du RMI et de l'API à reprendre un emploi. En 2009, le revenu de solidarité active (RSA) a remplacé ces deux minima sociaux. Les mères isolées ont alors été intégrées au nouveau dispositif visant à favoriser le retour à l'emploi, compléter les revenus des travailleurs pauvres, et proposer aux allocataires un accompagnement systématique (social, socioprofessionnel ou professionnel) conçu dans une logique de parcours vers l'emploi (Eyduox et Gomel, 2014). Toutefois, ces mères ont souvent continué à relever d'un accompagnement à part, confié dans nombre de départements aux caisses d'allocations familiales (Caf) plutôt qu'aux services d'insertion (dont relèvent les autres allocataires du RSA) ou à Pôle emploi.

Des politiques transversales d'accompagnement

L'extension de la stratégie d'activation à des catégories réputées « éloignées » de l'emploi, comme celle des mères isolées, a favorisé un renouvellement de la gouvernance des politiques locales d'insertion en Europe, vers davantage de transversalité. Elle a en effet confronté les professionnels des services de l'emploi ou de l'insertion qui les accompagnaient à des problèmes sociaux complexes (mal-logement, problèmes de mobilité, de santé, contraintes familiales, etc.) sur lesquels ils n'avaient pas toujours d'expertise. Ces problèmes ont fait naître des initiatives transversales afin de dépasser la sectorisation des politiques publiques par des dispositifs d'accompagnement global mobilisant des acteurs de différents secteurs (Heidenreich et Rice, 2016). Ces initiatives peuvent ainsi se lire comme des manifestations d'une crise de la gouvernance sectorielle (Muller, 2014).

Au niveau européen, une approche globale et transversale des politiques d'insertion est promue par la recommandation de 2008 du Conseil européen sur l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail, parmi lesquelles figurent les parents isolés (Crepaldi *et al.*, 2015). Au niveau national, la préoccupation pour l'insertion de ces parents

s'est exprimée dans plusieurs rapports et documents institutionnels. Un rapport de la Mission régionale d'information sur l'exclusion (MRIE, 2014) a ainsi identifié la difficulté à faire garder ses enfants comme un obstacle à l'accès à l'emploi des parents. La convention d'objectifs et de gestion signée entre l'État et la Caisse nationale des Allocations familiales (Cnaf) pour la période 2013-2017 a insisté sur la nécessité de réduire les inégalités d'accès à un mode d'accueil, en proposant des mesures pour l'insertion et l'accompagnement global des parents de famille monoparentale. Enfin, le 9 février 2015, François Rebsamen, alors ministre du travail, a soutenu le développement de solutions d'accueil pour les enfants passant par des conventions entre les conseils départementaux, la Cnaf, Pôle emploi et la Fédération française des entreprises de crèche⁽²⁾. L'année suivante, un dispositif national a été mis en place pour encourager des crèches à devenir des « crèches à vocation d'insertion professionnelle » (Vip), couplant accueil des jeunes enfants et partenariat avec Pôle emploi pour l'accompagnement vers l'emploi des parents (encadré 1).

Ces initiatives nationales en faveur de l'insertion des mères de familles monoparentales précaires s'inspirent souvent d'initiatives locales. Celles-ci se sont multipliées ces dernières

Les crèches à vocation d'insertion professionnelle

Le dispositif Vip (crèches à vocation d'insertion professionnelle) est prévu par un « accord et charte » signé en avril 2016 par trois ministères (ministère des Familles, de l'Enfance et des Droits des femmes, ministère du Travail, de la Formation professionnelle et du Dialogue social et ministère de la Santé et des Affaires sociales), par la Caisse nationale des Allocations familiales et par Pôle emploi, afin de développer des crèches innovantes. Le dispositif est précisé dans une instruction ministérielle DGCS/SD2C/DGEFP/2016/224 du 29 août 2016 relative à la procédure d'adhésion à la Charte nationale des crèches à vocation d'insertion professionnelle. Pour partie inspiré du modèle des crèches d'insertion étudiées dans cet article, le dispositif entend favoriser la création, au niveau national, de crèches réservant au moins 30 % de leurs places à des enfants de parents en insertion. Ces crèches organisent l'accompagnement des parents par Pôle emploi et les conseils départementaux, en lien avec le dispositif partenarial d'accompagnement global que ces institutions déploient dans les départements. L'objectif était que cent crèches adhèrent à la charte pour fin 2016 – les données manquent pour savoir s'il a été atteint.

Source : site du ministère du Travail, <http://travail-emploi.gouv.fr/archives/archives-courantes/article/les-crèches-a-vocation-d-insertion-professionnelle-vip-en-quoi-cela-consiste>.

Encadré 1

(2) Voir le site internet http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/DP_-_Nouvelles_solutions_face_au_chomage_de_longue_duree_09_02_2015.pdf.

années, et proposent à des mères précaires une forme d'accompagnement global, combinant accès à un mode d'accueil des jeunes enfants et soutien au retour à l'emploi. Elles s'appuient pour cela sur la coopération d'institutions [Pôle emploi, protection maternelle et infantile (PMI), Caf, etc.] et de professionnels (travailleurs sociaux, conseillers en insertion professionnelle) relevant de champs différents.

Deux dispositifs pour l'insertion des mères isolées précaires

Deux dispositifs mobilisant un accompagnement global des mères de famille monoparentale précaires ont fait l'objet de l'enquête (encadré 2). Ils illustrent les stratégies de construction d'initiatives transversales pour faciliter l'insertion de ce public. Le premier dispositif étudié repose sur une réorganisation des partenariats entre les acteurs de la politique de la petite enfance et de la politique sociale et familiale à l'échelle d'un quartier nantais, pour offrir une solution de garde à des mères de famille monoparentale au RSA. Le deuxième, dans un arrondissement parisien, s'appuie sur une structure nouvelle confiée à une association spécialisée dans le montage de crèches d'insertion pour accompagner des mères de famille monoparentale vers l'emploi.

Une recherche sur la transversalité dans les politiques locales

L'enquête s'inscrit dans une recherche sur les politiques locales transversales menée par le Conservatoire national des arts et métiers (Laboratoire interdisciplinaire pour la sociologie économique et Centre d'études de l'emploi et du travail) et l'Institut national d'études démographiques (Ined) pour la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) du ministère des Affaires sociales. Cette recherche porte sur des dispositifs d'accompagnement destinés à trois types de publics : demandeurs d'emploi ayant des difficultés d'insertion, personnes âgées dépendantes et mères précaires. Chacun des deux dispositifs d'insertion des mères précaires étudiés dans cet article, le parcours coordonné et la crèche d'insertion, a fait l'objet d'une enquête à caractère monographique, sur la base d'entretiens semi-directifs auprès d'une dizaine d'élus, cadres administratifs et professionnels de la petite enfance et de l'insertion. Il s'agissait d'analyser la construction de ces dispositifs transversaux ainsi que les questions de gouvernance qu'ils soulèvent. Les entretiens ont porté sur les contextes et les territoires de mise en œuvre des dispositifs, sur les parties prenantes et les publics, sur les diagnostics, les suivis et les évaluations, sur les processus, les niveaux et les instances de coordination, ainsi que sur les financements mobilisés. Le choix d'une crèche d'insertion récemment installée a été utile pour retracer les étapes (et les difficultés) de sa mise en œuvre – mais sans permettre d'apprécier son ancrage territorial sur la durée. Aucun entretien n'a été mené auprès des publics, l'enquête ne portant pas sur la manière dont les dispositifs répondent à leurs attentes.

