

152



*Philippe Candiago – Marina Moreira -Amédine Ruffiot  
Kim Robin – Romain Maneveau*

## **Les publics des établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE)**

### **Attribution des places et gestion au quotidien**

Association A PROPOS – ENEIS CONSEIL

**TABLE DES MATIERES**

**AVANT PROPOS**.....7

**I – APPROCHE QUALITATIVE – ASSOCIATION A PROPOS**.....9

**INTRODUCTION** .....10

**PARTIE 1 - CONTEXTE BIBLIOGRAPHIQUE** .....12

**1 - L'accueil de la petite enfance : de la bienfaisance à la politique de l'emploi**.....12

**2 - Les inégalités d'accès à la garde non familiale** .....14

21 – Les familles à faible revenu..... 14

22 – Les familles dont les conditions de travail sont atypiques ..... 16

23 – Les familles dont les enfants sont en situation de handicap..... 17

**3 - L'égalisation de l'accès aux modes de garde non familiale, au service de quelles finalités ?**.....19

31 – Le retour ou le maintien au travail des parents ..... 20

32 – Le développement et la socialisation des enfants ..... 21

33 – Le soutien aux parents dans leur fonction éducative..... 23

**4 - Difficultés et controverses relatives à l'égalisation effective de l'accès aux modes de garde** .....25

41 – Les déterminants de l'accueil du handicap : les différences de moyens à déployer plus que la différence des enfants eux-mêmes ? ..... 25

42 – L'accès des parents sans emploi ou travailleurs atypiques, tendus entre référentiel normatif de la petite enfance et contraintes organisationnelles ..... 27

43 – La "spirale de l'emploi atypique"..... 28

44 – L'égalité d'accès, pour quoi faire ? ..... 28

**5 - Positionnement méthodologique de l'étude**.....28

51 – Précision de la problématique de l'étude..... 29

52 – Réalisation de l'enquête..... 29

53 – Structure générale des monographies ..... 31

**PARTIE 2 - ANALYSE TRANSVERSALE**.....33

**1 – La demande d'accueil** .....33

11 – Les grandes formes d'enregistrement de la demande ..... 33

12 – Une demande exigeante et inquiète..... 35

13 – Une demande d'accueil régulier à l'intensité et à la forme évolutives ..... 36

14 – Une demande parentale qui porte massivement sur les équipements collectifs ..... 37

15 – Des besoins parfois non exprimés..... 38

16 – Les demandes d'accueil d'enfants en situation de handicap..... 39

17 – Une recrudescence des demandes sur orientations institutionnelles ? ..... 40

18 – Une demande encore fortement typifiée en fonction de la distinction "crèche / halte-garderie".....	41
<b>2 – La décision d'attribution de place d'accueil : formes, critères et logiques de priorité .....</b>	<b>42</b>
21 – Les modalités concrètes d'accueil proposé .....	42
22 – Procédures, volumes et calendriers d'admission .....	46
23 – Des définitions qualitatives et quantitatives des priorités .....	48
24 – Des critères formels relativement homogènes .....	48
25 – Des critères formels à la hiérarchisation effective des demandes .....	50
<b>3 - Des logiques d'admission aux publics effectifs de l'accueil au quotidien .....</b>	<b>54</b>
<b>31 – Réalités et traductions des publics identifiés par la politique familiale .....</b>	<b>54</b>
311 - <i>Du statut de "parent isolé" aux problématiques de la conjugalité.....</i>	54
312 - <i>La catégorie des enfants en situation de handicap.....</i>	55
313 - <i>De l'insertion professionnelle à la pauvreté des ménages.....</i>	59
314 - <i>Le public du travail atypique .....</i>	61
<b>32 – Les catégories de publics révélées par les pratiques professionnelles.....</b>	<b>62</b>
321 - <i>"Familles en difficultés" versus "accueils d'urgence sociale" .....</i>	62
322 - <i>Les enfants de l'accueil discontinu.....</i>	66
323 - <i>Des enfants opposants et appelant davantage d'attention individuelle.....</i>	67
324 - <i>D'une fonction d'accueil des enfants, à celle d'accueil des parents.....</i>	69
 <b>CONCLUSION - LA DIVERSITE DU PUBLIC ACCUEILLI, MOTEURS ET OBSTACLES.....</b>	<b>71</b>
 <b>ANNEXE .....</b>	<b>74</b>
<b>Monographie n° 1 .....</b>	<b>80</b>
<b>Monographie n° 2 .....</b>	<b>93</b>
<b>Monographie n° 3 .....</b>	<b>110</b>
<b>Monographie n° 4 .....</b>	<b>126</b>
<b>Monographie n° 5 .....</b>	<b>140</b>
<b>Monographie n° 6 .....</b>	<b>154</b>
<b>Monographie n° 7 .....</b>	<b>171</b>
<b>Monographie n° 8 .....</b>	<b>187</b>
<b>Monographie n° 9 .....</b>	<b>200</b>
<b>Monographie n° 10 .....</b>	<b>213</b>
 <b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>227</b>

<b>II – APPROCHE QUANTITATIVE - ENEIS CONSEIL.....</b>	<b>230</b>
<b>INTRODUCTION - PRESENTATION DE L'ETUDE .....</b>	<b>231</b>
<b>1 - Les hypothèses de travail.....</b>	<b>231</b>
<b>2 - Les principales conclusions de l'analyse qualitative.....</b>	<b>233</b>
<b>3 - Déroulement de l'enquête quantitative et méthodologique .....</b>	<b>235</b>
<b>4 - Les établissements enquêtés .....</b>	<b>237</b>
<b>PARTIE 1 - L'ACCUEIL DES PUBLICS "ATYPIQUES" AU SEIN DES EAJE ENQUETES.....</b>	<b>238</b>
<b>1 – Les enfants en situation de handicap.....</b>	<b>239</b>
<b>2 – Les familles monoparentales .....</b>	<b>240</b>
<b>3 - Les enfants issus de familles en grandes difficultés sociales et économiques.....</b>	<b>241</b>
<b>4 – Les enfants de parents engagés dans un parcours d'insertion .....</b>	<b>242</b>
<b>5 - Les enfants de parents aux horaires atypiques .....</b>	<b>242</b>
<b>PARTIE 2 - CARACTERISTIQUES DES ETABLISSEMENTS ET ACCUEIL DES PUBLICS ATYPIQUES .....</b>	<b>244</b>
<b>1 – Les EAJE et leur quartier d'implantation.....</b>	<b>244</b>
<b>11 – La perception du quartier par les directrices enquêtées.....</b>	<b>244</b>
<b>12 – Appréciation du quartier, mission d'accueil et accueil des publics atypiques .....</b>	<b>247</b>
<b>2 – La taille des établissements enquêtés : un facteur limitant ? .....</b>	<b>249</b>
<b>21 – Le nombre de places agréées .....</b>	<b>249</b>
<b>22 – Le nombre d'enfants inscrits .....</b>	<b>250</b>
<b>23 – Les sections d'âges davantage présentes dans les plus grands établissements.....</b>	<b>251</b>
<b>24 – La taille des établissements et l'accueil des publics atypiques.....</b>	<b>252</b>
<b>3 – Les types d'accueil proposés et les contrats d'accueil .....</b>	<b>255</b>
<b>31 – Accueil régulier, accueil occasionnel et accueil d'urgence : la quasi-totalité des EAJE pratique l'accueil régulier .....</b>	<b>255</b>
<i>311 - La prépondérance de l'accueil régulier .....</i>	<i>255</i>
<i>312 - La pratique de l'accueil occasionnel : souvent combinée à l'accueil régulier .....</i>	<i>256</i>
<i>313 - L'accueil d'urgence, pratiqué par 82 % des EAJE.....</i>	<i>256</i>
<b>32 – Les places réservées à l'accueil régulier et à l'accueil occasionnel .....</b>	<b>257</b>
<b>33 – Les types de contrats proposés .....</b>	<b>258</b>
<b>34 – Les possibilités de réservation des places d'accueil occasionnel .....</b>	<b>259</b>

<b>PARTIE 3 - LES MODALITES D'ADMISSION DES PUBLICS.....</b>	<b>262</b>
<b>1 – La demande d'accueil : retrait et dépôt du dossier d'inscription .....</b>	<b>262</b>
11 – Le lieu de dépôt du dossier : la direction de l'établissement pour 70 % des EAJE.....	262
12 – Le moment du dépôt du dossier.....	263
13 – Les informations nécessaires au moment de la demande d'admission.....	263
14 – L'introduction d'éléments singuliers dans la demande d'accueil et la rencontre avec la direction.....	266
<b>2 – Les critères pris en compte dans la décision d'attribution des places .....</b>	<b>268</b>
21 – Le lieu de résidence et l'ancienneté de la demande .....	268
22 – La situation d'emploi des parents .....	270
23 – La situation familiale et l'accueil des fratries .....	272
24 – Le niveau de revenu.....	273
25 – L'état de santé de l'enfant.....	273
26 – L'âge de l'enfant .....	274
27 – L'orientation par un partenaire.....	274
28 – La situation du parent dans l'entreprise .....	275
29 – Une multiplicité de critères intervenant dans la décision d'attribution rendant complexe une priorité des demandes .....	275
30 – Des critères qui ne sont pas toujours formalisés .....	276
<b>3 – Les acteurs intervenant dans le processus d'attribution : une forte implication de la direction de l'EAJE dans l'attribution des places .....</b>	<b>280</b>
31 – Une direction souvent impliquée pour l'attribution des places, quel que soit le type d'accueil .....	280
32 – Mais une direction qui n'est pas systématiquement le décisionnaire final.....	281
<b>4 – Attribution des places, refus d'accueil et gestion de l'attente.....</b>	<b>282</b>
41 – Les refus d'accueil .....	282
42 – La mise en place et la gestion des listes d'attente .....	283
421 - <i>Le recours à une liste d'attente.....</i>	<i>283</i>
422 - <i>La mise à jour de la liste d'attente.....</i>	<i>284</i>
43 – La période d'attribution des places : une influence sur l'accueil des publics atypiques.....	284
44 – Accueil d'urgence.....	285
<b>5 – L'accueil au quotidien et la vie de l'établissement .....</b>	<b>285</b>
51 – Difficultés rencontrées au quotidien.....	285
52 – Les difficultés posées par l'accueil des publics atypiques identifiées par les EAJE .....	286
521 - <i>Les difficultés liées à l'accueil d'enfants en situation de handicap : la formation du personnel, l'organisation de l'accueil et les locaux.....</i>	<i>287</i>
522 - <i>Les difficultés posées par l'accueil d'enfants de familles monoparentales, de parents en parcours d'insertion ou en difficultés socio-économiques : contraintes de temps des parents, organisation de l'accueil et comportements "inadéquats" .....</i>	<i>288</i>
523 - <i>L'accueil de ces publics demanderait une attention et un effort plus importants.....</i>	<i>288</i>

<b>PARTIE 4 - LA VOCATION DE L'ACCUEIL : DES MISSIONS VARIEES QUI SOUS-TENDENT DES PRATIQUES D'ACCUEIL DIFFERENTES D'UNE SITUATION A L'AUTRE .....</b>	<b>290</b>
<b>1 – Les différentes conceptions d'accueil.....</b>	<b>290</b>
<b>2 – Un lien ténu entre logique d'accueil et accueil de publics "atypiques" ....</b>	<b>292</b>
<b>3 - Des missions d'accueil qui s'entremêlent .....</b>	<b>293</b>
<b>CONCLUSION - UNE DIVERSITE DES MODES DE FONCTIONNEMENT, DES LOGIQUES D'ACCUEIL ET DES CRITERES D'ATTRIBUTION .....</b>	<b>295</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>297</b>
<b>ANNEXE 1 - PROPOS INTRODUCTIFS.....</b>	<b>298</b>
<b>ANNEXE 2 - LES QUESTIONS A PREPARER .....</b>	<b>318</b>
<b>SYNTHESE ASSOCIATION A PROPOS.....</b>	<b>321</b>
<b>SYNTHESE ENEIS CONSEIL.....</b>	<b>336</b>

Si, à titre principal, les enfants de moins de 3 ans sont gardés par leurs parents (63 % selon l'enquête modes de garde réalisée en 2007 par la DREES), les établissements d'accueil du jeune enfant constitue un des principaux modes d'accueil externes à la famille des jeunes enfants, avec les assistantes maternelles.

En 2010, les 11 007 établissements d'accueil du jeune enfant situés sur le territoire français disposaient d'une capacité d'accueil de 359 050 places. Cela correspond à un taux de couverture moyen de 19,9 places pour 100 enfants de moins de 3 ans, réparti de façon très disparate sur le territoire (source : Observatoire National du Jeune Enfant) : ainsi, sur les 36 000 communes que compte la France, seules 4 413 accueillent au moins un établissement d'accueil. Même si certains parents peuvent préférer que leur enfant soit gardé par un parent ou *via* un mode d'accueil individuel, le nombre de places sollicitées dépasse largement le nombre de places offertes. Les gestionnaires des établissements sont donc amenés à faire des choix parmi les familles demandeuses.

Hors l'âge, peu de contraintes formelles régissent le public accueilli dans les EAJE. On peut penser que, dans un contexte de tension souvent forte sur l'offre, les attributions de places peuvent alors dépendre de la demande locale, des incitations plus ou moins fortes des pouvoirs publics à l'accueil de certains publics (enfants en situation de handicap, places d'urgence réservées pour les familles en insertion<sup>1</sup> ...), mais aussi d'éléments de politique locale (objectifs spécifiques conduisant à privilégier certains types de familles), de gestion du personnel, ou encore d'application de règles législatives administratives ou financières (ainsi, la norme de taux d'occupation réel de 70 % minimum<sup>2</sup> peut inciter les établissements à accroître le nombre d'enfants par place ou au contraire à privilégier les familles les plus consommatrices d'heures).

Afin de mieux comprendre les modalités concrètes d'attribution des places dans les établissements d'accueil, la Caisse nationale des Allocations familiales a souhaité conduire une étude, qui se décompose en deux volets. Le premier, confié à l'association A Propos, est une étude monographique conduite auprès de dix établissements, visant à saisir leurs modalités d'organisation de l'accueil et les attributions de places afférentes. Le second, confié au cabinet ENEIS, vise à appréhender par grandes masses les pratiques mises à jour par l'étude monographique ; un questionnaire téléphonique a ainsi été réalisé auprès de 200 structures représentatives des établissements d'accueil du jeune enfant en France.

Les résultats de ces deux enquêtes sont présentés dans ce document, qui expose successivement le travail qualitatif, puis le travail quantitatif.

---

<sup>1</sup> Depuis le décret du 15 avril 2009 (art. 12) relatif au revenu de solidarité active, une place par tranche de 20 places d'accueil est garanti pour l'accueil d'enfants non scolarisés âgés de moins de 6 ans à la charge de personnes engagées dans un parcours d'insertion sociale et professionnelle. Par ailleurs, dans la perspective de faciliter l'accueil des enfants en situation de handicap, la limite d'âge pour le versement de la PSU est assouplie pour ces enfants : à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010, le bénéficiaire de la PSU est étendu jusqu'aux 5 ans révolus des enfants en situation de handicap (bénéficiaires de l'AEEH) accueillis au sein des EAJE

<sup>2</sup> Valable dans les contrats enfance jeunesse, qui encadrent environ un établissement d'accueil sur deux en France.

On peut tirer trois enseignements principaux :

1- Concernant les modalités d'attribution des places, l'établissement d'accueil joue un rôle prépondérant, il est le principal point d'entrée de la demande de la famille, et le décisionnaire de l'attribution dans presque la moitié des cas. Dans les autres cas, une commission politique prend la décision.

2- Concernant les critères utilisés pour sélectionner les familles, les critères formels permettant d'ordonner les demandes semblent absents. La sélection semble alors s'effectuer selon une suite de tris. Dans un premier temps sont appliqués des critères qui s'apparentent plus aux critères de recevabilité : lieu de résidence, âge de l'enfant au regard des places disponibles). Puis s'imposent des critères de priorisation, mais qui ne peuvent concerner qu'un nombre restreint de familles : orientation par les services sociaux, gémellité ... Au-delà de ces rares cas, la sélection se fait sur une analyse « globale » de la situation de la famille, qui combine plusieurs facteurs. Ainsi, les critères liés à l'emploi des parents sont souvent pris en compte, mais parfois pour favoriser les familles biactives et parfois pour favoriser l'insertion professionnelle d'un membre du couple ; un quart des établissements considère même les deux cas comme prioritaires. De même, la monoparentalité est prise en compte, mais comme un facteur parmi d'autres de fragilité familiale. A cet égard, les conditions d'accueil proposées par les établissements peuvent influencer le type de publics accueilli : si l'accueil régulier favorise plutôt les ménages actifs, l'accueil occasionnel flexible ouvre plus de possibilités aux familles ayant des horaires atypiques ou des emplois plus précaires ; cette flexibilité peut s'effectuer cependant au détriment de la qualité de l'accueil.

Ces modalités d'attribution, dont une partie pourrait être perçue comme étant de « petits arrangements » selon le vocabulaire de l'association A Propos, parviennent néanmoins à produire une certaine diversité au sein des établissements : ainsi, la quasi totalité d'entre eux accueillent des familles cibles des politiques publiques, dont plus de la moitié des familles en insertion ou monoparentales, et un peu moins des familles aux horaires atypiques ou des enfants en situation de handicap. Cette diversité s'assortit de pratiques professionnelles divergentes du public plus traditionnel bi parental et bi actif ; ainsi, la demande en termes d'horaires est-elle souvent plus flexible, ainsi, les besoins – en termes d'accompagnement, de gestion des enfants – peuvent ils varier en fonction de la situation de la famille et des enfants. A cet égard, la discontinuité de l'accueil est perçue comme très difficile par les professionnels.

Au final, les établissements d'accueil semblent prendre en compte la multiplicité des objectifs qui leur sont assignés, entre la conciliation travail / famille pour les parents de jeunes enfants, la mixité sociale, l'accueil des publics en difficulté. L'ambiguïté des critères d'admission comme la diversité relative des publics reçus traduit ces objectifs concurrents. On voit également au travers de ces travaux une gestion très micro locale de la population accédant à un établissement d'accueil du jeune enfant, qui permet toutefois une relative diversité des publics accueillis. D'autres études devront compléter cette approche : ainsi, il serait désormais utile de mieux mesurer l'usage réel par les familles, des établissements, notamment sur le volume horaire.

Delphine Chauffaut  
[delphine.chauffaut@cnaf.fr](mailto:delphine.chauffaut@cnaf.fr)  
Cnaf - DSER



ଓ\*ଝ I ଓ\*ଝ

**APPROCHE QUALITATIVE**

**ASSOCIATION A PROPOS**

L'accueil de la petite enfance est une des priorités politiques de la Branche Famille de la Sécurité Sociale. Elle est régulièrement réaffirmée comme telle dans le cadre des Conventions d'Objectifs et de Gestion, signées entre la CNAF et l'Etat. Elle a connu pour autant certaines évolutions normatives depuis 2005, en faveur notamment d'un meilleur accès des familles dites « en difficultés » aux différents dispositifs de garde de la petite enfance<sup>3</sup>. Cette finalité est reprise par la COG 2009-2012 qui enjoint à « favoriser l'accès aux modes d'accueil des enfants de familles en difficultés ou porteurs d'un handicap, des enfants de familles confrontées à des horaires atypiques ou en voie d'insertion professionnelle, notamment dans les quartiers prioritaires [...] »<sup>4</sup>; des familles dont l'accès aux structures d'accueil est incertain, d'autant plus quand celui-ci est conditionné par l'activité des parents.

A travers cet objectif, il s'agit notamment de compenser la tendance historique des structures d'accueil à favoriser, du fait de leur capacité restreinte, la demande des familles dites « bi-actives », c'est-à-dire dont les deux parents travaillent. Si ces pratiques de ciblage s'inscrivent dans une logique de soutien de l'emploi, et notamment de l'emploi des femmes, elles se traduisent toutefois par un risque de mise à la marge des familles sans emploi, et plus particulièrement des familles pauvres.

Cette étude, commanditée par la CNAF, vise à mieux comprendre comment sont accueillis les enfants en EAJE, et plus particulièrement parmi eux les enfants ciblés par les catégories de la Convention d'Objectifs ; notamment les enfants porteurs de handicap, les enfants vivant dans des foyers monoparentaux, les enfants dont les parents sont en démarche d'insertion et/ou travaillent avec des conditions atypiques.

Cette étude s'appuie sur une enquête conduite auprès de 10 équipements parmi les crèches collectives, les multi accueil et les haltes-garderies du territoire national, et s'attache à éclairer trois questions principales :

- ⇒ Celle relative aux caractéristiques des publics accueillis : quels sont les publics visés par les critères d'attribution des places ? Quelles sont les caractéristiques des enfants réellement accueillis du fait des modalités d'application de ces critères, du contexte fonctionnel, gestionnaire et normatif de leur mise en œuvre, et du filtre des représentations professionnelles ?
- ⇒ Celle des modalités d'attribution des places : dans quelle mesure les incitations à l'accueil prioritaire de publics spécifiques connaissent-elles une réelle effectivité de mise en œuvre ? De quelle manière ? Comment cette mise en œuvre s'articule-t-elle aux spécificités organisationnelles relatives à l'inscription et à l'admission des enfants ? Cette articulation vient-elle modifier, ou colorer différemment les orientations de principe de l'accueil prioritaire ?

<sup>3</sup> Convention d'objectifs et de gestion 2005-2008, CNAF, p. 6 : « Ainsi la convention d'objectifs et de gestion invite les acteurs de l'accueil de la petite enfance à porter une attention particulière aux familles qui se heurtent à des difficultés socio-économiques, et notamment les familles monoparentales, les familles nombreuses ou celles dont un enfant est porteur d'un handicap ».

<sup>4</sup> Convention d'objectifs et de gestion 2009-2012, CNAF.

⇒ Celle des pratiques d'accueil au quotidien de publics différents : l'hétérogénéisation des publics accueillis se traduit-elle par des changements au niveau des pratiques professionnelles au sein des équipements ? Comment ces changements sont-ils repérés par les équipes ? Imprime-t-il une modification aux finalités mêmes de la garde de la petite enfance ? Ces modifications sont-elles, enfin, soutenables dans le cadre des contraintes gestionnaires imposées aux établissements ?

## **1 – L'accueil de la petite enfance : de la bienfaisance à la politique de l'emploi**

Déjà durant l'antiquité et jusqu'à la fin de l'Ancien Régime en France, les parents des classes supérieures, pour diverses raisons essentiellement symboliques, préféraient recourir aux services de nourrices pour élever leurs enfants, au titre de contrats dit de nourrisage. Parmi les humbles, des ménages sans ressources ou des mères seules étaient pour leur part parfois réduits à abandonner leurs nouveau-nés. Dans les grandes villes d'Occident, dès le XIII<sup>e</sup> ou le XIV<sup>e</sup> siècle, certains hospices se sont à ce titre voués spécialement à l'accueil des enfants trouvés ou orphelins. Il existait donc, à la fin de l'Ancien Régime, deux modes de garde : l'un individuel, l'autre collectif, bien que destiné aux seuls orphelins.

Le développement de l'industrialisation et du travail ouvrier des femmes entraîne, au début du XIX<sup>e</sup> siècle, la croissance de l'accueil collectif, à destination d'enfants livrés à eux-mêmes tout au long des journées de travail de leurs parents, et dont les mères exténuées rencontraient des difficultés à assumer leurs tâches maternelles. La philanthropie, prenant le relais de la charité chrétienne, s'afflige de ce gaspillage humain, et se trouve à l'origine de diverses expériences qui feront école (en 1816, en Ecosse par Robert Owen ; en 1824 en France, par de Gérando ; puis en 1826 par Jean Denis Cochin, maire du plus pauvre arrondissement de Paris, qui crée à cet effet les « salles d'asile »). Les soins prodigués passent progressivement de la seule garde (délivrée par des « berceuses ») à l'éveil et au soin<sup>5</sup>.

À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, la gestion des crèches passe peu à peu des mains des bonnes œuvres à celles des communes. La morale laïque s'empare des crèches et se substitue à la morale catholique. Surtout, elle érige en modèle l'hygiénisme, et les crèches deviennent un lieu où le petit enfant meurt moins qu'ailleurs. Dans un souci de prévention, les hygiénistes lient intimement la fermeture des établissements d'accueil et l'éducation des familles, dans le but de lutter contre la promiscuité et de favoriser l'apprentissage de l'ordre. À l'extérieur réputé porteur de tous les dangers va être opposée la clôture hygiénique, qui se traduit par une interdiction faite aux parents de pénétrer dans les lieux où sont accueillis leurs enfants<sup>6</sup>.

La troisième mutation de l'accueil de la petite enfance est contemporaine au baby-boom. L'essor économique des Trente glorieuses attire en effet de plus en plus de femmes – et de mères, de tous les milieux sociaux – vers le travail professionnel rémunéré. De plus, le savoir concernant le petit enfant ne cesse de s'enrichir : dans le sillage des sciences médicales s'avancent les sciences du psychisme ; le petit humain n'est pas seulement un corps, c'est un être de relations qui devra nouer des liens avec ses semblables (la pédopsychiatrie est reconnue comme spécialité en 1972). Les finalités des crèches se déplacent de l'assistance et de la bienfaisance vers la socialisation et le développement des enfants.

<sup>5</sup> Yvonne KNIBIEHLER, Modes de garde : permanences et changements à travers l'histoire, Revue Spirale n° 30 2/2004.

<sup>6</sup> Liane MOZERE, La prévention ou comment préserver une place à l'anomalie : l'exemple de la crèche, Revue Dialogue - recherches cliniques et sociologiques sur le couple et la famille- n° 157 3/2002.

Toute institution collective ou familiale agréée destinée à l'accueil du tout-petit sain ou handicapé a notamment pour mission de répondre à ses besoins fondamentaux, de prendre soin de sa santé physique, psychologique et relationnelle, de répondre à ses besoins d'éveil et de socialisation, de l'aider dans son désir d'autonomie<sup>7</sup>. Le décret n° 2000-762 du 1er août 2000, relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de 6 ans, rappelle à ce titre qu'ils ont à « veiller à la santé, à la sécurité et au bien-être des enfants qui leur sont confiés, ainsi qu'à leur développement » (art. R180.1 Code Santé Publique).

Ce même décret entérine la mission assignée aux modes de garde d'aider à la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle des parents. En effet, cette conciliation est au cœur de la politique d'accueil de la petite enfance depuis les années 1970 ; une conciliation qui a pu prendre la forme d'oscillations, alternant entre priorité du maintien dans l'emploi, et priorité de la vie familiale, et trouvant un équilibre incertain dans l'expression de « libre choix des familles ».

Au début des années 80, la solvabilisation de la demande de garde individuelle (AGED, augmentation de l'AFEAMA) s'accompagne du développement du parc de crèches des collectivités locales (contrat-crèche CNAF1983). Toutes ces mesures ont aidé un nombre considérable de mères à se maintenir sur le marché du travail et ont permis à une proportion croissante d'entre elles d'investir une vie professionnelle. En 1990, le taux d'activité des mères de deux enfants (âgés de 16 ans ou moins) atteignait 75 % contre 26 % en 1962. Indirectement, cette politique a contribué à l'atténuation des inégalités salariales entre les hommes et les femmes, observée à partir du milieu des années soixante-dix. En outre, cette politique a permis la création de nombreux emplois, aspect non négligeable compte tenu de la crise de l'emploi : en dehors de l'école maternelle, le secteur de la garde de la petite enfance représente en 2001 environ 310 000 emplois équivalents temps plein.

Toujours au nom de la lutte contre le chômage, mais en jouant cette fois sur un autre registre, le législateur a renforcé, dans le cadre de la loi Famille de 1994, les dispositifs du congé parental et de l'allocation parentale d'éducation. Cette fois, il s'agissait, non pas de permettre aux parents d'exercer une activité professionnelle tout en disposant d'un mode de garde subventionné, mais d'inciter un des deux parents (en réalité la mère) à se consacrer entièrement à l'éducation du jeune enfant jusqu'à son troisième anniversaire. En effet, dans un contexte de chômage croissant, pour cibler les mères qui occupent un emploi ou sont inscrites au chômage, le gouvernement décida de durcir les conditions de son octroi aux familles de deux enfants : pour en bénéficier, le parent doit avoir été "actif" au moins deux ans (y compris les périodes de chômage indemnisé) durant les cinq ans précédant la naissance. Le succès de l'APE est considérable : fin 2000, près de 540 000 personnes (98 % d'entre elles étant des mères) en bénéficiaient. Ce dispositif constitue une invitation implicite faite aux mères à se consacrer à l'éducation de leur jeune enfant<sup>8</sup>.

La réforme de la politique familiale, et la création de la Prestation d'Accueil du Jeune Enfant (PAJE), a substitué au congé parental d'éducation le Complément de Libre Choix d'Activité (CLCA), dont le forfait et les conditions d'attribution tendent dans les faits à favoriser davantage le travail à temps partiel des femmes<sup>9</sup>. S'y est ajouté en 2006 le Complément Optionnel de Libre Choix d'Activité (COLCA), qui, pour sa part, bénéficie aux parents de 3 enfants se retirant complètement du marché de l'emploi.

---

<sup>7</sup> Yvonne KNIBIEHLER, op. cit.

<sup>8</sup> Jeanne FAGNANI, La politique d'accueil de la petite enfance en France: ombres et lumières, Revue Travail Genre et Sociétés n°6, 2/2001.

<sup>9</sup> Rapport d'information de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale sur la prestation d'accueil du jeune enfant présenté par Mme Marie-Françoise CLERGEAU à l'Assemblée nationale, 7 juillet 2009.

Dans le même temps, la Prestation de Service Unique, instaurée en 2002, vient répondre au besoin de flexibilité et d'extension de l'accueil pour les parents actifs : afin de tenir compte du développement des temps partiels, des RTT et des horaires atypiques et, plus globalement, de la diversité des demandes des familles, cette nouvelle prestation se base sur un taux d'effort horaire et non plus journalier des familles (qui plus est, calculé sur la base d'un barème national).

## 2 – Les inégalités d'accès à la garde non familiale

L'amélioration de la solvabilisation visée par les réformes s'est accompagnée d'une augmentation progressive de l'offre de garde collective comme individuelle. En 2008, on compterait en moyenne sur l'ensemble du territoire métropolitain 48,5 places d'accueil pour 100 enfants de moins de 3 ans, tous types de garde formelle non familiale confondus<sup>10</sup>. La garde par des assistantes maternelles représenterait plus de la moitié de cette capacité théorique d'accueil, constituée d'autre part pour son tiers d'accueils en EAJE (avec 14,5 places théoriques pour 100 enfants de moins de 3 ans). Mais quoiqu'en régulière évolution, cette structure de l'offre formelle de garde ne semble pas venir à bout d'inégalités persistantes en matière d'accès de certaines familles à l'accueil de leurs jeunes enfants. Parmi elles, trois figures se détachent a priori : les familles à faibles revenus, celles dont les parents connaissent des conditions de travail atypiques, et les familles d'enfants en situation de handicap.

### 21 – Les familles à faible revenu

A partir de 2004, une série de réformes a été mise en œuvre dans l'objectif de réduire les coûts de garde de la petite enfance pour les ménages les plus modestes. Le complément de libre choix du mode de garde instauré dans le cadre de la PAJE en 2004 a ainsi permis une augmentation des allocations pour l'emploi d'une assistante maternelle ou d'une garde à domicile. Des réformes fiscales, telle que l'accès au crédit d'impôt des familles à bas revenus recourant à une garde payante et la revalorisation de la part des dépenses y ouvrant droit, ont aussi contribué à encourager le recours aux modes de garde payants et déclarés. L'enquête `Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants' conduite en 2007 par la DRESS laisse apparaître que, après prise en compte des allocations et des réductions d'impôt, le coût moyen du recours à une assistante maternelle agréée et celui du recours à la crèche sont désormais équivalents pour les parents<sup>11</sup>. Ce constat se base toutefois sur un indicateur de moyenne nationale qui ne résiste pas à l'observation locale : sur les territoires connaissant une tension entre l'offre et la demande de garde, les dépenses horaires apparaîtraient en effet bien plus élevées, attribuables à la négociation de rémunérations plus importantes par les assistantes maternelles<sup>12</sup>.

Pour les familles ayant des revenus modestes, l'accueil en EAJE reste donc, parmi les modes d'accueil subventionnés par la collectivité (et en dehors de l'école maternelle), la garde la moins onéreuse du fait de l'existence d'un barème et d'une tarification horaire stable compensée par la CNAF selon l'effort des parents.

---

<sup>10</sup> C'est à dire : EAJE, assistantes maternelles, écoles maternelles et salariés à domicile, Observatoire national de la petite enfance, L'accueil du jeune enfant en 2009, Données statistiques, CNAF 2010, p. 16.

<sup>11</sup> Nathalie BLANPAIN, Les dépenses pour la garde des jeunes enfants. Crèche et assistante maternelle : un coût proche pour les familles après allocations et aides fiscales, Etudes et résultats n°695, DREES juin 2009.

<sup>12</sup> Ibid.

A ce titre, l'insuffisance de ce type de garde est avant tout préjudiciable aux intérêts des ménages socialement défavorisés. S'ils ne sont pas gardés à titre principal par leur famille, les enfants qui vivent dans les ménages les plus pauvres sont dans les faits moins nombreux à passer leur journée chez une assistante maternelle, et sont en revanche davantage à être accueillis en crèche. La garde à domicile est quant à elle quasi exclusivement sollicitée par les 20 % de ménages les plus aisés<sup>13</sup>.

De manière générale, on constate que parmi les enfants les moins favorisés (premier et deuxième quintiles de revenu), 8 à 13 % seulement relèvent principalement d'un mode de garde non familial (crèches, assistantes maternelles, gardes à domicile) alors que c'est le cas de 56 à 68 % des enfants relevant des quatrième et cinquième quintiles.

On observe de plus que, dès lors que l'un des deux parents est inactif ou au chômage, le recours des familles à un mode de garde diminue fortement. En effet, 64 % des enfants dont les deux parents travaillent à temps complet sont accueillis principalement par un mode de garde non familial contre 7 % des enfants dont au moins un parent est au chômage ou inactif. De façon générale, le recours à un mode de garde décroît à mesure que les parents s'éloignent du marché du travail<sup>14</sup>.

Ces constats s'exacerbent dans les situations de 'monoparentalité' des ménages. Les parents isolés gardent plus souvent que les autres leurs enfants, et seulement 8 % d'entre eux ont recours à une assistante maternelle ou une garde à domicile, contre 20 % pour les ménages en couple<sup>15</sup>. Ce constat peut être rapproché de la pauvreté des membres de ces familles, dont 30 % vivent en dessous du seuil de pauvreté, une proportion 2,3 fois plus forte que dans l'ensemble de la population<sup>16</sup>. Ces familles sont aussi celles dont le niveau de vie médian est le plus faible: pour la moitié d'entre elles, ce niveau de vie est inférieur à 14 060 euros par an, soit 1 170 euros par mois<sup>17</sup>.

---

<sup>13</sup> Observatoire national de la petite enfance, L'accueil du jeune enfant en 2009, Données statistiques, CNAF 2010Cf. Cf. figure 1 ci-dessous.

<sup>14</sup> Danielle BOYER, Modes d'accueil de la petite enfance et précarité, Revue Empan n°60, 4/2005.

<sup>15</sup> DREES, Enquête Modes de garde et d'accueil des enfants de moins de 6 ans en 2007, février 2009.

<sup>16</sup> Philippe LOMBARDO et Jérôme PUJOL, Les niveaux de vie en 2008, INSEE Première N°1311 septembre 2010.

<sup>17</sup> Ibid.

**Figure 1 - Répartition des enfants de moins de 3 ans selon leur mode de garde principal en semaine, la situation professionnelle de leurs parents et le niveau de vie de leur ménage (en %)**

*Observatoire national de la petite enfance - L'accueil du jeune enfant en 2009 - Données statistiques - CNAF 2010 - page 26*

	Parents	Grands-parents ou autres membres de la famille	Assistant maternel agréé	Crèches	Autre mode de garde (1)	Ensemble	Part dans la population des enfants de moins de 3 ans
<b>Situation professionnelle des parents</b>							
Au moins un parent inactif ou au chômage	92	1	3	3	2	100	50
Un parent à temps partiel (inférieur à 50 %)	74	0	10	12	4	100	5
Un parent à temps partiel (supérieur à 50 %)	41	7	30	16	6	100	15
Les deux parents travaillent à temps complet	27	9	37(**)	18	9	100	31(*)
<b>Niveau de vie du ménage (2)</b>							
Premier quintile	91	1	2	4	2	100	21
Deuxième quintile	84	2	5	5	3	100	20
Troisième quintile	64	7	18	9	3	100	21
Quatrième quintile	44	7	29	16	4	100	19
Cinquième quintile	32	5	37	16	11	100	20

(1) Autre mode de garde : école, garde à domicile, ami, voisin, baby-sitter ou autre personne extérieure à la famille, jardin d'enfants, école ou établissement spécialisé.  
 (2) Le niveau de vie correspond au revenu mensuel moyen du ménage rapporté au nombre d'unités de consommation (uc). Pour un ménage donné le nombre d'unités de consommation est calculé en attribuant la valeur 1 au premier adulte du ménage, 0,5 aux autres adultes et 0,3 aux enfants de moins de 14 ans.

Note de Lecture :

(\*) Parmi les enfants de moins de 3 ans, 31 % vivent avec deux parents travaillant à temps complet.

(\*\*) Parmi les enfants âgés de moins de 3 ans dont les deux parents travaillent à temps complet, (31 % des enfants de moins de 3 ans), 37 % sont principalement gardés par un assistant maternel agréé au cours de la semaine.

Source : Drees, enquête : Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants 2007.

## 22 – Les familles dont les conditions de travail sont atypiques

Alors que l'organisation sociale reposait depuis les Trente Glorieuses sur l'emploi salarié à temps plein et sa synchronisation avec les autres temps sociaux, la flexibilisation du marché du travail rompt depuis plusieurs années avec ce modèle. On assiste en effet à un accroissement de l'emploi dit atypique : travail temporaire, temps partiels, cumul de contrats de travail... En 2009, au niveau national 11,2 % des emplois occupés seraient des emplois à forme particulière (à durée déterminée, intérimaires ou contrats aidés) et 17,3 % des emplois seraient occupés à temps partiels (dont 82 % par des femmes)<sup>18</sup>. Sous une autre forme, l'emploi atypique renvoie aussi à sa distribution horaire, permanente ou en alternance, sur des temps habituellement dévolus à la vie familiale, sociale ou au repos.

<sup>18</sup> INSEE, Portrait social 2010, p. 224.



L'enquête Mode de garde et d'accueil conduite en 2007 par la DREES permet d'estimer à 36 % la proportion des enfants de moins de 3 ans gardés principalement par deux parents qui travaillent, proportion s'élevant à 50 % lorsqu'au moins un des deux parents travaille à temps partiel (il s'agit dans 88 % des cas de la mère)<sup>19</sup>. A cette forme de disponibilité à la garde parentale s'ajoute les horaires décalés, qui concernent 45 % des enfants gardés par des parents travaillant à temps complet. Ce décalage se concrétise de diverses manières : temps de travail inférieur à 30 heures hebdomadaires, concentration des heures travaillées sur quelques jours de la semaine, horaires irréguliers (nombre d'heures ou de jours de travail différent chaque semaine, ou encore un nombre d'heures de travail différent chaque jour, horaires alternants). Ces parents relèvent majoritairement de catégories socioprofessionnelles plus modestes que les autres.

Si les résultats de l'enquête de la DREES ne permettent pas d'apprécier le niveau de contrainte venant peser dans l'arbitrage de ces familles, d'autres études plus qualitatives ont pu éclairer les difficultés rencontrées par ces ménages dans l'organisation de la garde de leurs enfants<sup>20</sup>. La question de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, qui se pose pour l'ensemble des parents actifs, prend en effet une acuité particulière pour les salariés confrontés à l'emploi atypique, et plus encore lorsqu'il est subi ou irrégulier : incertitude quant aux nombres d'heures travaillées, à la période d'emploi et au revenu procuré. De fait, la planification par les parents du besoin en matière de garde des enfants est rendue délicate : de leur côté, les structures collectives ou les assistantes maternelles peuvent également être tentées de refuser cet accueil particulier, lui préférant l'accueil régulier et à temps plein<sup>21</sup>, dans un souci d'optimisation de leur taux d'occupation pour les premières, dans un souci de stabilisation de leur revenu pour les secondes.

Pour ce qui est des personnes travaillant à horaires décalés, d'autant plus quand il s'agit des deux parents ou des chefs de familles monoparentales, la difficulté consiste de plus à trouver un mode de garde en dehors des plages horaires dites « standards »<sup>22</sup>, très rarement couvertes par les équipements collectifs et imposant donc le recours à des modes de garde individuels plus onéreux, qui pénalise surtout les familles à faibles revenus<sup>23</sup>. Ces différents ménages sont dès lors bien souvent contraints d'élaborer des stratégies complexes combinant plusieurs modes de gardes, formels et informels (voisinage, famille...)<sup>24</sup>. Ces organisations sont la plupart du temps précaires puisque susceptibles d'évoluer, et sources de tension importante pour les parents, en particulier pour les mères sur lesquelles reposerait principalement la conciliation<sup>25</sup>.

## 23 - Les familles dont les enfants sont en situation de handicap

Si la loi du 11 février 2005<sup>26</sup> a instauré le principe de « l'accès à tout pour tous », notamment aux lieux recevant du public, aux transports, à la scolarisation et à l'emploi, c'est toutefois sans définir plus précisément les modalités concrètes de cet accès, son cadrage réglementaire éventuel et ses modalités de financement.

<sup>19</sup> Olivia SAUTORY, Travailler et garder son enfant en bas âge, Etudes et Résultats N° 749, DREES février 2011 ; les données correspondantes ne concernent que les ménages vivant en couple, et les périodes standards de garde, soit du lundi au vendredi entre 8 heures et 19 heures.

<sup>20</sup> Claude MARTIN, Blanche LE BIHAN, Arnaud CAMPEON, Guillaume GARDIN, Petite enfance et horaires atypiques : Analyse de quatre sites expérimentaux, Dossier d'étude CNAF n° 73, octobre 2005.

<sup>21</sup> Jeanne FAGNANI, La politique d'accueil de la petite enfance en France : ombres et lumières, Travail genre et sociétés N°6, 2001.

<sup>22</sup> Anne EYDOUX (coord.) Les incidences de la flexibilité du temps de travail sur le champ professionnel de la petite enfance, Dossier d'étude CNAF n°76, Janvier 2006.

<sup>23</sup> Joëlle VOISIN (coord.), Développement de la garde d'enfants, Rapport IGAS, mars 2009.