Présentation des deux dispositifs

	Expérimentation partenariale nantaise	Crèche d'insertion <i>Petits petons</i> à Paris
Institutions porteuses	Ville de Nantes, en partenariat avec conseil départemental et caisses d'allocations familiales (Caf).	L'Institut, organisme de formation spécialisé dans le montage de crèches d'insertion.
Date de mise en œuvre	2011 (reconduction en 2014).	Octobre 2015 (dans un quartier parisien).
Type de dispositif	Dispositif local, ascendant et expérimental à l'échelle d'un quartier.	Dispositif local à rayonnement régional (9 crèches en Île-de-France depuis 2004).
Objectifs	Faciliter l'accès de mères seules allocataires du revenu de solidarité active (RSA) et en insertion à un mode d'accueil pour leur(s) enfant(s).	Permettre à des mères seules prêtes à travailler d'accéder à un mode d'accueil et à un accompagnement vers l'emploi.
Moyens	Reconfiguration transversale de l'offre existante par une coordination des professionnels de la petite enfance et de l'insertion via le relais petite enfance.	Création d'une structure combinant accueil des enfants et soutien à l'insertion des parents.
Public cible	Mères de famille monoparentale du quartier au RSA et en insertion	Mères précaires prêtes à l'emploi de l'arrondissement.
Nombre de bénéficiaires	66 familles fin 2015	50 % des places réservées aux enfants de parents en insertion (29 places sur 58 en 2016).
Prescripteurs	Responsable du relais petite enfance, travailleurs sociaux des Caf, professionnels unités emploi et insertion du département.	Service petite enfance de la mairie, référent social du service social, mission locale.
Instances d'orientation et de sélection	Relais petite enfance et commission d'admission en crèches municipales et associatives du quartier.	Commission d'admission <i>ad hoc</i> (commission médico-sociale).
Diagnostic et évaluation	Externes, publics et partagés Cabinet de conseil et pôle évaluation de la ville.	Diagnostic initial des services sociaux de l'arrondissement. Évaluation interne par l'Institut.
Transversalité / Accompagnement global	Coordination locale de l'offre d'accueil ainsi que professionnels de la petite enfance et de l'insertion.	Accueil des enfants et accompagnement vers l'emploi des parents par une chargée d'insertion dans les crèches.
Échelle de diffusion	Ville.	Région.
Relais de diffusion	Intérêt national et européen mais peu de relais institutionnels au niveau national.	Essai régional d'une offre de service standardisée, réseaux régionaux et notoriété nationale. Accord national sur les crèches à vocation d'insertion professionnelle (Vip), porté par trois ministères, la Caisse nationale des Allocations familiales et Pôle emploi.
Limites	Segmentation des acteurs et des publics, difficultés d'extension à des mères non allocataires du RSA. Sectorisation, difficulté à mobiliser le service public de l'emploi.	Segmentation des publics : sélection des profils « les plus employables ». Coordination peu formalisée avec les acteurs de l'insertion.

Une initiative partenariale à Nantes

Plusieurs villes de France⁽³⁾ ont pris des initiatives pour mieux organiser l'accès des mères de famille monoparentale précaires à un mode d'accueil dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Ces initiatives consistent souvent à mettre en place des dispositifs transversaux reposant sur des acteurs locaux de la petite enfance et de l'insertion. La ville de Nantes en offre un bon exemple, déjà documenté (Ville de Nantes, 2011 et 2014 ; European Cities, 2014). Le dispositif expérimental étudié date de 2011 et vise à coordonner l'offre d'accueil des jeunes enfants dans un quartier nantais pour répondre aux difficultés d'insertion des mères précaires au RSA.

Un diagnostic local soulignant les difficultés d'insertion

Un diagnostic local a été réalisé en 2009-2010 par un cabinet de conseil spécialisé dans les politiques sociales et l'insertion dans un quartier prioritaire de la politique de la ville avec une forte proportion de familles monoparentales précaires⁽⁴⁾ et d'allocataires du RSA. Impulsé et financé par la direction de la petite enfance de la ville, ce diagnostic a été supervisé par un comité de pilotage partenarial, impliquant la direction de l'emploi de Nantes métropole, la direction de l'action sociale de la Caf de Loire-Atlantique, la direction vie sociale-insertion et la protection maternelle et infantile (PMI) du conseil départemental, la maison de l'emploi et la mission locale⁽⁵⁾. Le diagnostic a mobilisé cent vingt professionnels de la petite enfance et de l'insertion professionnelle et sociale par le biais d'un groupe de suivi, d'entretiens et de séminaires de restitution. Inscrit dans un processus régulier de production de connaissance sur les besoins locaux d'accueil des jeunes enfants, il a été analysé comme un exemple remarquable d'évaluation intégrée dans les politiques des collectivités locales (Fenet, 2010) ayant contribué à construire des représentations communes aux responsables des politiques d'insertion et de la petite enfance. À partir de l'étude des portraits de cinquante-quatre ménages nantais, usagers des modes d'accueil des jeunes enfants ou en parcours d'insertion professionnelle, le diagnostic montrait que, malgré l'augmentation du nombre de places et la diversification des modes d'accueil, l'offre ne répondait pas de manière satisfaisante « aux besoins

spécifiques des parents en situation professionnelle précaire, en insertion ou en recherche d'emploi ». Il soulignait, en outre, que les difficultés d'accès à un mode d'accueil adapté constituaient un obstacle à l'insertion professionnelle, en particulier pour de nombreuses familles monoparentales au RSA.

L'expérimentation : une réorganisation de l'offre d'accueil à l'échelle du quartier

À la suite du diagnostic, il a été décidé de mettre en place un dispositif expérimental reposant sur un partenariat entre la ville de Nantes, la Caf et les unités emploi et insertion du conseil départemental de Loire-Atlantique. Le dispositif ciblait les parents de familles monoparentales au RSA, principalement des mères. Pour leur faciliter l'accès à un mode d'accueil des jeunes enfants, il mobilisait plusieurs leviers : places réservées en multi-accueil, places d'accueil d'urgence et travail en réseau entre professionnels de la petite enfance et de l'insertion, coordonné par le relais petite enfance du quartier.

Comme l'expliquait un cadre en charge de la politique de la petite enfance du quartier, le diagnostic n'identifiait pas tant un besoin de places supplémentaires qu'un besoin de mobiliser les acteurs (par ailleurs volontaires) pour répondre à des besoins locaux spécifiques : « *C'est un territoire [avec] une offre qui permettait de répondre aux besoins en termes de nombre de places. On n'aurait pas pu faire [...] ce dispositif-là sur d'autres territoires. Et on avait aussi des volontaires de chacun des partenaires du territoire, que ce soit les multi-accueils, les unités emploi, les travailleurs sociaux, etc.* ». Le dispositif a consisté à revoir l'offre de services par une meilleure coordination territoriale des professionnels de la petite enfance et de l'insertion. Il s'est appuyé sur un relais petite enfance jouant le rôle d'un guichet unique pour l'information, l'accueil et l'inscription à l'ensemble des modes d'accueil (individuel et collectif, municipal et associatif).

Si l'expérimentation a été réalisée à l'échelle du quartier, le dispositif est multiniveau. À l'échelle de la ville de Nantes, il répond aux préoccupations des élus en charge de la petite enfance pour l'accueil des enfants de familles monoparentales, publics prioritaires des

(3) Un guide (Cget, 2015) recense un certain nombre d'initiatives transversales d'accueil des enfants pour faciliter l'insertion des parents précaires, notamment les mères de famille monoparentale : Grigny, Rezé, Strasbourg, Verdun, Vienne, etc.

(4) Les familles monoparentales représentaient dans le quartier 40 % de l'ensemble des familles avec enfants contre 25 % dans l'agglomération. Parmi ces familles, 66 % vivaient sous le seuil de pauvreté (contre 42 % à Nantes métropole). En outre, le quartier se distinguait par un fort taux de personnes nées à l'étranger, notamment parmi les mères vivant seules.

(5) Les missions locales accueillent, orientent et informent les jeunes ayant des difficultés d'insertion sociale et/ou professionnelles. Les maisons de l'emploi fédèrent l'action des partenaires publics et privés du territoire pour la mise en œuvre des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle.

modes d'accueil collectifs. Au-delà de la ville, il entre en résonnance avec des priorités nationales et européennes.

Une crèche d'insertion à Paris

Le dispositif parisien a également trouvé son origine dans un diagnostic territorial et dans une initiative municipale, celle d'un arrondissement comprenant plusieurs quartiers prioritaires concentrant les mères de famille monoparentales précaires. Le diagnostic, qui soulignait les difficultés d'insertion de ces mères et l'insuffisance des modes d'accueil collectifs, a joué un rôle dans la décision de créer une crèche d'insertion dont le montage et la gestion ont été confiés à une association spécialisée.

Un diagnostic territorial appelant à la création d'un nouveau mode d'accueil

En 2007, un groupe de travail constitué de professionnels du service de la prévention et de la protection de l'enfance d'un quartier a réalisé un diagnostic. Celui-ci soulignait l'insuffisance des réponses locales aux problèmes des parents allocataires du RSA, et plus particulièrement des mères isolées cherchant à reprendre une activité (emploi ou formation). Le groupe a également mis en évidence les besoins spécifiques, ponctuels, d'accueil de jeunes enfants de mères immigrées suivant des cours de français. Il insistait aussi sur la « *nécessité de construire des nouveaux outils pour l'insertion socioprofessionnelle des parents demandeurs d'emploi et/ou bénéficiaires du RSA* ». Pour un cadre du service de la politique de la ville, le travail de diagnostic territorial avait fait émerger l'idée de créer une crèche innovante : « *il fallait un nouveau mode de garde sur le territoire, qui propose des horaires souples [et] surtout une souplesse d'inscription pour ces mamans seules* ». Dans un contexte où s'exprimait une volonté politique de créer sept cents berceaux supplémentaires à Paris, le groupe de travail a proposé la création d'une crèche adaptée aux besoins identifiés par le diagnostic : accueil des enfants et insertion des parents.

La mise en place d'une crèche d'insertion

Après le diagnostic de 2007, la création de la crèche d'insertion s'est révélée longue et délicate : il a fallu concevoir une solution, résoudre des problèmes pratiques (trouver un local adapté) et lever des réticences envers un dispositif mêlant insertion et petite enfance, porté par un organisme privé. En 2010, les acteurs locaux ont pris contact avec une association spécialisée dans le montage et la gestion de crèches d'insertion, ici nommé « *l'Institut* » (encadré 3) et des visites ont été organisées dans des crèches

de l'association pour étudier la possibilité d'en implanter une dans un quartier de l'arrondissement.

La proposition de *l'Institut* a séduit les acteurs locaux, notamment parce qu'elle offrait une forme de solution clés en mains, selon un modèle standardisé réputé avoir fait ses preuves. Les crèches de l'association s'implantent dans des quartiers prioritaires où elles ciblent des parents en insertion, souvent des mères de familles monoparentales. Leur création, conduite par *l'Institut*, suit un processus en plusieurs étapes : présentation du dispositif aux élus, promotion et pilotage du projet, achat ou location de locaux, réalisation de travaux d'aménagement, procédures qualité, entretiens préalables avec les partenaires de la crèche (acteurs des services sociaux et de l'insertion), recrutement et gestion du personnel de la crèche, admission des familles en lien avec les communes, délégation d'une conseillère en insertion, etc. La procédure assure qu'à l'ouverture, selon les termes d'une cadre de *l'Institut*, « *les crèches sont pleines* ». Les évaluations réalisées en interne par *l'Institut* affichent pour les parents en recherche d'activité des taux record d'accès à l'emploi ou à la formation (de plus de 85 %), qui participent au succès du dispositif.

À Paris, *l'Institut* et la Caf ont signé, fin 2013, une convention d'objectifs et de financement sur dix ans pour la création

Un organisme de formation spécialisé dans le montage de crèches d'insertion

l'Institut est une association sans but lucratif ayant une double activité : formation aux métiers de l'aide à la personne et de la petite enfance et gestion de crèches associatives dédiées à l'insertion des parents en recherche d'emploi. Les crèches de l'association ont des horaires étendus et s'adressent essentiellement aux mères de familles monoparentales, désignées comme un public fragile en raison de leur exposition aux emplois précaires, aux horaires de travail atypiques et à des trajets quotidiens longs. Depuis le début des années 2000, *l'Institut* a ouvert une dizaine de crèches d'insertion en Île-de-France, dont la moitié des places est réservée aux enfants de parents à la recherche d'une activité professionnelle. Une fois leur enfant admis à la crèche, ces parents bénéficient d'un accompagnement individuel par une conseillère en insertion professionnelle de la crèche. Les conseillères s'appuient sur des partenariats avec les acteurs locaux de l'insertion et de l'emploi, avec pour objectif de résoudre les « *différentes problématiques pouvant constituer des freins réels à une insertion professionnelle durable des personnes éloignées de l'emploi* ».