<sup>24</sup> Corinne PERRAUDIN, Muriel PUCCI, Activité des mères de jeunes enfants et organisation de la garde : des choix complexes et souvent contraints, RFAS N°1, 2008.

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> La loi n°2005-102 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

A ce titre, les parents d'enfants handicapés connaissent les mêmes difficultés que les autres familles concernant l'accès aux structures de garde, difficultés auxquelles se rajoute le handicap lui-même, qui s'avèrerait être un motif supplémentaire de défaut de solutions de garde non parentale. L'une des conséquences majeures de cette carence de solutions d'accueil régulier serait alors l'arrêt de l'activité professionnelle de l'un des parents.

Ces observations restent toutefois induites d'études localisées. Jusqu'à présent, l'évaluation précise de la réalité de l'accueil d'enfants handicapés au sein des structures d'accueil collectif de la petite enfance a toujours été très difficile à réaliser, dans la mesure où il n'existe pas en France, d'outil permettant de quantifier tant l'offre d'accueil que la demande des familles d'enfants handicapés. Cette carence a justement été l'objet de travaux, encore en cours, conduits par la Plate-forme nationale Grandir Ensemble<sup>27</sup>.

Une enquête par questionnaire conduite en 2008 sur le département de Loire Atlantique laisse apparaître que si, parmi les équipements répondants, 89 % des EAJE multi-accueil et 80 % des haltes-garderies accueillent ou ont accueilli au moins un enfant en situation de handicap, seulement 43 % des crèches collectives le déclarent ; « élément à mettre en perspective avec la réalité des difficultés des familles d'enfants handicapés à maintenir une activité professionnelle. Il semble donc, à la lecture de ces éléments, que les familles auraient ainsi plus recours à des modes d'accueil de type occasionnel »<sup>28</sup>. Cette même enquête montre que 55 % du nombre d'enfants concernés par cet accueil, se concentreraient seulement sur quelques équipements, dont 2 représentent à eux seuls un tiers de ces accueils. Plus précisément, durant l'année 2007, 25 % des EAJE du département déclarent accueillir un ou des enfants bénéficiaires de l'AEEH : 34 % des haltes-garderies, 28 % des multi-accueil, et seulement 2 % des crèches collectives du territoire. Le pourcentage de présence des enfants bénéficiaires de l'AEEH représenterait 2,33 % du public des établissements d'accueil du jeune enfant. Si l'on considère la concentration de plus d'un tiers des heures de présence dans deux des EAJE concernés, ce pourcentage retombe en réalité à 1,05 %. Une étude précédente conduite sur la ville de Paris en 2003 aboutissait à la même proportion concernant l'accueil en EAJE ordinaires<sup>29</sup>.

Se référant à d'autres études plus locales, les travaux de la Plate-forme Grandir Ensemble concluent à l'hypothèse d'un besoin d'accueil des enfants en situation de handicap 5 fois supérieur à l'offre existante actuellement en équipements ordinaires.

Si le défaut actuel de données à une plus large échelle empêche de vérifier cette hypothèse, force est de constater qu'un certain nombre de lieux d'accueil collectif spécifiques ont vu le jour en France ces dernières années, pouvant témoigner de besoins effectivement insatisfaits d'accès des familles à la garde de leurs jeunes enfants handicapés<sup>30</sup>. Le taux très important de réponses à l'appel d'offre récent de la CNAF relatif aux « mesures en faveur de l'accueil des enfants en situation de handicap »<sup>31</sup>, soit 377 projets portés par 70 Caf différentes, peut aussi s'interpréter en ce sens : 179 d'entre eux concernent les EAJE, et mobilisent 543 places, dont 365 nouvelles<sup>32</sup>.

---

<sup>27</sup> Plate-forme nationale Grandir Ensemble, Etude Nationale sur les conditions d'accès des enfants handicapés aux structures d'accueil collectif de la petite enfance, de loisirs ou de vacances (juin 2009), [[http://www.grandir-ensemble.net/spip/IMG/pdf/RAPPORT\\_FINAL\\_-Version\\_definitive\\_-\\_06\\_\\_11\\_JUIN\\_2009.pdf](http://www.grandir-ensemble.net/spip/IMG/pdf/RAPPORT_FINAL_-Version_definitive_-_06__11_JUIN_2009.pdf)] 01/2011

<sup>28</sup> Ibid. p. 33.

<sup>29</sup> Eric PLAISANCE et alii, Petite enfance et handicap, Dossier d'Etudes n°66 CNAF mars 2005.

<sup>30</sup> Ibid.

<sup>31</sup> Lettre circulaire n°2010-034 du 24 février 2010, Direction des politiques sociales et familiales, CNAF.

<sup>32</sup> Commission Action sociale, Etat des lieux et financement des projets s'inscrivant dans l'expérimentation favorisant l'accueil des enfants en situation de handicap, note du 16 novembre 2010.

### 3 – L'égalisation de l'accès aux modes de garde non familiale, au service de quelles finalités ?

Fortes de ces constats relatifs aux difficultés de certains ménages à accéder aux structures de garde de leurs jeunes enfants, différentes orientations ont été données depuis une dizaine d'années en faveur d'une prise en compte toute particulière de ces derniers. Dès 1998, la loi relative à la lutte contre les exclusions impose que "les modalités de fonctionnement des équipements et des services d'accueil des enfants de moins de 6 ans doivent faciliter l'accès aux enfants de familles rencontrant des difficultés du fait de leurs conditions de vie ou de travail ou encore en raison de la faiblesse de leurs ressources" (art. 141). Cette mesure devait permettre d'améliorer l'accès aux crèches pour les familles en difficultés, les mères isolées et les parents en voie d'insertion professionnelle. N'ayant pas connu de réelle effectivité, cet objectif a été réaffirmé par la loi du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux, qui pose l'obligation d'accueil des enfants non scolarisés de moins de 6 ans de parents bénéficiaires de minima sociaux qui travaillent ou suivent une formation rémunérée. La convention d'objectifs et de gestion CNAF-Etat 2009-2012, précisant la COG précédente 2009-2012, reprend aussi à son compte cette finalité à l'adresse « des enfants de familles en difficultés ou porteurs d'un handicap, des enfants de familles confrontées à des horaires atypiques ou en voie d'insertion professionnelle »<sup>33</sup>.

Cette problématique est aussi largement relayée par les différents rapports publics, et fait l'objet de diverses préconisations, dont l'analyse permet d'approcher plus spécifiquement la question de la direction normative donnée à l'égalisation de l'accès à la garde de la petite enfance ; une direction qui, explicite ou plus latente, vient inévitablement imprimer des effets sur son effectivité et ses modalités de mise en œuvre.

De manière très générale, la généralisation de l'accès aux modes de garde s'inscrit dans un objectif maintes fois affirmé d'accroissement ou de maintien du taux de natalité. L'offre de modes d'accueil semble en effet être un facteur déterminant susceptible d'intervenir dans le projet d'agrandissement de la famille, même si son effet sur la décision finale d'avoir un enfant reste moindre que les conditions économiques et sociales. Les recherches internationales ont de plus mis en lumière l'existence d'une corrélation entre les taux de fécondité et le taux d'activité des femmes. Négative avant 1996, cette relation est devenue depuis fortement positive. L'effet combiné de la disponibilité de l'offre d'accueil et du coût de la garde aurait un impact positif sur le taux de fécondité<sup>34</sup> ; un taux de fécondité lui-même facteur de stabilité de la structure démographique des pays et de maintien de leur productivité<sup>35</sup>.

Les interventions précoces en faveur de la petite enfance et le développement de l'offre de garde seraient aussi déterminantes dans les analyses relatives au développement du capital humain. Ces études mettent en exergue les mécanismes de formation des inégalités et, partant, cherchent à optimiser les politiques d'investissement dans les individus selon les étapes du cycle de vie. « *Les conditions de développement dans la petite enfance seraient particulièrement déterminantes de la situation des individus à l'âge adulte vis-à-vis de la santé, des compétences, de l'emploi, de la criminalité et des revenus* »<sup>36</sup>.

<sup>33</sup> Convention d'objectifs et de gestion 2009-2012, CNAF, p. 7.

<sup>34</sup> Michèle TABAROT et Carole LEPINE, Rapport sur le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance, Rapport au premier Ministre - La documentation française, Paris juillet 2008.

<sup>35</sup> Cf. Danièle BOYER et Delphine CHAUFFAUT, Retombées économiques des politiques d'accueil de la petite enfance Quelques approches récentes, Politiques sociales et familiales n°99, CNAF mars 2010.

<sup>36</sup> CONSEIL D'ANALYSE STRATEGIQUE, Droit d'accueil du jeune enfant, une double exigence quantitative et qualitative, Veille n°107, Paris - juillet 2008.

La modélisation du retour sur investissement en matière de capital humain insiste sur le caractère dynamique des inégalités et le caractère multiplicateur des investissements précoces : les conditions de développement dès le premier âge détermineraient les bénéfices tirés ultérieurement de l'éducation scolaire et de la formation tout au long de la vie.

Promotion du taux de fécondité ou développement du capital humain font partie des effets macro-économiques très globaux<sup>37</sup> attachés à la garde de la petite enfance, dont la validité est fortement dépendante des logiques sous-jacentes à leur modélisation, mais surtout de fait assez éloignés des préoccupations et pratiques quotidiennes de garde des jeunes enfants, qui nous intéressent plus spécifiquement dans cette étude. Nous nous proposons à ce titre de nous arrêter sur les finalités que l'on pourrait considérer comme plus directes ou plus communément formulées de cet accueil, en termes de « bénéfiques » attendus pour les enfants et les parents. On peut en faire une structuration triadique : le retour ou le maintien au travail des parents, le développement et la socialisation des enfants, et le soutien aux fonctions familiales.

### **31 - Le retour ou le maintien au travail des parents**

Le soutien à l'activité féminine, la réduction du chômage et plus récemment l'insertion des personnes éloignées du travail font partie des objectifs de la politique familiale historiquement liée de façon étroite à la politique de l'emploi.

C'est principalement à ce titre qu'a été instaurée la priorité d'accès en crèche des enfants de bénéficiaires de minima sociaux, une place par tranche de 20 places, devant leur être réservée. L'objectif est d'offrir à ces parents à la fois des « temps de répit », du temps pour se consacrer à la recherche d'emploi et l'assurance d'avoir un mode de garde en cas de reprise d'une activité. Cette mesure qui vise à faciliter l'insertion professionnelle des personnes éloignées de l'emploi est à rapprocher des mesures de lutte contre les trappes à pauvreté ou à inactivité. La garde des jeunes enfants entraîne en effet des coûts financiers et des difficultés d'organisation qui pourraient rendre le retour à l'emploi moins attractif<sup>38</sup>. Cela d'autant plus dans un contexte où la plupart des contrats de travail conclus sont des contrats précaires : 76,8 % des embauches dans le privé se font sous forme de contrat à durée déterminée<sup>39</sup>.

C'est surtout le retour ou le maintien en emploi des femmes qui est ciblé puisque leur activité est fortement impactée par la présence d'enfants en bas âge. Le taux d'activité des femmes est relativement élevé et atteint 82,3 % en 2006<sup>40</sup>. Toutefois, l'écart entre le taux d'emploi des femmes avec enfants ou sans enfants demeure important. Leurs priorités professionnelles sont liées, dès les premières années de la vie active, à leurs charges familiales, ce qui ne résulterait pas d'un véritable choix mais de « l'assignation à la sphère domestique » des femmes, et notamment des mères<sup>41</sup>.

---

<sup>37</sup> Cf. Danièle BOYER et Delphine CHAUFFAUT, op. cit.

<sup>38</sup> Anne EYDOUX, Marie-Thérèse LETABLIER, Samba SYLL, La conciliation vie professionnelle et vie familiale des personnes pauvres ou précaires, In, « Le rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale », La Documentation française, Paris, 2006.

<sup>39</sup> DARES, les mouvements de main d'œuvre en 2009, janvier 2011.

<sup>40</sup> Joëlle VOISIN, Op.Cit.

<sup>41</sup> Michèle TABAROT et Carole LEPINE, Op.Cit.

Si ces arbitrages ne sont pas purement financiers et tiennent aussi aux difficultés de conciliation ainsi qu'aux valeurs des mères à l'égard du travail et de la famille<sup>42</sup>, ils déterminent toutefois directement la position des femmes sur le marché de l'emploi. Elles travailleraient davantage dans les secteurs à bas salaires, ce qui réduirait d'autant les gains attendus de la reprise du travail lorsque de très jeunes enfants sont présents dans la famille. Les mères de jeunes enfants peu qualifiées, renoncent plus fréquemment à leur activité pour se consacrer à leurs enfants ; cela en particulier lorsqu'elles exercent un métier peu valorisé, peu rémunéré, avec des conditions de travail difficiles<sup>43</sup>. La mise en place de l'allocation parentale d'éducation, substituée par le complément de libre choix d'activité, a ainsi pu constituer « une opportunité » pour certaines mères en situation de précarité ou ayant de faibles revenus. Mais les congés parentaux, qui peuvent durer jusqu'à trois ans, affaibliraient d'autant le lien des femmes au marché du travail, et diminueraient leurs perspectives de carrière.

En effet, au-delà du seul retour et maintien en emploi, l'accès à la garde aurait aussi des conséquences sur l'évolution des carrières féminines. Les trajectoires professionnelles des femmes sont fortement marquées par la présence d'enfants en bas âges, ce qui explique en partie les écarts salariaux avec les hommes et l'inégalité des taux d'emploi entre les sexes. Les interruptions d'activité, de même que le recours au temps partiel, ralentissent l'évolution des rémunérations des femmes. Dès lors, améliorer l'accès aux modes de garde d'enfant serait un des moyens au service de l'égalité des genres, en permettant aux femmes de « s'extraire » de leur rôle de mère pour s'investir dans une carrière professionnelle<sup>44</sup>. L'accroissement des revenus liés à l'activité féminine contribuerait dans le même temps à la réduction de la pauvreté infantile<sup>45</sup>.

## 32 - Le développement et la socialisation des enfants

Dans le sillage hygiéniste, et placées sous le contrôle des services de Protection Maternelle et Infantile, les crèches représentent des lieux de prévention médico-sociale. Celle-ci se manifeste premièrement du fait de l'intervention de médecins, assurant l'examen médical d'admission obligatoire (pour les crèches de plus de 20 places). Le contrôle des vaccinations, les observations cliniques peuvent dès lors se présenter comme l'occasion de repérage et de relais à l'adresse des parents ou du médecin de famille.

Cette pratique se double d'un éventuel suivi préventif auprès d'enfants spécifiques repérés par les professionnels. Cette intervention médicale trouve un prolongement dans les pratiques des professionnels de la petite enfance, en charge de l'éducation à l'hygiène et de la promotion de la santé auprès des enfants et de leur famille (nutrition, sommeil, propreté, activité physique etc...). L'intervention de plus en plus généralisée de psychologues, auprès des équipes mais aussi auprès des enfants (observations) et des familles le désirant, vient compléter l'action préventive des structures d'accueil de la petite enfance, rangées parmi les acteurs de « prévention précoce ».

---

<sup>42</sup> Anne EYDOUX, 2006, op. cit.

<sup>43</sup> Ibid.

<sup>44</sup> Michèle TABAROT et Carole LEPINE, Op.cit

<sup>45</sup> Cf. notamment une étude récente qui conclue en ce sens, Eric MAURIN et Delphine ROY, L'effet de l'obtention d'une place en crèche sur le retour à l'emploi des mères et leur perception du développement de leurs enfants, CEPREMAP mai 2008 [[www.cepremap.ens.fr/depot/docweb/docweb0807.pdf](http://www.cepremap.ens.fr/depot/docweb/docweb0807.pdf)] 02/2011

Garantir de meilleures conditions d'accueil aux modes de garde n'est donc pas seulement un levier des politiques de l'emploi, c'est également le levier d'une politique d'égalité des chances et de lutte contre l'exclusion : plus précisément, le développement des modes collectifs de prise en charge des enfants serait au service d'une « bonne » socialisation primaire et du potentiel d'apprentissage de ceux-ci : dès 1982, le rapport Bouyala-Rousille<sup>46</sup> met l'accent sur l'importance de l'éveil et de la socialisation du jeune enfant accueilli dans les crèches. Il est en effet largement admis que les équipements collectifs remplissent une fonction à la fois éducative et sociale, permettant à leurs petits bénéficiaires d'initier des relations dans un groupe autre que familial, d'éprouver ses règles et ses codes, ainsi que de côtoyer des adultes différents de leurs parents. L'expérience d'accueil en EAJE présente aussi l'intérêt pour eux de découvrir un ensemble d'activités ludiques ou socioculturelles diversifiées censées stimuler leur curiosité, leurs compétences cognitives et leurs capacités psychomotrices.

Ces finalités générales de socialisation et de développement concernent aussi les enfants porteurs de handicap, dont l'accès aux structures de garde ordinaires est de plus en plus fréquemment préconisé : « *les besoins de l'enfant doivent être pris en compte en premier lieu dans le cadre des établissements d'accueil de la petite enfance ordinaires et non pas par le recours à des modes de garde spécifiques. La prise en charge précoce des enfants permet d'optimiser leurs chances d'autonomie et d'intégration* »<sup>47</sup>. Cet accueil au sein de collectivités de droit commun s'inscrit dans l'objectif de réduire les « *incapacités secondaires ou associées* »<sup>48</sup> d'enfants mis à la marge des institutions éducatives et scolaires ordinaires. L'intérêt pour l'enfant d'une telle intégration est en effet, et depuis plusieurs années, largement souligné par les études s'y intéressant : l'accueil en structure collective offrirait à l'enfant éveil, stimulation et échanges garants non seulement de sa socialisation, mais aussi d'une évolution parfois radicale des pronostics médicaux psychiatriques et/ou cognitifs<sup>49</sup>.

En 2006, le rapport Tabarot précise que la fréquentation de structures d'accueil aurait un effet d'autant plus important chez les enfants issus de familles défavorisées, et représenterait par là-même un moyen de lutter contre la reproduction des inégalités sociales. Le Conseil d'Analyse Stratégique reprend à son compte cette analyse : « *la privatisation de la prise en charge des petits enfants (i.e. la prise en charge le plus souvent par la mère) peut être un puissant mécanisme de reproduction intergénérationnelle des inégalités (métaphore de l'«hérité sociale») : l'accès des enfants aux crèches et à des établissements pré-scolaires de grande qualité est une mesure efficace en faveur de l'égalité des chances dont les plus défavorisés tirent les plus grands bénéfices* »<sup>50</sup>.

Cette évocation, discutable à bien des égards, du risque représenté par la garde maternelle s'appuie pourtant sur divers travaux récents de psychologie, neurobiologie et sciences cognitives établissant que les inégalités s'établiraient dès la petite enfance et qu'homogénéiser le milieu d'apprentissage dès l'âge préscolaire s'avèrerait être une dimension essentielle des politiques d'égalité des chances. L'empreinte précoce des modes de socialisation serait durablement déterminante dans le rapport au langage, aux apprentissages et aux institutions scolaires. Ces études considèrent que les grands écarts de capacités cognitives seraient en premier lieu corrélés au niveau d'éducation de la mère et au niveau de revenu familial.

---

<sup>46</sup> Nicole BOUYALA, Bernadette ROUSSILLE, L'enfant dans la vie. Une politique pour la petite enfance, Rapport au Secrétaire d'État à la Famille, Paris, La Documentation Française, 1982.

<sup>47</sup> Michèle TABAROT, op. cit. p. 120

<sup>48</sup> Eric PLAISANCE, op. cit. p. 14

<sup>49</sup> Centre Technique National Etudes et Recherches Handicaps et Inadaptations, Intégration du jeune handicapé en crèche et en maternelle, 2ème éd. 1988

Vanves[http://classiques.uqac.ca/contemporains/handicap\\_et\\_inadaptation/documents\\_CTNERHI/CTNERHI\\_158/CTNERHI\\_158.pdf](http://classiques.uqac.ca/contemporains/handicap_et_inadaptation/documents_CTNERHI/CTNERHI_158/CTNERHI_158.pdf)

<sup>50</sup> Conseil d'Analyse Stratégique - Note de Veille 2008, op. cit.

Dans cette perspective, « les moindres performances en la matière seraient à mettre en relation avec une faible capacité parentale de stimulation de l'enfant : interactions langagières plus réduites, activités de développement avec l'enfant faibles ou « inadéquates », « incohérence » des attitudes parentales conduisant à des formes d'insécurité subjective et de déséquilibre émotionnel »<sup>51</sup>. Dans le cadre de ces travaux, ce type de disposition serait lui-même déterminé par un bas niveau d'éducation, le faible revenu des parents, et les effets d'une condition économique difficile des familles, le « stress » habituellement lié à la précarité pouvant augmenter les risques de comportement parental inadéquat.

L'accueil collectif serait dès lors particulièrement bénéfique aux enfants des familles défavorisées, d'un point de vue cognitif, émotionnel et relationnel. « Il s'ensuit que ces dispositifs devraient, si l'on se place seulement dans une perspective coût/avantages, leur être principalement destinés. Une démarche de promotion de ces modes d'accueil auprès des familles doit être entreprise, dans le respect de la diversité des appartenances sociales et culturelles »<sup>52</sup>.

Cette évocation, discutable à bien des égards, du risque représenté par la garde maternelle s'appuie pourtant sur divers travaux récents de psychologie, neurobiologie et sciences cognitives établissant que les inégalités s'établiraient dès la petite enfance et qu'homogénéiser le milieu d'apprentissage dès l'âge préscolaire s'avèrerait être une dimension essentielle des politiques d'égalité des chances. L'empreinte précoce des modes de socialisation serait durablement déterminante dans le rapport au langage, aux apprentissages et aux institutions scolaires. Ces études considèrent que les grands écarts de capacités cognitives seraient en premier lieu corrélés au niveau d'éducation de la mère et au niveau de revenu familial. Dans cette perspective, « les moindres performances en la matière seraient à mettre en relation avec une faible capacité parentale de stimulation de l'enfant : interactions langagières plus réduites, activités de développement avec l'enfant faibles ou « inadéquates », « incohérence » des attitudes parentales conduisant à des formes d'insécurité subjective et de déséquilibre émotionnel ». Dans le cadre de ces travaux, ce type de disposition serait lui-même déterminée par un bas niveau d'éducation, le faible revenu des parents, et les effets d'une condition économique difficile des familles, le « stress » habituellement lié à la précarité pouvant augmenter les risques de comportement parental inadéquat.

L'accueil collectif serait dès lors particulièrement bénéfique aux enfants des familles défavorisées, d'un point de vue cognitif, émotionnel et relationnel. « Il s'ensuit que ces dispositifs devraient, si l'on se place seulement dans une perspective coût/avantages, leur être principalement destinés. Une démarche de promotion de ces modes d'accueil auprès des familles doit être entreprise, dans le respect de la diversité des appartenances sociales et culturelles ».

### **33 - Le soutien aux parents dans leur fonction éducative**

Directement finalisée par l'accueil de la prime enfance, l'action des EAJE s'élargit aussi à l'ensemble de la sphère familiale au travers du « soutien à la parentalité » devenu une référence transversale à tous les champs de l'action sociale, et corolaire incontournable à la prise en charge de l'enfant lui-même passant désormais aussi par « l'encouragement à l'implication des parents »<sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> Ibid.

<sup>52</sup> Ibid.

<sup>53</sup> CONSEIL D'ANALYSE STRATEGIQUE, La prévention précoce : entre acquis et controverses, quelles pistes pour l'action publique ? Note d'analyse n°205, décembre 2010.

Au contenu théorique et doctrinal instable, la notion de soutien à la parentalité est pour autant une finalité politique forte consacrée en 1989 par la Convention internationale sur les droits de l'enfant et plus récemment par le Conseil de l'Europe érigeant la « parentalité positive » comme objet de politiques publiques : « la parentalité positive se réfère à un comportement parental fondé sur l'intérêt supérieur de l'enfant qui vise à l'élever et à le responsabiliser, qui est non violent et lui fournit reconnaissance et assistance, en établissant un ensemble de repères favorisant son plein développement »<sup>54</sup>.

L'émergence du soutien à la parentalité se situe dans le sillage des évolutions structurelles d'un modèle familial se détachant de plus en plus du schéma nucléaire patriarcal classique. La notion de parentalité repose à ce titre sur l'idée d'égal investissement des deux parents, quels que soient leur sexuation et les aléas de leur couple, dans l'éducation des enfants. Les fonctions parentales y apparaissent moins en tant que positions symboliques du père et de la mère, mais sont inscrites dans une perspective d'acquisition de compétences ou de savoirs-faires ne relevant pas de qualités innées ou naturelles. La capacité à « être parent » y est prise en tant que relation subjective à l'enfant et concerne aussi les difficultés propres des adultes ainsi que leur situation sociale.

Le soutien à la parentalité s'affiche comme préoccupation universaliste : il s'adresse à toutes les familles dont il reconnaît la possible défaillance ou dysfonction, auxquels peuvent remédier des acquisitions de compétences par apprentissage. Les familles en difficultés économiques et sociales restent pour autant une cible singularisée de l'action : « la parentalité dans des conditions d'exclusion sociale, ou de risque d'exclusion sociale, peut s'avérer particulièrement difficile et une attention particulière devrait être portée aux besoins des enfants et des familles dans cette situation, spécialement pour ce qui est : aux principes d'équité et d'accessibilité qui devraient guider toute action »<sup>55</sup>. L'égalisation de l'accès à la garde non familiale de la petite enfance, en ce qu'elle représente un vecteur de rencontre entre familles et professionnels, d'information, de relais, s'inscrit directement dans cette perspective.

Une des spécificités de la logique de la parentalité réside de plus dans la décentration d'actions, focalisées jusqu'alors sur l'enfant, vers les parents eux-mêmes comme cible directe : « d'un questionnement sur la souffrance enfantine dans lequel le parent était cause ou moyen de cette souffrance, on est passé à un questionnement sur la souffrance parentale, en tant que telle »<sup>56</sup>. L'accueil des enfants en situation de handicap répond à cette inflexion, en tant qu'il est considéré comme participant de la mise en œuvre de ce qu'il est convenu d'appeler le « droit au répit » de parents englués dans un quotidien fait d'isolement et de sur-responsabilisation : « il faut rappeler à quel point les familles avec un enfant handicapé sont dramatiquement coupées de la vie sociale. À quel point ces parents sont confrontés, répétitivement, à l'occasion de toutes sortes de situations quotidiennes, au fait d'être exclus du groupe des parents [...] le partage de l'épreuve permet aux familles de sortir de l'isolement, et donc de diminuer les risques de « dysfonctionnement interactif » et d'éclatement familial »<sup>57</sup>. Le contact avec des institutions de 'droit commun', avec des parents d'enfants valides, et la possibilité de projeter l'avenir de leurs enfants dans un cadre 'normal' viendraient appuyer une parentalité particulièrement douloureuse et chargée de symptômes : « tels sont les aspects particuliers de la parentalité lorsque l'enfant porte un handicap : le traumatisme, la blessure narcissique, le deuil impossible de l'enfant imaginaire, un remaniement de l'identité, un risque de dépression ou de somatisations »<sup>58</sup>.

---

<sup>54</sup> Recommandation Rec (2006)19 du Comité des Ministres aux Etats membres relative aux politiques visant à soutenir une parentalité positive (adoptée par le Comité des Ministres le 13 décembre 2006, lors de la 983e réunion des Délégués des Ministres).

<sup>55</sup> Ibid.

<sup>56</sup> Marine BOISSON, Anne VERJUS, La parentalité, une action de citoyenneté, Une synthèse des travaux récents sur le lien familial et la fonction parentale (1993 – 2004), Dossier d'Etudes n°62, CNAF 2004.

<sup>57</sup> Simone KORF-SAUSSE, L'impact du handicap sur les processus de parentalité, Reliance n°26, 2007/4 Erès, p. 28

<sup>58</sup> Ibid p. 23



Cette logique se décline aussi à l'adresse de familles perçues comme « débordées » par une accumulation de problématiques et de remaniements venant peser sur leur disponibilité subjective à garder leurs enfants, ou venant appeler un soutien extra-familial, qu'il s'agisse par exemple de certaines familles primo-arrivantes (« la migration introduit du doute et des remises en question aussi bien implicites qu'explicites de l'exercice de la parentalité au quotidien »<sup>59</sup>) ou de parents isolés : « nombres de mères se retrouvent ainsi dans une situation où la précarité matérielle s'alimente à la crise relationnelle qu'elles subissent et au processus de désinsertion sociale qui l'accompagne[...] Le risque majeur de désocialisation passe alors par l'enfermement sur la relation à l'enfant, sur la situation d'assistée, et la progressive coupure avec tout ce qui autrefois faisait lien, les collègues, les voisins puis les proches que l'on voit de moins en moins et, bien sûr, le père de l'enfant lorsque celui-ci n'a pas disparu »<sup>60</sup>.

#### **4 – Difficultés et controverses relatives à l'égalisation effective de l'accès aux modes de garde**

L'égalité d'accueil des enfants, voire la priorité donnée à certains d'entre eux, font essentiellement l'objet d'orientations théoriques et juridiquement non contraignantes pour les acteurs de la petite enfance. Certaines d'entre elles ont pu faire l'objet de propositions plus opérationnelles, au travers notamment de la mise en place d'un numéro unique d'enregistrement des demandes au niveau des communes ou des communautés de communes censée favoriser l'attribution plus équitable des places ainsi que l'instauration de guichet unique d'instruction de ces demandes<sup>61</sup>. L'observation de leur effectivité n'est quant à elle pas systématique, puisqu'elle dépend des initiatives locales de mise en place de systèmes d'informations. Les degrés et modalités de mises en œuvre de ces préconisations, ainsi que les problématiques et questions qu'elles suscitent, sont donc pour l'heure relativement incertains.

L'insistance et la régularité des autorités publiques à les rappeler et à les argumenter pourraient toutefois s'entendre comme l'effet de difficultés ou réticences à leur mise en œuvre. Une série de travaux récents permettent en effet d'en dessiner quelques unes, que la présente étude aura à affiner et compléter.

#### **41 - Les déterminants de l'accueil du handicap : les différences de moyens à déployer plus que la différence des enfants eux-mêmes ?**

Les travaux conduits sous l'égide de la Plate-forme partenariale Grandir Ensemble mettent à jour qu'au-delà des freins liés aux représentations personnelles et à l'intégration de la différence, l'accueil des enfants porteurs de handicap renverrait principalement à une question de moyens.

---

<sup>59</sup> Marie-laure CADART, La vulnérabilité des mères seules en situation de migration, Dialogues n°163, 2004/1, Erès.

<sup>60</sup> Gérard NEYRAND, Monoparentalité et précarité, Empan n°60, 2005/4, Erès.

<sup>61</sup> Centre d'Analyse Stratégique - Rapport sur le service public de la petite enfance, n°8, La Documentation Française 2007.

Il s'agirait premièrement de moyens d'encadrement, quantitatif et qualitatif, dans une prise en charge considérée dans sa généralité comme plus lourde pour l'équipe, et de façon encore plus forte quand les enfants présentant d'importants troubles de la santé ; à ce titre, ce ne serait pas tant la lourdeur du handicap lui-même, mais plutôt celui de la prise en charge, qui constituerait un frein à l'accueil en EAJE ; plus particulièrement la prise en charge d'enfants présentant troubles de la santé nécessitant une surveillance et des soins individualisés, dispensés par des professionnels suffisamment informés et formés<sup>62</sup>.

Les difficultés de moyens renvoient aussi à l'adaptation des locaux d'accueil (rampes d'accès, portes coulissantes, accessibilité des espaces ludiques, adéquation du mobilier) ainsi qu'au fonctionnement même des équipements. La difficulté à trouver les solutions adaptées à la pleine participation des enfants handicapés serait récurrente pour les équipes, notamment dans la gestion du rythme des enfants handicapés au sein des activités. La question de l'âge se poserait à ce titre de façon générale, l'accueil des plus de 3 ans restant problématique en termes d'organisation du collectif. Dans cet ordre d'idées, la question du nombre total d'enfants accueillis sur la structure se présenterait aussi comme l'une des difficultés majeures pour l'accueil de publics handicapés. La plupart des organismes ayant mis en place un accueil adapté à l'accueil d'enfants en situation de handicap aurait travaillé à la réduction volontaire des effectifs<sup>63</sup>.

Parmi les freins plus latents à l'accueil des enfants porteurs de handicap figure la restriction de situations extrêmement hétérogènes les unes aux autres à une seule et même notion de « handicap ». Cette homogénéisation tend à dissimuler la complexité d'accueils chaque fois singuliers : handicaps sensoriels, moteurs, mentaux ou cognitifs, incommensurables, renvoient eux-mêmes à une grande variété de manifestations et de degrés appelant des modalités et projets d'accueil tout le temps différents. Des travaux d'évaluation mettent d'ailleurs en exergue les bénéfices individuels très inégaux de l'expérience d'accueil en milieu ordinaire en fonction du type de handicap des enfants concernés<sup>64</sup>.

Enfin, l'insuffisante prise en considération du temps de préparation des équipes pourrait être avancée en tant qu'entrave à l'accueil, ou à sa qualité : réflexion collective préalable, travail sur l'incidence subjective de l'accueil, délibération, se présenteraient comme des éléments déterminants pour l'implication professionnelle et l'intégration de l'enfant. Des chercheurs soulignent à ce titre la fonction symbolique particulière dévolue à la direction des équipements dans ce travail de préparation, en tant qu'interface entre les familles et les professionnels. On pourrait par inférence interroger les effets réels des procédures d'admission externalisées<sup>65</sup> sur l'accueil des enfants handicapés, considérées de façon ambivalente dès les années 1980 : « l'admission relève de la responsabilité de la directrice. Mais il semble qu'un nouveau règlement tende à remettre dangereusement en question cette responsabilité: il est beaucoup à craindre que la décision d'admission des enfants handicapés dépende d'une commission qui ne connaît ni le cas, ni l'histoire de l'enfant, ni les motivations ou les réticences de l'équipe de la crèche »<sup>66</sup>.

---

<sup>62</sup> Plate-forme nationale Grandir Ensemble, op. cit.

<sup>63</sup> Ibid.

<sup>64</sup> B. ROSE et D. DOUMONT, Quelle intégration de l'enfant en situation de handicap dans les milieux d'accueil ? Dossier technique n°07-45, UCL RESO, Université catholique de Louvain, septembre 2007 [<http://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/reso/documents/dos45.pdf>] 11/2011

<sup>65</sup> Admissions prononcées non plus par la direction, et mais par une autre instance décisionnelle souvent mutualisée à plusieurs équipements.

<sup>66</sup> Centre Technique National Etudes et Recherches Handicaps. et Inadaptations, 1988, op. cit. p. 33.

## 42 - L'accès des parents sans emploi ou travailleurs atypiques, tendu entre référentiel normatif de la petite enfance et contraintes organisationnelles

Un certain nombre d'EAJE, en particulier proposant de l'accueil régulier, affichent encore aujourd'hui une priorité d'accès aux enfants dont le ou les parents travaillent à temps complet, à l'instar d'ailleurs de leurs services périscolaires (obligation règlementaire relative aux bénéficiaires du RSA mise à part). Si cette orientation, battage médiatique aidant, peut être lue comme une disposition clientéliste, qui plus est dans un secteur d'action à forte portée électorale, elle renvoie aussi plus fondamentalement à une évolution historique des crèches, passées depuis les années 1970 d'un référentiel d'assistance médico-sociale à un soutien aux politiques de l'emploi : l'égalité d'accès en crèche s'y entend comme une égalité devant la réalisation du risque « travail », rendant objectivement les parents indisponibles à la garde de leur enfant.

Les incitations, à l'élargissement du spectre du public prioritaire des EAJE, viennent donc interroger les coordonnées normatives de ce secteur d'action, invité à adapter ses logiques décisionnelles ainsi que ses modalités consécutives de fonctionnement. Une étude conduite en 2009 sur quelques EAJE conclue à une multiplication des critères affichés d'admission : « Les critères d'attribution des places explicites et affichés sont relativement proches dans toutes les structures municipales enquêtées (...) À quelques variations de niveau de priorité près, ils reposent tous sur : le lieu de résidence, la date d'inscription (avec une priorité accordée aux demandes les plus anciennes), la caractéristique de la demande (jours, horaires), l'activité des parents, la fratrie déjà accueillie dans la structure, les naissances multiples et parfois le rang de l'enfant, le handicap et la monoparentalité »<sup>67</sup>. Cette variété de critères soulève la question de leur hiérarchisation dans le cours effectif de la décision, ainsi des types et degrés de contraintes venant l'influencer : contexte de saturation des équipements, équilibre de la structure d'âge du public accueilli, niveau d'urgence du besoin familial, qualification de l'équipe etc... Au bout du compte, cet arbitrage incertain, qu'il s'agira justement d'investiguer plus précisément dans le cadre de ce travail, semblerait aboutir lui aussi à privilégier dans les faits les familles en emploi : « les critères d'attribution le plus souvent mobilisés semblent en pratique donner implicitement la priorité aux parents les plus actifs et paraissent limiter l'accès à d'autres profils de parents »<sup>68</sup>.

Parmi les hypothèses explicatives de ce résultat figurerait la recherche d'optimisation des taux d'occupation<sup>69</sup>: les EAJE seraient enclins à assurer cette optimisation par l'accueil préférentiel d'enfants à temps plein et présents de manière stable, les admissions à temps partiel représentant dès lors davantage une variable d'ajustement comptable<sup>70</sup>. A l'occasion d'une étude locale menée par notre équipe en 2010, la problématique du taux d'occupation réel a aussi été évoquée par les directions, mais moins en termes comptables, qu'en termes organisationnels : plus disponibles à la garde de leur enfants, les parents sans emploi ou travaillant sous conditions atypiques feraient un usage irrégulier de leur place, à la différence des parents actifs 'typiques', d'autant plus quand ils bénéficient d'un temps d'accueil important : refus de dernière minute de la place vacante attribuée, arrivées tardives, absences fréquentes de courte durée, ou départs à plus long terme non annoncés.

<sup>67</sup> MICHEAU J., MOLIÈRE E., OHNEISER S., CHAZAL J., Les modes d'organisation des crèches collectives et les métiers de la petite enfance, Etudes et résultats n°732, DREES juillet 2010, p. 2.

<sup>68</sup> Ibid.

<sup>69</sup> Le taux d'occupation de 70 % étant imposé par les Caf dans le cadre des Contrats Enfance Jeunesse conclus avec les municipalités, qui concernent 1 EAJE sur 2

<sup>70</sup> MICHEAU J., MOLIÈRE E., OHNEISER S., CHAZAL J., op. cit. p.3

### 43 - La « spirale de l'emploi atypique »

Le besoin de garde des enfants à des horaires atypiques est peu pris en compte et repose essentiellement sur la garde individuelle, plus flexible que l'accueil collectif puisque négociée directement avec les parents. Pour répondre à ce besoin de garde d'enfants à des horaires décalés et/ou ponctuels, des initiatives locales ont aussi été développées ; elles prennent la forme de crèches collectives aux horaires étendus ou de structures d'intervention au domicile des parents<sup>71</sup>. L'objet de ces initiatives est d'assurer un service d'accueil à des horaires où les modes de gardes traditionnels ne fonctionnent pas, cela à un tarif accessible aux familles modestes.

Ces structures facilitent effectivement la conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale des ménages à faibles revenus travaillant à des horaires atypiques ; toutefois elles déversent sur les professionnelles de la petite enfance cette difficulté, risquant de conduire à une « spirale de la conciliation »<sup>72</sup>. Certaines professionnelles acceptent relativement bien ces contraintes, compensées par la satisfaction procurée par le travail en structures innovantes, peu routinières et « utiles à la société » alors que pour d'autres ce choix apparaît plus contraint<sup>73</sup>. Les assistantes maternelles habitant dans des territoires où la demande de garde est inférieure à l'offre de garde sont elles-aussi « contraintes » d'accepter les conditions de travail fixées par les parents.

### 44 - L'égalité d'accès, pour quoi faire ?

Si les différentes finalités portées par l'égalisation de l'accès aux EAJE semblent assez explicites, la question de leur articulation dans l'action reste posée. En effet, aide au maintien dans l'emploi des mères, socialisation des enfants, et soutien à la parentalité, loin de conjuguer harmonieusement, présentent une diversité de hiérarchisations possibles, ainsi que de contradictions, ayant inévitablement des effets sur le degré et les modalités de mise en œuvre de l'égalité d'accès.

A défaut d'être établie, leur articulation dépend éminemment des pratiques spécifiques déployées dans les équipements d'accueil du jeune enfant, ainsi que de leur positionnement à l'égard des logiques politiques territoriales. Objectifs affichés, procédures d'admission, tension entre offre et demande de garde, critères réels d'attribution, et modalités de prise en charge au quotidien se combineront diversement dans la production de coordonnées normatives et professionnelles dont il s'est agi justement, dans cette étude, de saisir les implications en termes d'égalisation de l'accueil en EAJE.

## 5 – Positionnement méthodologique de l'étude

L'objet de cette étude est de mieux appréhender les publics accueillis dans les EAJE, de repérer les logiques de leur admission et les effets de ces logiques sur les pratiques d'accueil au quotidien; cette intention s'inscrit dans le prolongement des incitations nationales à ouvrir davantage les équipements à aux familles qui rencontrent plus de difficultés pour faire garder leurs enfants.

---

<sup>71</sup> Claude MARTIN, Blanche LE BIHAN, Arnaud CAMPEON, Guillaume GARDIN, op. cit.

<sup>72</sup> Anne EYDOUX, Op.cit

<sup>73</sup> Ibid.

## 51 – Précision de la problématique de l'étude

L'analyse a consisté à dégager les invariants et les singularités relatives à la mise en œuvre de l'accueil d'une diversité de publics, ainsi qu'à identifier ses facteurs de contraintes, à travers trois axes de questionnements principaux : les caractéristiques des publics accueillis en EAJE, les modalités d'attribution des places, et les pratiques d'accueil au quotidien. Ces interrogations s'articulent les unes aux autres et ne peuvent être abordées indépendamment, tant chacune d'entre elles donne une partie des clés de lecture des suivantes. L'analyse proposée a consisté à faire dialoguer ces trois dimensions.

L'identification des enfants accueillis dans les EAJE vient nécessairement interroger ce qui se trouve en amont, c'est-à-dire la demande d'accueil effective des familles pour chaque équipement, et les politiques et pratiques d'attribution des places au regard de cette demande. Cette identification dépend aussi des 'lectures' professionnelles de ces publics à l'occasion des pratiques d'accueil au quotidien. Existe-t-il des écarts entre leurs caractéristiques 'prescrites', leurs caractéristiques 'imaginaires' (représentations) et leurs caractéristiques 'effectives' ? Comment s'expriment ces écarts ? Quelles interprétations peut-on en faire ? Sont-elles susceptibles d'éclairer autrement la problématique publique de l'accueil prioritaire, et les réponses qui lui sont faites ?

L'attribution des places mobilise des procédures de traitement de la demande, instituant des modes de priorisation en fonction des différentes contraintes qui pèsent sur les équipements (préconisations nationales, environnement local, pression de la demande, projet pédagogique...). De plus, les systèmes d'attribution des places, les priorités données, les modes d'organisation pour traiter les demandes (internalisés ou externalisés), les formes de constitution et de mise à jour des listes d'attente, influent sur la structure effective des publics accueillis. Peut-on déceler des logiques sous-jacentes aux différentes modalités d'admission ? Au service de quoi sont-elles mobilisées ? Quels effets en sont attendus ? Ont-elles des impacts sur les pratiques professionnelles déployées dans les équipements ?

Ces pratiques d'accueil sont enfin logiquement « travaillées » par la rencontre entre la demande des familles et les procédés d'attribution. L'étude a permis d'établir une lecture de ces pratiques professionnelles, les façons dont elles sont questionnées, voir remaniées, pour répondre aux différentes catégories d'enfants accueillis et aux sollicitations des familles. Elle a aussi tenté de dégager, comment elles peuvent, par des effets de rétroaction, avoir une incidence sur la chaîne d'attribution des places. L'accueil du public 'atypique' se traduit-il par une évolution des pratiques professionnelles au sein des équipements ? Dans quels registres d'action (organisation du travail, développement et socialisation des enfants, soutien aux fonctions familiales etc...) ? Ces évolutions entraînent-elles une inflexion des finalités historiques de la garde de la petite enfance ? Cette modification est-elle soutenable dans le cadre des contraintes gestionnaires imposées aux établissements (contraintes de performance et de niveau d'encadrement notamment) ?

## 52 – Réalisation de l'enquête

L'étude s'est appuyée sur une enquête conduite auprès de 10 équipements situés sur le territoire métropolitain, et bénéficiant du financement de la Caf au titre de la PSU. L'échantillon des établissements rencontrés n'est représentatif à aucun égard, mais constitue davantage un ensemble diversifié d'expériences, choisies de façon raisonnée.

Les critères principaux retenus pour la composition de l'échantillon ont été :

- ↳ Le type de l'activité : il s'agit de la distinction entre l'accueil régulier (crèches), l'accueil occasionnel (haltes-garderies), et le multi-accueil. Cette variable étant susceptible de mettre en regard des modalités et pratiques d'accueils très différentes, et dans le même temps éventuellement sujettes à hybridation du fait des possibilités offertes par la PSU d'accueil à temps partiel voire très partiel.
- ↳ La capacité d'accueil : la distinction en termes de capacité d'accueil apparaît elle-aussi judicieuse, celle-ci venant à l'évidence influencer sur les modes d'organisation des structures, sur le vécu de l'équilibre des publics accueillis, ainsi que sur les pratiques professionnelles à l'adresse des enfants et de leurs familles ;
- ↳ Le statut juridique de l'équipement : cette variable est relative à la gestion des équipements soit, publique, associative ou privée. Sa prise en compte semble opportune puisqu'elle autorise une lecture des divergences et convergence de mise en œuvre de l'accueil atypique, ainsi que de son intégration aux projets des équipements en fonction de leur nature ;
- ↳ L'« atypicité » ou au contraire la « typicité » affichée par l'équipement : parmi les équipements sélectionnés figurent à cet effet deux EAJE à horaires étendus, dont une entreprise de crèche, plusieurs EAJE situés en quartier prioritaire de la politique de la ville, un EAJE favorisant l'accueil des enfants porteurs de handicap et un équipement accueillant des enfants dont les parents sont en insertion professionnelle.

Principales caractéristiques des équipements constituant l'échantillon :

	Type d'accueil	Statut de l'EAJE	Capacité d'accueil
Monographie n°1	Multi-accueil	Associatif	35 places
Monographie n°2	Multi-accueil	Municipal	95 places
Monographie n°3	Multi-accueil	Municipal	42 places
Monographie n°4	Halte-garderie	Municipal	30 places
Monographie n°5	Multi-accueil	Municipal	56 places
Monographie n°6	Multi-accueil	Associatif	25 places
Monographie n°7	Halte-garderie	Associatif	20 places
Monographie n°8	Crèche collective	Associatif	17 places
Monographie n°9	Multi-accueil	Associatif	54 places
Monographie n°10	Multi-accueil	Entreprise	60 places

L'enquête a été conduite de façon identique sur chacun des dix sites retenus. Elle s'est appuyée sur une série d'entretiens semi-directifs, animés par deux consultants, et principalement conduits auprès des professionnels travaillant dans les équipements, soit pour chaque site :

- ⇒ Deux entretiens collectifs auprès d'un groupe de professionnels travaillant dans l'équipement sélectionné : ce groupe était composé de volontaires, représentant différentes professionnalités exercées dans la structure (puéricultrices, auxiliaires de puériculture, éducateurs de jeunes enfants, agents administratifs, agents techniques). L'équipe a été rencontrée à deux reprises, à environ un mois d'intervalle, à l'occasion de séances de 2 heures chacune.

⇒ Deux entretiens avec la directrice de l'équipement, ou le cas échéant l'équipe de direction, ont été conduits eux-aussi à environ un mois d'intervalle.

Le fait de doubler ces rencontres a permis d'initier une relation d'entretien susceptible de permettre aux professionnels d'élaborer autour de pratiques dont on sait la difficile énonciation, à l'instar de l'ensemble des pratiques du secteur social et médico-social. Le premier entretien de chaque établissement a eu lieu en « aveugle », soit sans connaissance particulière de l'équipement de la part des enquêteurs. Ces entretiens ont été l'occasion d'une approche générale de la problématique de l'étude ; ils ont aussi permis de recueillir différentes sources de données existantes contenues notamment dans les rapports d'activité, projets d'équipements, règlements de fonctionnement, etc... Les deuxièmes entretiens, alimentés d'un travail sur ces documents, ont visé à affiner certaines questions particulières, et à les mettre à l'épreuve de la pratique : ces entretiens ont notamment pris appui sur le récit d'une journée de travail récente. L'objet des différents entretiens n'était pas explicitement les publics « atypiques », mais plus globalement l'économie générale des équipements, leurs fonctionnements, leurs modalités d'admission, leurs usagers, d'où la question de l'atypicité a été inférée.

Ces entrevues ont été complétées par une série d'entretiens 'périphériques', avec divers interlocuteurs impliqués dans le fonctionnement de l'équipement : psychologues; représentant gestionnaire de l'équipement en fonction de sa nature (membre du conseil d'administration, chef de service Petite Enfance etc...) ; élu(e) municipal(e) ou un chef de service Petite Enfance des villes sur lesquelles sont implantés les équipements ; parents délégués de l'EAJE (représentants élus, siégeant au conseil de crèche...) ; professionnels du service ou organisme de centralisation de l'information et/ou l'inscription et/ou l'admission ; ainsi qu'avec des partenaires importants des structures (professionnel(le)s de la Protection maternelle et infantile compétente sur le territoire de l'équipement; professionnel(l)s du CAMPS compétent sur le territoire de l'équipement). L'effectivité de ces rencontres a dépendu de la configuration des équipements, tout comme de la représentation ou de la disponibilité de certaines spécialités. Dans la mesure du possible certains entretiens prévus ont été remplacés par la rencontre d'autres types de professionnels, responsables notamment de Lieux d'accueil parent enfant, ou de Relais Assistantes Maternelles... En revanche, il convient de souligner la forte mobilisation des partenaires médico-sociaux, professionnels de PMI ou de CAMSP, très coopérants, nous recevant pour certains d'entre eux au sein de l'ensemble de leur équipe. Cette forte coopération témoigne à la fois de la force des relations partenariales établies, mais aussi de l'intérêt de ces acteurs à l'égard de l'enquête réalisée.

## 53 – Structure générale des monographies

Les monographies rassemblées dans un rapport annexe ont été réalisées à partir des entretiens et des divers documents recueillis (règlements, projets d'équipement et rapport d'activités). Chacune des dix est structurée identiquement :

### ↳ PRESENTATION DES EQUIPEMENTS

- ◆ Les grandes caractéristiques de l'EAJE
- ◆ Le contexte communal de l'offre d'accueil\*
- ◆ La situation territoriale\*\*

## ↳ LOGIQUES D'ADMISSION ET PUBLICS ACCUEILLIS

- ◆ La demande d'accueil
  - Les modalités d'enregistrement de la demande
  - Lecture des besoins et des préférences parentales
- ◆ Critères formels de l'admission
  - Hiérarchisation théorique des priorités
  - Origines et justifications des critères existants
- ◆ La décision d'admission en pratique
  - La procédure d'admission
  - L'application des critères d'attribution et les ressorts de leur ajustement informel
  - Les modalités d'accueil
  - La gestion de la liste d'attente

## ↳ PRATIQUES D'ACCUEIL AU QUOTIDIEN : EVOLUTIONS ET REMANIEMENTS DES PUBLICS ACCUEILLIS

- ◆ Les grandes formes de l'organisation du travail
  - Composition de l'équipe professionnelle et répartition des fonctions
  - Actualité et évolutions de l'exercice des fonctions de direction
  - La dynamique des pratiques d'accueil des enfants
- ◆ Les catégories de lecture des publics issues des pratiques professionnelles

## ↳ SYNTHÈSE : LA DIVERSITÉ DU PUBLIC : EFFECTIVITÉS, MOTEURS ET OBSTACLES

- ◆ Des logiques formelles de l'admission au public effectif accueilli dans l'équipement
- ◆ Retour sur les catégories de la politique familiale
  - L'accueil des enfants vivant au sein de foyers monoparentaux
  - L'accueil des enfants dont les parents sont en insertion professionnelle
  - L'accueil des enfants en situation de handicap

*\* Les données fournies par les acteurs en constituent la source principale, les données à l'échelle communale et infra-communale n'étant pas couramment exploitées au niveau national. Seules les capacités des EAJE et des assistantes maternelles agréées ont été prises en considération, le potentiel d'accueil de ces dernières ayant été déduit d'une estimation d'agrément de 3 places chacune (à défaut de données plus précises). Le rapport effectué entre capacité potentielle d'accueil et population des 0-3 ans est donc à lire avec précaution, produit ici essentiellement aux fins de positionnement des dix équipements les uns par rapport aux autres : il ne prend pas en compte la garde à domicile, et il ne correspond pas au calcul de « capacité théorique d'accueil » de la CNAF beaucoup plus élaboré mais n'existant pas à l'échelle infra départementale.*

*\*\* Sa description s'appuie essentiellement sur les données du recensement INSEE 2008, complétées des chiffres d'activités Caf par communes. Une synthèse de l'ensemble de ces informations quantitatives figure en annexe de ce document.*



## **1 – La demande d'accueil**

### **11 – Les grandes formes d'enregistrement de la demande**

La demande d'accueil au sein des équipements municipaux fait très généralement l'objet d'une centralisation : centralisation physique dans le cadre d'un guichet unique de réception des demandes, dont disposent 6 des 10 villes concernées par l'enquête ; centralisation immatérielle, via l'enregistrement dans un logiciel commun des demandes recueillies localement par chaque directrice, pour 3 autres villes. La centralisation vient répondre à un souci d'harmonisation des modalités d'enregistrement de la demande ainsi que des décisions d'attribution. Elle s'inscrit de plus dans une volonté d'information et d'orientation de familles présentées comme « perdues dans les différents modes de garde »<sup>74</sup>. Dans certaines villes, un véritable travail de réorientation de la demande est proposé, afin de la rendre adéquate au regard de l'offre proposée dont la variété semble assez méconnue des parents : « les familles ont besoin d'un mode de garde et pas forcément d'une place en crèche »<sup>75</sup>.

Dans tous les équipements associatifs rencontrés, les demandes sont réceptionnées de façon interne, par les directrices. Une coordination partenariale avec les services municipaux existe toutefois systématiquement, au travers du partage des listes d'attentes destinées à identifier les 'doublons', de l'information mutuelle sur les refus d'accueil, ou d'orientations qui peuvent d'ailleurs donner lieu à l'anticipation stratégique de certaines structures associatives : « je boucle ma liste avant les admissions municipales, parce que sinon ils ont tendance à nous orienter toutes les familles qu'ils considèrent 'difficiles' »<sup>76</sup>.

Dans le cadre du multi-accueil d'entreprise<sup>77</sup>, l'enregistrement et l'instruction des demandes varient en fonction des souhaits des sociétés réservataires : si certaines délèguent ces fonctions à la directrice, d'autres la confient à leur service interne de ressources humaines. Dans ce deuxième cas, la directrice ne rencontre les familles qu'à l'occasion de leur admission finale.

Les demandes sont recevables de façon assez homogène, à partir du 3ème ou du 6ème mois de grossesse ; dans une des villes, caractérisée par une pénurie notable d'offre d'accueil, et un effectif populationnel très important, celles-ci ne sont toutefois recevables qu'au plus tôt 6 mois avant la date d'accueil souhaitée<sup>78</sup>, afin de réguler la taille de la liste d'attente.

Les informations fournies par les familles à l'occasion de la formulation de leur demande sont quasiment identiques d'un équipement à l'autre : il s'agit toujours des documents classiques relatifs à l'identité et à la composition de la famille, à sa domiciliation, à l'âge et à la santé de l'enfant selon qu'il soit déjà né ou à naître, au quotient familial Caf.

---

<sup>74</sup> Monographie n° 1

<sup>75</sup> Monographie n° 4

<sup>76</sup> Monographie n° 8.

<sup>77</sup> Monographie n° 10

<sup>78</sup> Monographie n° 9

D'autres renseignements peuvent être nécessaires, en fonction des critères formels de priorité d'admission, notamment quant à la situation d'emploi ou de recherche d'emploi des parents qui peut être justifiable sur attestations. Dans certaines structures, ces informations sont complétées par des éléments plus singuliers relatifs aux difficultés rencontrées par les familles : « dans le dossier, il y a une rubrique 'observations', où les familles peuvent évoquer les problèmes particuliers qu'ils traversent... Ils ne la remplissent pas forcément eux-mêmes, alors on discute avec eux pour les aider »<sup>79</sup>. Sans être formalisée sous forme d'entrée dans le dossier, la dimension singulière et subjective de la demande semble pourtant être toujours convoquée, par les directrices ou les agents chargés de sa centralisation.

Le cœur du dossier de demande concerne enfin la configuration des souhaits d'accueil : durée hebdomadaire ou mensuelle, nombre de séquences, horaires, type d'accueil (collectif, familial/régulier ou occasionnel), équipement choisi. Ce dernier détail tend toutefois à disparaître, du fait de la logique de centralisation et de répartition des attributions, dont les différentes contraintes permettent de moins en moins de satisfaire systématiquement le choix d'un EAJE en particulier : « on ne demande même plus quel équipement ils préfèrent, puisqu'on n'arrive de moins en moins à répondre à ce type de souhait »<sup>80</sup>; il reste plus facilement actualisable dans le cadre de l'accueil en halte-garderie ou occasionnel<sup>81</sup>, qui conserve une logique de quartier. Les demandes correspondantes sont pour leur part renseignées moins précisément que celles concernant l'accueil régulier<sup>82</sup>: une demande de principe est formulée par les parents, sa précision en termes de jours et créneaux d'accueil étant différée au moment de la finalisation des plannings d'accueil. Ils sont en effet très souvent inscrits dans les « trous » du planning d'accueil régulier, et impliquent un ajustement complexe. De plus, souvent associé à l'inactivité ou au chômage d'un ou des parents, ce type d'accueil est considéré comme plus facilement ajustable à la disponibilité effective des équipements.

Une fois leur demande enregistrée, les parents ont très généralement à confirmer leur attente, à une fréquence toutefois variable d'une structure à l'autre : tous les deux à trois mois pour la plupart, à la naissance de l'enfant pour deux d'entre elles. Ces rappels concernent essentiellement les demandes d'accueil régulier et ne sont pas exigés dans le cadre occasionnel ou halte-garderie qui implique très peu d'attente. Cette exigence vise l'actualisation fréquente de la liste d'attente ; elle semble de plus renvoyer à une forme générale de pudeur quant à l'évolution de la situation familiale : « une fois, ça m'est arrivé de proposer une place à une famille dont l'enfant était décédé... Je ne veux plus jamais revivre ça »<sup>83</sup>. Enfin, dans deux structures, les confirmations régulières semblent aussi s'inscrire dans l'instauration d'une relation avec les familles, qui irait au delà d'une seule attente de prestation : « ça vient 'poser' que la famille est en demande d'accueil »<sup>84</sup> ; « je leur dis, appelez-moi, une fois par mois, plus souvent si vous voulez ! C'est comme ça que j'ai les familles en tête, que je les connais et que je me souviens d'elles »<sup>85</sup>.

---

<sup>79</sup> Monographie n°9

<sup>80</sup> Monographie n°5

<sup>81</sup> Halte-garderie et accueil occasionnel sont entendus ici de façon similaire, en tant qu'accueil à temps très partiels (une demi à 5 demi journée par semaine) : nous reviendrons plus loin sur leur définition précise, variable d'un équipement à l'autre.

<sup>82</sup> L'accueil régulier est ici entendu très globalement comme un accueil constant qui concerne des temps d'accueil hebdomadaires importants (du mi-temps au temps plein) : nous reviendrons plus loin sur sa définition précise, variable d'un équipement à l'autre.

<sup>83</sup> Monographie n°8

<sup>84</sup> Monographie n°2

<sup>85</sup> Monographie n°8

## 12 – Une demande exigeante et inquiète

La demande parentale est présentée comme oscillant entre une exigence de réalisation de droit, et une inquiétude de ne pas trouver de réponse. Cette exigence de 'résultat' que repèrent nombre de professionnels trouverait son ressort dans l'évolution du rapport des usagers à la chose publique, prenant progressivement la forme d'une attente de satisfaction individuelle : « aujourd'hui l'utilisateur quand il paye ses impôts, il considère que la collectivité doit prendre en charge tous ses problèmes. C'est un grand changement. Il veut des réponses de la collectivité, et des réponses de proximité. Ce changement philosophique participe à l'évolution de la fonction politique... L'utilisateur-individu fait la politique de demain. Il veut que les réponses viennent tout de suite... On demande au politique un rôle de magicien : ' Je ne peux pas répondre à tout', ' Peut importe répondez moi à moi' ! »<sup>86</sup>. Cette attente de satisfaction, est par ailleurs stimulée par la crainte des parents de ne pas trouver de place, présentés comme « stressés, et cela quelque soit le motif du besoin de garde, le travail ou l'obtention de temps pour soi »<sup>87</sup>.

Un bémol est cependant glissé dans ce repérage, la tonalité de la demande variant selon qu'elle s'adresserait à des lieux de recueil centralisés, ou directement auprès des équipements. Dans le seconds cas, la demande d'accueil prendrait davantage la forme d'une sollicitation, voire même d'une supplique : « les parents arrivent très sagement et parfois dépités »<sup>88</sup>. Lorsqu'ils s'adressent aux directrices des équipements, les parents se trouvent en effet directement en situation relationnelle avec la personne qui, d'une part participera à porter leur demande, mais qui encore sera éventuellement responsable de la prise en charge de « la prune de leurs yeux ». Cette modalité induit une forme de personnalisation conférant à la demande un autre statut que celui de la seule attente prestataire. Cette dimension d'interlocution n'est pas convoquée par les modalités d'enregistrement et de traitement centralisés, au travers desquelles les parents ne sont représentés que par leur dossier, sans la possibilité de rencontrer ni d'exprimer directement leur attente à des interlocuteurs en prise avec l'accueil, exacerbant ainsi leur sentiment de pression: « ils viennent prendre des nouvelles de leur dossier, on dit qu'on ne sait pas, et on pleure avec eux... Les permanences servent surtout à gérer les mécontentements et la frustration »<sup>89</sup>. Les effets équivoques des guichets sont à ce titre notés par certains acteurs municipaux, évaluant leur efficacité relative ne serait-ce que dans l'orientation et l'information des familles : « lorsque les parents arrivent du guichet, ils sont censés avoir arrêté leur choix, et seulement venir construire leur dossier, et en fait on se rend compte que beaucoup hésitent encore, ne savent pas trop... Que 'quelque chose' ne s'est pas fait pendant les permanences »<sup>90</sup>.

Cette dimension d'interlocution est aussi mise en avant par les institutions liées au handicap, comme venant déterminer l'accessibilité des familles qu'ils orientent vers les EAJE : si certains constatent que la centralisation des demandes a pu faciliter cet accès, c'est notamment dans la mesure où ils disposent désormais de contacts privilégiés avec les chefs ou médecins de service municipaux qui s'investissent de leur demande ; à défaut d'un tel contact, les services médico-sociaux préfèrent continuer à solliciter personnellement les directrices de leur réseau : « c'est un peu difficile ce guichet... L'accès en crèche pour le handicap, c'est surtout une histoire de rencontre »<sup>91</sup>.

---

<sup>86</sup> Monographie n° 4

<sup>87</sup> Monographie n° 7

<sup>88</sup> Monographie n° 1

<sup>89</sup> Monographie n° 7

<sup>90</sup> Ibid.

<sup>91</sup> Monographie n° 5

### 13 – Une demande d'accueil régulier à l'intensité et à la forme évolutives

Quantitativement, la demande d'accueil en EAJE est présentée comme toujours supérieure à l'offre disponible, quelle que soit la capacité de cette offre et son rapport à la population des 0-3 ans sur le territoire; la valeur de cette capacité ne constitue en effet une clé de lecture pertinente qu'associée au taux d'emploi des femmes sur le territoire, ainsi qu'à un grand nombre de variables contextuelles. Les données relatives à la demande ne sont toutefois que rarement exploitées, au niveau des équipements comme au niveau des services municipaux, pour lesquels l'observation sociale de la demande d'accueil figure toutefois un projet à court terme. Cette faible exploitation concerne d'ailleurs aussi les données d'activité.

Dans plusieurs villes, les services municipaux soulignent leur difficulté d'anticipation, la dimension quantitative n'étant pas suffisante pour apprécier une demande parentale qui, sur le plan qualitatif, évolue parfois d'une année sur l'autre. Ces variations portent d'une part sur le nombre d'enfants à accueillir, dans des contextes territoriaux ruraux ou de périphérie urbaine, marqués par des mouvements résidentiels importants : l'arrivée de jeunes ménages au gré de programmes de construction ou de l'évolution des prix de l'immobilier, entraînent de soudaines augmentations de la demande, qui parfois chute dès l'entrée des enfants en école maternelle ou à l'occasion des déménagements<sup>92</sup>. Enfin, la situation économique difficile de certains territoires, qui se traduit notamment par la précarité des statuts professionnels (périodes de travail intermittentes, successions incertaines de contrats de travail), peut être source de nombreuses demandes en cours d'année, urgentes et non anticipables, qui viennent là aussi peser sur la projection des dispositifs<sup>93</sup>.

Une autre incertitude tient aux temps d'accueil demandés dont la fluctuation participe à obscurcir le pilotage de la politique petite enfance : « on n'arrive pas à cerner la demande, elle est extrêmement mouvante, l'année dernière par exemple, on a eu une forte demande de temps partiels »<sup>94</sup> : ces évolutions peuvent conduire à quasiment multiplier ou diviser par deux, en quelques années, le taux de satisfaction des demandes. De façon générale, les acteurs rencontrés notent cette importance de l'accueil à temps partiel, notamment pour les enfants en très bas âge (0-18 mois) : effet du désir de maternage, effet des représentations sociales prescrivant la garde maternelle dans les premiers âge de la vie, ou effet de conditions de travail imposées, le travail à temps partiel des femmes semble dans les faits influencer significativement sur cette demande<sup>95</sup>. Elle ne va d'ailleurs pas sans compliquer l'organisation des plannings et la maximisation de l'occupation des structures que les temps pleins garantissent davantage : « certaines structures privilégient les temps complets, je sais que certains font çà, et des fois ma trésorière me pousse un peu, mais je ne veux pas tomber là-dedans »<sup>96</sup> ; « il y a des clients qui préfèrent les gros contrats qui rentabilisent mieux les places »<sup>97</sup>. Dans certains contextes de grande tension entre offre et demande, un comportement inverse est observé, qualifié de « demande de précaution » de temps plein de la part des parents, ne correspondant pas forcément à leur indisponibilité effective mais permettant d'anticiper sa potentialité<sup>98</sup>.

---

<sup>92</sup> Monographies n°2, 3, 6

<sup>93</sup> Monographie n°5

<sup>94</sup> Monographie n°3

<sup>95</sup> Monographies n°2, 3, 6, 8, 9

<sup>96</sup> Monographie n°6

<sup>97</sup> Monographie n°10

<sup>98</sup> Monographie n°9

Cette tendance au temps partiel s'associe à un nombre de demandes considéré comme de plus en plus important en fonction de l'avancée en âge des enfants : les acteurs rencontrés la corrélient au recours fréquent des mères au congé parental d'éducation jusqu'à la première année de leur enfant, subi dans l'attente d'une place d'accueil non satisfaite, ou choisi tel qu'on pu le présenter les quelques parents rencontrés durant cette enquête : « je suis en congé parental... j'en profite bien comme ça je n'aurai pas de regret »<sup>99</sup> ; « à 6-7 mois, ils sont encore petits, 3 mois de congés c'est trop court, on est fatiguée, l'enfant ne dort pas encore bien »<sup>100</sup>. La plupart des équipements s'est adaptée à cette structure de la demande, par l'offre d'une capacité d'accueil croissante en fonction des sections d'âge, qui ne semble toutefois pas suffire à éponger l'attente des plus de 18 mois : « la tranche des moyens est la plus importante, on n'arrive pas à tous les prendre »<sup>101</sup>.

## 14 – Une demande parentale qui porte massivement sur les équipements collectifs

Un autre changement notable de la demande, qui participe à déstabiliser l'équilibre de l'offre territoriale, réside dans une tendance de plus en plus importante des familles à demander un accueil collectif, au détriment de l'accueil familial ou indépendant. Certains professionnels situent ce changement comme « philosophique, à partir des années 2000 »<sup>102</sup>.

La question du coût a été avancée à plusieurs reprises comme motif rationnel de réticence à recourir aux services des assistantes maternelles indépendantes. En effet, malgré les réformes visant l'égalisation du coût moyen de la garde individuelle et de celle en EAJE, ce dernier resterait de façon générale plus accessible financièrement aux familles. Cette réalité trouve plusieurs types d'explication : premièrement, le crédit d'impôt pour frais de garde hors du domicile qui participe notablement à la baisse de leur coût réel, ne constitue pas un allègement immédiat mais nécessite l'anticipation budgétaire des familles, que toutes ne peuvent pas supporter.

Deuxièmement, les tarifs horaires des assistantes maternelles sont présentés comme très généralement négociés à la hausse, estimés entre 3 et 5 euros brut de l'heure selon les sites enquêtés : ces prix ne semblent d'ailleurs pas s'adapter rapidement à l'évolution de la demande, du fait « d'effets cartels »<sup>103</sup> participant à maintenir des tarifs élevés même en cas d'insuffisance de travail dans certains quartiers par exemple. Enfin, l'exigence des assistantes maternelles quant à la régularité et aux heures d'accueil est soulignée : temps partiels, horaires décalés ou plannings variables semblent en effet encore peiner à trouver une réponse auprès d'elles : « les assistantes maternelles veulent des bébés de trois mois, à temps plein, de 8 heures à 17 heures »<sup>104</sup> ; « elles acceptent à la limite d'accueillir les enfants plus tôt, mais le problème c'est le soir... elles ne veulent pas toucher à leur vie de famille »<sup>105</sup> ; « il faut du temps pour qu'elles fassent cette révolution »<sup>106</sup>. Cette difficile adaptation paraît perceptible aussi dans le cadre de l'accueil en crèche familiale.

---

<sup>99</sup> Monographie n°4

<sup>100</sup> Monographie n°3

<sup>101</sup> Monographie n°2

<sup>102</sup> Monographie n°4

<sup>103</sup> Monographie n°7

<sup>104</sup> Monographie n°2

<sup>105</sup> Monographie n°10

<sup>106</sup> Monographie n°5

La préférence à l'endroit de l'accueil collectif trouve aussi explication dans la volonté des parents d'associer la garde de leur enfant avec une expérience de socialisation. La présence du groupe, les règles de la collectivité et les activités proposées sont autant de traits qui sont avancés comme les principaux éléments de cette socialisation: « le collectif pour les parents c'est l'éveil. Il rassure les parents. Chez l'assistante maternelle, quand la porte est fermée, on ne sait plus ce qui se passe »<sup>107</sup> ; « j'ai toujours voulu la crèche ; l'enfant est bien, il évolue bien en contact avec les autres, et puis je suis sûre de ne pas trouver les soirs mon enfant scotché devant la télé »<sup>108</sup>. L'accueil collectif, par son organisation et fonctionnement, est aussi saisi d'une fonction d'aide à l'intégration scolaire: « apprendre la vie en communauté, apprendre à manger, se tenir à table, le respect de l'encadrement, des autres enfants ; c'est un bon démarrage et une bonne continuité avec l'école »<sup>109</sup>. Cet effet attendu se double d'un sentiment de sécurité assuré par les structures collectives : sécurité matérielle (locaux, hygiène) mais aussi en termes de surveillance : « il y a beaucoup de familles qui ne veulent que du collectif, même pas la crèche familiale, alors qu'il y a quand même une directrice qui les encadre, c'est plus rassurant »<sup>110</sup>. En arrière plan, nous pouvons aussi entendre une aspiration à un certain contrôle qu'assurerait « le multi- regard » des professionnelles travaillant en équipe et, par contre coup, une certaine méfiance à l'égard des assistantes maternelles : « quand elles ont fermées la porte... ». Cette méfiance est aussi renforcée par une crainte manifestée par les mères de voir une autre femme se substituer à elle auprès de leur enfant : « si elle prend ma place ... »<sup>111</sup>. Cette demande forte à l'égard du collectif vient pour autant s'associer contradictoirement à une attente parentale de prise en charge de plus en plus individualisée de leur enfant, pouvant en cela les amener à contester implicitement les motifs qui les ont amenés à préférer la collectivité (cf. développement infra).

## 15 – Des besoins parfois non exprimés

Parmi les EAJE de l'échantillon, certains apparaissent comme n'étant pas venus répondre à une demande explicite de la population, mais avoir été initiés dans le cadre de projets volontaristes de développement social ; ils sont situés en quartiers défavorisés, caractérisés par un faible taux d'activité et d'emploi notamment féminins, et donc par une absence supposée de demande d'accueil régulier ; il s'agit de plus de quartiers à forte proportion de familles migrantes, au sein desquelles les femmes n'ont pas culturellement l'habitude de se séparer de leur enfant aux premiers âges de la vie, et paraissent dès lors peu enclines à recourir à la halte- garderie.

Ces hypothèses semblent néanmoins avoir été infirmées par des projets de création de structure, soutenus par des réflexions diagnostiques partenariales, ou des études de terrain conduites auprès des habitants. L'un de ces projets<sup>112</sup> a abouti à l'ouverture d'une halte-garderie qui a mis un certain temps avant d'atteindre son public, ne fonctionnant à ses débuts qu'en après-midi et la plupart du temps en sous-effectif : « ça ne se faisait pas de donner son enfant ». En quelques années, et à force de recrutement de familles dans les centres sociaux ou les salles d'attente de PMI, ces réticences initiales se sont transformées progressivement en de nombreuses demandes spontanées : l'équipement reçoit aujourd'hui 130 enfants par an, avec une capacité de 20 places. Offrant des accueils de maximum deux jours et demi par semaine, essentiellement finalisés dans la prévention précoce, son activité a été l'occasion de révéler un besoin parental d'accueil plus régulier, à l'adresse de familles travaillant pour beaucoup à temps partiel ou sur des horaires décalés, mais recourant aujourd'hui à l'accueil de garderie à défaut de solutions alternatives.

---

<sup>107</sup> Monographie n°5

<sup>108</sup> Monographie n°6

<sup>109</sup> Monographie n°2

<sup>110</sup> Monographie n°3

<sup>111</sup> Monographie n°1

<sup>112</sup> Monographie n°7

Un projet inverse<sup>113</sup> a constitué, suite à la survenue d'émeutes au sein d'un quartier sensible, en la création d'une crèche collective initialement envisagée sous le mode halte-garderie : une enquête auprès des habitants du quartier a pu en effet révéler un besoin principal de garde pour les femmes en emploi, et l'inadaptation d'une offre de garderie à destination d'un public privilégiant alors son réseau familial ou de voisinage. Une vingtaine d'année plus tard, l'acculturation des familles au principe de la garde professionnelle du fait de la présence de la crèche ainsi que de leur fréquentation assidue du Lieu d'Accueil Parents Enfants situé lui-aussi sur le quartier, a abouti à la révélation d'un besoin d'accueil occasionnel, jusqu'alors non soupçonné.

Cette évolution et cette fidélisation ne sont certes pas toujours convoquées, une halte-garderie<sup>114</sup> soulignant la nature encore cyclique de sa fréquentation, qui s'articule à sa notoriété auprès des mères de familles migrantes. Son taux d'occupation serait grevé par cette « mécanique sociale » : dès lors qu'un groupe d'âge intègrerait l'école, la courbe de fréquentation baisserait brutalement, un temps de latence étant chaque fois nécessaire pour que le bouche à oreille vienne réinscrire les plus jeunes, par le biais des familles ayant déjà eu un enfant gardé.

## 16 – Les demandes d'accueil d'enfants en situation de handicap

Ces demandes, considérées comme marginales par les acteurs Petite Enfance rencontrés, sont la plupart du temps initiées non tant par les familles que par les institutions thérapeutiques qui les incitent à cette démarche. Les parents représenteraient même peut-être le premier obstacle à celle-ci, en ce sens qu'ils ne seraient pas nécessairement demandeurs immédiats d'accueil.

Selon les professionnels rencontrés, la venue au monde d'un enfant handicapé a pour première conséquence qu'un des deux parents, et notamment sa mère, interrompe son activité professionnelle. Le temps passant, ce parent se trouve d'une certaine façon missionné au soin et à l'éducation de cet enfant, et il devient de plus en plus délicat pour lui de s'en séparer. Fréquemment, les orientations des CAMSP, dans le cadre d'un projet de socialisation d'un enfant, auraient d'ailleurs pour enjeu de faire lâcher prise à des mères entièrement dévouées à leur enfant : « dans la plupart des cas, les mères ne travaillent pas, elles ne voient pas l'intérêt de faire accueillir leur enfant alors qu'elles ont arrêté de travailler justement pour ça »<sup>115</sup>.

Par ailleurs, il n'est pas facile pour ces parents d'une part de présenter leur enfant handicapé au monde, la question du regard des autres étant souvent avancée, et d'autre part de le confier à des professionnels non spécialistes du handicap. Nous pouvons entendre que, du côté parental, les enjeux sont complexes, parfois contradictoires ; les parents peuvent non seulement s'engager avec beaucoup de réserve dans des demandes d'accueil en EAJE, mais aussi éprouver un soulagement à l'échec des ces orientations.

---

<sup>113</sup> Monographie n°8

<sup>114</sup> Monographie n°4

<sup>115</sup> Monographie n°6

A ce titre, les demandes d'accueils sont très rarement motivées directement par le retour à l'emploi d'un parent, encore non imaginable pour eux, mais s'inscrivent davantage dans un objectif de socialisation. Il s'agit de permettre aux enfants de progresser dans leur développement et leur rapports aux autres, de vivre dans un groupe avec des règles, ainsi que de pouvoir s'extraire d'une relation aisément fusionnelle, notamment avec leur mère ; cette finalité première de socialisation peut d'ailleurs ériger certaines circonstances en contre-indications de fréquentation d'accueils collectifs : « à partir de 4 ans, la différence de corpulence des enfants peut rendre la vie collective compliquée, voire incongrue, pour des enfants handicapés... Ils peuvent aussi être violents sans vouloir l'être »<sup>116</sup>; « il y a des idéaux, mais il y a aussi les capacités des enfants, le groupe n'est pas possible pour tous... Pour certains enfants autistes par exemple, qui seront en souffrance »<sup>117</sup>. Les atteintes nécessitant de fréquents soins infirmiers peuvent aussi constituer un frein aux demandes d'accueil. En règle générale, elles concernent des temps partiels, les enfants ayant souvent des plannings hebdomadaires de soins très chargés: « pour ces enfants, des accueils à temps plein ne sont pas toujours opportuns, les besoins se situent davantage en terme de 2 ou 3 trois demi-journées par semaine »<sup>118</sup>.

## 17 – Une recrudescence des demandes sur orientations institutionnelles ?

Neuf équipements sur dix évoquent les demandes d'accueils orientées par les services territoriaux de Protection Maternelle et Infantile, ou d'Aide Sociale à l'Enfance. Ces orientations se distinguent de celles relatives à l'accueil d'enfants en situation de handicap dans la mesure où elles renvoient davantage à une logique de protection de l'enfance, et concernent des familles bien souvent en cumul de difficultés économiques, sociales et éducatives : « il y a des histoires de vie extrêmement complexes, renforcées par le registre de la précarité »<sup>119</sup>.

Il peut s'agir en général d'orientations préventives, visant le soutien à la parentalité et l'aide à la séparation à l'adresse de jeunes mères seules (« les premiers mois de l'enfant, il y beaucoup de détresse des mères »<sup>120</sup>), de couples rencontrant une crise familiale grave, ou de primo-arrivants sans réseau social. Elles peuvent aussi être plus sérieusement motivées par des soupçons de « carences éducatives »<sup>121</sup> : « ces accueils permettent de donner un rythme à des familles qui n'en ont pas, dans lesquelles les enfants dorment jusqu'à 10 heures, ou passent la journée dans leur lit... Ca permet aussi une forme d'observation : est-ce que la maman adhère, est-ce qu'elle amène son enfant, est-ce qu'il est propre ? Voir comment les parents viennent, paient »<sup>122</sup>. Les temps d'accueil souhaités peuvent varier dès lors de quelques demi-journées par semaine, à des temps pleins qui accompagnent alors souvent une mesure prononcée de protection de l'enfance.

Si ces orientations ont toujours existé, elles sont estimées de plus en plus nombreuses par les acteurs médico-sociaux qui expliquent cette évolution par une forme de substitution des EAJE à des institutions pédopsychiatriques saturées (« les crèches sont devenues des lieux de soins »<sup>123</sup>), ainsi que par l'aggravation des situations d'enfance en danger : « il y a de plus en plus de situations familiales compliquées... En un an, j'ai fait presque autant d'Informations Préoccupantes que sur le reste de ma carrière »<sup>124</sup>.

---

<sup>116</sup> Monographie n°1

<sup>117</sup> Monographie n°8

<sup>118</sup> Monographie n°4

<sup>119</sup> Monographie n°8

<sup>120</sup> Monographie n°4

<sup>121</sup> Monographie n°6

<sup>122</sup> Monographie n°9

<sup>123</sup> Monographie n°3

<sup>124</sup> Monographie n°5



## 18 – Une demande encore fortement typifiée en fonction de la distinction « crèche / halte-garderie »

Lors d'un entretien conduit auprès d'une directrice d'un équipement, présenté énergiquement comme « un vrai multi-accueil », la définition de ses différents publics est pourtant la suivante : « la crèche répond à une demande très carrée de parents biactifs, qui ont des besoins d'accueil importants et de manière régulière, alors que la halte garderie c'est n'importe quoi, c'est-à-dire qu'il y a tous les types de demandes »<sup>125</sup>. On entend ici la prégnance persistante du modèle historique qui a structuré le développement du secteur Petite Enfance, comme grille de catégorisation des demandes parentales.

La première catégorie représenterait une demande assez homogène d'accueil à temps plein ou quasi-plein (0,6 à 0,8 ETP), de parents qui travaillent, et s'inscrit dans la tradition de garde des crèches. Sous cette homogénéité existent pour autant une certaine diversité, esquissée précédemment : des demandes d'accueil qui ne sont pas forcément à temps plein ; qui ne sont pas toujours anticipables par les parents du fait de l'instabilité de leur inscription dans l'emploi ; ou qui relèvent de besoins dits atypiques, soit sur des amplitudes horaires décalées, soit sur des calendriers mouvants d'une semaine sur l'autre<sup>126</sup>. Il reste que l'ensemble de ces demandes trouverait son identité dans l'indisponibilité du fait du travail du ou des parents lorsqu'ils vivent en couple. Indéniablement, cette définition est pour partie produite par les critères d'accès en EAJE, priorisant sur les temps longs d'accueil, ces types de familles.

La deuxième catégorie de demande est plus difficile à cerner car hétéroclite : « tout et n'importe quoi... ». Cette demande concernerait essentiellement des parents qui ne travaillent pas, et s'inscrirait plutôt dans la tradition de l'accueil ponctuel et de faible amplitude horaire hebdomadaire des haltes-garderies. Mais ses configurations recouvrent en fait diverses situations, dont le travail n'est pas absent : congé parental, recherche d'emploi, inactivité, mais aussi recherche de complément d'un autre mode de garde principal, dépannage, ou recours à défaut de solutions alternatives. La halte-garderie représenterait en effet aussi une ultime réponse pour ceux n'ayant pas obtenu de places sur le mode 'crèche' : « des parents travaillent, mais ont recours à deux garderies différentes, pour avoir au total un temps plein d'accueil »<sup>127</sup>; « les gens bidouillent, des mères jonglent entre garderie, famille, voisins »<sup>128</sup>. Ce type d'accueil apparaît dès lors tout autant comme un moyen principal de socialisation de l'enfant (« à la maison, je pense que ce n'est pas une bonne chose pour elle, elle me lâche pas, elle me suit de partout, elle est collé à maman, dès qu'il y a d'autres enfants elle se détache »<sup>129</sup>), qu'au service du maintien dans l'emploi.

---

<sup>125</sup> Monographie n°3

<sup>126</sup> Monographies n°5 et n°10

<sup>127</sup> Monographie n°4

<sup>128</sup> Monographie n°7

<sup>129</sup> Monographie n°4

## 2 – La décision d’attribution de place d’accueil : formes, critères et logiques de priorité

### 21 – Les modalités concrètes d’accueil proposé

Les EAJE sont dotés, depuis le décret n°2000-762 du 1er août 2000 d’une palette de trois régimes d’accueil :

- ❶ « L’accueil régulier : les enfants sont connus et inscrits dans la structure selon un contrat établi avec les parents pour un forfait d’heures. Ce type d’accueil fait l’objet d’une mensualisation. Pour l’accueil régulier, majoritaire avec la nouvelle prestation, la ‘régularité’ peut être par exemple de deux heures par semaine ou de trente heures par semaine.
- ❷ L’accueil ponctuel : l’enfant est déjà connu de la crèche (il y est inscrit et l’a déjà fréquentée) et nécessite un accueil pour une durée limitée et ne se renouvelant pas à un rythme prévisible d’avance : les ressources sont connues, et il est appliqué une tarification en fonction de celles-ci.
- ❸ L’accueil exceptionnel ou de type urgence : il s’agit du cas où l’enfant n’a jamais fréquenté la structure et pour lequel les parents souhaitent bénéficier d’un accueil en urgence »<sup>130</sup>.