Source : entretiens et documents de présentation de *l'Institut*.

Encadré 3

d'une crèche d'insertion dans le cadre du « plan pluriannuel d'investissement ». Ensuite, il y a eu un problème de conformité des locaux, face auquel la solidité financière de l'association a été déterminante, puisqu'elle a pu s'engager à payer « à vide » un loyer durant trois ans. Il a également fallu du temps pour obtenir l'appui politique de la ville de Paris. Mais, après une période de perplexité des élus, la confiance s'est installée, au point que la Ville s'est engagée à investir plus d'un million d'euros dans le projet. Selon un cadre du service social polyvalent : « *il a fallu négocier avec la mairie aussi, parce que la mairie était intéressée mais, en même temps, ne portait pas vraiment le projet [...]. Et c'est venu progressivement, ils ont tellement bien porté qu'ils ont financé l'essentiel [...]* ». La crèche Petits petons⁽⁶⁾ a ouvert en septembre 2015, avec une moitié des places (une trentaine) réservée à des parents (surtout des mères de famille monoparentale) engagés dans une démarche d'insertion. Ces parents ont bénéficié au sein de la crèche d'un accompagnement global et d'horaires d'accueil ajustables en fonction de leurs besoins.

La délicate construction locale de la transversalité

Dans les deux exemples étudiés, les initiatives transversales consistant à coupler insertion et accueil des enfants émanent des acteurs et des décideurs de la petite enfance. La construction de cette transversalité fait intervenir différents processus : cognitifs (un référentiel partagé du problème et des solutions), institutionnels (des accords cadres, des instances communes de décision ou de coordination) et professionnels (des coopérations entre professionnel-le-s de la petite enfance et de l'insertion). En pratique, cette construction se révèle délicate.

À Nantes, un dispositif partenarial qui cherche à élargir son territoire et ses publics

Le dispositif transversal à Nantes repose sur un réseau organisé de décideurs et de professionnels. La transversalité est partenariale et portée par le relais petite enfance. Mais le suivi du public continue au moment de l'enquête à buter sur la sectorisation de l'action publique locale.

Le « rôle pivot » du relais petite enfance

Le relais petite enfance a joué un rôle « *pivot du dispositif* » nantais de coordination de l'offre de services (Ville de Nantes, 2014, p. 5), qui consiste à activer le réseau de professionnels de la petite enfance et de l'insertion afin de proposer des solutions à des mères de familles monoparentales au RSA. Les besoins de ces mères de jeunes

enfants sont repérés par le réseau territorial de professionnels (responsable du relais petite enfance, conseillers emploi et insertion du département, travailleurs sociaux Caf) qui les oriente vers le relais petite enfance. Ce dernier leur procure prioritairement une place en multi-accueil municipal et, parfois, chez une assistante maternelle. Trois fois par an, les professionnels se retrouvent dans un comité technique pour une évaluation des situations des familles bénéficiaires et pour rechercher des solutions. L'appréciation est réalisée de manière souple et qualitative. Ce n'est pas parce qu'une mère retrouve un emploi stable, ou à l'inverse n'en recherche plus, qu'elle perd la place en crèche pour son enfant. Selon la responsable du relais petite enfance, « *on lâche jamais la famille, mais on module l'accueil de son enfant en fonction de son besoin* ».

En complément, le dispositif de coordination peut recourir à des places d'accueil d'urgence proposées sur l'ensemble de la ville de Nantes pour répondre aux besoins des mères de famille monoparentale allocataires du RSA, qu'il s'agisse de leur insertion professionnelle ou d'une « *urgence sociale* » (encadré 4). Le dispositif s'adresse donc autant aux mères en insertion professionnelle qu'à celles, réputées éloignées de l'emploi, qui relèvent plutôt d'un processus d'insertion (ou de réinsertion) sociale. Dans ce dispositif partenarial expérimental, les évaluations, elles aussi partenariales et partagées, ont joué un rôle central.

L'accueil d'urgence pour l'insertion des mères de famille monoparentale

Le développement de places d'accueil d'urgence vise à répondre en temps réel aux besoins des parents en emploi ou en insertion, en ciblant plus particulièrement les familles monoparentales et les familles pauvres ou précaires. Selon une cadre de la direction de la petite enfance, « *on a aujourd'hui cent vingt places d'accueil d'urgence sur le territoire [...]. Ça peut être : [...] votre assmat [assistant-e maternel-le] vous lâche, on trouve une solution temporaire. Mais c'est aussi et surtout : vous avez une formation d'alphabétisation qui démarre dans un mois, qu'est-ce qu'on fait pour vous ? Vous avez un CDD [contrat à durée déterminée] qui tombe ou de l'intérim, comment on y répond ? Vous avez une rupture de couple, vous vous retrouvez seul avec votre boulot, comment vous faites ? On est vraiment dans les différentes typologies. [...] Et, clairement, les critères de priorités, on est sur le parcours d'insertion RSA [revenu de solidarité active], monoparentalité, les formations, les CDD, les contrats en entreprise d'insertion, les situations d'urgence sociale...* ».

Encadré 4

(6) Pour assurer l'anonymat des personnes rencontrées, le nom de la crèche est un nom inventé.

Un dispositif partenarial adossé à une évaluation publique et partagée

Une évaluation portant sur les deux premières années du dispositif a été conduite en 2013 par un cabinet de conseil et un bureau d'études. Elle a reposé sur la collecte des points de vue des familles bénéficiaires, des cadres et des professionnels des partenaires institutionnels (ville de Nantes, Caf et conseil départemental Loire-Atlantique), des assistantes maternelles, des acteurs de l'insertion et de l'emploi du quartier d'expérimentation, ainsi que de responsables d'initiatives d'autres territoires. L'évaluation, publiée dans les *Cahiers de l'évaluation* de la ville de Nantes en juin 2014, a affiché de bons résultats. Quarante-trois enfants ont été accueillis dans les multi-accueil municipaux du quartier, deux dans une structure associative, et sept chez des assistantes maternelles. Seule ombre au tableau, ces dernières ont été difficiles à mobiliser, malgré la mise en place d'un soutien de la Caf aux parents recourant à l'accueil individuel. Les entretiens menés en 2016 corroborent les bons résultats, montrant une « évolution positive » pour 78 % des familles suivies – soixante-six familles, ce qui correspond à une modeste montée en charge depuis 2013 (encadré 5). L'évaluation publiée en 2014 s'est également intéressée au fonctionnement et au pilotage du partenariat. Elle a souligné « l'efficacité du relais accueil petite enfance comme pivot du dispositif » autour duquel s'est organisée la coordination entre professionnels de la petite enfance et de l'insertion. Mais elle notait aussi l'incomplétude des partenariats à l'œuvre : « *les relations partenariales restent à structurer* » et le « *pilotage à stabiliser* ».