Mais aucune de ces catégories ne saurait cependant prétendre à une définition pratique univoque, tant leurs mises en forme peuvent être différentes d’un équipement à l’autre ; différences déjà soulignées par certains travaux<sup>131</sup>.

Les accueils réguliers révèlent une relative homogénéité sur l’ensemble des structures de l’enquête. Ils correspondent à un engagement sur un volume mensuel d’heures, contractualisé sur l’année. Le planning concret de ces heures est dans certains cas ajustable chaque mois (concernant les équipements 5 et 10 fonctionnant de façon atypique). Dans deux autres cas<sup>132</sup>, ce format est associé à une temporalité affichée, spécifiant un minimum de temps d’accueil. Cela dit, la durée effective de l’accueil régulier oscille toujours essentiellement entre 0,5 et 1 ETP, s’adressant massivement aux enfants dont les parents travaillent (cf. développement infra).

L’accueil occasionnel est pour sa part catégorisé bien plus diversement en fonction des territoires, et présente des divergences par rapport aux définitions qu’en donne la lettre-circulaire. Sur les neuf structures concernées :

⇒ 4 équipements le mettent en œuvre sous des modalités contractuelles<sup>133</sup> ; il se distingue alors de l’accueil régulier par une temporalité moindre, ou par la possibilité de planifier différemment les séquences de garde d’un mois sur l’autre ;

⇒ 2 le pratiquent sans contrats, bien qu’il prenne dans les faits un caractère de régularité, demandé aux parents ou révélé par leur usage effectif ;

---

<sup>130</sup> Lettre-circulaire CNAF n°2003-065

<sup>131</sup> Emilie Raynaud, Florence Thibault, Coût du fonctionnement d’une EAJE, Etude expérimentale, Dossier d’Etudes n°90 – CNAF - 2007

<sup>132</sup> Monographies n°3 et n°6

<sup>133</sup> Monographies n°1, 3, 4, 6

⇒ Un certain nombre de structures l'instrumentent enfin sous forme d'octroi d'heures complémentaires à des enfants déjà accueillis sous le régime régulier.

Seules deux structures définissent véritablement l'accueil occasionnel comme 'ponctuel et non prévisible', l'une d'entre elle concluant que « l'accueil occasionnel est compliqué pour tout le monde, pour l'équipe, pour l'enfant, pour les parents »<sup>134</sup>. Le principe d'accueil occasionnel libre semblerait en effet venir poser 4 séries de difficultés. Si, de façon générale, il offre une grande souplesse aux familles, c'est au prix d'une incertitude quant à leur accueil effectif qui dépend de la disponibilité effective des places et des oscillations de l'activité des équipements. A titre d'exemple, le multi-accueil de la monographie n° 2 a fonctionné quelques années sur le principe de réservation mensuelle de l'accueil occasionnel ; la Caf territoriale l'a enjoint récemment, par souci de meilleure flexibilité, à limiter ces réservations au maximum à la semaine. Une permanence téléphonique matinale enregistre dès lors au jour le jour les demandes des parents ; la réalisation de cette orientation se traduit dans les faits comme un « pousse à la réactivité » des familles, dans la mesure où les premiers qui appellent sont « les premiers servis ». Outre les contraintes de gestion quotidienne qu'emporte cet exercice, il suscite une problématique d'utilité : « ce n'est absolument pas adapté à la demande des parents, la plupart a besoin de prévoir un minimum à l'avance... Les rendez-vous médicaux par exemple, ça se prévoit pas une semaine avant... Ils n'ont plus l'assurance que leur enfant aura bien une place tel jour ». Un certain nombre de professionnels repère à ce titre une préférence spontanée des familles pour la régularité, en crèche comme en halte-garderie : « même sans contrat, les parents ont tendance à être réguliers, à demander toujours les mêmes jours et créneaux d'accueil »<sup>135</sup> ; « j'ai des copines dont les enfants sont en haltes-garderies municipales, elles doivent appeler à la semaine, et elles me disent que j'ai vraiment de la chance, elles m'envient d'avoir un planning fixe »<sup>136</sup>. Ce besoin de prévisibilité des parents est aussi souligné dans des contextes ruraux où les problématiques de mobilité imposent la stabilité des accueils<sup>137</sup>. En dehors des besoins rares liés aux accidents de vie, l'accueil occasionnel non prévisible est présenté comme en décalage avec les attentes parentales, sauf pour quelques publics très spécifiques : « c'est vrai que depuis qu'on fait une inscription et que les accueils sont régularisés, on reçoit peut être moins de familles très en difficultés... Hors-normes... Familles vraiment à la marge, quart monde, toxicomanie »<sup>138</sup>.

Une question d'équité est aussi posée par l'occasionnel libre, lorsque celui-ci n'est régulé que par l'ajustement quasi-marchand de la demande à court terme d'une part et de l'offre disponible de l'autre : « c'est horrible en fait, ce sont toujours les mêmes familles qui sont servies... Il y a une maman, toujours la même, elle appelle à 8 heures pétantes, c'est la première, c'est toujours elle qui a une place ... La réservation au mois permettait qu'on essaie de faire pour que chacun y trouve son compte, c'était plus équitable »<sup>139</sup>. C'est justement par « mesure d'équité » que certains multi-accueils auraient instauré la régularité informelle de l'accueil occasionnel, par garantie tacite d'un volume d'heures mensuelles planifiées au mois<sup>140</sup>, ou par sollicitation des familles en fonction de la connaissance de leurs besoins : « il est hors de question de laisser réserver au jour le jour, les gens se battraient devant la porte tous les matins ! [...] Chaque jour, on fait le compte des absences, et on appelle nous-mêmes les parents qui nous ont dit souhaiter des heures en plus telle semaine, ou des familles qu'on sent en avoir besoin »<sup>141</sup>.

---

<sup>134</sup> Monographie n°2

<sup>135</sup> Monographie n°4

<sup>136</sup> Monographie n°7

<sup>137</sup> Monographie n°6

<sup>138</sup> Monographie n°7

<sup>139</sup> Monographie n°2

<sup>140</sup> Monographies n°4 - 5 - 7

<sup>141</sup> Monographie n°7

	Lettre circulaire CNAF N°2003-065	1 Multi-accueil associatif 35 places	2 Multi-accueil municipal 95 places	3 Multi-accueil municipal 42 places	4 Halte-garderie municipale 30 places	5 Multi-accueil municipal 56 places	6 Multi-accueil Associatif 25 places	7 Halte-garderie associative 20 places	8 Crèche collective Associative 17 places	9 Multi-accueil Associatif 54 places	10 Multi-accueil d'entreprise 60 places
Accueil régulier	Accueil fixe et contractualisé sur l'année	Accueil fixe et contractualisé sur l'année	Accueil fixe et contractualisé sur l'année	Accueil fixe et contractualisé sur l'année <u>supérieur à 0,5 ETP</u>		Accueil contractualisé sur l'année, à <u>planning variable d'un mois sur l'autre</u>	Accueil fixe et contractualisé sur l'année <u>supérieur à 10 heures par semaine</u>		Accueil fixe et contractualisé sur l'année	Accueil fixe et contractualisé sur l'année	Accueil contractualisé sur l'année, à <u>planning variable d'un mois sur l'autre</u>
Accueil occasionnel	Accueil à durée limitée ne se renouvelant pas à un rythme prévisible	Occasionnel <b>contractuel</b> : forfait annuel d'heures d'accueil ( <u>planning changeant d'un mois sur l'autre</u> )  Occasionnel <b>non contractuel</b> : <u>heures d'accueil complémentaires</u> d'enfants déjà accueillis sous contrat	Accueil <b>non contractuel</b> , <u>réserveable au maximum une semaine à l'avance.</u>	Occasionnel <b>contractuel</b> : Accueil inférieur à <u>0,5 ETP</u> fixe et contractualisé sur l'année  Occasionnel <b>non contractuel</b> : Heures d'accueil <u>réserveées au jour le jour</u>	Occasionnel <b>contractuel</b> : Accueil inférieur à <u>0,5 ETP</u> fixe et contractualisé sur l'année  Occasionnel <b>régulier non contractuel</b> : Accueil <u>fixe sur l'année</u> mais non garanti par contrat  Occasionnel <b>ponctuel non contractuel</b> : Accueil non contractuel, réserveable d'une semaine sur l'autre	Accueil non contractuel mais <u>fixe sur l'année</u> d'une journée par semaine ( <u>planning changeant d'un mois sur l'autre</u> )	Accueil <b>contractuel</b> inférieur à <u>10 heures par semaine fixe</u> sur l'année	Accueil <u>fixe sur l'année</u> , mais non contractualisé  et <u>heures complémentaires</u> réserveables d'une semaine sur l'autre.		<u>Heures d'accueil complémentaires</u> d'enfants déjà accueillis sous contrat	Accueil <b>non fixe sur l'année</b> , réserveable d'un mois sur l'autre.
Contexte et argumentation		Accueil occasionnel contractualisé suite au déficit d'occupation généré par une première tentative d'accueil occasionnel non contractuel.	Accueil occasionnel réserveable de façon hebdomadaire après une première tentative de réservation mensuelle jugée non conforme à la PSU par la CAF du territoire.	Contractualisation massive de l'accueil occasionnel par souci de stabilisation des effectifs quotidiens	Accueil occasionnel contractuel à l'adresse des parents en emploi ou formation (20% des accueils)  Accueil non contractualisé au service de la souplesse financière offerte aux familles, qu'elles utilisent dans les faits de façon régulière.	Accueil occasionnel non contractuel mais pratiqué de façon régulière par 'mesure d'équité', par l'octroi garanti d'une journée d'accueil par semaine, au planning changeant d'un mois sur l'autre.	Choix de l'accueil occasionnel contractuel pour raisons pédagogiques (besoin de stabilité des enfants et des parents)	Accueil non contractualisé au service de la souplesse financière offerte aux familles, mais engagement implicite de présence régulière de l'enfant.	Pas d'accueil occasionnel	Accueil occasionnel limité aux heures complémentaires d'enfants déjà accueillis suite au déficit d'occupation généré par une première tentative d'accueil occasionnel sur forfait.	Accueil occasionnel sur demande de certains clients en complément de mode de garde principal, ou à usage d'accueil périscolaire.

L'intérêt des enfants est de plus mis en avant comme argument en faveur de la régularité de l'accueil occasionnel : « l'accueil occasionnel ne correspond pas à des pratiques éducatives »<sup>142</sup>; « les parents n'étaient jamais sûrs d'avoir de la place, et pour un enfant, venir toutes les trois semaines ça ne présente aucun intérêt »<sup>143</sup>. Sans certitude d'obtenir des plages effectives d'accueil, les phases d'adaptation perdraient leur sens et nécessiteraient d'être constamment ré-initiées : « on fait beaucoup d'adaptations en début d'année, pour des enfants qui ne reviennent pas ou très peu, parce que quand leurs parents téléphonent il n'y a pas de place, ou pas à des moments qui conviennent »<sup>144</sup> ; « les enfants ont du mal à chaque fois qu'ils reviennent »<sup>145</sup>. Cette instabilité serait d'autant plus dommageable dans le cadre d'accueils visant à équilibrer le rythme de vie de certaines familles en difficultés éducatives.

Au final, l'accueil occasionnel s'inscrit dans différentes logiques d'attribution des places :

➤ La logique occasionnelle 'stabilisée' : le régime occasionnel est utilisé dans les deux haltes-garderies de l'échantillon essentiellement par souci de souplesse financière à l'adresse de familles à revenus modestes dont les éventuelles absences ne leur sont dès lors pas facturées<sup>146</sup> ; les attributions font l'objet d'une régulation forte des directions, attachées d'une part à la répartition équitable des temps d'accueil, et d'autre part à une certaine régularité des séquences de présence. Ces pratiques semblent ménager la diversité des publics accueillis et s'appuient sur un principe d'équité ;

➤ La logique occasionnelle 'contractuelle' : au sein des trois multi-accueils dans lequel l'accueil occasionnel est contractualisé, il se définit essentiellement par des durées d'accueil hebdomadaires modérées (inférieures à un mi-temps). Ces accueils viennent logiquement s'ajuster et s'intercaler autour des accueils réguliers à temps quasi-plein, dont l'attribution dispose d'une certaine primauté ; mais leur effectivité étant toutefois garantie par un quota de places dédiées (de 13 à 30 % de la capacité des structures concernées)<sup>147</sup> ;

➤ La logique occasionnelle 'libre' : pour les autres équipements qui, sous une qualification de multi-accueil, conservent un fonctionnement de crèche collective au bénéfice quasi-exclusif de l'accueil régulier, l'accueil occasionnel non contractuel est généralement très marginal. Il s'y trouve soit réduit à des heures complémentaires accordées aux enfants déjà accueillis sous le régime régulier<sup>148</sup>, soit utilisé en tant que variable d'ajustement du taux d'occupation : « on a un agrément pour 80 places d'accueil régulier et 15 places d'accueil occasionnel, mais en fait on remplit les 95 places chaque septembre sinon ça serait impossible, on serait en sous-effectif constamment »<sup>149</sup> ; « les occasionnels font bouche-trous »<sup>150</sup>. Ce choix de fonctionnement a été imposé par la Caf territoriale pour une de ces structures, ou s'associe à l'accueil d'un public très spécifique (familles en difficultés, horaires atypiques) venant déjà peser sur leur organisation.

Les services médico-sociaux repèrent cette troisième logique comme peu propice (sauf projet social particulier) à l'accueil ordinaire des familles qu'ils peuvent y orienter, notamment les familles sans travail, en difficultés éducatives, en crise familiale, ou dont l'enfant est porteur de handicap : « on n'essaie même plus »<sup>151</sup>.

---

<sup>142</sup> Monographie n°6

<sup>143</sup> Monographie n°9

<sup>144</sup> Monographie n°2

<sup>145</sup> Monographie n°1

<sup>146</sup> Monographies n°4 et 7

<sup>147</sup> Monographies n°3 et 6

<sup>148</sup> Monographie n°9

<sup>149</sup> Monographie n°2

<sup>150</sup> Monographie n°5

<sup>151</sup> Ibid

C'est dès lors davantage sous le registre de l'urgence que s'actualise leur accès en EAJE. Les accueils d'urgence se définissent en effet comme des accueils prioritaires dans l'ensemble des équipements. Localement ces urgences sont divisées en « urgences ordinaires », correspondant à la réalisation d'événements familiaux (hospitalisations, rupture soudaine du mode de garde, mutations) et en « urgences sociales » recouvrant les orientations des services médico-sociaux. Si ce régime se présente effectivement comme un « sésame », faisant notamment jouer les possibilités de sureffectif des équipements, ses conditions d'accueil sont généralement limitées dans le temps, soit très ponctuelles, soit temporaires : de 15 jours<sup>152</sup> à quelques mois<sup>153</sup> (cf. développements infra).

## 22 – Procédures, volumes et calendriers d'admission<sup>154</sup>

Dans l'ensemble des équipements sous gestion associative, ce sont les directrices qui instruisent les demandes et prononcent de façon autonome les admissions, en concertation avec leurs adjointes lorsque leur fonction existe. Comme précisé précédemment, cette autonomie est toujours tempérée par des formes de collaboration avec les services municipaux, opérant la plupart du temps au travers de la comparaison des listes d'attentes, de l'information mutuelle quant au nombre de demandes non satisfaite, et de l'orientation éventuelle de certains demandes particulières.

Dans le cadre des quatre équipements publics de l'échantillon, les décisions relèvent pour leur part d'une instance centralisée, au fonctionnement variable selon les territoires. Dans 3 d'entre eux<sup>155</sup>, une commission politique, communale ou intercommunale en fonction de la collectivité en charge de la compétence Petite Enfance, prononce les attributions. Ces commissions sont présidées par un ou plusieurs élus, et composées des chefs de services Petite Enfance ainsi que des directrices des équipements, et le cas échéant les agents chargés de la centralisation des demandes. Sur un de ces sites, des professionnels travaillant auprès des enfants y sont aussi représentés depuis 2007, dans un souci déclaré de préserver le climat social du secteur et « d'acculturer les personnels aux logiques de la PSU »<sup>156</sup>. Sur ce même site, trois commissions se partagent sur des temps différents les décisions d'accueil régulier, celles d'accueil occasionnel et celles relatives à son EAJE à horaires atypiques. La quatrième structure à gestion communale<sup>157</sup> fonctionne pour sa part au moyen d'un collège rassemblant l'ensemble des directrices, auquel est délégué le pouvoir décisionnel : chef de service et élus n'y participent pas, leur accordant leur confiance quant à l'application du règlement, la justesse de leur arbitrage leur paraissant garantie par la dimension très formalisée et collective des décisions.

Une commission est aussi tenue dans le cadre de l'EAJE d'entreprise<sup>158</sup>, mais elle n'a pas en pratique de vocation décisionnelle particulière : chaque société réservataire disposant du pouvoir d'admission sur ses critères propres, cette instance vient surtout entériner leurs décisions localisées et examiner l'optimalité de l'occupation de leurs réservations.

Ce sont les demandes d'accueil régulier qui constituent l'objet principal de ces diverses commissions, les décisions d'accueil occasionnel étant la plupart du temps validées sur leur principe, sous forme de l'attribution d'un vivier de familles à chaque structure, à charge ensuite pour chaque directrice de leur accorder plus singulièrement des plages et des créneaux d'accueil.

---

<sup>152</sup> Monographie n°5

<sup>153</sup> Monographie n°2

<sup>154</sup> Cf. tableau récapitulatif pages suivantes

<sup>155</sup> Monographies n°3 – 4 - 5

<sup>156</sup> Monographies n°5

<sup>157</sup> Monographies n°6

<sup>158</sup> Monographie n°10

De façon générale, commission ou non, le principal des admissions est prononcé pour la rentrée de septembre, au moment où le gros des effectifs libère sa place, à l'occasion de l'entrée en école maternelle. Si des attributions peuvent être décidées en cours d'année, elles relèvent du « compte-gouttes » liées essentiellement aux déménagements, ou aux réductions d'accueil de certains enfants en cours d'année ou aux accueils d'urgence. Lorsqu'une commission politique existe, elle ne se réunit souvent qu'en fin d'année scolaire, laissant aux chefs de service ou aux directrices le pouvoir de décision en cours d'année. Cette tendance forte est toutefois atténuée par le fonctionnement d'un équipement associatif à vocation sociale<sup>159</sup>, dont de nombreuses heures d'accueil sont réservées conventionnellement par les collectivités locales à l'adresse de familles en insertion professionnelle ou en difficultés sociales : les admissions annuelles s'y partagent de façon égale entre les admissions de début d'année scolaire, et celles de cours d'année.

Quant au volume de demandes examinées et satisfaites, celui-ci reste incertain à l'issue de cette enquête, pour plusieurs raisons combinées. Les municipalités peuvent présenter une certaine frilosité à l'afficher surtout quand la taille de la liste d'attente pourrait exacerber la lecture d'une tension importante entre offre et demande, et donc le sentiment d'insuffisante capacité d'accueil de la part de l'électorat : « ils annoncent toujours qu'il n'y a que 50 familles en attente et qu'ils répondent à tous les besoins... 50 familles c'est arrangeant, d'autant plus qu'ils ont un projet de création de crèche inter-entreprise qui aurait exactement cette capacité ! »<sup>160</sup> ; « il n'y a pas de liste d'attente, c'est un terme inapproprié, puisque les places se libèrent toutes en même temps, et sont réattribuées toutes en même temps »<sup>161</sup>. De plus, l'estimation de l'attente réelle supposerait, selon de nombreux acteurs, une observation plus fine que le seul comptage des dossiers de demandes, et notamment l'examen des demandes-doubles : les listes d'attente des équipements associatifs sont en effet très importantes, du fait des demandes systématiquement cumulées des familles auprès d'eux et des équipements municipaux (par exemple, l'équipement associatif de la monographie n° 8 enregistre ainsi une liste d'attente de près de 200 demandes, pour une capacité de 17 places et une dizaine d'admissions prononcées chaque année). Cette lecture nécessiterait de plus l'extraction des demandes maintenues malgré le recours à une solution alternative type assistante maternelle (« des parents se maintiennent en attente jusqu'aux 4 ans de leur enfant au cas où »<sup>162</sup>), ainsi que la prise en compte des temps d'accueils demandés. Ces temps viennent en effet fortement peser sur le volume de la liste d'attente et l'appréciation de la performance de réponse des territoires : sur une des communes de l'enquête<sup>163</sup>, le taux de demandes non satisfaites a ainsi pu passer de 50 % en 2005 à seulement 26 % en 2009, du seul fait de l'augmentation des demandes d'accueil à temps partiel.

Concernant les autres équipements ou services ayant accepté de transmettre leurs estimations, à lire donc avec grande prudence, on peut prendre la mesure des variables contextuelles venant les grever. A ce titre, l'équipement associatif de la monographie n° 6, unique multi-accueil de 25 places situé sur un territoire peu pourvu en capacités (11,6 places pour 100 enfants de moins de 3 ans) déclare pourtant l'attente d'une dizaine seulement de demandes, non satisfaites pour la rentrée de septembre : ce chiffre est à associer à la spécificité socio-économique du territoire, faiblement actif et occupé, mais aussi à son étendue géographique et sa faible densité engageant des problématiques de mobilité venant peser sur la demande effective d'accueil collectif. De la même manière, la ville de la monographie n° 3, dont la population féminine est très active et occupée, enregistre cette année un taux de réponse performant, et une liste d'attente restante de seulement 35 demandes : ces résultats sont ici imputable à la capacité d'accueil notable du territoire (29 places pour 100 enfants de moins de 3 ans), mais surtout à la demande de nombreux temps partiels, ayant permis de satisfaire davantage de familles.

---

<sup>159</sup> Monographie n°9

<sup>160</sup> Monographie n°2

<sup>161</sup> Monographie n°1

<sup>162</sup> Monographie n°2

<sup>163</sup> Monographie n°3

De leur côté, les haltes-garderies pures déclarent des listes d'attente nulles, dans la mesure de leur effort d'ajustement de demandes plus conciliables qu'ailleurs : « toutes les personnes ont une réponse positive, si elles rentrent dans le cadre : horaires, adaptation, nombre de séquences réalistes... On jongle entre les diverses contraintes et l'équilibre de l'établissement »<sup>164</sup>.

### 23 – Des définitions qualitatives et quantitatives des priorités

Pour l'ensemble des équipements concernés par l'enquête, les admissions sont régies par les dispositions d'un règlement de fonctionnement validé par les instances politiques de l'organisme gestionnaire (conseil municipal, intercommunal, conseil d'administration de CCAS, d'associations ou d'entreprise).

Leur forme est variable : pour huit structures, il s'agit d'un document listant les conditions d'accueil ainsi que les situations pouvant prioriser certaines demandes. Pour deux autres<sup>165</sup>, un multi-accueil municipal et un multi-accueil d'entreprise, ces libellés qualitatifs s'accompagnent de valeurs quantitatives permettant d'attribuer par addition un score final à chaque demande, hiérarchisée sur cette base. La mise en place de ces systèmes par calcul de points répond à un souci d'harmonisation du traitement des demandes individuelles, et surtout de simplification de leur lecture dans un contexte de tension imposant des arbitrages importants : il s'agit d'accorder plus ou moins de points en fonction des grandes orientations politiques des communes (politique d'accessibilité au handicap, du soutien à la politique de l'emploi etc...) ou des stratégies de gestion des ressources humaines des entreprises (privilège de l'ancienneté salariale, de certaines fonctions, prise en compte des difficultés de conciliation travail/famille, d'éloignement du domicile etc...).

Le choix d'un procédé de hiérarchisation formalisé s'inscrit de plus dans le projet de rationaliser la lecture que peuvent faire les parents du traitement de leur situation, « pour pouvoir avoir une réponse plus transparente, plus objective, et le faire valoir auprès des familles »<sup>166</sup>. On entend ici la fonction de communication et de modération des frustrations parentales que remplit cette modalité : « cela permet de justifier et expliquer les décisions aux familles, qui peuvent venir demander pourquoi leur voisin a eu une place avant eux... »<sup>167</sup> ; « cela permet que les critères soient annoncés dès la préinscription. C'est plus clair. Les parents savent qu'ils sont en liste d'attente et comprennent pourquoi ils n'ont pas de place »<sup>168</sup>.

### 24 – Des critères formels relativement homogènes<sup>169</sup>

Associatives, publiques ou privées, les structures de l'échantillon présentent une relative similarité quant à leurs critères affichés de hiérarchisation des demandes.

Si le premier d'entre eux relève de l'évidence, il est toutefois dûment rappelé aux familles dans la moitié des règlements consultés : il s'agit de la disponibilité de places, sans laquelle les attributions sont impossibles...

---

<sup>164</sup> Monographie n°4

<sup>165</sup> Monographies n°2 et n°10

<sup>166</sup> Monographie n°2

<sup>167</sup> Ibid

<sup>168</sup> Monographie n°10

<sup>169</sup> Cf. tableau récapitulatif des critères d'admission, pages suivantes



Cette disponibilité générale dépend des âges des enfants, dans la mesure où les équipements sont pour leur majorité structurés en sections correspondantes, chacune régie par un taux d'encadrement adapté. Le fonctionnement en groupes inter-âges<sup>170</sup> nécessite lui-aussi une modération afin de constituer des groupes équilibrés et ajustés à ces taux d'encadrement. Cette logique emporte un effet implicite de priorité d'accès des enfants de moins d'1 an : chaque septembre, les plus petits libèrent leurs places, mais pour occuper celles de la section supérieure, dès lors moins disponibles aux enfants n'ayant pas été accueillis l'année précédente. Si la grande majorité des structures tempèrent cet effet par des capacités d'accueil croissantes en fonction de l'avancée en âge, toutes repèrent toutefois que les demandes d'accueil régulier concernant les enfants de plus de 18 mois sont les plus difficiles à satisfaire. Enfin, la configuration de l'offre disponible vient naturellement peser dans les décisions d'admission au cours desquelles, à un moment donné, certaines demandes seront systématiquement plus adaptées aux disponibilités restantes (temps d'accueil, créneaux horaires, jours de la semaine). Un effort de conciliation des parents disposant d'une certaine souplesse d'organisation peut à ce titre être demandé.

Le deuxième critère très fréquent d'admission est dans les faits, et étant donné le volume des demandes, moins un critère de priorité que de recevabilité: il s'agit du critère de résidence sur le territoire politique de l'équipement qui concerne les dispositifs municipaux (localement infléchi en fonction des accords avec des communes voisines), ou d'habitation sur un quartier spécifique quant l'EAJE s'inscrit dans un projet de développement social qui lui est attaché<sup>171</sup>.

L'ancienneté de dépôt des demandes figure aussi comme un critère de droit commun, les demandes les moins récentes étant classées en tête de liste d'attente. Il répond à un principe général d'égalité, et privilégie les comportements d'anticipation dont dépend d'ailleurs largement la programmation de la politique Petite Enfance. Il trouve toutefois de nombreuses limites opérationnelles du fait des contraintes précitées de disponibilité selon l'âge et la configuration de l'offre, et est davantage mobilisé dans les attributions de places d'accueil occasionnel et de halte-garderie. Dans une de celles-ci, ce critère est d'ailleurs principal : son application réside dans l'annulation de tous les contrats d'accueil chaque septembre, et la réattribution de toute la capacité au privilège des demandes les plus anciennes et non satisfaites l'année précédente. Ce fonctionnement est étroitement lié au projet social de l'équipement, finalisé dans la prévention médico-sociale et l'accueil d'un nombre maximum des familles résidant sur le quartier.

Enfin, l'activité des parents constitue une priorité fréquente d'accès en accueil régulier de plus de quelques demi-journées par semaine : si elle ne concerne pas les haltes-garderies 'pures', elle est affichée par les multi-accueils, sauf projet social spécifique<sup>172</sup> ou embarras municipal (« on n'a pas le droit »<sup>173</sup>). Elle dispose de plus de divers degrés d'appréciation :

↳ Un règlement évoque « l'activité » des parents, sans discriminer entre ses différents statuts : travailleurs, stagiaires de la formation professionnelle et demandeurs d'emploi y sont théoriquement positionnés sur un pied d'égalité, mais prioritaires sur les ménages inactifs<sup>174</sup> ;

↳ D'autres priorisent plus strictement les ménages au travail effectif<sup>175</sup> ;

↳ Des règlements peuvent distinguer entre les couples mono-actifs et bi-actifs, le privilège d'accès étant accordé aux derniers, à l'instar des foyers monoparentaux au travail<sup>176</sup> ;

---

<sup>170</sup> Monographies n°4 - 5 et 7

<sup>171</sup> Monographie n°7

<sup>172</sup> Monographies n°6 et 9

<sup>173</sup> Monographie n°3

<sup>174</sup> Monographie n°2

<sup>175</sup> Monographies n°1, 5 et 10

<sup>176</sup> Monographies n°2, 5 et 10 pour certains clients

↳ Au sein d'un équipement spécifique, des places sont formellement réservées, sur conventionnement avec le Conseil Général, à l'adresse de parents en formation professionnelle, dès lors prioritaires<sup>177</sup>;

↳ Enfin, les conditions de travail peuvent aussi constituer une forme de priorité, dans le cadre plus particulier des équipements s'adressant, du fait de leurs horaires et de leur fonctionnement, aux parents ayant des conditions de travail atypiques ou travaillant dans des entreprises spécifiques<sup>178</sup>.

Nous verrons ci-après que quelle que soit sa formulation, ce critère d'activité connaît des remaniements informels conséquents.

Parmi les autres critères formels de priorité, quoiqu'ayant une moindre occurrence, figurent la monoparentalité (3 équipements sur 10, sur le territoire desquels ce statut n'est toutefois pas sur-représenté par rapport aux autres sites de l'échantillon), la gémellité (1 seul équipement sur 10), et le handicap des enfants : si ce dernier n'est formellement défini comme prioritaire que par 2 structures de l'échantillon, il est toutefois très généralement évoqué dans les règlements intérieurs comme appelant un examen privilégié au même titre que les demandes faisant suite à des orientations des services médico-sociaux. Ces situations ne relèvent pas concrètement d'une priorisation sur la liste d'attente, dans la mesure où ils donnent souvent lieu à des accueils soit très partiels, soit temporaires, et ne viennent pas véritablement déclasser les autres demandes (cf. infra). Ils sont pour autant examinés de façon liminaire et bénéficient de ce fait d'une sorte de primauté.

D'autres critères formels apparemment très variés sont mobilisés dans le cadre des admissions au sein de l'EAJE inter-entreprise à gestion privée<sup>179</sup>. En tant que clientes, les entreprises et collectivités réservataires disposent de fait d'une grande liberté dans la définition de priorités d'admissions propres à chacun d'entre eux, et qui vont dépendre de la structure de leur effectif salarié, de leurs activités, ou encore de leurs politiques de ressources humaines. Le travail à horaires atypiques constitue un critère important de priorité dans la mesure où premièrement il correspond à un besoin de garde difficilement satisfait par ailleurs, et où deuxièmement la rentabilisation des places est fonction de l'amplitude horaire de leur occupation. Il ne s'agit toutefois pas d'une condition sine qua non, certains enfants étant accueillis sur des horaires ordinaires. Les critères évoqués par la directrice sont de tous ordres : ancienneté de la demande ; nature effectivement « atypique » des besoins d'accueil ; travail des deux parents s'ils vivent en couple ; statut monoparental du foyer ; conditions de travail atypiques des deux parents s'ils vivent en couple ; éloignement entre le domicile et le lieu de travail ; ancienneté dans l'entreprise ; poste occupé ; demandes d'accueil à temps plein.

## 25 – Des critères formels à la hiérarchisation effective des demandes

Force est de constater, au fil des discours recueillis, que la définition formelle de critères de priorité, si quantifiée soit-elle, ne semble pas suffire à étayer les décisions d'attribution en EAJE fréquemment animées par un principe de justice sociale, ou de simple bon sens : « l'admission est de plus en plus complexe car les familles sont en situation de plus en plus compliquée, c'est au cas par cas, tout devient priorité »<sup>180</sup> ; « la priorité c'est un peu du feeling »<sup>181</sup>. Quatre grandes logiques semblent venir sous-tendre les aménagements informels apportés à la mise en œuvre des critères de priorité.

---

<sup>177</sup> Monographie n°9

<sup>178</sup> Monographies n°5 et 10

<sup>179</sup> Monographie n°9

<sup>180</sup> Monographie n°5

<sup>181</sup> Monographie n°3

La première logique est une logique de conciliation en fonction de l'indisponibilité objective des parents à la garde de leur enfant. A ce titre, si certains règlements n'évoquent pas le travail des parents comme une priorité formelle, ce statut vient inévitablement jouer sur les attributions : des temps d'accueil adaptés à leur durée et contraintes de travail sont privilégiés proposés aux familles concernées, les efforts de conciliation étant pour leur part davantage sollicités auprès des ménages dont un ou les membres sont sans emploi, voire inactifs. « C'est une priorité de bon sens »<sup>182</sup> qui s'ordonne sur une volonté compréhensible de ne pas pénaliser le maintien dans l'emploi, sans pour autant évincer la question de l'insertion professionnelle mais en situant cette dernière dans le registre du 'raisonnable'. Elle semble d'ailleurs être facilitée par des demandes parentales apparemment conciliantes (« les parents qui ne travaillent pas demandent rarement des accueils longs plutôt de la halte-garderie »<sup>183</sup> ; « quand j'ai été au chômage, la directrice m'a proposé de réduire le temps d'accueil à un mi-temps... Je concevais tout à fait de ne pas être prioritaire »<sup>184</sup>), parfois reformulées par les directrices à l'occasion d'excessivité : « à un moment donné, il faut mettre des limites »<sup>185</sup>. Certains équipements opèrent à cet effet par l'octroi d'accueils conditionnels aux parents en recherche d'emploi : des temps d'accueil conséquents leurs sont attribués, à charge pour eux d'avancer dans leur insertion professionnelle et d'en attester régulièrement, ou de se voir proposer une réduction du temps d'accueil de leur enfant : « on refait le point tous les trois mois, on voit où ils en sont »<sup>186</sup>. Ces bilans peuvent donner lieu à l'exigence de fourniture d'attestations relatives à l'inscription au Pôle Emploi, à la convocation à des entretiens d'embauche, ou au suivi de formations : si des directrices peuvent paraître embarrassées par ces pratiques, d'autres les décrivent comme participant de l'orientation éducative spécifique à leur projet : « ce n'est pas du flicage... de poser des limites dans le temps, ça permet de remettre à sa place la fonction de notre accueil... Cela sert de booster les parents... On n'est pas là juste pour rendre un service, mais pour faire un travail éducatif »<sup>187</sup>. Ces compromis, présentés comme clairement explicités lors des admissions, sont opérés à double sens : si le temps d'accueil peut être réduit, il peut aussi être ré-augmenté dès l'accès des parents concernés à l'emploi : « le deal, c'est de remettre les enfants à temps plein dès que j'ai du travail »<sup>188</sup> ; « ils savent que plus ils sont honnêtes sur ce sujet, plus tout sera fait pour les arranger quand ils auront vraiment besoin, pour leurs rendez-vous ou s'ils retrouvent du travail »<sup>189</sup>. En conséquence, une priorité incidente se dessine dans quasiment tous les multi-accueils: la priorité d'accès à des temps supplémentaires voire pleins aux enfants déjà reçus dans l'équipement sous le mode occasionnel et/ou à temps très partiel, quand la situation professionnelle des parents le réclame. L'accès en garderie figure à ce titre pour de nombreux acteurs une forme de premier palier d'accès en crèche : « les parents ont déjà un pied dans la crèche »<sup>190</sup>; « ça permet de leur donner de l'espoir, de dire qu'ils existent aussi les parents qui n'ont pas eu de place »<sup>191</sup>.

---

<sup>182</sup> Ibid

<sup>183</sup> Monographie n°6

<sup>184</sup> Monographie n°1

<sup>185</sup> Monographie n°3

<sup>186</sup> Monographie n°2

<sup>187</sup> Monographie n°9

<sup>188</sup> Monographie n°1

<sup>189</sup> Monographie n°2

<sup>190</sup> Monographie n°8

<sup>191</sup> Monographie n°9

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	Multi-accueil associatif	Multi-accueil municipal	Multi-accueil municipal	Halte-garderie municipale	Multi-accueil municipal	Multi-accueil associatif	Halte-garderie associative	Crèche collective associative	Multi-accueil associatif	Multi-accueil d'entreprise
Instance de décision	Directrice	Collège des directrices	Commission municipale	Commission municipale	Commission intercommunale	Directrice	Directrice	Directrice	Directrice	Clients réservataires
Ancienneté des demandes	Critère informel : priorité aux plus anciennes	Critère formel : + d'1 an d'attente : rang 1 de 6 mois à 1 an d'attente : rang 2	Critère formel : Priorité aux plus anciennes	Critère formel : Priorité aux plus anciennes	Critère formel : Priorité aux plus anciennes	Critère formel : Priorité aux plus anciennes	Critère formel : Toute la capacité réattribuée chaque septembre, avec priorité aux demandes les plus anciennes	Critère formel : Priorité aux plus anciennes	Critère formel : Priorité aux plus anciennes	Selon les clients
Adéquation à l'offre (âge, temps et séquences d'accueil)	Critère informel	Critère informel	Critère formel	Critère informel	Critère formel	Critère formel	Critère formel	Critère formel	Critère informel	Critère formel
Situation d'emploi des parents	Formel : travail du parent isolé ou ses deux parents en couple Informel : Travail d'au moins un des deux parents vivant en couple	Formel : Travail, formation recherche d'emploi Des parents pour l'accueil régulier Informel : Accueil régulier conditionnel de 3 mois pour les parents dont un ou les deux sont en recherche d'emploi.	Critère informel : Priorité de l'accueil régulier aux familles dont le ou les parents (si couple) travaillent	Pas de priorité, mais accueil d'urgence temporaire pour les parents ayant repris un travail	Critère formel : Priorité de l'accueil régulier aux familles dont le ou les parents (si couple) travaillent + au moins un des deux parents travaille à l'hôpital ou à conditions atypiques	Critère formel : Parents en insertion professionnelle (proposition d'accueil adaptée à leur besoins de recherche d'emploi)		Critère informel : temps plein accordés aux parents en emploi ou en formation.	Formel : Places réservées à l'accueil d'enfants dont les parents sont en formation Informel : Accueil conditionnel de 3 mois pour les parents dont un ou les deux sont en recherche d'emploi.	Critère formel «selon les clients : travail des 2 parents, travail à horaires atypique...
Composition familiale	Critère informel : Monoparentalité combinée à l'insertion professionnelle	Critère formel : Familles nombreuses ; Monoparentalité conjuguée à l'insertion professionnelle			Critère formel : Monoparentalité			Critère informel : Monoparentalité conjuguée à l'insertion professionnelle	Critère informel : Monoparentalité conjuguée à l'insertion professionnelle	Selon les clients : monoparentalité, famille nombreuses...
Handicap de l'enfant	Critère informel	Critère formel Temps d'accueil ajustés	Pas de priorité, mais examen particulier au cas par cas	Pas de priorité, mais examen particulier au cas par cas	Critère formel	Pas de priorité mais examen particulier Accueil inconditionnel sur des temps ajustés	Pas de priorité, mais examen particulier au cas par cas	Pas de priorité, mais examen particulier au cas par cas	Pas de priorité, mais examen particulier au cas par cas	Selon les clients
Situation sociale	Critère informel : Orientation PMI Niveau de revenus	Pas de priorité, mais examen au cas par cas : dans le cadre de l'accueil d'urgence : orientation PMI, services sociaux, institutions emploi.	Pas de priorité, mais examen au cas par cas dans le cadre de l'accueil d'urgence : orientation PMI, services sociaux	Pas de priorité, mais examen au cas par cas dans le cadre de l'accueil d'urgence : PMI	Pas de priorité, mais examen au cas par cas dans le cadre de l'accueil d'urgence : PMI, services sociaux	Pas de priorité, mais examen au cas par cas dans le cadre de l'accueil d'urgence : orientation PMI, services sociaux, institutions emploi.	Pas de priorité, mais examen au cas par cas : PMI, services sociaux	Pas de priorité, mais examen au cas par cas : orientations PMI.	Conventionnements et/ou réservations avec les services sociaux et médico-sociaux du territoire	
Lieu de résidence	Critère informel : résidence dans le quartier	Critère formel : Résidence sur la commune	Critère formel : Résidence sur la commune			Critère formel : résidence sur l'interco Pas de critère de résidence pour l'accueil du handicap.	Critère formel : résidence sur le quartier	Critère informel : recherche de mixité de quartiers d'habitation dans l'effectif.	Critère informel : recherche de mixité de quartiers d'habitation dans l'effectif.	
Accueil des fratries	Critère informel : familles déjà accueillies précédemment		Critère informel d'affectation		Critère formel : gemellité.			Critère informel : familles déjà accueillies précédemment		Selon les clients
Enfant déjà accueilli dans l'équipement sous d'autres modalités	Critère informel : priorité d'accueil régulier aux enfants accueillis sur le mode occasionnel.	Critère informel : priorité d'accueil régulier aux enfants déjà accueillis sur le mode occasionnel ou à temps très partiel	Critère informel : priorité d'accueil régulier aux enfants accueillis sur le mode occasionnel		Critère informel : priorité d'accueil régulier aux enfants accueillis sur le mode occasionnel.	Critère informel : priorité d'accueil régulier aux enfants accueillis sur le mode halte-garderie.		Critère informel : priorité d'accueil régulier aux enfants accueillis en urgence ou à temps très partiel	Critère informel : priorité d'accueil régulier aux enfants accueillis en urgence ou à temps très partiel	Selon les clients

Une deuxième logique présidant aux remaniements des critères d'admission renvoie aux relations d'interconnaissance existant entre les familles et les acteurs en responsabilité d'attribution : cette dimension subjective est fréquemment évoquée comme étant au cœur d'arbitrages avant tout humains, touchant à un projet sensible : se voir confier les enfants des autres. Elle peut prendre la forme d'une interconnaissance personnelle entre directions et familles, initiée à l'occasion de l'accueil d'un aîné quelques années auparavant, et support d'une confiance mutuelle déjà engagée<sup>192</sup>. Ces relations peuvent jouer sur l'admission, ou uniquement sur l'affectation de place entre différents équipements : « on peut dire, je veux bien prendre cet enfant, j'ai déjà eu ses frères et sœurs, je connais bien cette famille... ou au contraire cette famille je ne préfère pas, ce serait mieux ici, ça a été très compliqué avec les parents »<sup>193</sup>. En deçà, la simple connaissance des situations familiales, et notamment de leurs difficultés sociales, économiques ou éducatives, peut aussi constituer un élément de priorité d'admission venant discriminer entre des demandes théoriquement identiques : « il y a toujours des configurations spécifiques, d'autres éléments vont peser comme le terrain dépressif de la mère, les difficultés conjugales, l'extrême pauvreté »<sup>194</sup>. Si la monoparentalité des foyers n'est que rarement présentée comme un critère formel de priorité, il intervient de façon davantage implicite comme indice de vulnérabilité des familles : « les mères seules, ça vient aussi peser dans la balance car c'est difficile... C'est peut être de la projection mais quand il y a deux parents, on se dit qu'ils peuvent s'arranger plus facilement »<sup>195</sup>.

L'attribution peut aussi être sous-tendue par une logique de diversification socio-économique du public accueilli, en fonction de son quartier de résidence. Elle peut répondre à une volonté d'éviter la ghettoïsation de certains équipements, situés notamment en quartiers sensibles, ainsi que de désenclavement à l'adresse de populations en difficultés : « il y a aussi des enjeux de mélanges de population au service du développement social... Il existe beaucoup de représentations quant aux quartiers d'implantation des structures, et d'amener son enfant dans la crèche d'un quartier plus aisé, les gens peuvent au bout du compte avoir un sentiment d'ascension sociale »<sup>196</sup>. Cette recherche de mixité peut être aussi présentée comme une nécessité au service du climat des EAJE, régulé par la présence partagée de différentes cultures et catégories socioprofessionnelles : « s'il n'y a que des parents difficiles, c'est impossible, l'ambiance est désastreuse »<sup>197</sup>. L'admission de familles bien connues des directrices peut d'ailleurs participer à préserver ce climat : « ça fait plaisir de les accueillir de nouveau, ce sont des parents aidants qui pacifient, rassurent les autres »<sup>198</sup>.

Enfin, une ultime logique révélée par les pratiques d'admission relève de préoccupations gestionnaires. Celles-ci sont présentées premièrement comme un élément pris en compte dans l'affectation des accueils entre différents équipements, l'idée étant de répartir de façon homogène les temps d'accueil pleins ou quasi-pleins aux différentes structures, leurs permettant de consolider leurs taux d'occupation respectifs<sup>199</sup>. Cette logique peut aussi aboutir à ce titre à prioriser les demandes d'accueil à temps plein : « certains clients préfèrent les gros contrats »<sup>200</sup>. Les acteurs rencontrés reconnaissent toutefois rarement cette priorisation, certains s'en défendant même énergiquement malgré les difficultés gestionnaires occasionnées par l'agencement de multiples temps partiels au planning<sup>201</sup>.

---

<sup>192</sup> Monographies n°1 et 8

<sup>193</sup> Monographie n°3

<sup>194</sup> Monographie n°9

<sup>195</sup> Monographie n°8

<sup>196</sup> Monographie n°5

<sup>197</sup> Monographie n°8

<sup>198</sup> Ibid

<sup>199</sup> Monographie n°3

<sup>200</sup> Monographie n°10

<sup>201</sup> Monographies n°3 et 6

### 3 – Des logiques d’admission aux publics effectifs de l’accueil au quotidien

#### 31 – Réalités et traductions des publics identifiés par la politique familiale

##### *311 - Du statut de « parent isolé » aux problématiques de la conjugalité*

Sur les 10 équipements concernés par l’enquête, un seul érige la monoparentalité comme une priorité formelle d’admission. Pour 5 autres, elle est prise en compte au titre d’une priorité à la condition d’être associée au travail ou à l’insertion professionnelle active: « quand il y a deux parents, on se dit qu’ils peuvent s’arranger plus facilement par rapport aux horaires »<sup>202</sup>. De façon générale, les professionnelles d’EAJE s’accordent à considérer ce statut comme non signifiant en lui-même, mais seulement dans la mesure de son intrication à certaines problématiques : « les difficultés économiques, sociales, l’isolement sont compliqués mais pas la monoparentalité »<sup>203</sup> ; « c’est au cas par cas »<sup>204</sup>. Sa priorisation semblerait par ailleurs confrontée à sa réalité, qui dans certains cas dissimule une vie maritale de fait. C’est pour autant un public largement représenté dans les équipements : ses proportions ne semblent pas suivre forcément celles relevées au niveau des territoires d’implantation, mais davantage pouvoir être corrélées à l’ouverture des équipements à des familles en situation de précarité.

Equipements exploitant les données relatives à la composition des familles accueillies :	Equipement 1	Equipement 3	Equipement 7	Equipement 8	Equipement 9
Part d’enfants accueillis vivant avec un parent seul, séparé ou divorcé/ensemble des enfants accueillis en 2010.	7 %	15 %	22 %	28 %	28 %
Part des foyers monoparentaux parmi les allocataires Caf en 2010. (niveau correspondant à la logique territoriale de recrutement)	19,6 % (niveau communal)	16,3 % (niveau communal)	20 % (niveau quartier)	21,8 % (niveau quartier)	24 % (niveau quartier)

La question de la monoparentalité est davantage présente dans le discours des professionnels de PMI dont elle constitue un vocable habituel et semble caractériser une majorité des familles qu’ils orientent vers les EAJE, dans un souci d’aide au retour à l’emploi (« pour les inciter à reprendre le travail, car elles n’ont pas le choix, l’assistante maternelle est trop chère »<sup>205</sup>), mais surtout dans une perspective de soutien à une relation mère-enfant au sein de laquelle la dimension tierce serait absente: « des relations fusionnelles dans lesquelles la maman se raccroche à l’enfant »<sup>206</sup>; « beaucoup de familles monoparentales... où il faut que quelqu’un fasse tiers »<sup>207</sup>.

<sup>202</sup> Monographie n°8

<sup>203</sup> Monographie n°3

<sup>204</sup> Monographie n°6

<sup>205</sup> Monographie n°8

<sup>206</sup> Ibid

<sup>207</sup> Monographie n°5

Certains professionnels rencontrés s'attachent toutefois à nuancer les observations trop automatiques que la notion galvaudée de monoparentalité tendrait à induire : « c'est réducteur de dire qu'une mère, parce qu'elle est seule, serait en difficulté avec l'enfant, il y a beaucoup d'autres choses autour de la parentalité, j'interviens justement pour éviter d'être sur ce registre de représentations »<sup>208</sup>. Plus que la qualité administrative de « parent isolé », c'est davantage l'isolement social qui peut être repéré comme indice de précarité familiale : isolement géographique des familles vivant en milieu rural ou solitude de ménages primo-arrivants, concernant alors autant les parents vivants seuls que les couples.

Une autre forme d'isolement, a été aussi été largement décrite par les acteurs rencontrés, traversant là encore tous les types de composition familiale : elle renvoie à un phénomène de perte ou d'éloignement des repères éducatifs : « les parents semblent de plus en plus perdus, ils ont de plus en plus de questions, comme si quelque chose de l'ordre de la transmission entre les générations ne fonctionnait plus »<sup>209</sup>. Cette problématique, qui ne renvoie pas au manque de réseau social, et qui peut s'accompagner d'une présence de plus en plus importante des pères, des grands-parents et des professionnels de la Petite Enfance dans l'éducation des enfants, se développerait, comme si la parentalité ne trouvaient plus d'inscription opérante dans l'histoire de ces familles : « la parentalité s'inscrit dans un héritage familial.... On est pas homme ou femme tout seul, on est pas un couple tout seul »<sup>210</sup>. Parmi ces repères perdus figurerait la distinction entre les positions maternelles et paternelles, engageant pour le coup une forme de 'mono-parentalité' au sens de l'égalisation des places de mère et de père, désormais interchangeable, corrélée par des professionnels aux difficultés éducatives rencontrées par les familles. Sa lecture autorise certains acteurs à conclure qu' « il n'y a pas de problème de parentalité, c'est davantage un problème de conjugalité aujourd'hui »<sup>211</sup>.

La conjugalité et ses heurts sembleraient d'ailleurs constituer une clé de lecture plus pertinente des publics que celle des seuls statuts familiaux ; les deuxièmes découlant des revers de la première. La précocité et la brutalité de plus en plus forte des ruptures conjugales, lues au travers de l'augmentation des demandes d'accueils d'urgence dans le cadre de « crises familiales », renverraient à ce titre à une amplification de la « conjugopathie... Le conflit entre un homme et une femme qui déteint sur l'item famille et souvent sur les enfants ; les enfants y sont souvent instrumentalisés, les parents sont incapables de se décentrer du couple, ce qui fait de gros dégâts auprès des enfants »<sup>212</sup>.

### *312 - La catégorie des enfants en situation de handicap*

L'accueil en EAJE des enfants en situation de handicap fait, unanimement l'objet d'un volontarisme politique et professionnel affiché. L'intégralité des règlements intérieurs consultés l'évoquent, précisant l'accessibilité de principe de ce public, et la vigilance particulière accordée aux demandes le concernant. Seuls trois équipements affichent formellement une priorité d'attribution de places ; étonnamment, ce sont d'ailleurs les structures qui réalisent le moins d'accueils de ce type (un seul en 30 ans d'activité pour les équipements 1 et 2). Plusieurs explications de ces décalages peuvent être avancées.

---

<sup>208</sup> Monographie n°8

<sup>209</sup> Monographie n°6

<sup>210</sup> Monographie n°3

<sup>211</sup> Ibid

<sup>212</sup> Ibid

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Accueil des enfants porteurs de handicap	Multi-accueil associatif	Multi-Accueil municipal	Multi-accueil municipal	Halte-garderie municipale	Multi-accueil municipal	Multi-accueil associatif	Halte-garderie associative	Crèche collective associative	Multi-accueil associatif	Multi-accueil d'entreprise
Priorité d'accueil formelle	Oui	Oui	–	–	Oui	–	–	–	–	Oui, selon les clients
Fréquences d'accueils effectifs	Rare	Rare	Régulier	Régulier	Rare	Très régulier	Régulier	Rare	Rare	Aucun
Arguments	Peu d'inscription partenariale	Autres équipements municipaux davantage sollicités	Fort partenariat et accueil occasionnel contractuel	Fort partenariat Et accueil halte-garderie « régulier »	Autres équipements municipaux plus sollicités et spécificité d'accueil à horaires atypiques	Fort partenariat et accueil occasionnel contractuel	Fort partenariat, accueil halte-garderie « régulier »	Pas d'accueil occasionnel	Peu d'existence et structures spécialisées dans cet accueil géré par la même association	Seulement 2 ans d'existence et spécificité d'accueil à horaires atypiques

### Définition des fréquences :

- Très régulier : 4 à 6 accueils par an
- Régulier : 1 à 2 accueils par an
- Rare : 1 seul accueil sur 5 ans ou plus d'activité

Certains acteurs municipaux estiment premièrement qu'il s'agit d'une demande très marginale proportionnellement à l'ensemble de la demande de places enregistrées chaque année. Cette estimation n'a pas pu être vérifiée à défaut de données disponibles. Du côté des services médico-sociaux très fréquemment à l'initiative des demandes, cette 'marginalité' peut trouver son origine dans la régulation et le saupoudrage qu'ils imposent à leur propre sollicitation des équipements : « on fait assez attention, une demande, deux maximum, on n'ose pas leur en imposer plus »<sup>213</sup>.

Si le handicap ne fait pas figure de priorité formelle, c'est deuxièmement parce que, en pratique, les enfants concernés viennent très rarement occuper une place régulière et à temps d'accueil conséquent ; reçus à temps très partiel, et sur le régime halte-garderie ou occasionnel, ils ne participent pas à 'déclasser' les autres demandes plus typiques. Ces conditions tiennent d'une part au rythme de vie des enfants en situation de handicap, très souvent occupés par une succession de temps de soins et de prises en charge institutionnelles : « pour ces enfants, les accueils à temps plein ne sont pas toujours opportuns, les besoins se situent davantage en termes de 2 à 3 demi-journées par semaine »<sup>214</sup>. Le repérage de troubles en cours d'accueil fait d'ailleurs souvent l'objet de proposition de réduction du temps de garde, pour le coup plus difficilement acceptée par les parents : « il y a des parents qui refusent ou qui mettent beaucoup de temps avant d'entendre... C'est très frustrant pour les équipes, parce qu'elles voient l'enfant comme ça, qui progresse à son petit rythme, alors qu'il aurait tout intérêt à une prise en charge plus spécialisée »<sup>215</sup>.

<sup>213</sup> Monographie n°9

<sup>214</sup> Monographie n°4

<sup>215</sup> Monographie n°2



L'octroi de temps partiels répond de plus à une réticence de la part des équipements à accueillir ces enfants sur de grandes amplitudes hebdomadaires : « les crèches sont relativement allergiques à ce type de demande »<sup>216</sup>. Cette frilosité contrarie notamment les projets de retour à l'emploi des parents. Ces projets parentaux s'avérant rares, l'accueil à temps partiel est donc de façon très générale considéré comme adapté, mais sous réserve de certaines conditions. La principale est la régularité d'accueil qui ne peut se satisfaire, même à temps partiel, de séquences intermittentes et instables dans le temps : « l'accueil doit se faire 2 à 3 fois par semaine mais surtout de manière régulière pour permettre l'intégration de l'enfant, les soins... »<sup>217</sup> ; « Certaines structures disent 'on essaie une demi-journée par semaine et on verra', or ce n'est pas terrible pour l'intégration »<sup>218</sup>. Il apparaît que les accueils trop ponctuels puissent même être une contre-indication, déroutante pour des enfants, qui, plus que d'autres encore, ont besoin de s'inscrire dans une routine et de se construire des repères. La durée des séquences d'accueil apparaît de plus déterminante pour l'intérêt des enfants tout comme de leurs parents : « les accueils d'une heure ou deux, c'est difficile, ça met parfois la famille plus en difficulté qu'autre chose »<sup>219</sup> ; « se déplacer avec son enfant, ça nécessite parfois une vraie logistique, c'est fatigant, alors si en plus c'est juste pour une heure d'accueil, ce n'est même pas la peine »<sup>220</sup>. On peut remarquer à ce titre que ce sont les équipements dont l'offre d'accueil occasionnel est la plus régulière (contractualisation ou du moins stabilité des venues des enfants d'une semaine sur l'autre) qui enregistrent le plus d'accueils effectifs d'enfants en situation de handicap.

Par ailleurs, si l'accueil des enfants porteurs de handicap ne bénéficie pas d'une priorité formalisée, c'est aussi parce que son accueil semble dépendre fortement de la culture professionnelle des équipements, et de la qualité des relations partenariales tissées avec les acteurs médico-sociaux : « de manière informelle, il y a toujours eu des accueils d'enfants handicapés »<sup>221</sup>. A titre d'exemple, et sans pour autant que la situation de handicap n'apparaisse dans leur règlements comme un critère d'accès privilégié, cet accueil se présente comme quasiment ordinaire au sein des structures ayant entretenu depuis de nombreuses années une collaboration et une acculturation mutuelle avec les CAMSP ou les CMP de leurs territoires respectifs<sup>222</sup>, soutenues notamment par les Conseils Généraux, les Caf et les municipalités. Cette impulsion institutionnelle semble d'autant plus efficace qu'associée à la sensibilité personnelle des acteurs, ainsi qu'à la disponibilité symbolique des équipes: « certaines crèches sont sans réserves, c'est une histoire de rencontres, qui dépend de la sensibilité des personnes au handicap... et on ne peut pas imposer des accueils compliqués à des équipes qui sont déjà en difficultés »<sup>223</sup>.

Enfin, l'accueil des enfants handicapés se heurte aussi à des questions plus prosaïques de moyens humains et matériels, qui peuvent conduire à les limiter. Très souvent ce type d'accueil nécessiterait d'être accompagné de façon soutenue, dans une prise en charge plus individuelle, qui pèserait sur le travail auprès du groupe d'enfants : portages, soins para-médicaux réguliers, modes d'alimentation adaptés aux troubles de la déglutition, surveillance, aide à l'intégration au groupe... Ces pratiques dépendent intimement de la nature des handicaps des enfants, n'ayant pas tous la même incidence sur leur accueil, mais venant pour autant mobiliser de façon équivalente des équipes, au détriment du collectif: « le plus compliqué, c'est concernant les enfants hypotoniques, myopathes... ou qui ont un appareillage, car il faut plus de manutention, il faut les porter »<sup>224</sup> ; « les enfants avec des troubles envahissants du développement, comme l'autisme, peuvent représenter une difficulté particulière... »

---

<sup>216</sup> Monographie n°5

<sup>217</sup> Monographie n°1

<sup>218</sup> Monographie n°7

<sup>219</sup> Monographie n°2

<sup>220</sup> Monographie n°9

<sup>221</sup> Monographie n°4

<sup>222</sup> Monographies n°3 – 4 – 6 -7

<sup>223</sup> Monographie n°5

<sup>224</sup> Monographie n°3

Des difficultés de communication, compliquées pour les équipes. Le handicap moteur pose moins de problèmes »<sup>225</sup>. De façon transversale, les EAJE associent la présence d'enfants handicapés à un supplément de travail : « ça prend plus d'énergie et de temps [...] ça demande plus d'attention malgré tout, même si il fait partie du groupe »<sup>226</sup>. Ces accueils qui requièrent une plus forte mobilisation des équipes se traduisent alors souvent par des arrangements au sein des structures, avec notamment des accueils sur des séquences hebdomadaires moins fréquentées que d'autres, lorsque cette fluctuation existe malgré les efforts de maximisation des taux d'occupation : « ça ne peut pas être le 20ème enfant sur 20 »<sup>227</sup>; « un enfant qui souffrait de surdité par exemple, plus bruyant et plus turbulent... il a fallu ajuster son accueil sur un jour plus calme »<sup>228</sup>. La motivation des équipes à accueillir ces enfants buterait ainsi sur la nécessité d'un taux d'encadrement plus important qu'à l'ordinaire : « un accueil de qualité nécessite des moyens supplémentaires et cette année je constate que ça devient plus difficile ; il y a parfois des demandes d'accueil ou des orientations des partenaires pour lesquelles il y aurait besoin d'une personne détachée. Il faut que l'enfant soit en confiance et c'est ensuite qu'il pourra se débrouiller »<sup>229</sup>. Si ces détachements de personnel ont pu être financés expérimentalement sur certains territoires<sup>230</sup>, ou sont en cours de discussion sur d'autres<sup>231</sup>, ils sont pour l'heure inexistant sur notre échantillon, et dépendent essentiellement de la mobilisation des institutions spécialisées qui peuvent mettre à disposition de façon ponctuelle leur personnel : « cette année, nous accueillons un petit garçon qui vient une demi-journée avec une éducatrice du CAMSP, et une autre demi-journée, plus calme, tout seul »<sup>232</sup>; « on fait un travail d'intégration préalable, mais on ne peut pas accompagner l'enfant tout au long de son accueil, le CAMSP n'en a pas les moyens et ce n'est pas son travail »<sup>233</sup>. A défaut, certaines familles en besoin de garde à mi-temps ont pu recourir à la Prestation Compensatrice du Handicap pour financer eux-mêmes un renfort en personnel : ce recours pose toutefois plusieurs questions aux professionnels médico-sociaux, relativement à la privatisation du financement de l'accueil en lieux collectifs, et à la destination de la PCH dont l'emploi serait ainsi détourné : « la PCH doit-elle vraiment devenir une solution pour financer l'accès à la crèche ? Parce qu'utilisée comme cela, elle ne peut plus bénéficier à la mère pour compenser la réduction de son temps de travail »<sup>234</sup>.

Les témoignages s'accordent à dire que les CAMSP apportent un soutien conséquent aux professionnelles, sous la forme de conseils et d'aide à la mise en place de l'accueil. Cet accompagnement rassure les équipes, leur permettant de savoir comment faire, même lorsque (et peut-être surtout) lorsqu'il n'y a rien de 'spécial' à faire, le handicap mobilisant plus que d'autres situations un imaginaire d'aide et de technicité adaptée. En effet, le surcroît de travail identifié par les professionnelles des EAJE, et plus particulièrement en terme de stimulation individuelle des enfants, n'est pas toujours entériné par les CAMSP: « un enfant handicapé c'est comme n'importe quel enfant, pour certains c'est comme un bébé.

---

<sup>225</sup> Monographie n°6

<sup>226</sup> Ibid

<sup>227</sup> Monographie n°7

<sup>228</sup> Monographie n°6

<sup>229</sup> Monographie n°4

<sup>230</sup> Monographie n°5

<sup>231</sup> Monographie n°8

<sup>232</sup> Monographie n°7

<sup>233</sup> Monographie n°4

<sup>234</sup> Monographie n°2

On ne demande pas aux professionnelles des compétences médicales mais de faire comme avec les autres enfants, de l'éveil. Pour les équipes, il y a une impression de surcharge de travail, car elles veulent faire plus avec l'enfant, elles pensent qu'il faut être attentif à tout moment à l'enfant. Ces enfants ont aussi besoin de calme »<sup>235</sup>. Certains acteurs évoquent à ce titre une forme de malaise et d'incompréhension des motifs d'orientation pouvant en partie expliquer les réserves quant à l'accueil du handicap : « les équipes sont dans une logique de réparation dont on ne prend sans doute pas assez la mesure... et qui explique peut être d'ailleurs pour partie les réticences à ce genre d'accueil »<sup>236</sup>.

### *313 - De l'insertion professionnelle à la pauvreté des ménages*

Pour l'ensemble des multi-accueils de l'échantillon, le travail effectif des parents constitue le critère de priorité principal, formel ou informel, d'admission en accueil régulier. Cette orientation découle logiquement pour deux d'entre eux de leur adresse spécifique aux salariés de certaines entreprises ou au personnel hospitalier<sup>237</sup>. Pour les autres, elle s'inscrit dans la logique historique des crèches collectives: le soutien du maintien dans l'emploi. L'insertion professionnelle n'est pas pour autant absente des préoccupations d'admission, et s'y manifeste de diverses manières.

Comme précisé précédemment, certains règlements peuvent poser un principe d'égalité entre les différents statuts de l'activité professionnelle : travail, recherche de travail et formation y disposent d'une priorité équivalente. Dans la pratique, ils consacrent toutefois des conditions d'attributions différentes : les parents sans emploi y bénéficient certes d'un accès identique, à la condition qu'ils soient engagés dans des démarches d'insertion actives, évaluées régulièrement par les directions d'équipement et susceptibles d'engager la réduction du temps d'accueil de leur enfant en fonction de leur indisponibilité objective : « on fait le point tous les trois mois... ce n'est pas une surprise »<sup>238</sup> ; « c'est un préalable tacite entre nous... de poser des limites dans le temps, ça permet de remettre à sa place la fonction de notre accueil »<sup>239</sup>. Des systèmes de réservations de places, conventionnées avec les services de Conseils Généraux ou de Caf, permettent dans certains cas de répondre aux besoins de garde du fait de l'accès à la formation professionnelle<sup>240</sup>. Dans les autres équipements, la prise en compte des familles en insertion se fait sous le régime occasionnel à temps partiel, éventuellement complété d'heures supplémentaires en fonction des disponibilités et de la connaissance qu'ont les directrices des besoins des parents. Le temps partiel, voire très partiel, est considéré comme suffisant pour satisfaire les besoins de recherche d'emploi : derrière les effets de représentations (« est-ce que c'est normal d'accueillir les enfants en crèche quand les parents ne travaillent pas ? ... de 9 h 30 à 14 heures, c'est suffisant pour trouver du travail »<sup>241</sup>), la réalité économique des familles vient pour partie valider ce jugement : « les parents demandent le maximum d'heures, et peuvent baisser leur temps d'accueil en cours d'année... il y a les familles pour qui ça ne passe pas financièrement, qui doivent faire un vrai calcul pour une heure de plus ou de moins »<sup>242</sup>.

De façon générale, on constate qu'à travers ces différentes modalités, la réponse au public en recherche d'emploi ne semble pas se présenter de façon problématique et les aménagements proposés par les équipements (vérification d'affectivité de démarches, baisse du temps de garde pendant les périodes d'inactivité) paraissent bien acceptés.

---

<sup>235</sup> Monographie n°1

<sup>236</sup> Monographie n°9

<sup>237</sup> Monographies n°5 et 10

<sup>238</sup> Monographie n°2

<sup>239</sup> Monographie n°9

<sup>240</sup> Ibid

<sup>241</sup> Monographie n°2

<sup>242</sup> Monographie n°7

Par ailleurs, les acteurs rencontrés estiment discursivement (à défaut de données disponibles) que les exigences quantitatives de réservation posées par l'article D214-7 du CASF sont dans les faits largement dépassées (soit 1 place par tranches de 20 places).

C'est davantage le maintien dans l'emploi et la reprise effective du travail qui constituent les facteurs principaux de tension pour les politiques territoriales. Quelques pratiques d'attribution tâchent d'y répondre : on observe notamment que l'accueil occasionnel des enfants leur procure toujours une priorité d'accès à des temps plus longs ou réguliers, lorsque leurs parents accèdent au travail. Marginalement, l'accueil d'urgence peut aussi être mobilisé aux fins de dépannage très temporaire, dans le cadre de reprise soudaine d'activité, ou de mutation. Certaines municipalités mettent en œuvre des dispositifs spécifiques dit « d'accueil intermédiaire » permettant d'offrir des accueils à temps plein de trois mois au sein des haltes-garderies de la ville, aux parents retrouvant un emploi<sup>243</sup>.

L'insertion professionnelle, loin de se résoudre en effet à la seule demande d'emploi ou au bénéfice de minima sociaux, est une notion protéiforme qui rassemble diverses figures de précarité et d'instabilité, entre lesquelles la priorisation s'avère délicate. Ces figures viennent percuter les modalités et calendriers d'accès en EAJE, telles que les successions de petits emplois non anticipables et non durables, ou le travail sur horaires décalés : « il y a de plus en plus d'horaires de travail aberrants des mères, quand ce ne sont pas des emplois précaires ou éloignés du domicile »<sup>244</sup>. La pauvreté des ménages concernés vient, enfin, redoubler leurs difficultés : malgré les réformes visant la diminution du coût de la garde indépendante, celle-ci resterait inaccessible aux ménages modestes du fait des tarifs librement négociés par les assistantes maternelles, et du bénéfice trop différé des avantages fiscaux associés. Il reste à noter que le niveau de revenu des ménages n'est quasiment jamais intégré comme critère formel de priorité dans les mécanismes d'admission, et que les ressources des ménages n'interviennent que très localement et informellement dans l'attribution des places au profit des familles modestes : « il peut jouer lors de certains arbitrages, en faveur des ménages avec de faibles revenus »<sup>245</sup>. Cette position est justifiée par certains acteurs, exprimant leurs craintes de segmentation qu'induirait la priorité donnée aux familles pauvres : « il y a un risque que les structures deviennent des accueils à caractère social »<sup>246</sup>. La mixité des publics accueillis est à ce sujet plusieurs fois évoquée comme une condition nécessaire à l'instauration d'un climat collectif 'habitable'<sup>247</sup>.

La moindre mobilité des foyers peut aussi participer à les pénaliser davantage : « un temps partiel, avec des horaires pas simples, et pas de voiture... et si la crèche n'est pas sur le trajet pour se rendre au travail... parfois le calcul est vite fait entre travailler et rester en congé parental ou avec les allocations »<sup>248</sup>. C'est dès lors le 'bricolage' qui représente une alternative possible à l'arrêt de l'activité professionnelle : accueil au sein de différentes haltes-garderies pour cumuler leur temps de garde respectifs, ou recours à la solidarité de voisinage ; un bricolage d'autant plus compliqué par l'offre d'accueil occasionnel 'libre' qui pour certains représente leur seule solution (« il faut savoir qu'il y a des parents en occasionnel qui travaillent quand même, qui sont à temps partiel, ou qui jonglent entre plusieurs modes de garde... pour eux, c'est important de pouvoir prévoir »<sup>249</sup>).

---

<sup>243</sup> Monographie n°4

<sup>244</sup> Monographie n°5

<sup>245</sup> Monographies n°1 et 9

<sup>246</sup> Monographie n°6

<sup>247</sup> Monographies n°8 et 9

<sup>248</sup> Monographie n°7

<sup>249</sup> Monographie n°2

Les conditions de travail atypiques renvoient à trois lectures principales. Il s'agit premièrement des formes d'emploi présentées ci-avant et caractérisées par une certaine précarité : temps très partiels, travail intérimaire, saisonnier, succession intermittente de contrats à durée déterminée. Le travail à horaires décalés et à plannings variables en constituent deux autres catégories, dans la mesure où elles viennent interroger les amplitudes horaires d'ouverture des équipements et la flexibilité de leurs conditions d'accueil.

Parmi les équipements de l'échantillon, certains répondent très précisément à ces deux dernières formes d'atypicité : le premier est un multi-accueil municipal dont 70 % de la capacité est réservée aux enfants du personnel hospitalier ; le deuxième est une structure d'entreprise adressée aux salariés de 13 sociétés différentes. Certaines municipalités ayant participé à cette enquête évoquent leurs projets à court terme de création d'équipements interentreprises ou inter-administrations, ouverts plus amplement sur la journée<sup>250</sup> : toutes reconnaissent un besoin notable de réponse à des besoins difficilement couverts par l'offre de garde indépendante. Les horaires tardifs ou les plannings irréguliers sembleraient encore trop peu acceptés par les assistantes maternelles indépendantes : « il va falloir valoriser ce travail là d'une certaine manière auprès d'elles... il faut le temps qu'elles fassent cette révolution »<sup>251</sup>.

L'examen des critères d'admission des deux structures, ainsi que leur fonctionnement sur le mode de la réservation des employeurs, laisse toutefois apparaître que leur réponse aux besoins nés de l'atypicité du travail n'est par leur seule destination. La priorité d'accès peut en effet être conditionnée par le travail d'au moins un des deux parents dans les organismes réservataires ; certaines familles y sont donc attributaires sans pour autant rencontrer des difficultés d'organisation familiale particulières ou même atypiques : « ces familles ne font pas toutes un usage atypique de la crèche, puisqu'il suffit qu'un des deux parents travaille à l'hôpital, donc ils n'ont pas forcément d'horaires atypiques tous les deux... et pour le personnel administratif, une bonne partie travaille sur des horaires normaux »<sup>252</sup>. Leur priorité d'accès en EAJE y prend dès lors aussi une figure d'avantage salarial.

Dans ces deux multi-accueils, la flexibilité accrue du travail, et les nécessités correspondantes d'organisation rigoureuse, sont mises en avant par les professionnelles comme des éléments pesant sur l'exercice professionnel. L'élaboration des plannings mensuels, au gré des calendriers de travail changeants des parents, en constitue la clé de voûte car elle conditionne aussi l'organisation de la présence des équipes ainsi que le fonctionnement matériel des structures (nombre de repas, lits etc...). Retards, changements, oublis des familles entraînent très fréquemment des dysfonctionnements ainsi que des tensions entre équipements et parents, qui s'autoriseraient assez facilement, et parfois avec l'appui de leur employeur, des libertés quand au règlement et aux contrats d'accueil. Ces tensions se manifesteraient aussi dans les équipes, et plus spécifiquement sur la question des plannings, dont la gestion chronophage occupe une grande part du travail des directrices.

La flexibilité pèse aussi sur le travail des professionnels auprès des enfants : les journées sont rythmées par les arrivées et départs successifs d'enfants recomposant constamment les groupes, propices à « une fatigue chronique »<sup>253</sup>. Leur effet sur les équipes et sur le collectif d'enfants a conduit la crèche hospitalière à interrompre, à raison d'une heure dans la journée (de 9 h 30 à 10 h 30), les allers-et-venues. La pénibilité du travail consiste aussi dans ses horaires, pouvant débiter à 5 heures du matin, ou finir à 22 h 30, jours ouvrés comme fériés, dans le cadre de l'équipement privé. Ces contraintes sont compensées ici par une certaine attractivité des rémunérations, majorées de primes par objectifs.

---

<sup>250</sup> Monographies n°2 et 4

<sup>251</sup> Monographie n°5

<sup>252</sup> Ibid

<sup>253</sup> Ibid

La flexibilité des conditions d'accueil et le fonctionnement en horaires atypiques induisent une capture du temps de travail des directrices dans les tâches gestionnaires, mais suscitent aussi une très forte demande des personnels en termes de référence pédagogique, apparemment déterminante quant à la préservation du climat social. Si dans l'équipement hospitalier cette référence pédagogique est jugée insuffisante par les professionnelles, il prend la forme dans l'équipement privé d'une grande disponibilité de la directrice auprès du personnel et de l'alimentation continue des orientations éducatives d'un travail qui, de par son atypicité, interrogerait plus que d'autres l'intérêt de l'enfant. Pris dans des rythmes de vie inadaptés à leur jeune âge, bénéficiant dans les murs des crèches de soins relevant de la sphère de l'intimité (réveil, petit-déjeuner, habillage...), la docilité et les facultés d'adaptation des enfants ne permettent pas de faire l'économie d'une vigilance toute particulière: « c'est vrai qu'ils s'adaptent vite, mais jusqu'où ? »<sup>254</sup> ; « on ne pas laisser penser que c'est normal d'être à la crèche le samedi... c'est comme ça, mais ce n'est pas 'normal' »<sup>255</sup>. Cette vigilance opère chez certaines directrices par la production très attentive de continuité : continuité entre l'ambiance de la maisonnée et celle de la structure, rituels et routines facilitant le repérage spatio-temporel des enfants, et continuité de la prise en charge. Cette dernière est pour autant contrariée par l'impossible conciliation entre les plannings d'accueil et ceux de travail des équipes, et paraît être compensée par une protocolisation poussée des pratiques (pratiques de change, de lavage du nez, d'endormissement, de pliage du linge, d'animation de la journée...) qui, à défaut de continuité personnelle, garantirait une continuité technique.

## 32 – Les catégories de publics révélées par les pratiques professionnelles

### *321 - « Familles en difficultés » versus « accueils d'urgence sociale »*

Parmi les registres d'identification des publics accueillis, figure très fréquemment celui des difficultés économiques et sociales rencontrées par les familles, d'autant plus lisibles qu'associées au chômage d'un ou des parents : « il y a des histoires de vie extrêmement complexes, renforcées par le registre de précarité sociale »<sup>256</sup>. Il ne s'agit pas d'un public inédit pour certaines structures qui, du fait de leur projet social<sup>257</sup>, de leur implantation en quartier sensible<sup>258</sup>, ou encore de leurs modalités d'accueil haltes-garderies<sup>259</sup>, le reçoivent habituellement : « ce ne sont pas des familles en 'vraie' demande de crèche, en tout cas au sens où l'entend le système municipal : ce sont des familles en insertion professionnelle, beaucoup de couples dans lesquels les femmes ne travaillent pas, qui cumulent difficultés financières et sociales »<sup>260</sup>. Ce public présente cependant une grande diversité : extrême pauvreté, primo-arrivants, familles en hébergement social etc... : « il y a les familles monoparentales, celles au chômage, les urgences, les mères en foyer qui ne sont plus en mesure d'éduquer leurs enfants ... »<sup>261</sup>.

Ce public 'habituel' à certaines structures est aussi connu par les autres EAJE sous l'angle des accueils d'urgence, orientés par les PMI ou autres services sociaux. Les acteurs prescripteurs constatent d'ailleurs une augmentation de leur orientations vers les EAJE, dû notamment à la saturation des files actives de CMP : « ils ne peuvent recevoir tout le monde, Il ya de moins en moins de personnels et de plus en plus de familles précarisées... par précarisé, il ne faut pas entendre seulement la précarité économique, mais plus largement la précarité du lien à l'autre... une précarité subjective »<sup>262</sup>.

---

<sup>254</sup> Ibid

<sup>255</sup> Monographie n°10

<sup>256</sup> Monographie n°8

<sup>257</sup> Monographie n°9

<sup>258</sup> Monographies n°7 - 8 et 9

<sup>259</sup> Monographie n°4 et 7

<sup>260</sup> Monographie n°7

<sup>261</sup> Monographie n°9

<sup>262</sup> Monographie n°3

Ce travail serait devenu une nécessité pour la prévention maternelle et infantile, que les EAJE assureraient parfois à défaut d'une suffisance de Lieux Accueil Parents Enfants : « il faudrait qu'il y ait des lieux d'accueil qui soient des lieux ressources pour le parent. Aujourd'hui c'est le personnel des haltes garderies qui le fait »<sup>263</sup>.

La superposition entre « orientations PMI » et « urgence » est formulée par la plupart des règlements intérieurs d'admission même si l'expérience des acteurs peut les amener à juger cette contiguïté souvent excessive : « des urgences vraies, il n'y en a jamais vraiment »<sup>264</sup>. Mais c'est de fait essentiellement par leur attribution d'un caractère d'urgence, que les orientations des services de PMI trouvent une réalisation dans les équipements dont les projets ou les modalités d'accueil ne les ouvrent pas spécifiquement à ce public. L'accueil d'urgence permet certes à ces demandes d'être instruites en dehors des critères généraux d'attribution des places sur lesquels l'urgence prend la main mais, revers de la médaille, elle situe aussi leur réalisation dans la même configuration dérogatoire, en sureffectif et pour des durées limitées dans le temps.

Public habituel ou public de l'urgence, il reste identifié communément comme appelant des pratiques singulières, présentant cette particularité d'être, par le biais de l'accueil d'un enfant, un accueil simultané de sa famille : quelles que soient leurs modalités, ces accueils s'inscrivent dans une perspective de prévention sociale, visant autant la prise en charge des enfants que le déplacement du positionnement éducatif de leur(s) parent(s) : « ce n'est pas de la garderie que nous recherchons. Il y a des problèmes de séparation, de langage...

Beaucoup de familles monoparentales aussi, où il faut que quelqu'un fasse tiers »<sup>265</sup>. Les EAJE semblent jouer en quelque sorte un rôle d'appui indirect aux parents, fournissant aux enfants l'occasion de faire les premiers pas d'une socialisation qui semble peiner à s'inscrire dans certaines économies familiales : « c'est un lieu où l'enfant apprend des règles, le vivre ensemble ».

Ces enfants sont présentés par les professionnelles comme mobilisant « un accompagnement plus compliqué à gérer »<sup>266</sup> dont les effets s'inscrivent dans un « travail à très long terme ... Par exemple il y a cet enfant qui vient depuis un an et qui n'est pas encore vraiment adapté. Il hurle, reste dans la pièce d'entrée et ne veut pas aller dans d'autres pièces... ce sont des hurlements de colère. Nous commençons seulement à enregistrer un léger progrès, au bout d'un an, puisque depuis peu il participe aux histoires »<sup>267</sup>. L'accueil de certains enfants au comportement agressif ou assimilé par de nombreux professionnels à des 'troubles envahissants du développement', implique une disponibilité individuelle importante : « le groupe est parfois difficile à gérer... il y a des situations où il faut être un adulte pour 1 enfant du fait de son comportement »<sup>268</sup>. Certaines équipes ont aménagé à cet effet une organisation du travail autour de l'idée de 'référence individuelle' adressée aux enfants les plus en difficulté : « ce sont des enfants qui ne savent pas jouer seuls, et qui font n'importe quoi dès qu'il y a du flottement dans le groupe... qui sont dans la provocation perpétuelle de l'adulte... et des fois c'est trop lourd pour une seule référente, alors c'est une référence partagée... on se dit je m'en charge pendant une heure, et au bout d'une demi-heure si vraiment on n'en peut plus on dit 'je te passe le relais'... c'est obligé parce qu'elle grimpe partout, elle court à travers les pièces, s'il y a une porte ouverte elle s'enfuit »<sup>269</sup>.

---

<sup>263</sup> Monographie n°4

<sup>264</sup> Monographie n°2

<sup>265</sup> Monographie n°5

<sup>266</sup> Ibid

<sup>267</sup> Monographie n°3

<sup>268</sup> Monographie n°4

<sup>269</sup> Monographie n°7

Si tous les enfants issus de familles en difficultés et/ou accueillis sur le mode de l'urgence ne supposent bien évidemment pas de tels aménagements, les pratiques déployées en direction de leurs parents semblent pour leur part souvent marquées par des régularités. Elles s'opèrent dans la vigilance particulière et une plus grande disponibilité des professionnelles. Le personnel des EAJE est à ce titre présenté comme un interlocuteur privilégié de familles pour beaucoup décrites comme « déboussolées... c'est différent de la PMI où elles vont juste pour des questions de santé. Très souvent les mères n'osent pas reconnaître qu'elles sont en difficultés, alors que le groupe permet de le dire. Les Auxiliaires de Puériculture 'ramassent' les mamans car elles les voient fréquemment et dans un cadre non médical »<sup>270</sup>. Là encore, l'organisation du travail vient dans certaines structures répondre directement à cette préoccupation : au sein d'une garderie, la fonction d'accueil des parents et de transmission a pu par exemple être exclusivement attribuée à 2 professionnelles, dont l'EJE, afin de garantir la permanence des interlocutrices des familles et assurer la création d'une relation de confiance ; dans un autre multi-accueil, l'EJE conduit des entretiens individuels au moins une fois en cours d'année, avec tous les parents des enfants accueillis, afin de leur offrir un espace de paroles propre<sup>271</sup> ; enfin, dans le cadre d'une crèche collective, il est demandé aux parents d'écrire eux-mêmes leurs transmissions dans un cahier qui leur est attribué, favorisant une halte dans les locaux de la crèche propice à la discussion<sup>272</sup>.

Les relations avec les parents ne sont pour autant pas présentées comme aisées, certains d'entre eux étant parfois récalcitrants, venant le temps de l'adaptation, puis cessant d'amener leur enfant, et revenant ultérieurement ; cycles de présence/absence qui mobilisent beaucoup l'attention des professionnelles, désorganisent leur travail et l'adaptation de l'enfant. Il s'agit notamment de « ces familles à qui on ne laisse pas le choix »<sup>273</sup>, qu'on peut entendre comme orientées par les services de protection de l'enfance.

La différence culturelle, convoquée dans l'accueil des familles migrantes, est elle aussi repérée comme un autre facteur de difficulté. Les professionnelles évoquent la barrière de la langue, aussi bien avec les enfants qu'avec leurs parents, mais surtout les coutumes différentes, les « façons de faire » dans l'éducation, qui nécessitent leur compréhension à la fois pour la relation avec l'enfant, mais aussi pour éviter une brutalité involontaire dans les discussions avec les parents : « les mères peuvent se retrouver coincées entre les traditions imposées par leurs belles-familles et les injonctions occidentales (...) par exemple, dormir avec son enfant correspond pour certaines cultures à un rituel très important de protection contre les esprits, avec beaucoup de stades jusqu'au sommeil dans un lit individuel (...) dans d'autres cultures les enfants mangent presque immédiatement de la nourriture complètement diversifiée, de la viande »<sup>274</sup>. Les coutumes de portage, et notamment le portage au dos en écharpe, influent elles aussi sur l'intégration de l'enfant : « l'adaptation est plus longue mais on y arrive ... on le prend en compte, mais on ne peut pas faire pareil »<sup>275</sup>. Cette diversité de situations appelle des positionnements professionnels chaque fois différents : « c'est ça aussi le soutien à la parentalité, accepter la différence d'éducation des parents, nous on est là pour que l'enfant vive au mieux »<sup>276</sup>, à charge pour les équipes de réaliser la partition délicate entre ce qui appartient à une tradition éducative bien souvent opérante, et ce qui pourrait relever de formes de « maltraitance ».