La difficulté à organiser le suivi du public et à évaluer un dispositif transversal

Compte tenu des conclusions de l'évaluation de 2014, il a été décidé de revoir le pilotage du dispositif partenarial, en utilisant un tableau de bord de suivi des familles et en mettant en place un comité politique constitué des cadres responsables des institutions partenaires et un comité technique composé de professionnels de terrain. La distinction entre comité de décideurs et comité de professionnels a été considérée comme facilitant les prises de paroles et les échanges. En outre, elle a permis de lever les réticences déontologiques à partager certaines informations sur les familles accompagnées.

Le caractère partenarial et transversal du dispositif a toutefois continué à soulever des difficultés. En raison de la sectorisation de l'action sociale, il est difficile de savoir quel service (relais petite enfance, unité insertion du conseil départemental, assistantes sociales de la Caf)

À Nantes, « des situations qui évoluent de façon positive pour 78 % des familles »

Les responsables des institutions et les professionnels de terrain s'accordent sur l'utilité du dispositif nantais, qui permet à une soixantaine de mères seules en insertion de bénéficier d'une place d'accueil pour leur enfant. Selon une cadre de la direction de la petite enfance : « *on a toujours un stock de soixante, soixante-six situations suivies, des situations qui évoluent de façon positive pour 78 % des familles. Qu'est-ce qu'on veut dire par positive ? C'est soit un passage de CDD [contrat à durée déterminée] à CDI [contrat à durée indéterminée] ou un passage de la formation à l'emploi ; soit on est en attente de CDI ; soit une stabilité professionnelle, c'est-à-dire le maintien du CDD, le maintien de missions régulières d'intérim, toujours en CDI ; soit poursuite de leur formation, etc. Et puis, vous voyez, sur les soixante-six, on a six situations plus ou moins chaotiques, trois en recherche d'emploi sans évolution, quatre à l'insertion stoppée avec des problématiques santé et dix dont on peut pas mesurer à ce jour l'évolution, parce que congé maternité, parce que entrée récente dans le dispositif. [...] Même si les cohortes ne sont pas délirantes en termes de nombre de familles, c'est un résultat qui nous satisfait* ».

oriente les familles monoparentales vers le relais. Une fiche de suivi a été élaborée par la ville en 2014 afin de permettre au relais de savoir combien de familles étaient orientées et par quels prescripteurs. Mais cet outil formalisant les relations autour des familles était, au moment de l'enquête, peu utilisé, les partenaires étant habitués à travailler ensemble de manière informelle : selon un cadre du quartier, ils « *s'entendent tellement bien qu'ils ne s'envoient pas la fiche, ils s'appellent directement* ». Ainsi, au moment de l'enquête, il n'était pas possible de savoir combien de familles avaient été orientées vers le relais et ne s'y étaient pas rendues ; seules celles ayant obtenu une solution d'accueil étaient comptabilisées. Aux insuffisances du suivi se sont ajoutées les limites habituelles de l'évaluation de dispositifs locaux, à commencer par la difficulté à saisir leur impact spécifique, isolément des effets de l'évolution de la conjoncture ou des changements sociodémographiques.

Ces limites de l'évaluation n'en invalident pas pour autant les résultats aux yeux des acteurs de terrain. L'évaluation a en effet fourni une justification à la décision politique d'étendre (avec prudence) le dispositif à un autre quartier

nantais, mais aussi d'élargir le public ciblé au-delà des seules familles monoparentales au RSA.

À Paris, un accompagnement qui s'inscrit lentement dans les partenariats locaux

La construction de la transversalité du dispositif à Paris a posé un problème en amont, lorsqu'il a fallu faire accepter la mise en place d'une crèche couplant insertion des parents et accueil des jeunes enfants. Selon une cadre du service social de l'arrondissement : « *il a fallu [...] convaincre les services de la DFPE [direction des familles et de la petite enfance] de cette démarche... qui ne la comprenaient absolument pas, mais alors vraiment pas du tout, en nous disant : "mais qu'est-ce que c'est que ce truc-là ? C'est n'importe quoi, on ne mélange pas le travail et l'accueil des petits-enfants, ça marchera pas"* ». Une fois créée, la crèche d'insertion a mobilisé des coopérations ponctuelles entre les services sociaux, les acteurs de l'insertion et les professionnels de la crèche. L'admission des enfants de parents en insertion apparaît comme la dernière étape d'un parcours d'insertion. L'accompagnement global est ensuite surtout mené en interne, la crèche n'ayant pas encore un fort enracinement dans les partenariats locaux.

Le rôle de la commission médico-sociale dans la sélection des parents

Contrairement à l'admission dans les crèches municipales de l'arrondissement, qui relève d'une commission utilisant un système de points bénéficiant aux enfants de parents en emploi⁽⁷⁾, l'admission en crèche d'insertion dépend d'une commission médico-sociale. Celle-ci traite de situations relevant des services sociaux : parents isolés, parents en insertion, mais aussi parents d'enfants handicapés, d'enfants adoptés, d'enfants signalés aux services de protection de l'enfance, etc. La directrice de la crèche Petits petons et la conseillère en insertion y rencontrent les membres de la commission classique et des acteurs du territoire qui jouent le rôle de prescripteurs. Toutes deux donnent leur avis sur les dossiers proposés pour faire valoir les exigences de l'association dans les décisions.

Le public admis dans le dispositif est choisi en tenant compte des critères de sélection de la crèche d'insertion. Celle-ci n'accepte le parent que lorsque l'accueil de l'enfant est considéré comme le dernier obstacle à lever avant l'accès à l'emploi. Cela exclut notamment les mères de famille nombreuse. Ainsi, selon une cadre de l'Institut « *une femme seule avec quatre ou cinq enfants, non [...] :*

si je parle emploi [...] la femme seule avec un voire deux enfants, on arrive, la femme seule avec quatre-cinq enfants, c'est très difficile ». L'accompagnement proposé par cette crèche se présente comme la phase finale d'un parcours travaillé en amont par les services sociaux et de l'emploi. Après la phase de sélection, les parents entrent dans un accompagnement global pour l'essentiel mené par la conseillère en insertion de la crèche, et évalué en interne par l'Institut.

Un accompagnement global mené et évalué en interne

Le suivi de l'insertion des parents (le plus souvent des mères) précaires est assuré par la conseillère en insertion professionnelle salariée de l'Institut. Elle effectue des permanences dans plusieurs crèches d'insertion de l'association ; elle est présente deux jours par semaine à la crèche Petits petons. Dès que l'adaptation des enfants à la crèche est terminée, elle rencontre régulièrement les parents en insertion. Ceux-ci sont informés de la nature de l'accompagnement et des conditions de prise en charge des enfants dont la place est assurée pendant trois mois renouvelables. L'accompagnement s'articule autour d'un projet d'insertion défini conjointement par la conseillère et le parent, avec une forme d'injonction à l'emploi ou à la formation, au risque de perdre la place en crèche de l'enfant. Selon la conseillère, « *ce n'est pas un accompagnement pour un accompagnement : c'est un accompagnement avec un objectif qui est clair et un délai qui est clair. [L']objectif, c'est [l']insertion professionnelle. Que ce soit du CDD, de l'intérim, du contrat aidé, de la formation, peu importe, mais il faut aller travailler [...]. Et le délai est clair puisque les parents ont six mois, maximum, pour trouver une solution* ». En pratique, cependant, même lorsqu'un parent est perçu comme peu impliqué, il est très rare que la famille soit complètement exclue du dispositif.