---

<sup>270</sup> Monographie n°4

<sup>271</sup> Monographie n°7

<sup>272</sup> Monographie n°9

<sup>273</sup> Monographie n°4

<sup>274</sup> Monographie n°9

<sup>275</sup> Ibid

<sup>276</sup> Monographie n°8



La précarité des familles se traduirait enfin par une forme d'instabilité dans leurs modalités d'usage des équipements, alors source de conflit: « les gens du quartier ont du mal à comprendre comment fonctionne la crèche, qu'il y a des règles, des horaires »<sup>277</sup>. Absences non prévues, retards répétés d'arrivée, départs d'enfants au-delà de l'heure de fermeture, dépôts de bébés en pyjama et n'ayant pas petit-déjeuné, sont autant de situations propices à des tensions entre parents et professionnels<sup>278</sup>; tensions qui se répercutent sur l'accueil des enfants: « il y a des parents qui n'ont pas compris notre rôle, les enfants intègrent que c'est un lieu de confrontation, et c'est nourri par le parent... Quand le parent est odieux ça va rejaillir sur l'accueil... quand on les gronde, il y a des enfants qui nous disent, je le dirais à mon papa!»<sup>279</sup>. Ces parents sont aussi décrits comme étant parfois excessifs, entre eux, au sein de leur couple, dans leurs relations sociales et avec l'équipe: « souvent les parents viennent régler leurs problèmes de voisinage dans le hall de la crèche, se disputent très violemment devant les enfants, c'est terrible (...) ou des mères qui un jour prennent tout de manière dramatique en pleurant, et reviennent le lendemain en rigolant »<sup>280</sup>. Cette excessivité se traduirait aussi par une attitude très défensive de parents au moindre incident, notamment par rapport aux morsures dont ont pu être victimes leurs enfants: « ils observent leur enfant sous toutes les coutures pour trouver des morsures: vous ne l'avez pas surveillé, montrez-moi l'enfant!»<sup>281</sup>. Les logiques d'admission favorisant la mixité des publics accueillis, opérant au travers du souci d'attributions de places à des familles extérieures aux quartiers d'implantations, se révèlent ainsi être un moyen au service de la modération du climat relationnel des équipements concernés: « ces parents sont aidants, ils pacifient, ils rassurent »<sup>282</sup>.

On observe enfin de manière prégnante que les modalités d'accueil viennent redoubler le vécu laborieux des professionnelles quant au travail avec ces publics. Les orientations réalisées par les services de PMI s'inscrivent en effet dans un projet éducatif et de prévention, que l'accueil d'urgence (temporaire et/ou ponctuel) comme l'accueil occasionnel 'libre', permettraient difficilement d'étayer. Dans l'idéal, la constance des séquences d'accueil serait mieux à même de répondre aux intentions des services médico-sociaux; régularité jugée comme point essentiel de la prise en charge pour ces enfants: « ces accueils permettent de donner un rythme à des familles qui n'en ont pas, dans lesquelles les enfants dorment jusqu'à 10 heures, ou passent la journée dans leur lit... ça permet aussi une forme d'observation: est-ce que la maman adhère, est-ce qu'elle amène son enfant, est-ce qu'il est propre?... voir comment les parents viennent, paient »<sup>283</sup>; « cette mère avec des troubles psychiatriques diagnostiqués, pourrait avoir une place en occasionnel, mais la situation compliquée nécessite un accueil plus régulier, qu'elle n'arrive pas à obtenir malgré ses fréquents appels »<sup>284</sup>.

L'occupation optimisée des équipements est considérée comme réduisant de fait les vacances de places jusqu'alors destinées aux accueils de prévention, et dorénavant reçus de façon plus incertaine: « les équipements ont un souci de taux de remplissage et de rentabilité, il n'y a plus de fluctuations possibles »<sup>285</sup>; « c'est un drame, il n'y a plus de places, même pour deux demi-journées par semaine... avant on savait quels étaient les jours de creux, maintenant tout est bouclé »<sup>286</sup>. L'accueil d'urgence se caractériserait par des temps d'adaptation jugés insuffisants par les professionnels des structures, mais surtout par des accueils en sureffectifs considérés comme inadéquats: « l'enfant est un sujet même si l'accueil est collectif. Le taux de remplissage ne prend pas en compte cela; il faut parfois faire varier l'effectif en fonction des enfants accueillis, de leurs difficultés »<sup>287</sup>.

<sup>277</sup> Ibid

<sup>278</sup> Description qui se retrouve toutefois, termes à termes, dans les descriptions faites du public de l'EAJE d'entreprise (n° 10), toutes catégories sociales confondues

<sup>279</sup> Ibid

<sup>280</sup> Monographie n° 9

<sup>281</sup> Ibid

<sup>282</sup> Monographie n° 8

<sup>283</sup> Monographie n° 9

<sup>284</sup> Monographie n° 5

<sup>285</sup> Ibid

<sup>286</sup> Monographie n° 3

<sup>287</sup> Monographie n° 4

La pression induite par l'accueil d'urgence en sureffectif exacerbe la lecture que font les professionnelles des 'familles en difficultés', mais aussi les problématiques de travail au quotidien, et s'exprime à certains endroits sous le registre de l'usure ou de « l'épuisement » professionnel, à l'instar d'un équipement associatif à la fois très engagé dans l'accueil de publics défavorisés, et enjoint à dépasser un taux d'occupation réel de 90 % : « chez nous, l'occupation est une problématique particulière parce qu'on ne reçoit pas le même public que dans les quartiers huppés... il y a un épuisement au niveau de l'équipe... On ne peut pas avoir un taux d'encadrement classique... On ne peut pas faire n'importe quoi, mais on est en train de faire le contraire de la prévention »<sup>288</sup>.

### 322 - Les enfants de l'accueil discontinu

Qu'il s'adresse ou non à des familles en difficultés, l'accueil d'urgence est toujours présenté comme inapproprié, accidents exceptionnels de la vie mis à part : « dans les accueils d'urgence, on ne peut pas faire de la qualité, ça ne présente pas d'intérêt pour l'enfant quel que soit son âge... Il vient quatre jours, sans adaptation, ça n'a ni queue ni tête »<sup>289</sup>. La question de l'accueil d'urgence fait d'ailleurs écho à celle de la prise en charge des enfants en accueils occasionnels 'libres', irréguliers et morcelés dans le temps, pouvant rendre inopérantes les périodes d'adaptation et imprimer une forme de déstructuration de la vie des groupes : « certains enfants viennent peu, il y a la période d'adaptation qui dure qui dure 15 jours, mais ils ont du mal à s'adapter à chaque fois qu'ils reviennent »<sup>290</sup>.

Sur le plan individuel, une séquence importante du travail en EAJE porte en effet sur les conditions d'arrivée des enfants, vis-à-vis desquelles une attention toute particulière est portée dans l'ensemble des équipements : ces temps de travail sont en principe très structurés<sup>291</sup>. L'adaptation des enfants est considérée comme un moment important du processus d'accueil, qui détermine en grande partie la suite du séjour. Cette période d'adaptation vise à faciliter l'approche d'un environnement inconnu, un nouvel espace de vie et à permettre une séparation progressive de l'enfant et de sa mère. Cette opération se réalise par une gradation du temps de prise en charge, tout d'abord en présence du parent (généralement sa mère), puis sur des temps courts en son absence, avec une augmentation de la durée pour atteindre le temps de garde demandé, sans trop de heurts.

Les enfants insuffisamment préparés à cette séparation manifesteront plus de difficultés à s'intégrer dans les groupes. Localement, ces accueils sont décrits comme étant régis par « les pleurs », mobilisant de façon individuelle les membres des équipes. Cette position des personnels des EAJE, toutes fonctions confondues, est relayée par les acteurs des services de PMI et des CAMSP, qui eux aussi jugent la régularité de l'accueil comme un élément clé de prise en charge. Ce souci de progressivité est peut-être quelquefois jugé exagéré par certains partenaires, qui avancent qu'il n'y a pas de séparation sans violence, et que parfois, le trop 'vouloir bien faire' peut devenir un obstacle à ce qui est attendu... : « si l'adaptation continue tant que l'enfant pleure, ça ne facilite pas forcément la séparation... »<sup>292</sup>.

---

<sup>288</sup> Monographie n°9

<sup>289</sup> Monographie n°10

<sup>290</sup> Monographie n°1

<sup>291</sup> **Monographie n°1** : « Les enfants viennent d'abord avec les parents. Il s'agit lors de la première visite de faire connaissance avec les parents, l'enfant, son rythme, de présenter les lieux. Ensuite l'enfant reste seul progressivement de plus en plus longtemps en commençant par 30 minutes et jusqu'à ce qu'il reste toute une journée en fonction de la facilité de la mère et de l'enfant à se détacher.

**Monographie n°5** : L'adaptation dure 15 jours. L'enfant vient tout d'abord 3 jours de suite avec un de ses parents pendant ½ heure. Ensuite, les modalités de l'adaptation sont organisées en fonction du temps de garde demandé. Le temps d'adaptation est considéré pour les professionnelles comme un temps de séparation pour les parents : « Notre soucis est plus sur les parents, la séparation des parents, pas des enfants, c'est l'inquiétude que l'on perçoit chez les parents ».

**Monographie n°8** : La période d'adaptation se déroule sur 15 jours pour approximativement 50 heures. Une référente est nommée, et lors du premier entretien, elle interroge les parents sur l'enfant et ses habitudes (comportementales, alimentaires, de sommeil...) et écrivent ensemble « la petite histoire de l'enfant ».

<sup>292</sup> Monographie n°4

Ces différents propos viennent toutefois souligner que l'accueil d'un enfant ne renvoie pas à n'importe quelle transaction, et suppose un processus de séparation que le seul dépôt ponctuel ou inopiné ne peut opérer de façon convenable. A ce titre, et même lorsque les conditions d'accueils n'offrent qu'un nombre de séquences limitées, il y a pour autant et en règle générale un minimum de jours de venue hebdomadaires considérés comme nécessaire à un accueil signifiant : « une fois par semaine, c'est trop difficile, les enfants ne savent plus où ils habitent les pauvres »<sup>293</sup> ; « au moins deux fois par semaine, sinon c'est trop peu pour eux »<sup>294</sup>.

La discontinuité des modalités d'accueil réfère aussi pour les professionnelles des EAJE aux accueils flexibles, permettant la venue des enfants à des heures choisies par les parents : « avant c'était compté à la journée, maintenant c'est tout par heure, c'est minuté, tel enfant à telle heure... dès qu'un enfant part tout est calculé pour qu'il soit remplacé par un autre »<sup>295</sup>. La dimension organisationnelle du travail serait proportionnellement alourdie par une rotation plus importante des enfants, notamment au niveau des prévisions pour les repas, de la préparation des lits pour les siestes, de l'organisation des éventuelles sorties. Cette dimension organisationnelle resterait cependant secondaire par rapport aux effets induits par la flexibilisation sur la prise en charge des enfants. Les personnels mettent en avant le jeune âge des enfants accueillis, dont c'est bien souvent la première expérience de vie en dehors du milieu familial. Ces enfants sont présentés comme ayant besoin de stabilité, tout autant au niveau de leur environnement matériel, que de leur rythme de vie, ou encore de leur entourage, ce besoin de stabilité étant d'ailleurs renforcé du fait des rythmes de vie difficiles auxquels les enfants semblent de plus en plus confrontés. La continuité et la production de rituels sont ainsi des objets fondamentaux des pratiques professionnelles, visant l'apaisement, la sécurisation infantile et l'intégration au groupe, que les allers-et-venues flexibles tendraient à diluer : « par exemple, les parents veulent qu'il vienne de 14 à 15 heures, mais chez nous les enfants dorment jusqu'à 14 h 30 – 15 heures... pour lui je ne vois pas l'intérêt, les autres sont couchés... pour les enfants qui débarquent comme ça, c'est trop difficile... ou arriver pile pour le repas de midi, l'enfant ne comprend pas, il arrive, il se met à table, il n'a pas eu le temps de voir les autres... »<sup>296</sup>. Au-delà de la seule sécurisation individuelle, l'appui sur des routines constitue aussi un moyen d'animation et d'organisation de la vie collective des sections, dès lors déstabilisée par la reconfiguration des groupes au cours de la journée : la plupart des équipements de l'échantillon ont posé à ce titre des limites horaires, souvent à la demi-journée, pour temporiser ces remaniements ; pour les autres, il semblerait que la standardisation des pratiques reste une modalité de garantie d'une forme de continuité.

### *323 - Des enfants opposants et appelant davantage d'attention individuelle*

Le personnel des équipements, toutes professions confondues, mais aussi certains partenaires comme les services de PMI, tracent de façon très constante sur les différents sites de l'enquête un portrait d'enfants plus difficiles à prendre en charge que par le passé. A large trait, les enfants sont décrits comme de plus en plus précoces dans leurs acquisitions, notamment cognitives : « ils sont tellement plus curieux de tout et éveillés, ce n'est pas pareil qu'avant... dès 6 mois... il y a plus de curiosité, ils ont tout de suite compris »<sup>297</sup>. A ce tableau viennent s'articuler des manifestations d'agressivité, traduisant une difficulté à s'intégrer dans un groupe, et une multiplication des comportements offensifs à l'égard des autres : « ils ne sont pas plus hauts que trois pommes, et ils lèvent la main, ils mordent, ils crachent... »<sup>298</sup> ; « ils nous crachent dessus »<sup>299</sup>.

---

<sup>293</sup> 1 Monographie n°2

<sup>294</sup> Monographie n°7

<sup>295</sup> Monographie n°2

<sup>296</sup> Ibid

<sup>297</sup> Ibid

<sup>298</sup> Ibid

<sup>299</sup> Monographie n°4

Ces descriptions d'enfants qui crachent, qui mordent, voire pour les plus grands qui insultent les adultes, sont frappantes dans leurs témoignages répétés et la lecture qui en est faite. Ces enfants engagés dans un rapport à l'autre « opposant », cherchant davantage l'interdit que leurs aînés, bousculent les professionnels, jusqu'à faire glisser leur pratique dans un rappel omniprésent aux limites : « on dit non toute la journée, non ne fais pas ça, non ne fais pas ça, toute la journée on répète la même chose »<sup>300</sup>.

Ces comportements ont toujours été l'objet du repérage et du travail des métiers de la Petite Enfance, mais ces phénomènes semblent caractérisés aujourd'hui par une forme de massification, sujet d'inquiétudes pour les acteurs rencontrés, et constituant en cela même une forme d'atypicité historique : « ça touche tout le monde, toutes les situations familiales et les catégories sociales »<sup>301</sup> ; d'autant que nombre de parents ne paraissent pas au fait de ces attitudes enfantines : « la question de l'autorité a toujours été présente, mais les problématiques se multiplient en termes de nombre d'enfants concernés. Il y a des familles qui n'ont pas conscience des difficultés de leur enfant en collectivité, comme si il n'y avait pas de lien entre la question de l'autorité et du vivre ensemble ; à quoi servirait l'autorité alors ? »<sup>302</sup>.

Les professionnelles observent corrélativement à ce phénomène d'agressivité, une avidité relationnelle des enfants. Présentés comme très éveillés et débrouillards, les enfants sembleraient en effet « plus immatures, affectivement et psychiquement »<sup>303</sup>, cette immaturité se manifestant par exemple dans les difficultés de plus en plus fréquentes de séparation d'avec leur mère, et appelant une sollicitude individualisée. Tout se passe comme si l'accès à l'autonomie précoce de ces jeunes enfants se réalisait de façon congruente à une fixation dans une dépendance relationnelle massive, fut-elle conflictuelle : « les enfants sont de plus en plus en avance dans les acquisitions psychomotrices et de langage, mais ce sont des acquisitions de façade. On va de plus en plus vite mais on reste à l'état d'enfant de plus en plus longtemps »<sup>304</sup>. Ces évolutions se traduisent par une vigilance individuelle de plus en plus importante accordées aux enfants, au détriment du travail auprès du collectif, et vécue avec d'autant plus de difficulté qu'associée à la prise en charge d'effectifs sur-occupés ou incessamment recomposés : « il y a beaucoup d'agressivité, des enfants qui ne gèrent pas bien les autres, cela fait des enfants qui se mettent en danger et mettent en danger les autres... C'est du costaud, ça casse le groupe un enfant comme ça et c'est difficile de concilier animation et surveillance »<sup>305</sup> ; « avant, on avait tendance à cadrer les enfants tous de la même façon... Maintenant si il y a un souci avec le cadre, plus particulier pour un enfant, on va intervenir de façon plus individuelle »<sup>306</sup>.

Ces comportements difficiles, qualifiés parfois de « troubles éducatifs ou psychiques »<sup>307</sup>, ne seraient donc pas spécifiquement attribuables aux enfants des ménages de 'l'urgence sociale', ces derniers se situant tout au mieux à la pointe de ces observations : ils s'inscriraient au contraire dans une forme de généralisation, qui ne va pas sans faire écho à celle, désormais banale, concernant la prise en charge de la jeunesse et des jeunes adultes : « un enfant peut être tyrannique quand il ne connaît plus ses besoins et ne sait plus les exprimer. Il faut lui permettre d'avoir des manques, des frustrations, de gérer ses frustrations, sinon il va chercher quelque chose qu'il ne comprend même pas. Il voudra une individualité qui n'existe pas dans le collectif »<sup>308</sup>.

---

<sup>300</sup> Monographie n°7

<sup>301</sup> Monographie n°5

<sup>302</sup> Monographie n°4

<sup>303</sup> Monographie n°3

<sup>304</sup> Monographie n°4

<sup>305</sup> Monographie n°5

<sup>306</sup> Monographie n°7

<sup>307</sup> Monographie n°4

<sup>308</sup> Monographie n°5

La lecture que font les professionnels des EAJE des comportements des enfants, s'articule étroitement, dans leurs propos, à une forme de déstabilisation des cadres éducationnels et des modes de vie : « les familles, de plus en plus fragiles, une vie sociale de plus en plus maltraitante »<sup>309</sup>. Elle se conjugue aussi à un repérage de positionnements parentaux à la fois plus exigeants et moins assurés, voire quelquefois dépassés par la « responsabilité » parentale.

S'ils affichent une nette préférence pour l'accueil collectif, les parents sont inversement présentés comme demandant aux structures une prise en charge très individualisée de leur enfant. Il s'agirait d'une demande d'attention des professionnelles pour leur enfant, ainsi que de reproduction de la vie à la maison : « des fois on le fait, mais après on se dit que si les 14 faisaient pareil... Le petit fait ses dents, il faut mettre son truc au congélateur, mais au final si les 14 amènent leur petit jeu pour les dents, on ne s'en sort plus »<sup>310</sup> ; « sur certaines choses, ils voudraient qu'on fasse tout pour eux, à leur place. Parfois on a l'impression qu'ils ne comprennent pas qu'il y a un groupe derrière »<sup>311</sup>. Ces attentes se doublent d'une inquiétude notable quant aux acquisitions de leurs enfants et aux occupations qui leurs sont proposées : « ils nous demandent 'quelles activités ils ont fait aujourd'hui ?' 'Et bien des jeux libre, le jardin...' 'Ah, ils ont rien fait alors ?' ... Mais en jeux libres, ils apprennent aussi, on les observe, on est présent dans la parole »<sup>312</sup>.

A côté d'une demande d'attention, les parents témoignent aussi d'une demande de soutien, faite de conseils et de réassurance dans l'exercice de leur fonction éducative, quand ils ne délèguent pas ces mises en place aux équipements. Une jeune mère de famille situe en ce sens la fonction de la crèche comme un appui, voire une suppléance dans les étapes de l'éducation de son enfant : « apprendre à un enfant à vivre en société, à s'intégrer, lui apprendre les règles de base - pas cracher, pas taper - enseigner les règles de la vie collective »<sup>313</sup>.

Cette attente forte suscite un glissement qui fait passer le travail des intervenants en EAJE d'un travail traditionnel de garde auprès des enfants, à un travail d'éducation et de 'guidance parentale' : « avant on faisait ce que les parents faisaient chez eux, aujourd'hui c'est nous qui avons à initier l'éducation »<sup>314</sup> ; « ils aiment qu'on s'occupe d'eux, être contenus, parfois ils le demandent d'eux-mêmes »<sup>315</sup>.

Le travail de soutien à la parentalité donne une large place aux conseils, mais aussi à l'incitation à faire, notamment au niveau de la diversification alimentaire ou de la propreté, autant de moments où s'expriment les premiers conflits enfantins : « il faut autoriser les parents à être parent. Les familles qui travaillent, culpabilisent et ne veulent pas s'opposer aux enfants, elles oublient que pour passer des bons moments, il faut à certains moments mettre des limites et les familles qui sont en difficultés sociales, vont aussi chercher la facilité pour les enfants, et après c'est un engrenage. Le soutien à la parentalité c'est important, il y a des parents qui sont complètement perdus »<sup>316</sup>. De façon délicate, ce travail peut favoriser un déplacement chez les adultes, afin qu'ils puissent 'habiter' autrement leur rôle éducatif : notamment dire non à leur enfant, et lui imposer des limites. Les acteurs rencontrés s'accordent à dire que la problématique de l'autorité devient en effet de plus en plus prégnante : si hier elle était réputée attachée aux parents suivis par la PMI, il semble qu'aujourd'hui elle déborde de ces catégories.

---

<sup>309</sup> Monographie n°8

<sup>310</sup> Monographie n°2

<sup>311</sup> Monographie n°10

<sup>312</sup> Monographie n°8

<sup>313</sup> Monographie n°1

<sup>314</sup> Monographie n°3

<sup>315</sup> Monographie n°9

<sup>316</sup> Monographie n°4

Localement, les professionnelles évoquent une « mauvaise lecture de Françoise Dolto »<sup>317</sup>, dans lequel son ‘parlez à vos enfants’ aurait pris le sens du ‘laisser-faire’. Une observation semble en effet partagée par les différents professionnels interrogés dans les EAJE et les services de PMI, selon laquelle les parents témoigneraient d’une réserve à l’égard du fait d’autorité, soit d’y être eux-mêmes inaccessibles, soit de ne pas se sentir légitimes pour imposer des limites à leurs enfants : « les parents n’osent pas dire non à leurs enfants. Du coup les structures doivent faire ce qui ne se fait pas dans les familles, les apprentissages de base. Les parents sont perdus, ils attendent que les structures fassent à leur place. Quand on leur dit c’est vous les parents, ils répondent qu’ils ne supportent pas de voir leur enfant pleurer et appréhendent qu’il leur dise non... et l’exigence des parents s’est déplacée des enfants aux équipements »<sup>318</sup>.

Néanmoins, si cette orientation devait s’inscrire comme une fonction formelle des EAJE, elle déplacerait leur fonction habituelle de garde et/ ou d’accueil d’enfants dans un collectif. L’individualisation des prises en charge des enfants mais aussi le déploiement d’un travail plus spécifique auprès de leurs parents se heurtent à au moins deux obstacles. Le premier relève des moyens à mobiliser, notamment en matière de temps et de disponibilité des personnels. Ce temps consacré à chacun implique de le soustraire à l’action auprès du collectif d’enfants, avec tous les effets de déstabilisation du travail que chacun peut en déduire. Dans les équipements enquêtés, ce travail de guidance parentale se déploie au cas par cas en fonction d’une disponibilité plus ou moins consentie par les agents, concurrencée par les contraintes de « remplissage » des groupes. Le second obstacle réside dans le fait que ces professionnelles ne sont pas formées, ni parfois même suffisamment encadrées en termes pédagogiques, pour conduire de façon soutenable ce travail à l’adresse de la parentalité.

---

<sup>317</sup> Ibid

<sup>318</sup> Ibid

Les EAJE sont traversés par des réseaux de contraintes dont les logiques entrent en tension les unes avec les autres et qu'ils tentent de nouer ensemble par des jeux de compromis. Ces principales contraintes sont : la nécessité d'un taux d'occupation élevé, les contextes locaux de formation des demandes d'accueil, les exigences de fonctionnement et les contingences de prise en charge des enfants qui leurs sont confiés.

Si, dans un souci de lisibilité et d'égalité, le traitement des demandes obéit de façon générale à des batteries de critères assez homogènes, ceux-ci sont largement remaniés par des critères plus informels dont la fonction consiste à les infléchir afin de mieux adapter les décisions aux réalités locales et plus encore des équipements; les adapter aussi à certaines formes d'expressions de la demande, notamment quand elles se manifestent sur le mode de la détresse. Premier remaniement donc, qui peut encore s'avérer insuffisant face la pression des demandes, dont la diversité, tant sur le plan objectif que subjectif, nécessite à la marge des arbitrages ne pouvant que relever de la subjectivité des décideurs, aussi bien dans le cadre des commissions que lorsque la décision se situe au niveau des équipements. Si cette part d'arbitraire peut localement être repérée comme une logique de 'petits arrangements', elle semble de façon plus générale se présenter comme le liant indispensable et inamovible au traitement des demandes ; demandes dont la stricte lecture objective viendrait dans certains cas contredire la volonté de justice, d'équité ou de simple bon sens, qui sous-tend les attributions.

Deux grands types d'accueil, les accueils réguliers et les accueils occasionnels, régissent les admissions et la prise en charge des enfants. Les accueils réguliers, toujours contractualisés, sont largement dédiés aux enfants dont le parent isolé ou les deux parents travaille(nt). Ils représentent le socle de l'activité des crèches et des multi-accueils, garantissant une gestion plus aisée du taux d'occupation et assurant, par la prévisibilité qu'ils suggèrent, une stabilité des conditions d'accueils et d'organisation du travail. Dans les crèches et les multi-accueils, ces types d'accueils emportent l'adhésion des personnels, puisqu'ils sont congruents avec la nécessaire stabilité des conditions de prise en charge des enfants tant au niveau groupal qu'individuel, mais aussi parce qu'ils exposent moins l'organisation du travail à des remaniements répétitifs. Double stabilité donc, productrice d'un climat « routinier », apprécié tout autant pour des motifs pédagogiques que pour les habitudes qu'il suscite.

Les accueils occasionnels, dont nous avons relevé la grande diversité des formes, se greffent sur l'accueil régulier (à l'exception notable des haltes garderies traditionnelles). Ces accueils, dont l'attribution obéit largement à l'ancienneté de la demande, sont majoritairement utilisés par des parents qui ne travaillent pas, ou peu, à moins qu'ils ne l'instrumentent à défaut de l'obtention d'une place régulière. Ils sont par ailleurs à la croisée d'équilibres fragiles, tantôt ménageant la performance du taux d'occupation, tantôt induisant un retournement de cette tendance lorsqu'ils sont trop flexibilisés. Cette flexibilisation peut en effet rapidement désorganiser les conditions de prise en charge des groupes d'enfants, dont l'armature générale repose sur ce besoin de stabilité déjà mentionné et dont la figure paradigmatique est l'adaptation des enfants. A cet effet, on observe un mouvement de contention de la flexibilité des conditions d'accueil, avec notamment la transformation des accueils occasionnels 'libres' en accueils occasionnels 'contractualisés' ou en tous cas 'stabilisés' ; modalités qui sembleraient, de plus, correspondre aux besoins de familles présentées comme spontanément régulières dans leurs usages des EAJE.

Inversement, la mise en œuvre très flexibilisée de l'accueil occasionnel paraît entraîner sa marginalisation, au bénéfice de l'accueil régulier d'un public dès lors homogène : un public en emploi. C'est davantage sous le régime de l'urgence, bien souvent précaire et temporaire, que les 'autres' familles peuvent y être accueillies : les enfants des familles en précarité sociale ou en difficultés éducatives, parmi lesquelles les ménages monoparentaux notamment.

Cette question de la flexibilité n'est donc pas sans incidence sur l'accueil des publics dits 'atypiques' dont la CNAF enjoint à l'égalité d'accès ; une égalité apparemment compromise par le registre de l'aléatoire, et qui semble davantage ménagée par des cadres d'accueil régulés, dans lesquels l'occasionnel est de plus garanti par une capacité qui lui est réellement dédiée.

Ces publics 'atypiques' relèvent-ils de prises en charge spécifiques ? Indubitablement, ils présentent des singularités que les professionnels rencontrés ne peuvent éviter d'identifier.

Pour le handicap, cette singularité manifeste, pouvant présenter un caractère plus ou moins visible, implique bien évidemment des modalités spécifiques de préparation de l'accueil ainsi que de suivi au quotidien, même si les professionnels des CAMSP mettent en garde contre toute systématisation, puisque tout enfant porteur de handicap ne relève pas nécessairement d'une prise en charge 'adaptée'. En arrière plan, nous pouvons entendre à propos de ces accueils l'équivocité compréhensible des professionnelles des équipements, qui affichent souvent une volonté 'militante', tout en manifestant une réserve sous-jacente face au réel du handicap. Son irruption dans un groupe d'enfants n'est pas toujours aussi bien tolérée que des postures à priori conciliantes peuvent le laisser supposer, et la culture professionnelle des équipes soutenue activement par leurs directions, paraît indispensable à son effectivité.

La question de l'accueil des autres 'publics atypiques' ne se pose pas tout à fait de la même façon puisque, aux côtés de la prise en charge des enfants, apparaît la nécessité d'un mode d'intervention important auprès de leurs parents. Les professionnelles des équipements, mais aussi certains partenaires comme les services de PMI tracent de façon suffisamment constante pour y être attentifs le portrait d'enfants difficiles à prendre en charge, et d'adultes démunis dans l'exercice de leurs rôles parentaux, appelant une disponibilité professionnelle individualisée que la sur-occupation des équipements permettrait difficilement de garantir. Le souci de performance de l'activité induirait en effet la raréfaction des jours ou périodes de 'creux' ou de 'fluctuations' d'activité, auparavant propices aux accueils de 'prévention' voire d'enfants en situation de handicap. Le régime de l'urgence, irrégulier et/ou en sureffectif, viendrait même parfois constituer une contre-indication à l'accueil de familles dont la stabilisation et le soutien du rythme de vie seraient les principaux motifs d'orientation.

Cette nécessaire disponibilité individuelle que décrivent les professionnelles semblerait d'ailleurs de plus en plus convoquée dans l'accueil de l'ensemble des familles. A large trait, les enfants sont décrits comme précocement autonomes dans leurs acquisitions, mais simultanément caractérisés par des manifestations d'agressivité, voire de débordements pulsionnels, qui se traduisent par une difficulté à s'intégrer dans un groupe et par une opposition massive et itérative à l'égard des adultes. Ces manifestations enfantines paraissent s'articuler étroitement à des positionnements parentaux moins assurés, voire quelquefois dépassés par cette « responsabilité » parentale, jusqu'à prendre la forme d'un égarement. Ces évolutions déstabilisent et remanient inévitablement l'orientation traditionnelle du travail en EAJE ; leur perception semble être redoublée au sein des équipements de grande capacité (au-delà d'une capacité de 40 places dans notre échantillon).



Enfin, l'enquête met en exergue le fait que la diversité du public trouve d'autant mieux sa place dans les équipements où les pratiques professionnelles et l'organisation des accueils sont encadrées par un projet pédagogique consistant. Cette consistance est d'ailleurs moins assurée par l'existence matérielle ou l'affichage d'un projet social, que par l'engagement des directrices à ordonner les pratiques quotidiennes, et à s'ériger en figure éducative tant pour leurs équipes que pour les enfants et leurs parents. Nous noterons là aussi que cette fonction s'estompe d'autant plus que la taille des équipements augmente ; mouvement accentué par l'accroissement généralisé du temps dévolu aux tâches de gestion, et l'orientation entrepreneuriale donnée à leurs fonctions, laissant en jachère le rôle d'encadrement pédagogique auquel pourtant les formations des directrices les ont particulièrement préparées.

C'est dans les multi-accueils que ce glissement présente un accent particulièrement marqué, au sein desquels la diversification des modes d'accueils alourdit inévitablement les tâches administratives. Un point semble assuré : l'articulation des fonctions de gestion et des responsabilités pédagogiques se fragilise, favorisant une forme de confusion généralisée et de solitude des équipes que l'introduction de la rationalité managériale ne parvient pas, pour l'instant en tout cas, à corriger. Une question se pose, de façon insistante, dans un contexte où les publics accueillis plus complexes que par le passé interrogeraient une éventuelle évolution du travail tant auprès des enfants que de leurs parents. Cette question est celle du rapport entre travail formel et travail réel, dont la désarticulation manifesterait congruence à l'érosion de l'autorité des directrices.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Statut gestionnaire	Associatif	Municipal	Municipal	Municipal	Intercommunal	Associatif	Associatif	Associatif	Associatif	Entreprise
Type d'accueil	Multi-accueil	Multi-accueil	Multi-accueil	Halte-garderie	Multi-accueil	Multi-accueil	Halte-garderie	Crèche collective	Multi-accueil	Multi-accueil
Capacité agréée	35 places	95 places	42 places	30 places	56 places	25 places	20 places	17 places	54 places	60 places
Capacité d'accueil ETP en EAJE sur le territoire de référence compétent (communal ou intercommunal)	420 places	306 places	189 places	618 places	253 places	73 places	753 places	380 places	+ de 5000	379 places
Nombre places d'EAJE/100 enfants de - de 3 ans	30 %	27,8 %	28,9 %	25,8 %	13,6 %	11,6 %	12,2 %	16,7 %	ND	28,1 %
Situation territoriale de l'EAJE	Centre urbain	Centre urbain	Périphérie d'agglomération urbaine	Centre urbain/ Quartier CUCS	Centre urbain	Centre de bassin rural	Périphérie d'agglomération urbaine/ Quartier CUCS	Périphérie d'agglomération urbaine/ Quartier CUCS	Centre urbain/ Quartier CUCS	Périphérie d'agglomération urbaine
Zone de recrutement réglementaire	Commune	Commune	Commune	Commune	Intercom.	Intercom.	Quartier	Commune	Commune	
Amplitude horaire d'ouverture	7h30-18h30	7h30-19h	7h15-18h15	8h45-12h/ 13h45-17h45	6h30-21h30	7h30-18h30	8h15-18h	7h15-18h30	7h30-18h30	5h-22h30
Pratiques de l'accueil régulier	Contractuel et fixe sur l'année.	Contractuel et fixe sur l'année.	Contractuel, fixe sur l'année et > à 0,5 ETP.	NC	Contractuel et à planning mensuel changeant.	Contractuel, fixe sur l'année et > à 10 heures hebdomadaires.	NC	Contractuel et fixe sur l'année	Contractuel et fixe sur l'année	Contractuel et planning mensuel changeant.

GENERALITES

Pratiques de l'accueil occasionnel	- contractuel mais à planning mensuel changeant ;  - heures supplémentaires selon disponibilités.	Non contractuel et réservable d'une semaine sur l'autre selon disponibilités.	- Contractuel, fixe et < à 0,5 ETP ;  - Non contractuel et réservable d'une semaine sur l'autre selon disponibilités	- Contractuel et fixe sur l'année ;  - Non contractuel mais fixe sur l'année ;  - Non contractuel et réservable d'une semaine sur l'autre selon disponibilités.	Non contractuel mais assuré sur l'année, avec planning mensuel changeant.	- Contractuel, fixe sur l'année et < à 10 heures hebdomadaires ;  -heures supplémentaires selon disponibilités.	-Non contractuel mais fixe sur l'année ;  -heures supplémentaires selon disponibilités.	NC	Heures supplémentaires selon disponibilités	Contractuel mais non fixe, et réservable d'un mois sur l'autre selon disponibilités.
Pratiques de l'accueil d'urgence	Selon disponibilité, à durée déterminée	Selon disponibilité, à durée déterminée	Selon disponibilité, à durée déterminée	2 places réservées, à durée déterminée	Accueils de 15 jours	Selon disponibilité, à durée déterminée	Selon disponibilité, à durée déterminée	Selon disponibilité, à durée déterminée	Sur convention, ou selon disponibilité, à durée déterminée	Selon disponibilité, à durée déterminée
Modes d'enregistrement de la demande d'accueil	Interne à l'EAJE	Interne à l'EAJE et centralisation immatérielle	Guichet centralisé	Interne à l'EAJE	Guichet centralisé	Interne à l'EAJE	Interne à l'EAJE	Interne à l'EAJE	Interne à l'EAJE	Interne aux organismes réservataires

**ADMISSIONS**

**CRITERES DE PRORITE**

Niveau de la décision d'attribution	<b>Direction EAJE</b>	<b>Collège de directrices</b> pour les attributions d'accueil régulier de septembre  <b>Directions EAJE</b> pour l'accueil occasionnel et les attributions de cours d'année	<b>Commission politique</b> pour les attributions de septembre  <b>Directions EAJE, et validation par le chef de service,</b> pour les attributions de cours d'année	<b>Commission politique</b> pour toutes les attributions d'accueil régulier, toute l'année  <b>Direction EAJE,</b> pour l'accueil occasionnel	<b>Commission politique</b> pour les attributions de septembre  <b>Directions EAJE, et validation par le chef de service,</b> pour les attributions de cours d'année	<b>Direction EAJE</b>	<b>Direction EAJE</b>	<b>Direction EAJE</b>	<b>Direction EAJE</b>	<b>Interne aux organismes réservataires</b>
Principaux critères formels de priorisation des admissions (hors lieu de résidence et adéquation demande/offre)	Travail des parents	Ancienneté de la demande  Activité des parents (travail, recherche d'emploi ou formation)  Foyers monoparentaux en insertion profession.  Handicap de l'enfant	Ancienneté de la demande	Ancienneté de la demande	Ancienneté de demande  Travail d'au moins un parent à l'hôpital (70 % des places), ou sous conditions atypiques (30 % des places)  Handicap de l'enfant  Foyers monoparent	Ancienneté de la demande  Parents en insertion professionnelle, en application de l'art. 5 % prévus par le CASF.	Résidence sur le quartier  Ancienneté de la demande	Ancienneté de la demande  Implication des familles dans la vie associative	Ancienneté de la demande  Réservations et conventions avec CG et Ville (formation professionnelle, prévention précoce, soutien parentalité)	Selon les différents organismes réservataires (ex. travail atypique d'1 ou des 2 parents, monoparentalité, handicap, éloignement domicile, poste occupé, ancienneté dans l'entreprise)

<p>Principaux critères informels de priorisation des admissions (hors adéquation demande/offre)</p>	<p>Insertion « active » du ou des parents pour l'accueil régulier supérieur à 0,5 ETP</p> <p>Ancienneté de la demande</p> <p>Relations avec les familles habitant sur le quartier</p> <p>Faible niveau de ressources</p>	<p>Insertion « active » du ou des parents pour l'accueil régulier supérieur à 0,5 ETP</p>	<p>Insertion « active » du ou des parents pour l'accueil régulier supérieur à 0,5 ETP</p> <p>Connaissance des difficultés familiales</p>		<p>Connaissance des difficultés familiales</p>	<p>Handicap de l'enfant</p> <p>Connaissance des difficultés familiales</p>		<p>Travail effectif du ou des parents pour l'accueil à temps plein</p> <p>Foyers monoparentaux en insertion professionnelle</p> <p>Connaissance des difficultés familiales</p> <p>Mixité socio-économique</p>	<p>Insertion « active » du ou des parents pour l'accueil régulier supérieur à 0,5 ETP</p> <p>Connaissance des difficultés familiales</p>	<p>A la discrétion des organismes réservataires</p>
<p>Partenaires sociaux et médico-sociaux très fréquemment prescripteurs d'accueil</p>		<p>PMI, insertion</p>	<p>PMI, handicap, insertion</p>	<p>PMI, handicap, insertion</p>		<p>PMI, handicap, insertion</p>	<p>PMI, handicap, insertion</p>	<p>PMI</p>	<p>PMI, insertion</p>	

SPECIFICITES D'ACCUEIL

Spécificités d'accueil issues du projet d'équipement ou du règlement de fonctionnement	Accueil de familles à revenus modestes  Accueil de familles déjà connues auparavant			Accueil de familles en insertion professionnelle (offre de 3 mois d'accueil à temps plein aux familles	Accueil de familles dont les parents travaillent sous conditions atypiques (horaires décalés ou changeants) 70 % de réservation pour le personnel hospitalier		Finalité première de prévention précoce et de soutien à la parentalité		Accueil de familles en difficultés éducatives et/ou en insertion professionnelle	Accueil des enfants de salariés de sociétés réservataires ou d'habitants de collectivités réservataires, ayant des besoins de garde atypiques (horaires décalés ou changeants)
Spécificités d'accueil issues de la pratique ou du positionnement territorial de l'EAJE			Accueil régulier d'enfants en situation de handicap	Accueil de familles en difficultés économiques et/ou éducatives  Accueil régulier d'enfant en situation de handicap		Accueil très régulier d'enfant en situation de handicap	Accueil de familles en difficultés économiques et/ou éducatives  Accueil régulier d'enfant en situation de handicap	Accueil de familles en difficultés économiques et/ou éducatives		

	1	2	3	4	5		6		7		8		9		10
	Commune	Commune	Commune	Commune	Commune	Territoire intercommunal	Commune*	Territoire intercommunal	Commune	Quartier	Commune	Quartier	Commune	Quartier	Commune
	41500	38500	15700	64400	33400	50000	6550	19000	141000	2400	51400	11500	Plus de 200 000	78300	30500
Variation annuelle en % de 1999 à 2008	1,2	0,7	0,2	0	0,2	0,7	1	1,2	1,4		0,3		0,7	1,1	0,5
Taux de natalité en 0/100	13,8	11,8	12,6	14,7	14,5	13,4	11	10,6	17,3		16,4		13,9	16,6	16,1
Taux d'évolution des naissances entre 2000 et 2008	14%	-3%	30%	-5,7%	-4,4%		23%		5%		0%		4%	3%	-1%
Nombre d'enfants de moins de 3 ans en 2008	1400	1000	650	2400	1330	1850	232	629	6200		2270			3640	1340
<b>Taux d'activité 2008</b>	<b>71,4%</b>	<b>72%</b>	<b>71,4%</b>	<b>68,9%</b>	<b>69%</b>	<b>70%</b>	<b>67,9%</b>	<b>70,5%</b>	<b>70,4%</b>	<b>57,4%</b>	<b>76,8%</b>	<b>70,5%</b>	<b>65,7%</b>	<b>56,8%</b>	<b>75,3%</b>
<i>des femmes</i>	68%	69,3%	68,3%	63,9%	64,4%	65,8%	64,6%	67,2%	69,2%	47,8%	72,9%	65,2%	61,8%	49,3%	72,7%
<b>Taux d'emploi 2008</b>	<b>61,8%</b>	<b>64,8%</b>	<b>66,6%</b>	<b>57,3%</b>	<b>56,9%</b>	<b>60%</b>	<b>56,5%</b>	<b>61,7%</b>	<b>61,20%</b>		<b>68,3%</b>		<b>54,2%</b>	<b>41,6%</b>	<b>68,2%</b>
<i>des femmes</i>	56,8%	61,8%	63,4%	52,8%	52,7%	55,7%	53,4%	57,6%	60%		65%		50,8%	35,8%	65,3%
<b>Nbre demandeurs d'emploi ABC /100 actifs au 31/12/2010</b>	<b>19,9%</b>	<b>13,7%</b>	<b>9,4%</b>	<b>20,2%</b>	<b>22,3%</b>	<b>18,9%</b>	<b>20,9%</b>	<b>16,2%</b>	<b>16,2%</b>	<b>35,8%</b>	<b>12%</b>	<b>20,8%</b>	<b>20,5%</b>	<b>28,8%</b>	<b>11,4%</b>
<i>Nbre femmesD demandeurs ABC/100 femmes actives</i>	22%	15%	9%	20,6%	22,5%	20%	22%	18%	15,5%	35,7%	11,6%	20,1%	19,3%	28,3%	11%
<b>% de travail à temps partiel salarié 2008</b>	<b>19,1%</b>	<b>23,1%</b>	<b>20,2%</b>	<b>21,5%</b>	<b>21,6%</b>	<b>20,8%</b>	<b>19,2%</b>	<b>19,6%</b>	<b>17%</b>	<b>31%</b>	<b>15,3%</b>	<b>24,7%</b>	<b>18,2%</b>	<b>20,2%</b>	<b>12%</b>
Taux de femmes salariées concernées	33,5%	38,5%	33%	34,7%	35,7%	37%	30,6%	32,3%	24,3%	44,8%	23,5%	33,1%	26,4%	31%	17,5%
Taux d'hommes salariés concernés	6,6%	6,7%	7,3%	8,5%	7,7%	7%	6,7%	6,4%	9,2%	21,4%	7%	17,7%	9,6%	11,1%	6,4%
<b>Revenu médian annuel par UC 2008</b>	<b>17300</b>	<b>18100</b>	<b>22000</b>	<b>15900</b>	<b>15300</b>	<b>16300</b>	<b>14800</b>	<b>15300</b>	<b>17200</b>	<b>10000</b>	<b>20000</b>	<b>12000</b>	<b>15800</b>	<b>9700</b>	<b>19200</b>
Rapport inter-décile	5,8	4,8	3,9	7,3	7,2	6	6,6	4,9	6,1	8,7	5,6	7,7	14	142,2	5,6
<b>% bénéficiaires RSA / allocataires CAF 31/12/2010</b>	<b>18,9%</b>	<b>14,6%</b>	<b>9,6%</b>	<b>21,3%</b>	<b>21%</b>		<b>21,9%</b>		<b>14,9%</b>	<b>29,7%</b>	<b>17,1%</b>	<b>22,5%</b>	<b>28,9%</b>	<b>39,7%</b>	<b>15,2%</b>
%allocataires CAF monoparentaux	19,6%	17,7%	16,3%	15,2%	16,8%		18,5%		12,7%	20%	16,8%	21,8%	20%	24,4%	18,8%
% allocataires aux revenus composés à + de 50% prestations sociales	22,4%	21,4%	15,3%	27,3%	27,4%		29,3%		19,8%	35,4%	20%	26%	34,3%	45,5%	18,6%
% allocataires aux revenus composés à 100% de prestations sociales	13,1%	11,8%	9%	15,8%	15%		16,9%		11,4%	18,8%	12,2%	15,2%	22,8%	31%	10,5%
<b>Nb actuel de places potentielles en EAJE pour 100 enfants de moins de 3 ans</b>	<b>30%</b>	<b>27,8%</b>	<b>28,9%</b>	<b>25,8%</b>		<b>13,6%</b>		<b>11,6%</b>	<b>12,2%</b>		<b>16,7%</b>			<b>11,3%</b>	<b>28,1%</b>
Halte-garderie			3,0%	5,4%				1,2%	1,1%						3,7%
Crèche collective			10,0%	2,4%					5,1%		8,3%				7%
Multi-accueil	25,3%	20,0%	9,8%	14,1%		10,4%		6,2%	4,5%		3,9%			11,3%	4,4%
Crèche familiale	4,7%	5,9%	6,1%	3,8%		3,2%			0,7%		4,4%				11,8%
Autres		1,8%						3,8%	0,7%						1%

Sources: recensement INSEE 2008; DADS 2008; CNAF 2010; DGFP 2008.

\* Données CNAF 2009.

### 1. LES PRINCIPAUX INDICATEURS CONTEXTUELS DES TERRITOIRES D'IMPLANTATION DES 10 EAJE DE L'ECHANTILLON (selon leurs zones de recrutement)

# MONOGRAPHIE N° 1

## Un multi-accueil associatif tendu entre logique familialiste et rentabilité

### 1 – Présentation de l'équipement

#### 11 – Les grandes caractéristiques de l'EAJE

L'établissement est un multi accueil à gestion associative, agréé pour 35 places. Il est ouvert de façon classique de 7 h 30 à 18 h 30. 87 % de sa capacité est dédiée à l'accueil régulier fixe sur l'année, 13 % à l'accueil à planning variable d'un mois sur l'autre. Il dispose par ailleurs de 6 places d'accueil dans le cadre d'une crèche familiale adossée à l'équipement collectif. Les enfants accueillis en crèche familiale sont présents dans l'équipement avec leurs assistantes maternelles, environ 1 journée par mois.

L'accueil est structuré en trois sections qui disposent d'espaces distincts et d'espaces communs utilisés par les différents groupes.

- ⇒ Section des bébés (enfants de 0 à 1 an) : 10 places ;
- ⇒ Section des moyens (enfants de 1 à 2 ans) : 15 places ;
- ⇒ Section des grands (enfants de plus de 2 ans) : 20 places.

L'établissement est géré par une association humanitaire nationale. Il a été fondé en 1947, grâce au legs d'une représentante de la bourgeoisie locale qui n'avait alors pas d'enfants. A son origine, cet établissement était considéré comme une « pouponnière », qui s'occupait des orphelins de guerre, et dont les mères travaillaient. Il a fonctionné avec des bénévoles jusqu'à la fin des années 1960, où l'accueil des enfants s'est professionnalisé et structuré en accueils types crèches et haltes-garderies: « à l'époque l'équipement fonctionnait plutôt sur le mode de la halte garderie et venait soutenir le besoin d'indépendance des femmes à un moment où la préoccupation des parents était moins l'éveil de leurs enfants que leur garde à proprement parler ».

L'équipement a commencé à fonctionner comme une crèche dans les années 1980, avant de se transformer en « multi-accueil » dans les années 1990, afin de répondre à la volonté émancipatrice des femmes à l'œuvre dans les fondations idéologiques de l'établissement, désormais congruente aux évolutions sociologiques.

#### 12 – Le contexte communal de l'offre d'accueil

Cet établissement est situé au centre-ville d'une commune qui compte près de 40 000 habitants, dont environ 1 400 enfants de moins de 3 ans. Il s'insère dans un ensemble de 65 places d'accueil familial, et de 355 places ETP d'accueil collectif, réparties sur 8 EAJE ; auparavant distingués selon leur nature de crèche ou de halte-garderie, ces équipements sont récemment tous devenus des multi-accueils. Au total, l'offre d'EAJE s'élève donc à 30 places ETP pour 100 enfants de moins de 3 ans, une couverture parmi les plus privilégiée de l'échantillon.



Environ 170 assistantes maternelles contribuent également à l'accueil de la petite enfance sur le territoire.

	Nombre de places ETP potentielles	Nb de places potentielles pour 100 enfants de moins de 3 ans
Capacité potentielle d'accueil des EAJE (collectif, familial)	420 places	30 %
Multi-accueil	355 places	25,3 %
Crèche familiale	65 places	4,7 %
Capacité potentielle d'accueil des assistantes maternelles <sup>319</sup>	510 places	36 %

### 13 – La situation territoriale<sup>320</sup>

La commune est une grande ville dont la population s'accroît à un rythme assez rapide depuis 1990, du fait d'une dynamique migratoire privilégiée, soutenue par un solde naturel positif. Il s'agit d'un territoire actif au même titre que la plupart des autres sites de l'enquête (71,4 %), mais qui connaît toutefois un taux d'emploi plus faible, marqué d'un notable écart de genre au détriment des femmes (taux d'emploi féminin de 56.8 %). Le travail à temps partiel, autre inégalité de genre, concerne 33 % des salariées.

Le revenu annuel médian par unités de consommation, de 17 300 euros, se caractérise par une hétérogénéité relative des niveaux de ressources ; 19 % des allocataires Caf sont toutefois bénéficiaires du RSA et 22 % vivent avec un budget composé d'au moins 50 % de prestations sociales.

Le territoire de la ville présente enfin une forte sectorisation en fonction des quartiers d'habitation : celui sur lequel est implanté le multi-accueil, s'il jouxte un quartier prioritaire de la politique de la ville, se caractérise toutefois par une population de cadres ou de professions intermédiaires, aux faibles écarts de revenus, majoritairement locataires du parc collectif privé.

## 2 – Logique d'admission et publics accueillis

### 21 – La demande d'accueil

#### *211 - Les modalités d'enregistrement de la demande*

Au sein de la ville, la procédure d'admission est centralisée ; la coordinatrice municipale tient une permanence deux fois par semaine qui lui permet de recevoir toutes les familles en demande et de connaître leur projet. Dans certains cas elle travaille à réorienter ces projets, c'est-à-dire à les rendre pertinents au regard de l'offre proposée : « les familles ont avant tout besoin d'un mode de garde et pas forcément d'une place en crèche ».

<sup>319</sup> Estimée à 3 places ETP par assistante maternelle

<sup>320</sup> Cf. Tableau de synthèse des indicateurs utilisés, par équipement - annexe 1

Dans le cadre de l'équipement qui nous intéresse, et qui dispose d'une procédure autonome d'admission, les parents doivent avant tout retirer un dossier de préinscription, ou demander un rendez-vous à la directrice. Le dossier est alors rempli pendant ce rendez-vous, la directrice pouvant éventuellement orienter certains parents vers les services municipaux. Inversement, certaines familles peuvent lui être adressées par l'intermédiaire de la « coordination municipale », lorsque celle-ci ne peut répondre dans l'immédiat à des demandes jugées prioritaires.

### *212 - Lecture des besoins et des préférences parentales*

Globalement, les parents semblent privilégier la garde collective à la crèche familiale. Au sein de la structure, environ 4 % seulement des familles choisissent cette deuxième possibilité, le plus souvent d'ailleurs en second choix après l'accueil collectif. Les professionnelles expliquent cette tendance par une méconnaissance des conditions effectives de prises en charge des enfants : « les parents sont perdus par les différents modes de garde ». Cette préférence trouve aussi une explication dans la volonté des parents d'associer l'accueil de leur enfant avec une expérience de socialisation. Cette préférence est redoublée par les conditions de sécurité inhérentes aux structures collectives, sécurité au niveau de la conformité des locaux, mais aussi des pratiques. Une notion de « multi regard » est souvent avancée, qui peut se lire comme le sentiment parental de contrôle plus précis du travail des personnels.

Cette réticence à recourir aux crèches familiales s'étend aussi à la garde indépendante : le recours à une assistante maternelle met les parents en position d'employeur, et impliquerait un type de relation différent, mais aussi d'autres responsabilités. Enfin et plus largement, le coût de la prise en charge des enfants est souvent à l'avantage des équipements collectifs.

Relativement au contenu plus précis des demandes, l'équipement ne semble pas en exploiter précisément les données, à l'instar d'ailleurs de son activité qui ne donne pas encore lieu à un rapport annuel autre que financier : « nous n'en sommes pas là ». Les temporalités demandées de garde sont présentées globalement comme très variables, en fonction du travail des parents, perçus comme raisonnables et arrivant « très sagement, parfois dépités ». Les demandes d'accueil d'enfants âgés de plus de un an apparaissent comme quantitativement les plus importantes, et ont d'ailleurs motivé l'augmentation récente de la capacité d'accueil des sections des 'moyens' et des 'grands'. Les congés parentaux choisis contribueraient à cet accueil plus tardif des enfants, bien qu'ils puissent aussi être utilisés à défaut de l'obtention d'une place d'accueil.

## **22 – Critères formels de l'admission**

### *221 - Hiérarchisation théorique des priorités*

Le service Petite Enfance de la ville s'appuie sur différents critères pour établir les conditions d'accès à ses équipements :

- ⇒ L'ancienneté de l'inscription des familles ;
- ⇒ Le travail des deux parents, ou du parent isolé ;
- ⇒ Le rééquilibrage en fonction des quartiers pour prendre en compte les possibilités de transport (considération de la dimension de proximité) ;
- ⇒ L'adéquation des temps d'accueil demandés et des disponibilités effectives.

La question des enfants handicapés ne se pose pas en termes de priorité mais davantage en termes d'accueil particulier puisqu'il existe au niveau de la ville un dispositif délivrant des moyens spécifiques. La municipalité dispose en effet de 3 ETP d'agents d'intégration. Ce dispositif résulte d'une volonté politique de faciliter l'accès des enfants handicapés et permet, par la mobilisation de personnel supplémentaire, d'accueillir ces enfants rapidement sans mettre en difficulté les équipes. Les accueils d'enfants porteurs de handicap se font toujours à temps partiels, bien qu'ils soient contractualisés pour permettre une régularité.

De son côté, le règlement intérieur du multi-accueil associatif, en cours de validation politique, ne stipule qu'un seul critère de priorité : le travail des parents.

### *222 - Origines et justifications des critères existants*

Cet établissement se présente comme le premier équipement historique d'accueil de la ville, et c'est autour de lui que s'est progressivement construite l'offre municipale : à ce titre, à la différence des logiques d'autres équipements associatifs que nous avons pu rencontrer, le multi-accueil qui nous intéresse ici n'a pas de logique explicite de correction ou de complément de l'offre existante, qui pourraient se manifester sous formes de critères réglementaires différents. Le travail des parents qui a soutenu l'évolution de la structure de pouponnière d'après-guerre en crèche collective, est encore le critère primordial d'admission.

Structure issue de la tradition, elle semble par ailleurs conserver encore aujourd'hui des logiques de travail davantage étayées par « la routine » et les « habitudes » que par la formalisation poussée des finalités de l'activité. Nous verrons à ce titre que les arbitrages liés aux attributions dépendent éminemment de ces habitudes, ainsi que du positionnement de la directrice.

## **23 – La décision d'admission en pratique**

### *231 - La procédure d'admission*

Chaque année environ 24 enfants quittent l'équipement pour intégrer l'école. A cette occasion, ont lieu la majorité des admissions : entre 18 et 20 nouveaux enfants intègrent l'équipement en septembre.

Une articulation entre l'équipement et la municipalité existe au niveau de la gestion de la demande et des admissions ; en effet, la ville partage ses listes avec l'EAJE associatif, ce qui lui permet de mieux repérer les demandes en 'doublon' et de partager les informations relatives aux accueils et aux refus. Au bout du compte, si c'est la directrice de l'équipement associatif qui prend la décision d'attribution des places, le fait de « se lisser avec la municipalité » favorise une dynamique de réponse, interprétée comme donnant une forme de cohérence partenariale dans l'attribution des places.

### *232 - L'application des critères d'attribution et les ressorts de leur ajustement informel*

Une première inflexion, et de taille, apportée au règlement intérieur lors de son application, concerne le statut des parents au regard de l'emploi : la directrice déclare en effet que, à la différence de la ville qui privilégie les familles où les deux parents travaillent, l'attribution des places serait ici subordonnée au principe général qu'au moins un des deux parents travaille.

Cette inflexion apportée au critère d'activité professionnelle est associée à l'appartenance de l'équipement à une association à vocation sociale. Rappelons ici que cette association d'envergure nationale à l'ambition « de prévenir et d'alléger les souffrances humaines, de contribuer à tous les efforts liés à la protection, la protection sociale, la prévention, l'éducation et les soins de santé »<sup>321</sup>.

Ces quatre critères d'attribution sont ensuite retenus par la directrice :

- ⇒ La date de dépôt des demandes, les plus anciennes étant privilégiées ;
- ⇒ L'âge des enfants en fonction de la constitution et de l'équilibre des sections ;
- ⇒ La correspondance de la nature de la demande avec les possibilités actualisées de l'offre ;
- ⇒ Les problèmes sociaux rencontrés par les familles.

Les deux critères les plus prégnants, susceptibles de remanier la priorité de l'ancienneté de la demande sont l'âge des enfants et la difficulté sociale des familles. Le critère de l'âge des enfants puise sa légitimation dans son articulation avec les possibilités d'accueil concrètes de l'équipement au regard de son cadre règlementaire (taux d'encadrement par section) et des contingences techniques de la prise en charge. Le critère de « difficulté sociale », prend pour sa part appui sur le projet social de l'association gestionnaire. Il est à noter que ce critère de « difficulté sociale » est présenté comme le seul qui, de « plein droit », court-circuite le critère d'ancienneté des demandes. Il recouvre un ensemble de réalités très larges telles que :

- Les familles monoparentales en recherche d'emploi, inscrites « dans une dynamique d'insertion ».

Celles-ci sont prioritaires si elles sont effectivement engagées dans un retour vers l'emploi. C'est une priorité dont la validité est soumise à vérification par la directrice : fourniture régulière d'une attestation d'inscription au Pôle Emploi, des lettres de convocation ou de rendez-vous liés à l'emploi etc... Ce contrôle, s'il est perçu comme nécessaire, induit cependant une certaine gêne qu'on peut qualifier d'éthique : « on est obligé, mais bon ».

- Les familles signalées par la PMI sont elles aussi considérées comme prioritaires. Ces orientations semblent toutefois assez marginales, la PMI ayant comme interlocuteur privilégié la coordinatrice municipale. Par ailleurs certaines familles ayant fait une demande d'accueil « ordinaire » sont suivies par la PMI sans que la directrice de l'équipement en ait connaissance.

- Les enfants porteurs de handicap bénéficient d'une priorité déclarée, qui est cependant à relativiser dans la mesure où l'équipement a accueilli seulement un enfant handicapé en 38 ans d'activité. Le CAMPS n'est en effet pas à proprement parler un partenaire privilégié de l'EAJE, dans la mesure où il travaille lui-aussi habituellement avec les équipements municipaux disposant d'une palette de possibilités plus étendue que celles proposées par un seul établissement. L'équipement associatif est dès lors très peu sollicité, mais la préoccupation de l'accueil de l'enfant porteur de handicap reste en théorie présente dans l'équipement, comme en témoigne la formation sur « l'enfant différent » (handicap, autisme) dispensée l'année dernière par le médecin de l'équipement. Étonnamment les professionnelles ont jugé cette formation nécessaire car elles étaient « un peu incertaines, en difficultés sur comment s'occuper de ces enfants ». Récemment, et juste après l'entretien que nous avons conduit avec l'équipe du CAMSP, celle-ci a fait une demande auprès de l'équipement associatif pour un enfant qui sera accueilli à la rentrée.

---

<sup>321</sup> Projet d'établissement

D'autres indicateurs, n'ayant pas rang de critères, peuvent au cas par cas participer de façon informelle et implicite à la décision d'attribution. Le niveau des revenus apparaît comme un indicateur en creux, dans la mesure où s'il n'est pas demandé, il peut être déduit par le coefficient Caf ou le travail des parents. Il peut intervenir lors de certains arbitrages, en faveur des ménages avec de faibles revenus. L'accessibilité des familles modestes semble d'ailleurs constituer un projet récemment affirmé par l'association nationale, prévoyant l'accueil de 30 % de familles en difficultés au sein des différents EAJE qu'elle gère. Ce public est pour l'heure estimé correspondre à 13 % des enfants effectivement accueillis dans la crèche, selon les déclarations de la directrice.

Par ailleurs, beaucoup de familles ont déjà eu des enfants accueillis dans l'équipement. Bien que ce ne soit pas un critère d'admission, la dimension « familiale » affichée dans le projet d'établissement plaide en faveur d'une attention bienveillante à l'égard des parents ayant déjà fréquenté l'équipement : « le centre multi-accueil s'inscrit dans une continuité générationnelle, très souvent les parents des enfants présents ont eux-mêmes été gardés dans cette structure. Cet accueil de génération en génération, participe à ce que ce lieu bien que professionnel conserve une ambiance familiale »<sup>322</sup>. Cette dimension familiale est souvent associée à la résidence dans le quartier, qui semble elle aussi donner un avantage comparatif à certaines familles.

On déduit de cet enchevêtrement de critères et indicateurs tacites une logique d'admission fondée ultimement sur l'arbitrage subjectif de la directrice et guidée par la qualité des relations nouées avec les familles autour de l'enjeu que constitue pour eux le fait de confier leur enfant : « prendre l'enfant dans sa globalité, prendre soin de l'enfant et de sa famille ». Cette orientation peut conduire à des aménagements importants des critères de priorité déclarés, comme l'illustre le récit recueilli auprès d'un parent.

Madame habite avec son conjoint dans le quartier, tout près de la crèche. Son premier enfant a été accueilli dans l'équipement, à temps plein, à la suite de son congé maternité. Elle a effectué sa demande d'accueil après son accouchement, et estime n'avoir pas attendu grâce à l'aide « d'un ami qui connaissait l'ancienne directrice de la crèche ». Au bout de deux mois d'accueil, elle perd son emploi ; la directrice lui propose alors de diminuer le temps d'accueil de son enfant de 50 % : « je concevais de ne pas être prioritaire ». Un an et demi plus tard, elle accouche d'un deuxième enfant, accueilli lui-aussi à mi-temps. Elle se sent toutefois « débordée », n'arrivant pas à donner de « place » à chacun de ses enfants, isolée de sa famille, son conjoint n'étant présent que le soir tard à la maison ; suite à sa demande, elle obtient une garde de 4 jours hebdomadaires pour ses deux enfants, consacrant une journée par semaine à l'un et l'autre, successivement. Elle n'a toujours pas retrouvé d'emploi, mais souligne ne pas subir de pression particulière de la part de la crèche par rapport à son insertion. « Moi j'ai une vie de mère privilégiée, car je ne travaille pas, et j'ai apprécié de ne pas me faire virer parce que j'ai perdu mon job. Le deal, c'est de les remettre à temps plein dès que j'ai du travail ».

### *233 - Les modalités d'accueil*

Globalement, dans le discours des professionnels, le multi-accueil se divise en deux activités bien séparées : la crèche qui recouvre les accueils réguliers et contractualisés et la halte garderie qui recouvre les accueils dits 'occasionnels' : « l'effet positif est que cela permet de répondre aux besoins ; mais cela pose des difficultés dans la gestion financière car certaines heures sont perdues ».

---

<sup>322</sup> Projet d'établissement

En 2008, la répartition entre l'accueil occasionnel et régulier était à peu près équilibrée ; l'occasionnel représentant environ 45 % des accueils et le régulier 55 %. En 2009, il est apparu que ce mode d'organisation entraînait un déficit d'occupation manifeste, qui a été mis en exergue lors d'un contrôle des services de la Caf. Ce constat a conduit à la contractualisation et à la régularisation de l'accueil occasionnel. Cette évolution a entraîné une réduction significative de l'accueil non contractualisé, qui ne concerne depuis plus que 8 % des enfants reçus.

Les séquences contractuelles de prises en charge des enfants sont désormais organisées sur le mode du forfait, établi pour un an et fixant le nombre d'heures hebdomadaires de réservation. Il concerne 13 % de la capacité d'accueil:

- ⇒ Forfait 6 heures (1/2 journée) : au moins deux 1/2 journées par semaine ;
- ⇒ Forfait 8 heures (jusqu'à la sieste de l'après-midi) : au moins deux 1/2 journées par semaine ;
- ⇒ Forfait 10 heures (journée complète) : au moins une journée par semaine.

L'accueil occasionnel non contractualisé existe pour sa part sous forme d'heures complémentaires proposées à des enfants déjà accueillis : « lorsque les enfants sont déjà inscrits, ils peuvent être pris une journée supplémentaire, non prévue, si l'effectif le permet ». Ces changements ont permis à l'équipement de réaliser en 2010, un taux d'occupation de 80,8 %, conforté par l'ouverture à de l'accueil périscolaire le mercredi et durant les vacances. De même, afin d'accroître le niveau d'occupation, la directrice a mis en place une stratégie de compensation des absences : estimant celles-ci à 13 %, un sureffectif de 10 % est toujours inscrit au planning.

#### *234 - La gestion de la liste d'attente*

La notion de liste d'attente ne semble pas trouver d'écho chez les acteurs municipaux, qui considère cette expression comme « non valide puisque toutes les places se libèrent, et sont attribuées, en même temps ». On entend ici que si la date souhaitée d'accueil est en septembre, les familles n'attendent théoriquement pas ; cette hypothèse, non réellement confirmée par les acteurs rencontrés qui sont restés discrets à ce sujet, peut être corrélée à l'offre d'accueil importante du territoire par rapport à l'effectif des 0-3 ans, ainsi qu'au faible taux d'emploi féminin.

Dans le multi-accueil, après les admissions prononcées pour septembre 2011, il resterait tout de même environ 50 familles en attente d'une place.

### **3 Pratiques d'accueil au quotidien : évolutions et remaniements des publics accueillis**

#### **31 – Les grandes formes de l'organisation du travail**

##### *311 - Composition de l'équipe professionnelle et répartition des fonctions*

Aux côtés de la directrice, 11 professionnelles interviennent dont 10 directement au niveau de la prise en charge quotidienne des enfants : elles sont 7 auxiliaires de puériculture, 3 auxiliaires de vie et 2 agents de services. Une psychologue clinicienne vacataire intervient de façon transversale en soutien de l'équipe et fournit certains outils.

Trois professionnelles interviennent dans les « petites » et « moyennes » sections et, quatre dans la section des grands ; elles suivent les mêmes enfants plusieurs années durant, en changeant de section en même temps qu'eux.

L'organisation du travail est de façon générale présentée comme l'héritage d'une forme de tradition. Lorsque la directrice a pris ses fonctions il y a deux ans, elle a perçu l'équipe comme "routinisée" dans des habitudes de travail forgées sous le primat de l'ancienneté : la plupart des professionnelles travaillent dans la structure depuis de longues années, 35 ans pour certaines, sur les mêmes sections et avec les mêmes horaires. La dernière recrutée, généralement à l'occasion d'un départ en retraite, est « normalement » affectée à l'horaire le plus contraignant, l'horaire 'coupé'.

### *312 - Actualité et évolutions de l'exercice des fonctions de direction*

La directrice est en fonction depuis 2008, et possède une formation d'infirmière puéricultrice qu'elle a exercée auparavant dans un service pédiatrique.

Son recrutement a coïncidé avec un projet d'évolutions voulues par l'association gestionnaire nationale. La finalité humaniste de celle-ci, mise en œuvre depuis 2007 sous un statut « d'association entreprise », semble en effet chercher une traduction fonctionnelle par l'immixtion d'une culture entrepreneuriale dans le fonctionnement de l'équipement, par ailleurs marqué par une certaine immuabilité: « avant la relation était différente, il y avait une autorité des anciennes sans valorisation de la direction, c'était à la bonne franquette. Les actions se faisaient à l'initiative des personnels. Dans les précédentes organisations du travail, rien n'était défini en termes de missions et de hiérarchie ». Cette culture entrepreneuriale de l'association gestionnaire amène des transformations significatives, d'où émergent plusieurs axes de travail :

⇒ Une lisibilité accrue du projet social humaniste : « humanisme et management, ces deux termes peuvent s'accorder en accord avec nos valeurs personnelles et professionnelles » ;

⇒ La question de l'identité de l'association qui souhaite s'afficher dans des signes tangibles : « au niveau du fonctionnement, c'est pareil qu'une autre crèche, mais on va devoir rentrer dans un critère qualité en terme d'identification » ;

➤ L'introduction d'une dimension managériale dans la gestion des équipements. Dans le sillage du nouveau statut d'association entreprise, se profile la question des financements. Le statut d'association entreprise permet, voire incite les équipements à faire des bénéfices : « c'est même une obligation, il faut au moins être à l'équilibre, si il y a un déficit sur deux exercices, l'association met en place un contrôle de gestion rapproché ». Mais la difficulté majeure que repère la directrice porte sur la question du financement des activités qui devient une préoccupation importante de la fonction de direction. La dimension managériale correspond pour elle à un travail de recherche et de stabilisation des financements qui semblent perdre leur pérennité. Articulée à la solvabilisation de l'équipement, nous observons une référence importante à la rationalité autant dans le domaine de la gestion budgétaire que dans celui de la gestion des ressources humaines (des évaluations annuelles ont été mises en place récemment, avec l'emploi de grilles auto-évaluatives): « la restructuration a commencé par les payes et se poursuit par le budget de fonctionnement et d'investissement. Nous sommes aux normes comptables des entreprises (conseil de surveillance).

Au regard de ces évolutions, la directrice pense se situer entre « tradition et management » : « mon rôle actuel : les ressources humaines, la gestion d'équipes, le projet social et le projet qualité. La gestion administrative prend beaucoup de temps, ce travail va être allégé à ce niveau. Je vais rentrer plus dans une fonction de directeur d'entreprise. Ils voudraient que la crèche soit plus efficace, qu'elle réponde aux besoins des familles, qu'il y ait des résultats et qu'ils durent dans le temps ».

### *313 - La dynamique des pratiques d'accueil des enfants*

Les heures d'arrivées des enfants sont assez bien établies. L'accueil se fait en général jusqu'à 9 heures pour ceux qui viennent le matin, alors que d'autres arrivent à 14 heures : le règlement prévoit qu'aucune arrivée ni aucun départ ne peuvent avoir lieu entre midi et 14 heures, pour respecter les siestes des enfants.

Le quotidien de l'accueil se décompose en activités dirigées et en jeux libres. Les activités dirigées obéissent à des plans préétablis visant le développement des enfants ; « on n'est pas là pour les occuper et les divertir ». Pour soutenir leur travail au sein des groupes des moyens et des grands, les professionnelles construisent un planning d'activités par thèmes (créativité, manipulation, cognition, relaxation active, musique). Par ailleurs, chaque année est structurée par des ateliers divers (projet cirque autour de la motricité, projet intergénérationnel par des visites à un EHPAD voisin etc...), qui participent du projet social de l'association.

Les orientations pédagogiques insistent sur le travail d'individualisation des enfants, terme que les professionnelles articulent avec celui d'autonomie. Elles définissent en effet l'individualisation comme un travail d'autonomisation de l'enfant dans lequel : « il devient propre, se sent bien, devient un individu propre avec ses valeurs. Un individu bien individualisé dans un groupe s'y sent bien ». Pour autant, la directrice semble repérer des orientations de travail persistantes de la part des professionnelles qui interrogeraient cette finalité : « la tendance au maternage va-t-il vraiment dans le sens de l'autonomie des enfants ? ».

Conjuguée à la conduite des activités visant le développement de l'enfant, l'observation est une préoccupation forte des pratiques professionnelles de l'équipement, et suscite un travail en commun entre les personnels en charge des enfants, la directrice en sa qualité d'infirmière puéricultrice, la psychologue et le cas échéant le médecin attaché à la crèche. Les réunions de sections, qui ne sont pas régulières mais tiennent à la demande des professionnelles, sont l'occasion pour l'équipe de faire des mises au point, d'aborder les préoccupations : « les soucis » par rapport à leurs observations concrètes, les questions sur le comportement, ou l'alimentation de certains enfants qui font difficultés. Ces réunions sont d'autant plus importantes qu'il n'existe plus dans l'équipement de réunion instituée avec l'ensemble des professionnelles. La directrice, quant à elle, en sa qualité de puéricultrice, se charge de l'observation « fine » quand elle est requise par les professionnelles.

## **32 – Les catégories de lecture des publics issues des pratiques professionnelles**

### *321 - Des enfants en demande d'individualisation croissante*

Les professionnelles évoquent une sorte de déplacement de leur position au fil des années, appelé par des enfants qui se montrent en tendance générale avides de relations individuelles, et plus difficiles à contenir.

Cette évolution est d'ailleurs partiellement alimentée par le fonctionnement de la structure, soit le suivi des enfants par les mêmes professionnelles d'une section sur l'autre. Imposée par la directrice, cette orientation permet que les enfants soient accompagnés par la même équipe tout au long de leur séjour. L'adaptation des enfants lors des changements de sections est ainsi facilitée car ils ont déjà leurs repères avec les professionnelles. Mais elle induit aussi un « attachement plus important ». Cette meilleure connaissance mutuelle peut ainsi créer des difficultés dans leur travail venant interroger pour elles la question de l'autorité : « les enfants nous connaissent tellement bien qu'ils connaissent aussi nos failles ... Ils nous testent comme les parents, c'est plus difficile de les canaliser ».



Mais les professionnelles justifient pour l'essentiel les changements qu'elles repèrent par les difficultés d'intégration aux règles du collectif que rencontrent les enfants, alimentées par une forme de dispersion de leurs parents. Une illustration significative en est donnée à travers la question du sommeil. Les siestes représentent un moment important dans la vie des jeunes enfants et rythment la journée en crèche. Dans l'équipement, elles sont proposées aux enfants de 13h00 à 14h30 environ. Mais les endormissements sont de plus en plus laborieux, notamment pour les enfants les plus jeunes et il est désormais nécessaire d'accompagner individuellement l'endormissement : « les parents leur ont donné l'habitude d'être auprès d'eux avec des caresses, des berçages ». Les professionnelles conjuguent ces difficultés d'endormissement à une fatigue générale des enfants, induites par des rythmes de vie inappropriés à leur jeune âge : « les enfants reviennent fatigués le lundi par le week-end car ils sont sortis, n'ont pas fait de sieste, n'ont pas de rythme... » ; « les parents nous disent qu'ils n'a pas fait la sieste, on a fait beaucoup de choses, il s'est couché tard ». Pour autant, cette fatigue résonne contradictoirement avec une inquiétude certaine des parents : ils craignent que leur enfant ne dorme trop, et beaucoup demandent aux professionnelles d'empêcher les siestes trop longues, perçues comme des freins à l'endormissement du soir, malgré les prescriptions pédiatriques imposées aux EAJE : « un enfant qui dort bien pendant la sieste est aussi un enfant qui dort bien la nuit ».

La question du sommeil constitue un exemple parmi d'autres de tendances, ou de velléités, à la singularisation de l'accueil, qui pourrait éventuellement être mise en œuvre dans le cadre de la garde indépendante, mais qui constitue une véritable problématique dans les structures collectives, au sein d'effectifs de 15 à 20 enfants. Les professionnelles disent, en outre, éprouver certaines difficultés à faire part aux parents des problèmes qu'elles rencontrent. Si elles estiment globalement avoir un « bon contact » avec les parents, elles essaient toutefois « d'avoir du tact », de jouer sur les mots et l'intonation : « les enfants ont été coquins ». De fait, les parents n'en paraissent pas trop préoccupés : « certains parents en rigolent, il faut en parler maintes et maintes fois pour qu'ils s'interrogent ».

Dans le même temps, les professionnelles disent être parfois dépassées par des parents qui leurs supposent un savoir et qui leur adressent une demande individuelle perçue comme massive, en termes de conseils et de réassurance dans l'exercice de leur fonction de parent. Une jeune mère de famille situe en ce sens la crèche comme un soutien, voire une quasi-suppléance, dans les étapes pourtant fondamentales de l'éducation : « Elles savent se faire respecter (...) Elles m'ont vraiment aidée, soutenue (...) Aller à la crèche permet d'apprendre à un enfant à vivre en société, à s'intégrer, lui apprendre les règles de base - pas cracher, pas taper ».

### *322 - Le public de l'accueil discontinu*

L'adaptation des enfants est considérée comme un moment capital du processus d'accueil, qui par la suite détermine en grande partie les modalités d'arrivée quotidienne des enfants et la qualité des séjours. Cette période d'adaptation vise à faciliter l'approche d'un environnement inconnu et à permettre une séparation progressive de l'enfant et de sa mère.

Les accueils trop irréguliers interrogent ce temps d'adaptation dans la mesure où il peut être rendu inopérant : « il y a des enfants qui viennent peu dans la semaine, de façon irrégulière. Certains ont plus de mal à s'adapter car il y a la période d'adaptation qui dure environ 15 jours mais après les enfants ont du mal à chaque fois qu'ils reviennent ». Cette observation renvoie notamment à l'ancienne modalité d'accueil occasionnel dont la non contractualisation ne permettait pas de garantir la venue continue des enfants ; elle se poursuit à l'heure actuelle de façon plus marginale dans le cadre de quelques accueils d'urgence assurés par l'équipement.

Ce constat est aussi relayé de façon générale par les acteurs médico-sociaux environnants. Dans l'idéal, la constance des séquences d'accueil serait mieux à même de répondre aux intentions des orientations faites par les services de PMI ; régularité jugée comme un élément essentiel de la prise en charge pour ces enfants. Or la maximisation du taux d'occupation, ainsi que la transformation des haltes-garderies au profit du multi-accueil, sont considérées comme venant réduire de fait les vacances de places jusqu'alors destinées aux accueils de prévention : « sur certains jours il n'est pas toujours possible d'utiliser ce procédé ». A défaut de places, les familles sont orientées par la PMI vers les lieux d'accueil parents enfants, qui permettent à ces familles de rencontrer des professionnels, d'autres parents, et jouent un rôle de socialisation pour les enfants, mais de façon apparemment subsidiaire car ne convoquant pas les mêmes effets de séparation: « cela permet un peu de pallier à l'absence de modes d'accueils ».

Le constat est identique du côté des acteurs du handicap infantile. Le CAMSP préconise dans la mesure du possible l'accueil très régulier, l'intermittence n'étant pas adaptée selon les professionnels : « ce n'est pas assez instauré ; l'accueil doit se faire 2 à 3 fois par semaine et surtout de manière régulière pour permettre l'intégration de l'enfant, les soins... ». Il apparaît que les accueils trop ponctuels puissent même être une contre-indication, déroutants pour des enfants porteurs d'un handicap, qui, plus que d'autres encore, ont besoin de s'inscrire dans une habitude et de construire des repères.

## **4 – Synthèse - La diversité du public accueilli : effectivités, moteurs et obstacles**

### **41 – Des logiques formelles de l'admission au public effectif accueilli dans l'équipement**

L'équipement fonctionne de façon largement indépendante à l'égard du dispositif d'accueil de la municipalité. Il est à ce titre repéré par la ville comme un partenaire autonome, identitairement coloré par son appartenance à un organisme national à vocation sociale, mais toutefois articulé à minima dans la mesure de son subventionnement au titre du Contrat Enfance Jeunesse.

L'admission dans l'équipement relève d'une procédure d'attribution interne, dans laquelle la fonction de direction joue un rôle déterminant. Encadrée par un critère de priorisation minimaliste, la décision d'attribution conjugue dans les faits les exigences d'équilibre des différentes sections par âge, avec des préoccupations d'équité (ancienneté de la demande, et difficultés rencontrées par les familles) ainsi que des valeurs d'interconnaissance (résidence sur le quartier, familles ayant déjà fréquenté l'équipement etc...); intrication qui, pour se démêler et se hiérarchiser, a trouvé un mode de résolution laissant une grande part à l'arbitrage de la directrice. Le registre de la relation à autrui est très présent, articulant la logique de l'attribution des places à la finalité intime d'une activité qui consisterait, avant tout, à se voir confier les enfants des autres.

Si l'équipement est traversé par le projet social de l'association gestionnaire à laquelle il appartient, et que cette appartenance prend forme dans la préoccupation de favoriser l'accueil de certains publics rencontrant des « problèmes sociaux », dans les faits cet accueil prioritaire reste quelque peu marginal. Du fait de son histoire, de sa situation géographique dans la ville, l'établissement s'adresse pour l'essentiel à des ménages des classes moyennes, voir supérieures, résidant au centre ville : 48 % des familles ont des revenus « moyens » ; 34 % des familles sont des ménages « aisés » ; 13 % sont des familles repérées comme des familles « en difficultés » à partir des éléments de catégorisation de la directrice (orientation PMI, familles monoparentales en insertion, faibles revenus).

Les acteurs extérieurs portent d'ailleurs des appréciations assez contrastées sur l'équipement, certains soulignant sa vocation sociale, d'autres le qualifiant « d'équipement privé » accueillant des ménages plutôt favorisés.

Les contraintes de gestion, qu'elles résultent de la mise en œuvre de la PSU ou de l'orientation prise par l'association gestionnaire imposant l'équilibre budgétaire, ont conduit à une stratégie de maximisation de l'occupation qui réduit d'autant la réactivité de l'équipement face aux situations d'urgences : « on a des contraintes de rendement, on ne peut pas garder une place pour le cas social urgent. Au début de ma carrière on avait toujours un lit vide pour accueillir les enfants, en cas d'hospitalisation... mais on ne peut plus se permettre. On peut prendre en sureffectif mais ça peut poser problème au niveau règlementaire, il faut tout le temps rester sur la ligne ». Les professionnelles travaillant auprès des enfants notent pour leur part que le passage à la PSU n'a pas apporté de profonds changements dans leurs pratiques quotidiennes : « on s'est adapté. C'est toujours le même travail ». La contractualisation de l'ensemble des accueils, nécessitée pour maximiser le taux d'occupation, semble d'ailleurs ménager une régularité propice à l'adaptation sereine des enfants. Elles notent parallèlement que l'évolution des pratiques (suivi des mêmes enfants sur plusieurs années), et leur attention portée à l'individualisation et à l'autonomie des enfants, convoque des modalités de prises en charge dans lesquelles elles rencontrent des difficultés, nouvelles pour elles, mais qui ne sont pas sans faire écho à celles repérées chez les parents : difficultés à poser des limites et à « cadrer » des enfants qui, au regard de leurs âges respectifs, sont décrits comme de plus en plus affectivement immatures et en demande d'attention individuelle.

Quant à l'organisation de l'équipement, présentée comme engourdie par de longues habitudes, elle se glisse peu à peu dans une dynamique de projet managérial, incluant protocolisation du travail, rentabilité et critère qualité. A ce stade encore discret de la restructuration, aucun élément d'observation ne permet de dire comment va « prendre » ce projet sur l'héritage familialiste de l'équipement, ainsi que sur l'identité humaniste de l'association, ni quelles en seront les incidences effectives sur les conditions d'admission, d'accueil et de prise en charge des enfants.