L'accompagnement global au sein de la crèche se fait, selon les cas, de façon conjointe entre le personnel de l'association et les services sociaux. La conseillère en insertion reste en contact avec les travailleurs sociaux qui continuent à suivre les parents : il s'agit de leur tenir un même discours et de coordonner le suivi. Les partenariats ne sont pas formalisés (sauf avec la mission locale) mais établis ponctuellement en fonction des besoins. La transversalité entre les services de la petite enfance et les services sociaux réside pour l'essentiel dans la commission d'admission. Ensuite, l'accompagnement des familles accueillies en

(7) Les évaluations internes de la mairie sur la mixité montrent que, avec ce système, 87 % des parents des enfants inscrits dans les crèches de l'arrondissement exercent une activité professionnelle.

Petits petons : un difficile ancrage territorial

Alors que la crèche *Petits petons* faisait pratiquement l'unanimité, la seule réserve exprimée par certains acteurs municipaux au moment de l'enquête était sa faible implication dans les réseaux locaux œuvrant pour l'insertion. Une cadre de l'arrondissement la comparait ainsi à une « *soucoupe volante* » posée dans le quartier sans « interagir avec les autres acteurs ». Les cadres de la crèche relevaient la même faiblesse, en l'expliquant par son implantation récente : « *On s'intègre tout doucement [...], on rencontre [...] les partenaires du quartier [...]. Après, cette crèche vient juste d'être créée !* ».

crèche est confié à l'association et à la conseillère qui sollicite les partenaires du territoire au cas par cas. Le caractère global (et transversal) de l'accompagnement tient surtout à la coopération en interne entre la conseillère de l'*Institut* et les professionnel-le-s de la petite enfance de la crèche, autour de questions liées à la relation entre le parent et l'enfant. Par exemple, lorsqu'elle considère qu'une relation « fusionnelle » entre le parent et l'enfant est un « frein à l'emploi », la conseillère peut demander l'intervention de la directrice de la crèche.

L'évaluation du dispositif, notamment sur le volet insertion, est exclusivement réalisée en interne par l'*Institut* et consiste en un suivi des parcours des parents accompagnés. La crèche affiche de très bons résultats. Au moment de l'enquête (en juin 2016), quarante et une mères bénéficiaient d'un l'accompagnement (depuis l'ouverture en septembre) et trente-sept avaient obtenu un emploi ou une formation. Ces flux ont permis d'intégrer d'autres parents dans une démarche d'insertion, soit par la commission médico-sociale, soit en interne (parents ayant perdu leur emploi alors que leur enfant était déjà dans la crèche).

Une transversalité encore faiblement ancrée dans le maillage des acteurs territoriaux

L'inscription territoriale de la crèche *Petits petons* peut être lue de deux manières. Du point de vue du projet d'insertion des personnes accompagnées, elle passe par des partenariats opportuns pour favoriser l'accès des parents à un emploi ou une formation. Du point de vue des projets du territoire, elle dépend de la capacité de la crèche à interagir avec les autres acteurs du quartier pour répondre aux besoins.

Les partenariats autour de l'insertion des parents sont à la discrétion de la conseillère en insertion, qui peut solliciter (ou être sollicitée par) des partenaires divers. Dans le cas des jeunes mères suivies par la mission locale, le partenariat est obligatoire car cette dernière reste seule prescriptrice des formations ou des démarches d'insertion. Dans le cas des personnes suivies par d'autres partenaires (Caf, service social de la ville, Pôle emploi ou Plans locaux pour l'insertion et l'emploi), les contacts sont plus diffus et ne font pas l'objet d'accords particuliers bien qu'ils soient jugés essentiels par la conseillère en insertion. Au moment de l'enquête, la structure nouvellement implantée était jugée peu ancrée dans le territoire par quelques partenaires (encadré 6). La forte implication des partenaires locaux de l'arrondissement dans l'émergence de la crèche avait créé des attentes, chacun espérant y trouver la solution

pour « ses » publics. Compte tenu du bon taux d'insertion des parents suivis par la crèche, ces attentes ont souvent été satisfaites. Mais pas toujours. Dans ce quartier de la politique de la ville où les réseaux associatifs sont denses, plusieurs associations organisent des activités pour les parents et leurs enfants ou proposent des cours d'alphabétisation ou de français langue étrangère à des femmes immigrées. L'ouverture de la crèche a suscité l'espoir d'une structure inscrite dans la dynamique de ces actions et soucieuse de répondre à des besoins locaux. Certains partenaires attendaient de la crèche qu'elle accompagne, par exemple, des mères immigrées précaires devant apprendre le français avant d'entreprendre une démarche d'insertion professionnelle. En raison des critères d'admission de la crèche, leurs attentes étaient déçues.

Gouvernance locale et diffusion des dispositifs d'insertion

Les initiatives transversales étudiées apparaissent confrontées à la gouvernance sectorisée et multiniveau des interventions publiques ainsi qu'à la segmentation de l'offre et des publics. Pour se développer et se diffuser, ces initiatives transversales ont à composer avec ces cloisonnements et avec les différentes échelles de l'intervention publique.

Les défis de la sectorisation et de la segmentation de l'offre et des publics

La construction des initiatives transversales soulève ainsi des questions touchant à la gouvernance des interventions locales. Le terme de « *gouvernance* » désigne l'ensemble des interactions entre acteurs publics et privés dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques (Le Galès, 1998 ; Kooiman, 2003 ; Enjolras, 2005). Si cette notion est à manier avec précaution (Gaudin, 2004), elle est appropriée pour appréhender les politiques locales de la petite enfance (Fraisie *et al.*, 2008) et les politiques d'insertion (Eydoux et Tuchsirer, 2011). L'offre d'accueil est le résultat

d'arrangements locaux entre la Caf, le département et la municipalité, sans qu'aucune de ces institutions n'ait le monopole. Elle se décline en de multiples services proposés par des opérateurs divers (municipaux, associatifs, privés lucratifs), dépendants de règles et de financements différents. Elle est de manière générale segmentée : selon leurs revenus et leur lieu de résidence, les publics recourent à des services différents (accueils individuel ou collectif), rendus par des professionnels de métiers et de qualifications diverses (Eydoux *et al.*, 2006). De même, l'offre d'insertion mobilise des acteurs et des métiers différents en fonction des publics (services sociaux du département pour les allocataires du RSA, Pôle emploi pour les demandeurs d'emploi, missions locales pour les jeunes, etc.).

Les crèches d'insertion introduisent de la nouveauté dans l'offre de modes d'accueil, participant d'un processus général de diversification (Eme et Fraisse, 2005). Alors que les crèches classiques accordent une forme de priorité aux parents en emploi, les crèches d'insertion font une place aux mères qui cherchent du travail et sont employables immédiatement. Mais elles tendent à renvoyer celles réputées éloignées de l'emploi vers des solutions d'accueil temporaires (quelques heures en halte-garderie ou un accueil ponctuel sur les lieux d'une association dispensant des cours de français). Une telle partition peut contribuer à une polarisation sociale des modes d'accueil (Fraisse *et al.*, 2009). Au niveau du quartier étudié, la segmentation des modes d'accueil (crèche municipale – crèche d'insertion associative – accueil ponctuel) recouvre alors celle des publics (mères en emploi – mères en recherchant un – mères réputées éloignées de l'emploi). Quant à la segmentation des politiques d'insertion, la crèche d'insertion ne l'efface pas : elle fait avec... ce qui nécessite des partenariats parfois difficiles à établir avec les divers acteurs (mission locale, services sociaux, Pôle emploi, etc.).

Afin de favoriser l'accueil des enfants de mères précaires, le dispositif nantais tente de mieux intégrer et coordonner l'ensemble des modes d'accueil (individuel et collectif, municipal et associatif) à l'échelle d'un quartier. Le relais petite enfance assure l'information, l'accueil et l'orientation des parents en général et des familles monoparentales prioritaires en particulier. Mais le dispositif se trouve confronté à la segmentation institutionnelle des modes d'accueil : les enfants de familles monoparentales au RSA sont orientés majoritairement dans les multi-accueils municipaux, exceptionnellement vers les assistantes maternelles du quartier. Le dispositif se heurte également à la segmentation statutaire des publics : il peine à s'étendre

à d'autres catégories que les mères de famille monoparentale au RSA. Les partenariats sont en effet pris dans les logiques qui organisent les politiques sociales et de l'emploi. Orientés par le conseil départemental, les allocataires du RSA sont généralement accompagnés par les institutions ou associations de services sociaux ou d'insertion, tandis que les parents isolés au RSA majoré sont souvent confiés à la Caf. Les demandeurs d'emploi quant à eux sont suivis par Pôle emploi. Cette segmentation des publics, qui reflète en partie la sectorisation de l'action publique locale, complique l'extension du dispositif à des mères de famille monoparentale précaires non allocataires du RSA.

On retrouve peut-être dans les deux exemples étudiés le « *paradoxe redoutable* » évoqué par Pierre Muller (2014) : l'action publique semble ne pas pouvoir se départir de la sectorisation, et s'interdit ce faisant de construire une « *approche globale des problèmes* ». Dans le cas de la crèche d'insertion, le caractère global de l'accompagnement est surtout circonscrit aux interactions au sein de la crèche entre la chargée d'accompagnement et les professionnelles de la petite enfance. Tandis que dans le quartier nantais, l'accompagnement global se fait sans intervention directe du service public de l'emploi.

Des dynamiques de diffusion différenciées

L'analyse des deux exemples étudiés fait apparaître des processus variés de diffusion des expériences locales. La littérature sur la diffusion des innovations non technologiques et non marchandes reste embryonnaire (Mulgan, 2006 ; Bucolo *et al.*, 2015 ; Evers et Brandsen, 2016), mais elle suggère plusieurs trajectoires allant de la dissémination d'idées et de pratiques inspirantes dans des réseaux informels au bricolage institutionnel et à la duplication standardisée de services labellisés ou agréés par les pouvoirs publics, en passant par de l'essai souple par création de structures autonomes reliées en fédération.

Le transfert et le changement d'échelle (locale, départementale, régionale, nationale) requièrent des coalitions de parties prenantes à même de faciliter des apprentissages et de faire valoir l'innovation dans divers milieux économiques et sociaux. Si la coordination entre les professionnels de la petite enfance et de l'insertion à l'échelle d'un quartier à Nantes s'est inscrite dans la durée, sa diffusion est demeurée relativement lente et limitée : ce n'est qu'après six années d'expérience et d'évaluations positives que les institutions à l'origine du partenariat ont décidé de l'étendre à un autre quartier. Plusieurs explications peuvent être avancées. D'abord, la coalition horizontale entre les professionnels

et les décideurs locaux ne s'est pas articulée à une coalition multiniveau. Le service municipal de la petite enfance a joué un rôle clé dans le partenariat local, mais le conseil départemental et la Caf n'ont pas fait la promotion de l'initiative à d'autres échelles. Le modèle économique de l'expérience nantaise, conduite pratiquement à moyens constants, a constitué une autre limite. La priorité d'accès aux enfants de mères précaires a été mise en place par un renforcement des missions du relais petite enfance et par une meilleure coopération entre les professionnels, mais sans postes ni places d'accueil supplémentaires. Elle a surtout reposé sur l'offre existante et sur la bonne volonté des acteurs locaux.

La création d'une dizaine de crèches d'insertion en région parisienne témoigne, à l'inverse, d'une forte dynamique d'essaimage du dispositif. Cette dynamique tient d'abord à un processus de diffusion adossé à une démarche de *l'Institut* qu'il est possible de qualifier d'entrepreneuriale et gestionnaire (Biegel et Lhuillier, 2016). En effet, la diffusion des crèches d'insertion s'appuie sur un modèle standardisé et reproductible sur chaque territoire, sur la capacité des cadres de l'association à s'inscrire dans des réseaux institutionnels pertinents et à se positionner dans différentes instances territoriales. Un autre élément d'attractivité des crèches d'insertion tient à un modèle économique mobilisant des cofinancements des collectivités locales et de la Caf, *l'Institut* prenant à sa charge le montage, la gestion de la crèche et l'accompagnement global ainsi que la coordination avec les acteurs locaux de l'insertion et de l'emploi. Les crèches de *l'Institut* répondent ainsi à la préoccupation des acteurs locaux d'investir dans le développement de l'offre d'accueil et dans l'insertion tout en étant déchargés du montage et de la gestion courante du dispositif. Mais c'est au risque de fournir un service standardisé, destiné à un public spécifique prédéfini (mères de familles monoparentales

prêtes à travailler), sans répondre pleinement aux besoins du territoire.

Conclusion

L'examen de deux initiatives locales transversales consistant à intégrer des enjeux d'insertion professionnelle des mères de familles monoparentales précaires dans les politiques de la petite enfance permet de tirer quelques enseignements. D'abord, ces initiatives s'inscrivent dans un processus multiniveau de construction politique et de mise à l'agenda (Garraud, 2014) du problème de l'accès de ces mères à un mode d'accueil pour leur(s) enfant(s). Sans être au cœur du référentiel des politiques de la petite enfance, l'objectif de coupler l'accès à un mode d'accueil des enfants à un accompagnement vers l'emploi des parents de familles monoparentales devient suffisamment partagé pour susciter des initiatives durables dans plusieurs villes de France et pour inspirer un dispositif national (les crèches Vip). Ensuite, ces initiatives ont en commun de procéder d'une transversalité qui s'est construite localement, selon une dynamique ascendante. Les acteurs locaux de la petite enfance sont, souvent en lien avec ceux de l'insertion, à l'origine de ces initiatives. Les acteurs départementaux de l'insertion sociale ou socioprofessionnelle sont mobilisés, mais les intermédiaires de l'emploi, qui relèvent davantage d'une politique nationale, restent peu impliqués, ce qui constitue une limite des initiatives locales étudiées. La proximité constitue un registre de légitimation de l'action publique (Berthet, 2010) favorable à des initiatives transversales dans les interstices des politiques de l'emploi et de la petite enfance. Mais la portée transformatrice de ces initiatives est limitée par la persistance d'une division sectorielle des politiques publiques (Muller, 2014). Leurs dynamiques de diffusion dépendent quant à elles de leur capacité à répondre aux besoins des territoires, mais aussi de leur modèle économique et des relais qu'elles trouvent (ou pas) aux différentes échelles.

- Berthet T., 2010, Externalisation et gouvernance territoriale des politiques actives de l'emploi, *Revue française de socio-économie* 2010/2, n° 6, p. 131-148.
- Biegel A, Lhuillier V., 2016, Tournant gestionnaire dans les structures associatives d'accueil de jeunes enfants : vers une remise en cause de la qualité des services, *Revue internationale de l'économie sociale*, n° 339, p. 56-69.
- Bucolo B., Fraisse L., Moisset P. (dir.), 2015, Diffuser ou périr, les promesses de l'innovation sociale, *Sociologies pratiques*, n° 31, Paris, Les Presses de Sciences Po.
- Commissariat général à l'égalité des territoires (Cget), 2015, Des solutions pour faciliter l'emploi des femmes dans les quartiers. Accueil des jeunes enfants.
- Crepaldi C., Pesce F., Samek M., 2015, Active inclusion: Stocktaking of the council recommendation (2008), Study for the Employment Committee, European Parliament, DG for Internal policies, Policy department, Economic and scientific policy, Employment and social affairs.

- Eme B. et Fraisse L., 2005, La gouvernance locale de la diversification des modes d'accueil : un nouvel enjeu de cohésion sociale, *Recherches et Prévisions*, n° 80, p 11-27.
- Enjolras B., 2005, Économie sociale et solidaire et régimes de gouvernance, *Recma*, n° 296, p. 56-69.
- European Cities, 2014, Nantes: Investing in children and their families, *Integrated services at the local level, Social Investment in Cities*, p. 14-15.
- Evers A., Brandsen T., 2016, Social innovations as messages: democratic experimentation in local welfare system, in Brandsen, T., Cattacin, S., Evers, A., Zimmer, A. (eds.), *Social Innovations in the Urban Context*, Springer, p. 161-180.
- Eydoux A., 2010, La grande transformation des politiques sociales à l'égard des mères isolées en France et au Royaume-Uni, *Informations sociales*, n° 160, p. 98-105.
- Eydoux A., avec la coll. de Bur A., Büttner O., Ernst M., Letablier M.-T., 2006, Les incidences de la flexibilité du temps de travail sur le champ professionnel de la petite enfance, *Dossiers d'études*, Caisse nationale des Allocations familiales, n° 76.
- Eydoux A., Tuchszirer C., 2011, Du RMI au RSA : la difficile mise en place d'une gouvernance décentralisée des politiques d'insertion, *Revue française des affaires sociales*, n° 4, p. 90-113.
- Eydoux A., Gomel B. (dir.), 2014, *Apprendre (de l'échec) du RSA. La solidarité active en question*, éditions Liaisons-Wolters Kluwer, Centre d'études de l'emploi, Paris.
- Fenet F., 2010, Évaluer une politique locale d'accueil des jeunes enfants, L'expérience de la ville de Nantes, *Informations sociales*, n° 160, p. 84-91.
- Fraisse L., Lhuillier V., Petrella F., 2008, L'accueil des jeunes enfants en Europe : vers des formes de gouvernance multilatérale et intégrée ?, *Revue française de socioéconomie*, n° 2, p. 141-161.
- Fraisse L., Trancart, D., Sabatinelli, F., Boggi, O., 2009, Les déterminants des solutions de garde des parents : une comparaison France-Italie, in Nicole-Drancourt C. (dir.), *Conciliation travail/famille : attention travaux*, Paris, L'Harmattan, collection Logiques sociales, p.125-134.
- Garraud P., 2014, Agenda/Emergence, in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 4^e édition.
- Gaudin J.-P., 2004, *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Kooiman J., 2003, *Governing as Governance*, London, Sage Publications.
- Le Galès, P., 1998, Régulation, gouvernance et territoire, in Commaille J., Jobert B. (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, p. 203-240.
- Heidenreich M., Rice D., 2016, Integrating social and employment policies at the local level: conceptual and empirical challenges, in Heidenreich M., Rice D. (eds.), *Integrating Social and Employment Policies in Europe – Active Inclusion and Challenges for Local Welfare Governance*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, p. 16-50.
- Mission régionale d'information sur l'exclusion Rhône-Alpes (MRIE), 2014, Familles monoparentales en situation de précarité : quelle(s) articulation(s) entre emploi et garde des jeunes enfants ? Approche qualitative et quantitative de l'articulation emploi/garde des enfants par les familles monoparentales allocataires du RSA majoré, *Les dossiers de la MRIE 2014*.
- Mulgan G., 2006, The process of social innovation, *Innovations. Technology, governance, globalization*, vol. 1, n° 2, p. 145-162.
- Muller P., 2014, « Secteur », in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 4^e édition.
- Ville de Nantes, 2011, Accueil des enfants : comment faciliter l'emploi des parents ?, *Les cahiers de l'évaluation*, Politiques publiques de la petite enfance, n° 2. Voir le site internet : <https://www.nantes.fr/files/live/sites/nantesfr/files/PDF/Publications/05-AVN/Dialogue-Citoyen/cahier-evaluation-2-mai11.pdf>.
- Ville de Nantes, 2014, Accueil des enfants : comment faciliter l'emploi des parents ?, *Les cahiers de l'évaluation*, Politiques publiques de la petite enfance, n°10, juin. Site internet : <https://www.nantes.fr/files/live/sites/nantesfr/files/PDF/Publications/05-AVN/Dialogue-Citoyen/Cahier-evaluation10-accueil-enfants.pdf>.