## **42 – Retour sur les catégories de la politique familiale**

### *421 - L'accueil des enfants vivant au sein de foyers monoparentaux*

Les demandes de parents isolés bénéficient d'une priorité d'accueil déclarée dans l'équipement, mais qui semble toutefois devoir s'articuler à une dynamique d'insertion professionnelle. Ces situations représenteraient 7 % des accueils de l'année 2010.

Les orientations des services de PMI semblent pour leur part souvent concerner ce type de famille, à des fins de socialisation de l'enfant et de coupure dans l'économie familiale (« familles monoparentales dont les mères ne travaillent pas, mères dépassées, problèmes d'addiction parentale... »). Elles sont reçues avec bienveillance par les équipements municipaux, du fait d'un projet social soucieux de favoriser ces accueils. Toutefois, elles viennent buter sur le critère de priorité lié à l'emploi du ou des parents, et sur l'occupation exacerbée des structures : « le problème est qu'elles ne travaillent pas et que la contrainte du taux d'occupation réduit la réactivité de l'offre d'accueil ». Cette réactivité semble d'autant plus compromise du fait du passage de l'ensemble des structures municipales au multi-accueil qui implicitement réduit la disponibilité auparavant plus immédiate des haltes-garderies.

#### *422 - L'accueil des enfants, dont les parents sont en insertion professionnelle*

Au niveau de la ville, comme de l'équipement associatif, le travail des parents est un critère prévalent de priorité d'accueil. Le multi-accueil ménage de plus l'accueil occasionnel des enfants dont les parents travaillent sous des conditions atypiques, et plus précisément qui disposent d'horaires variables, en leur permettant de réajuster chaque mois le planning d'accueil de leurs enfants : ils concernent plus spécifiquement certains corps de métier comme le personnel hospitalier ou les emplois postés.

Dans les faits, les admissions du multi-accueil semblent alléger l'exigence de travail posée dans son règlement, en la limitant à celui d'au moins un parent du foyer. Cette atténuation trouve plusieurs hypothèses explicatives : dimension sociale du projet d'équipement, réponse à la demande des couples mono-actifs du quartier, ou encore faible taux d'emploi féminin associé à une offre de garde importante permettant de répondre à ces demandes sans léser les parents en emploi...

A défaut de travail effectif, « l'activation » professionnelle apparaît convoquée par la directrice, et appréciée régulièrement sur présentation d'attestations et de justificatifs. Elle peut aussi donner lieu à des ajustements raisonnables de temps d'accueil, en fonction des contraintes effectives rencontrées par les parents. Des principes pour autant nuancés dans les propos d'un parent rencontré, ne se sentant pas contrôlé à cet égard, et bénéficiant d'un accueil de 4 jours par semaine pour ses deux enfants.

#### *423 - L'accueil des enfants en situation de handicap*

De façon générale, c'est surtout l'effet socialisateur de la fréquentation des EAJE qui est mis en avant par les professionnels du handicap comme finalité de leurs orientations. Les enfants y construisent des repères du fait notamment de la vie collective et de la répétition des séquences de vie et d'activité : « pour certains enfants, le groupe d'enfants est plus rééducateur que le CAMSP, ils progressent davantage dans le contexte de la crèche... L'humain est d'abord un être social ». Pour autant, cela ne semble pas convoquer systématiquement l'accueil en EAJE : « la crèche n'est pas le seul lieu de fréquentation collective, il y a d'abord le parc, il existe aussi différents lieux d'accueils de l'enfant et des parents ». Il arrive d'ailleurs que l'accueil collectif des enfants handicapés puisse être jugé non adapté : « dans certains cas où l'enfant a des problèmes relationnels, psychiques ou qu'il est extrêmement fragile immunitairement... ». La crèche familiale peut alors constituer une indication plus pertinente compte tenu de la nature, des formes d'expression du handicap, ou encore de l'âge de l'enfant concerné : « à partir de 4 ans, la différence de corpulence des enfants peut rendre la vie collective compliquée, voire incongrue, pour des enfants handicapés violents sans vouloir l'être ».

Comme précisé plus avant, le CAMSP entretient très peu de relations avec l'équipement, ayant établi des modalités de collaboration plus poussée avec la municipalité, qui dispose des moyens supplémentaires pour cet accueil. L'autonomie et la discrétion partenariale du multi-accueil sont aussi mises en avant, par la CAMSP et la PMI, comme freins à sa sollicitation.

Si l'équipe professionnelle du multi-accueil est donc présentée comme quelque peu isolée du réseau médico-social du territoire, elle est toutefois investie dans son travail d'observation et de repérage de troubles, comme récemment un retard psychomoteur associé à une maladie endocrinienne, ou la non acquisition du langage liée à une surdité non diagnostiquée. Ce repérage effectué au moyen de méthodes de lectures importées par la directrice depuis son école d'infirmière lui permet aussi de guider les parents ou les conseiller dès avant l'entrée de leurs enfants à l'école maternelle.

## MONOGRAPHIE N° 2

### Un multi-accueil municipal à l'identité historique de crèche collective

#### 1 – Présentation de l'équipement

##### 11 – Les grandes caractéristiques de l'EAJE

Le multi-accueil est un équipement municipal d'une très grande capacité, ouvert sur une amplitude horaire large (de 7 h 30 à 19 heures). Il dispose d'un agrément pour 95 places, réparties en cinq unités d'âge :

- ↻ La section des plus petits (3-9 mois) offre 14 places ;
- ↻ La section des 9-12 mois, 17 places ;
- ↻ La section des 12-18 mois, 21 places ;
- ↻ La section des 18-24 mois, 23 places ;
- ↻ La section des plus grands (2-4 ans), 25 places.

Cet équipement existe depuis 1980, avec une identité historique de crèche collective : sa transformation en multi-accueil a été opérée dans le sillage de la PSU. Elle offre depuis quatre modalités d'accueil différentes :

- ↻ L'accueil régulier, contractualisé sur une semaine type pour toute l'année ;
- ↻ L'accueil occasionnel 'réservé', non contractualisé mais prévu au maximum une semaine à l'avance dans la limite de trois réservations par mois ;
- ↻ L'accueil occasionnel 'libre', pouvant être attribué au jour le jour en fonction des disponibilités quotidiennes ;
- ↻ L'accueil d'urgence, contractualisé avec les services sociaux prescripteurs, sur une durée déterminée.

##### 12 – Le contexte communal de l'offre d'accueil

Située en centre ville, c'est la plus grosse structure du territoire communal, aux côtés de deux autres multi-accueils de 25 et 45 places, d'une crèche familiale de 65 places, et d'un jardin d'enfants de 20 places. Ces équipements, tous gérés par le Centre Communal d'Action Sociale, sont complétés par trois structures associatives à gestion parentale (total de 56 places), et l'offre de garde de 170 assistantes maternelles indépendantes inscrites au Relais Assistantes Maternelles.

La ville sur laquelle est implanté l'équipement s'est dotée d'un centre communal d'action sociale dans le courant des années 1970. La direction, alors unique, était en charge de l'ensemble de ses secteurs d'action. Ce n'est qu'en 2003 qu'un poste intermédiaire de coordination a été créé pour le secteur de la petite enfance, à un moment « d'explosion » de la demande d'accueil.

Jusqu'alors, les équipements existant ont connu des évolutions irrégulières, et des moments de sous-effectifs ; les modalités d'accueil ont d'ailleurs pu être revues à la baisse, avec la suppression de la prise en charge entre 12 et 14 heures dans certaines structures. Mais au début des années 2000 on assiste à une inversion de cette tendance, et à une augmentation de la liste de familles en attente de place. Un diagnostic conduit au niveau du bassin de vie souligne que ces dynamiques irrégulières sont notamment dues à la nature migratoire de l'évolution démographique du territoire, qui ne garantit pas le renouvellement continu de la population : l'arrivée de jeunes ménages, au gré des programmes de construction, entraîne une demande de garde très évolutive, ne laissant pas le temps aux élus et services locaux de réagir à très court terme. Quelques années plus tard, les enfants grandissent et les services Petite Enfance deviennent peu à peu trop nombreux pour le peu d'enfants restant. Ces cycles très rapides rendraient difficile l'appréhension des évolutions et l'adaptation de l'offre à la demande.

L'apport migratoire des années 2000, sur la commune d'implantation de notre équipement, ainsi que sur les communes rurales environnantes a donc généré une tension, d'autant plus forte que les ménages migrants s'éloignent bien souvent de leur famille et ont difficilement recours à la solidarité intergénérationnelle pour la garde de leurs enfants. Il s'agit, de plus, de ménages marqués par les évolutions sociétales : des couples bi-actifs, ou des parents isolés, entraînant une augmentation de la demande en services de garde ; « la demande des familles a évolué ». Elle a généré une nette augmentation de l'offre d'accueil sur le territoire, qu'il s'agisse de l'offre municipale, ou de l'offre associative étoffée par la création de deux nouvelles structures : l'une d'entre elles était au départ un projet de la Ville repris par une association parentale à la suite de difficultés de recrutement de professionnels qualifiés rencontrées par les acteurs locaux pour mener à bien le portage de ce projet. Cette problématique de recrutement est d'ailleurs encore aujourd'hui évoquée par les acteurs, sur les postes de direction d'EAJE comme sur ceux moins qualifiés d'agents auprès des enfants. Seule la crèche familiale a vu sa capacité réduite depuis 2000, passant de 80 à 60 places d'accueil, du fait de l'inclination générale des familles à préférer l'accueil collectif.

Au total, en 2011, avec un millier d'enfants de moins de 3 ans selon le recensement de 2007, il existe en moyenne 27 places ETP en EAJE pour 100 enfants.

	Nombre de places ETP potentielles	Nb de places potentielles pour 100 enfants de moins de 3 ans
Capacité potentielle d'accueil des EAJE (collectif, familial)	306 places	27,8 %
Multi-accueil	221	20 %
Crèche familiale	65	5,9 %
Jardin d'enfants	20	1,8 %
Capacité potentielle d'accueil des assistantes maternelles <sup>323</sup>	525 places	47 %

Ces chiffres doivent toutefois être nuancés du fait du positionnement territorial de la commune, ville centre d'un bassin rural, et qui réunit plus de 70 % de l'ensemble de l'offre du territoire de vie. A ce titre, si les structures d'accueil collectif sont réservées aux habitants de la commune gestionnaire depuis 2000, l'offre de garde indépendante est en partie captée par une demande qui en dépasse les frontières, et notamment les nombreux ménages travaillant dans la ville sans y habiter.

<sup>323</sup> En estimant la capacité d'accueil à 3 places par assistante maternelle

<sup>324</sup> En estimant la capacité d'accueil à 3 places par assistante maternelle

## 13 – La situation territoriale<sup>325</sup>

Attractive sur le plan démographique, cette commune de 40 000 habitants est une zone touristique de montagne, en même temps qu'une ville-préfecture. Elle se particularise par un niveau de vie parmi les plus hauts de l'échantillon (revenu annuel médian de 18 000 euros) ainsi que par une certaine homogénéité socio-économique de la population (rapport inter-décile de 4,8). Celle-ci est active pour 72 %, et connaît un taux d'emploi important, dont l'inégalité de genre est la moins marquée de tous les autres sites ; le taux de chômage, des hommes comme des femmes, y est d'ailleurs très inférieur. La proportion de femmes travaillant à temps partiel est par contre relativement importante, puisqu'elle concerne plus de 38 % des salariées, contre 6 % de leurs homologues masculins.

Parmi les allocataires Caf, on compte 16% de bénéficiaires du RSA, là encore une donnée parmi les faibles des sites choisis dans le cadre de cette enquête.

## 2 – Logiques d'admission et publics accueillis

### 21 – La demande d'accueil

#### *211 - Les modalités d'enregistrement de la demande*

La création, en 2003, de la fonction de « coordination petite enfance » a visé premièrement à soutenir l'ensemble des projets et ajustements structurels de l'offre. Elle a de plus engagé une forme d'harmonisation des pratiques de gestion et d'admission entre les diverses structures municipales.

Au niveau de la procédure d'inscription, l'harmonisation des pratiques des structures a consisté dans la possibilité offerte aux familles d'effectuer une seule demande valant pour l'ensemble des EAJE communaux. Lors d'un rendez-vous physique sollicité par les parents auprès de la direction de leur choix, ils formulent leur demande et déposent l'ensemble des pièces administratives nécessaires à l'inscription sur la liste d'attente<sup>326</sup> ; leur démarche est renseignée informatiquement sur un logiciel commun à tous les EAJE. Le règlement de fonctionnement prévoit la fixation, par chaque famille, d'un ordre de préférence entre les différents EAJE de la Ville. Ces préférences hiérarchisées visent à optimiser la satisfaction des demandes, même si le règlement de fonctionnement précise que « le choix des familles peut ne pas être satisfait selon les effectifs ».

Lorsque le premier choix des parents concerne l'accueil familial, leur demande est consignée dans une liste spécifique, du fait de la moindre demande enregistrée. L'entretien de pré-inscription présente à ce titre l'occasion pour les directrices d'exposer l'ensemble des différentes modalités d'accueil, et de permettre le « choix éclairé » des parents, qui peuvent notamment ne pas connaître suffisamment les conditions de l'accueil familial, et refuser après-coup la proposition d'admission qui leur est faite. « Soit les familles ont le désir au départ de la crèche familiale, soit ils ne l'ont pas [...] D'ailleurs, quand les parents mettent la crèche familiale en troisième ou quatrième choix, au final on ne leurs propose même pas, parce qu'il y a beaucoup de rétractions et que la directrice de la crèche familiale se fait souvent rembarrer ».

---

<sup>325</sup> Cf. Tableau de synthèse des indicateurs utilisés, par équipement, annexe 1

<sup>326</sup> Carnet de santé de l'enfant, livret de famille, attestation de résidence, numéro d'allocataire Caf, avis d'imposition N-2, justificatif d'activité du ou des parents, justificatif de perception d'allocations liées à la monoparentalité, attestation de responsabilité civile

Les parents ne sont toutefois pas présentés comme particulièrement exigeants ou excessifs dans leur demande. On peut rapprocher cette posture plutôt conciliante des familles de l'obligation qui leur est faite, à l'instar d'un grand nombre d'équipements, de confirmer très régulièrement leur demande par téléphone. Si cette modalité vise l'actualisation de la liste d'attente et la prise en compte des changements de situation des familles, elle inscrit aussi une dimension d'astreinte dans leur sollicitation dont on peut faire l'hypothèse qu'elle participe à freiner les postures revendicatrices : « Ils doivent recontacter les équipements tous les deux mois, ça vient poser que la famille est en 'demande' ».

### *212 - Lecture des besoins et des préférences parentales*

Lorsque les parents effectuent une demande d'attribution en accueil régulier, ils formulent aussi et avant tout leurs besoins temporels de garde. Ceux-ci sont estimés par la directrice comme de plus en plus importants en fonction de l'âge de l'enfant : les demandes d'accueil à temps plein ne concerneraient que 40 % des bébés de moins de un an, du fait notamment du travail à temps partiel de leurs mères (temps partiel qui concerne en effet 38 % des femmes salariées sur le territoire) ; leur durée de garde peut ensuite augmenter les années suivantes, sans forcément s'accompagner d'une évolution du temps de travail des parents. Cette augmentation des demandes d'accueil à temps partiel est aussi constatée de façon générale par la chef de service Petite Enfance, qu'elle corréle de son côté au passage aux 35 heures, se manifestant par une moindre occupation des équipements le lundi et le vendredi ; la PSU a développé plus encore ce phénomène, puisqu'elle autorise les parents à ajuster de façon optimale leur durée de garde par rapport à leur temps de travail.

Une autre demande des parents en emploi concerne les familles ayant recours à la garde de la crèche familiale mais dont les 45 heures maximales de garde par semaine ne suffisent pas à couvrir leurs besoins : les EAJE municipaux assurent dans ce cas une « continuité d'accueil » par l'attribution d'une place régulière complémentaire.

Concernant les demandes d'accueil de parents sans travail, elles relèvent de deux ordres : des demandes de temps d'accueil importants s'inscrivant déclarativement dans un parcours vers l'emploi (« des gens en recherche d'emploi, des étudiants, ou en formation ») ou des demandes de parents inactifs qui recherchent, à travers des temps de garde plus courts, à socialiser leurs enfants ou à s'accorder du temps libre : cette dernière catégorie, exprimée majoritairement au moment du printemps, est souvent accueillie sur le mode occasionnel.

Comme indiqué plus haut, la plus grande part des demandes concerne les 2-3 ans : elle comprend les enfants qui n'ont pas pu être accueillis les années précédentes dans la section des plus petits, ainsi que les nouvelles demandes concernant des enfants de 12 à 30 mois, s'inscrivant dans la suite de congés parentaux ou encore à l'initiative de parents désireux de 'socialiser' leur enfant avant l'entrée à l'école maternelle. La capacité d'accueil de chaque section, croissante en fonction des âges, permet de répondre en partie à cette demande, et la création du jardin d'enfant a participé à en éponger une autre part. « Le groupe des moyens est le plus important, on n'arrive pas à les prendre alors qu'ils sont inscrits depuis longtemps : il y a une longue liste d'attente et ils ne sont pas forcément prioritaires. Le jardin d'enfants a permis de pas mal vider la liste, et maintenant, c'est plutôt les trois ans qui posent problèmes».

Quant aux choix parentaux des équipements, celui-ci n'est, de fait, pas guidé par une logique de proximité ou de quartier mais davantage par la dimension temporelle du besoin de garde, dans la mesure où chaque EAJE municipal présente des particularités en ce sens: ouverture le samedi matin pour l'un, fermeture le mercredi après-midi pour l'autre, accueil jusqu'à 19 heures mais fermeture pendant cinq semaines dans l'année pour l'équipement concerné par l'étude.



Les demandes d'urgence renvoient enfin à deux catégories principales : les urgences 'ordinaires' liées à des difficultés événementielles d'organisation familiale (« une maman seule dont la nounou est en arrêt maladie, un papa opéré du genou, un accouchement, une séparation conjugale récente... ») et les urgences 'sociales' orientées par les institutions de la PMI, de l'aide sociale à l'enfance ou de l'accueil des demandeurs d'asile. Malgré la dénomination conventionnelle de ces situations, et la réactivité effective de l'équipement, les professionnelles de la crèche concèdent que « des urgences 'vraies', il n'y en a jamais vraiment ».

## 22 – Critères formels de l'admission

### *221 - Hiérarchisation théorique des priorités*

L'harmonisation des logiques d'admission au niveau municipal est de plus étayée depuis 2003 par un ensemble de critères décisionnels communs, formalisés dans le règlement de pré-inscription élaboré par le CCAS. Ces critères sont appliqués sous forme de bonification de points, dont le total hiérarchise les demandes par ordre de priorité. Ces critères ne conditionnent pas seulement la priorité de l'admission, mais aussi la continuité de l'accueil contracté. Le règlement de fonctionnement précise à ce titre que tout changement lié à la situation d'activité peut entraîner une proposition de modification du temps d'accueil.

<b>CRITERES (NON CUMULABLE A L'INTERIEUR D'UNE CASE)</b>	<b>POINTS</b>
- Les parents ne sont pas en activité professionnelle, en formation ou en recherche d'emploi	0
- Un seul des parents a une activité professionnelle, de formation ou de recherche d'emploi	30
- Les deux parents ont une activité professionnelle, de formation ou de recherche d'emploi	60
- L'enfant est inscrit sur la liste d'attente depuis strictement moins de 6 mois	0
- L'enfant est inscrit sur la liste d'attente depuis six mois ou plus et strictement moins de 1 an	10
- L'enfant est inscrit sur la liste d'attente depuis 1 an ou plus	30
<b>BONIFICATIONS (CUMULABLES)</b>	<b>POINTS</b>
- La famille est composée de 4 enfants ou plus	10
- Il s'agit d'une famille monoparentale ayant une activité professionnelle, de formation ou de recherche d'emploi	40
- La famille a la charge d'un enfant handicapé	40

Le critère prévalent de hiérarchisation des demandes est indéniablement celui de l'activité des ménages (bi-activité des couples et activité du parent isolé) : 'activité' et non 'travail', dans la mesure où le suivi d'une formation et la recherche de travail lui sont équivalents. Théoriquement, les couples au sein desquels un seul des parents est actif ne peuvent concurrencer cette première catégorie qu'avec une durée d'attente supérieure à un an. Les foyers inactifs ne peuvent pour leur part prétendre à une place prioritaire sur la liste d'attente que si leur enfant est en situation de handicap, et qu'ils attendent une place depuis plus d'un an.

Dans ce système, le statut monoparental ne constitue pas une priorité en tant que telle, puisqu'il entraîne une bonification de points uniquement s'il s'accompagne de l'activité du parent : le cumul de ces deux conditions positionne toutefois les foyers concernés en tête de liste, devant les couples au travail attendant depuis plus d'un an. Dans la même logique, les demandes d'enfants en situation de handicap sont concrètement privilégiées dans la mesure où au moins un des parents de la famille est actif. Le statut de famille nombreuse, tout comme celui d'attente inférieure à un an, représentent pour leur part des variables marginales.

Ces critères ne concernent que l'accueil régulier. Pour les accueils non réguliers, sur la définition desquels nous reviendrons, le règlement prévoit que les familles soient classées uniquement sur le critère d'ancienneté de l'inscription ; l'accueil d'urgence relevant pour sa part de l'appréciation au cas par cas des directrices, conjointement avec le service social du CCAS.

### *222 - Origines et justifications des critères existants*

Le système de points a été mis en place dans le souci d'unifier les décisions des différents équipements, dans un contexte de tension imposant un arbitrage important entre les différentes demandes. Les critères ont été élaborés de façon interne par les membres du conseil d'administration du CCAS (élus et représentants d'associations diverses dans le champ des personnes âgées, du handicap, de la petite enfance...), cette construction ayant été guidée par le principe de réalité du besoin de garde des parents actifs ainsi que par des orientations politiques générales liées au soutien des femmes seules et à la promotion de l'accueil du handicap. On peut à ce titre souligner un certain volontarisme de la municipalité en termes d'accès des enfants en situation de handicap aux équipements d'accueil comme à ceux de loisirs. Depuis quelques années, une réflexion est menée au niveau de la Ville, relayée à celui de la Commission Départementale d'Accueil du Jeune Enfant. Un plan de formation au bénéfice des 150 agents Petite Enfance et Accueil de Loisirs vient de débuter, destiné à la sensibilisation et à la mise en œuvre de cet accès.

Une deuxième motivation explique plus précisément le choix d'un procédé de hiérarchisation aussi formalisé : elle s'inscrit dans le projet de rationaliser la lecture que peuvent faire les parents du traitement de leur situation, « pour pouvoir avoir une réponse plus transparente, plus objective, et la faire valoir auprès des familles ». On entend ici la fonction de modération des frustrations parentales ou des suspicions de privilèges clientélistes dans l'attribution des places: « cela permet de justifier et expliquer les décisions aux familles, qui peuvent venir demander pourquoi leur voisin a eu une place avant eux... ».

## **23 – La décision d'admission en pratique**

### *231 - La procédure d'admission*

L'harmonisation du secteur de l'offre municipale n'a pas pour autant conduit à une centralisation du pouvoir de décision : celui-ci relève toujours de la compétence de chaque directrice, en articulation avec celles de ses homologues dans le cadre d'une commission les réunissant. Ces commissions mensuelles se tiennent formellement de mars à juin pour préparer les listes d'admissions de chaque nouvelle année scolaire ; leur concertation est informelle et téléphonique relativement à l'affectation de places régulières en cours d'année. Concernant les accueils occasionnels ou d'urgence, ils restent par principe à la discrétion de chaque directrice, sauf nécessités de concertation.

Une autre particularité de la procédure réside dans le fait que ni la coordinatrice petite enfance, ni l'élue de secteur ne participent à la commission : elles accordent leur confiance quant à l'application des critères de priorité, et la justesse des arbitrages semble être garantie par la dimension à la fois très formalisée et collective des décisions. « Ca ne sert à rien d'y assister, les principes généraux sont posés dans le règlement... Jamais il n'y a eu à trancher une situation autrement ».

Comme dans la plupart des équipements enquêtés, une variable très importante vient de fait ébranler la logique théorique de hiérarchisation des demandes : celle de la disponibilité de places dans chaque section d'âge. « Les critères jouent mais pas que... L'admission dépend aussi des capacités d'accueil des structures, en fonction de l'âge des enfants. C'est donc l'adéquation de la demande à l'offre qui permet l'obtention d'une place, les critères intervenant ensuite ». Cette réalité fonctionnelle vient dès lors court-circuiter les logiques sous-jacentes à la grille de priorisation : des demandes totalisant un nombre avantageux de points en termes d'activité des parents, ou de durée d'attente, peuvent se retrouver finalement rétrogradées du seul fait de l'absence de place correspondant à l'âge de l'enfant.

L'attribution de place est présentée ensuite comme s'adaptant à la demande temporelle des parents « ils disent « j'ai besoin de », on dit « OK », on note leurs besoins et on essaie de les couvrir à 100 %. Par exemple les parents demandent tous le mardi et le jeudi, ça se concentre sur ces jours là, on est en sureffectif mais on fait avec ». Ce principe général trouve toutefois des aménagements dans deux situations spécifiques : les parents en recherche d'emploi et le handicap des enfants.

### ↳ Critère d'activité versus critère d'emploi

Théoriquement, les parents en emploi ne sont pas privilégiés par rapport à ceux qui en recherchent, étant considérés comme également actifs et bénéficiant de la même bonification de points. Mais c'est bien le terme « rechercher » qui est utilisé dans le règlement, indiquant par là que la demande d'emploi doit être 'active'. A l'occasion de la constitution de la liste d'admission annuelle, les parents en recherche d'emploi logiquement attributaires sont contactés par la directrice : « mais on ne les appelle pas en leur disant qu'on a une place, on fait d'abord le point ». Ce point porte sur l'avancée du projet de retour à l'emploi du ou des parents concernés : selon son appréciation du besoin de la famille, la directrice pourra éventuellement leur proposer une réduction du temps d'accueil initialement demandé.

En cas d'attribution, ce point est refait tous les trois mois. Si une attestation du Pôle Emploi est demandée à l'occasion de la constitution des dossiers d'admission, la situation au cours de l'accueil n'est pas vérifiée automatiquement sur fourniture de justificatifs, mais davantage par l'attention des professionnels et dans leurs liens avec les parents : « ce n'est pas nécessaire, ça se fait tout seul... Globalement, ils savent que plus ils sont honnêtes sur ce sujet, plus tout sera fait pour les arranger quand ils auront vraiment besoin, pour leurs rendez-vous, ou si ils retrouvent du travail ».

En effet, le bilan trimestriel de la situation familiale peut être l'occasion pour la direction de proposer là encore une réduction du temps d'accueil régulier, ou son décalage sur des jours en sous-effectifs : « la petite fille venait tous les jours du matin 8 heures au soir 18 heures alors que la maman ne travaillait pas... on aurait souhaité qu'elle réduise son temps de journée... Par exemple de 9 h 30 à 14 heures, levée de sieste, c'est suffisant pour chercher du travail ».

Cette diminution se fait sous forme d'un pacte, d'un arrangement, selon lequel l'équipement s'engage à une forme de réactivité en cas de 'vrai' besoin. De là découle un autre critère de priorité implicite : celui selon lequel les disponibilités seront attribuées tout d'abord aux parents en situation de travail et dont les enfants sont déjà accueillis dans l'équipement à temps très partiel ou sous le mode occasionnel.

Ces compromis sont en général présentés comme plutôt tranquillement noués avec les parents qui sont au courant dès l'admission de leur enfant de ces conditions : « ça se passe bien parce qu'on prend le temps au départ de bien expliquer les choses, ce n'est pas une surprise ». Cette facilité n'est certes pas toujours convoquée : « c'est sûr que certains sont fuyants, ils savent qu'on va leur parler, alors ils amènent leur enfant et se dépêchent de repartir, on leur demande de passer au bureau ils disent 'oui oui' mais essaient de ne pas nous croiser, alors on doit leur téléphoner... et parfois c'est carrément plus compliqué, une maman n'acceptait pas, elle s'est mise à pleurer, il a fallu tout reprendre avec elle, lui expliquer quelle était la raison... ».

#### ↳ Critère de handicap et négociation des temps d'accueil

L'accès effectif des enfants en situation de handicap, porté par la municipalité, se heurte toutefois à la question des moyens humains nécessaires à cet accueil, considérés comme insuffisamment garantis par le taux d'encadrement de droit commun. Conséquemment, le temps d'accueil se doit bien souvent d'être limité par rapport au souhait initial des parents, ou à la prescription des partenaires médico-sociaux : « une maman qui n'avait pas de moyens de transports, qui devait déjà emmener souvent son enfant au CAMSP, on lui a proposée de l'accueil sur des temps très courts, deux fois 2 heures, ce qui mettait la famille plus en difficultés qu'autre chose ».

L'ajustement du temps d'accueil peut aussi être motivé par certaines professionnelles du multi-accueil par l'intérêt de l'enfant, dont l'immersion dans un collectif ne peut pas répondre à des besoins très individualisés de développement et de stimulation : « cet enfant avait un léger retard, on était un peu inquiet, il avait besoin de stimulation qu'on ne pouvait pas apporter de façon continue... On a essayé d'expliquer à sa maman qu'il serait peut être préférable qu'elle s'en occupe davantage. Elle a effectivement diminué son temps de travail, et son temps d'accueil, et il va mieux, on s'en rend compte ».

De fait, même si les relations partenariales sont présentées comme très denses et historiques entre les acteurs du handicap, de la santé infantile, et de la garde de la petite enfance, le multi-accueil qui nous intéresse n'a pour sa part accueilli que deux enfants lourdement handicapés en 36 ans d'activité.

#### *233 - Les modalités d'accueil*

Le multi-accueil qui nous intéresse ici était jusqu'en 2003 uniquement concerné par l'accueil régulier, type crèche classique : il est défini aujourd'hui comme un accueil réservé à l'année précisant sur une semaine type les heures d'arrivée et de départ pour chaque jour. Il est contractualisé, chaque heure réservée étant due, qu'elle soit consommée ou non.

Ce n'est que dans le sillage de la PSU que le projet d'ouverture à la « halte-garderie » a été travaillé et mis en œuvre. L'accès des familles à cette modalité d'accueil n'est pas soumis aux mêmes critères que ceux régissant l'accueil régulier. Il fonctionne sous deux formes : l'occasionnel « réservé » et l'occasionnel « libre ».

Cette distinction consiste à permettre aux parents et à l'équipement de s'entendre sur un planning mensuel d'accueil de l'enfant, n'ayant pas la même rigidité qu'un contrat d'accueil régulier et pouvant être modulé chaque mois. Ces « réservations », limitées à trois séquences par mois et par enfant, sont complétées par une possibilité d'accueil « libre », négocié au jour le jour en fonction des disponibilités.

Ce fonctionnement initial de l'accueil occasionnel semble pour autant avoir été invalidé par la Caf, qui aurait demandé que le système de réservation ne soit plus mensuel mais hebdomadaire ou quotidien. Or, si cette temporalité permet théoriquement d'offrir une plus grande flexibilité aux familles, elle ne semble pas venir répondre à leurs attentes : « ce n'est absolument pas adapté à la demande des parents, la plupart a besoin de prévoir un minimum à l'avance... Et maintenant ils n'ont plus l'assurance que leur enfant aura bien une place tel jour... Les rendez-vous médicaux par exemple, ça ne se prévoit pas une semaine à l'avance ! ». Cette mise en œuvre de l'accueil occasionnel viendrait entraver la fonction subsidiaire qu'il pouvait remplir jusqu'ici auprès des parents n'ayant pas pu obtenir de place en crèche : « l'occasionnel concerne souvent les parents qui n'ont pas eu de contrat crèche... Il faut savoir qu'il y a des parents en occasionnel qui travaillent quand même, qui sont à temps partiel, ou qui jonglent entre plusieurs modes de garde... C'est important pour eux de pouvoir prévoir ».

Cette évolution a de fait quasiment gommé la différence entre l'accueil occasionnel réservé et l'accueil occasionnel libre, tous deux désormais inscrits dans la dynamique de l'urgence. Ils sont sollicités dans le même registre par les parents, sous forme d'appels téléphoniques, dont l'irruption continue a dû être canalisée par l'instauration d'une permanence de deux heures par jour. « C'est horrible... En fait, ce sont souvent les mêmes familles qui sont servies... Il y a une maman, toujours la même, elle ne travaille pas d'ailleurs, mais elle appelle toujours à 8 heures pétantes, c'est la première, c'est toujours elle qui a une place ». Ce fonctionnement, qui se rapproche de l'ajustement marchand immédiat de l'offre et de la demande, relève fondamentalement d'une logique d'égalité, mais ne laisse pas d'espace à une régulation garante de la répartition raisonnée voire équitable des places : « la réservation permettait qu'on essaie de faire pour que chacun y trouve plus ou moins son compte, c'était plus équitable ».

Sur le plan gestionnaire, l'accueil occasionnel non anticipable constitue une contrainte supplémentaire par rapport à l'objectif d'optimisation du taux d'occupation, constamment instable. La direction est dès lors obligée d'adopter des stratégies sans lesquelles elle ne pourrait pas justifier d'une activité suffisante : « il y a un agrément pour 80 places d'accueil régulier, et 15 places d'accueil occasionnel, mais en fait, ce qu'on fait c'est qu'on remplit en régulier les 95 places chaque septembre, sinon ça serait impossible, on serait sans cesse en sous-effectif... Par exemple, la halte-garderie, ça ne marche jamais vraiment en septembre-octobre, ça veut dire qu'on aurait 10 places vacantes jusqu'au printemps ? Et bien non, ce n'est pas possible ». La difficulté gestionnaire a de plus été encore accentuée par l'injonction récente de la Caf à ne plus limiter les congés prévus des enfants en accueil régulier : jusqu'alors, les parents pouvaient poser au maximum 5 semaines par an d'absence non facturée de leur enfant, en prévenant le multi-accueil avec quelques jours d'anticipation. Ces congés légitimes sont désormais illimités, et constituent une porte ouverte à la recrudescence des absences, ainsi qu'à leur compensation par l'accueil occasionnel au jour le jour.

### *234 - La gestion de la liste d'attente*

En cas d'impossibilité d'attribution de place à la date souhaitée, le règlement municipal prévoit l'envoi d'un courrier aux parents, avec coupon-réponse à retourner au service Petite Enfance s'ils souhaitent se maintenir sur liste d'attente.

Il n'y a pas pour l'heure d'observation locale de la demande d'accueil, des publics accueillis, ni d'exploitation de la liste d'attente. Si les professionnels rencontrés reconnaissent l'intérêt que représenterait un tel outil, ils estiment que leurs moyens actuels ne permettent pas d'obtenir des données exploitables.

Le simple dénombrement des familles en attente est présenté comme surévaluant le phénomène réel, et une forme plus aboutie exigerait des extractions, notamment des familles qui, tout en ayant trouvé un moyen de garde alternatif et pérenne, se maintiennent en attente jusqu'aux 4 ans de leur enfant « au cas où ». De plus, une analyse fidèle supposerait une mise en commun des listes d'attentes municipales et associatives, ainsi qu'un croisement avec la liste des familles accueillies ou en demande d'accueil dans le cadre du Relais Assistantes Maternelles ; cet examen des doublons n'existe pas pour l'heure.

Au niveau plus politique, l'exploitation des listes d'attentes semble présenter des intérêts contradictoires : elle comporte d'une part le risque de mettre à jour et d'objectiver aux yeux de la population l'insuffisance de l'offre d'accueil collectif par rapport à la demande : « ils annoncent toujours qu'il n'y a que 50 familles en attente et qu'ils répondent à tous les besoins... 50 familles car ça les arrange, ils ont un projet de création d'une crèche interentreprises, qui aurait exactement cette capacité ! ». A contrario, certaines listes, et plus particulièrement celle concernant la crèche familiale, sous-occupée, est davantage mobilisée en ce qu'elle constitue un argument opposable aux familles dépitées, démontrant qu'elles ne se saisissent pas suffisamment de la diversité des modes de garde existants.

### **3 – Pratiques d'accueil au quotidien : évolutions et remaniements des publics accueillis**

#### **31 – Les grandes formes de l'organisation du travail**

##### *311 - Composition de l'équipe professionnelle et répartition des fonctions*

L'équipe de direction de l'équipement est composée de trois personnes : la directrice, jeune puéricultrice récemment recrutée en dehors du département, et deux adjointes. Ce trio se répartit transversalement l'ensemble des tâches, mais chacune est plus responsabilisée sur une ou deux des cinq unités qui composent la crèche. Dans chacune de ces unités travaillent quatre professionnelles auprès des enfants, auxiliaires de puériculture ou titulaires du CAP Petite Enfance, ainsi qu'une Educatrice Jeune Enfant ; les éducatrices partagent quant à elles leur temps entre deux unités, mise à part l'unité des plus petits sur laquelle une éducatrice est attachée à temps plein. Enfin, le service technique central est composé de trois agents d'entretiens, participant par ailleurs à certains moments de l'accueil des enfants (aide aux repas, et sorties) ainsi qu'un cuisinier préparant en interne tous les repas de midi pris par les enfants présents. A cette équipe se rajoute ponctuellement le médecin de crèche, et la psychologue salariée du CCAS qui intervient sept heures par semaine.

Les professionnelles sont toujours à trois auprès des enfants, en conformité théorique avec le taux d'encadrement légal. Ce taux est toutefois moins important lors de la première heure d'ouverture, ainsi qu'en toute fin d'après-midi pour laquelle l'équipement a négocié auprès de la Caf une modulation du taux d'occupation et durant laquelle elle n'accueille qu'un nombre restreint d'enfants. L'encadrement est de plus de moindre importance lors des siestes des enfants, suite à une récente injonction de la PMI: « il faut qu'une d'entre nous reste au dortoir pendant toute la sieste... Donc si on est trois, qu'il y a 17 enfants et que seulement deux sont couchés, ça enlève une monitrice... ça existe depuis deux ans, c'est une visite de PMI qui l'a demandée ... Alors qu'avant, la porte était ouverte, on était là et ça allait très bien ... Maintenant du coup ça néglige la surveillance de ceux qui sont réveillés ! ».

De façon générale, c'est la polyvalence qui ordonne le travail au sein des sections, à la différence qu'autres équipements dans lesquels les tâches peuvent être réparties selon leur nature (accueil des enfants, change, activités etc...) : « tout le monde fait tout ». La polyvalence et la souplesse de répartition des tâches entre les professionnelles trouvent une limite dans ce qu'elles nomment « le principe de continuité ». « Dans nos sections, on a chacune un groupe d'enfants qui mange toujours à la même table, avec la même monitrice, on prend en charge leur change, on est à table avec eux et après on les couche, et en principe on les a encore au goûter ». Cette continuité est d'autant plus garantie qu'elle concerne les mêmes professionnelles pour le même groupe toute l'année durant. Il s'agit d'une pratique impulsée depuis 5 ans, mais qui n'est pas mise en œuvre de façon homogène sur chacune des sections, celle des bébés fonctionnant sur un principe de continuité non pas à l'année mais « à la journée ».

### *312 - Actualité et évolutions de l'exercice des fonctions de direction*

La fonction de direction est présentée comme relevant essentiellement de deux niveaux :

- ✎ Le niveau des familles, que la direction rencontre initialement à l'occasion de leur demande d'admission, et au cours de l'accueil pour les paiements mensuels, les réajustements de contrats (à la demande des parents, ou sur proposition de la direction), ou enfin de rendez-vous plus singuliers relatifs à des difficultés rencontrées dans l'accueil : relais d'observations sur l'enfant et proposition d'orientation sur la psychologue, ou encore remarques sur le défaut d'assiduité ou de ponctualité des parents... Enfin, une autre tâche prestataire consiste en la tenue de la permanence téléphonique quotidienne, de 8 heures à 10 heures, dévolue à la gestion des demandes d'accueil occasionnel « libre » et à l'optimisation de l'occupation réelle.
- ✎ Le niveau du fonctionnement de l'équipement, qui suppose l'articulation des moyens matériels et des moyens humains. Ces derniers renvoient essentiellement à la confection des plannings professionnels, selon les plannings de présence des enfants constamment actualisés. Chaque section a des horaires spécifiques, eux-mêmes modulés au gré de leur taux d'occupation théorique et réel : « on essaie d'avoir des horaires stables, mais en fait ça change souvent ». La recherche d'équilibre de la charge de travail fait aussi partie des variables prises en compte par la direction : « chacune fait au moins une ouverture, une fermeture, et un coupé ». Ces pratiques correspondent enfin à la gestion des absences professionnelles, considérées comme de plus en plus ordinaires : « on s'en rend compte avec les remplaçantes par exemple... Elles sont en emplois précaires, c'est une sorte de test pour elles le remplacement, ça pourrait à terme déboucher sur un travail durable, et bien mêmes elles, elles s'autorisent plus à prendre des congés... Il me semble que c'est quelque chose qu'on ne voyait pas avant ».

Les activités des directrices relatives au personnel se situent pour elles dans l'ordre de la « gestion » et cela à l'apparent détriment d'une autre fonction de direction, qui relèverait davantage de l'animation des relations professionnelles et de la finalisation pédagogique de leur travail : « on est complètement prises dans la gestion, on ne fait que ça... J'ai envie d'arriver à trouver le temps pour faire autre chose, du 'management', c'est-à-dire travailler plus avec les équipes ». De façon générale, les membres de la direction de l'équipement s'accordent à considérer leur travail auprès des équipes comme largement perfectible. Elles imputent ce non aboutissement en recourant à deux registres explicatifs. Le premier est le registre managérial de la communication, présentée comme difficile à déployer stratégiquement dans une structure d'aussi grande capacité : « c'est terrible, je commence par une section, je leur demande de ne pas en parler à tout le monde avant moi, et je n'ai pas le temps d'arriver à la deuxième que les cinq savent déjà ce que j'ai à leur dire ! ».

Les professionnelles qui travaillent auprès des enfants évoquent aussi de leur côté ces difficultés, mais moins en termes de communication organisationnelle que « d'échanges humains » : « en fait on a très peu de relations avec la direction, parfois il peut se passer une semaine entière sans qu'on voit personne s'il n'y a pas de problème... ». Si le projet éducatif, actuellement en cours de réécriture, prévoyait textuellement en 2003 que « l'informatisation de la structure permettra sans doute à l'équipe de Direction d'être plus disponible auprès des groupes, en terme de temps », cette évolution ne semble pas avoir eu d'effet en ce sens en 2011 : « on ne trouve pas le temps de se poser, de réfléchir à tout ce qui se passe, de se demander 'qu'est-ce qu'on en fait ?' ».

### *313 - La dynamique des pratiques d'accueil des enfants*

Les pratiques du quotidien sont surtout présentées sous le registre du collectif et de son animation par la conduite d'activités. Cette orientation trouve une traduction dans le qualificatif que les professionnelles utilisent pour se présenter : « comment on peut s'appeler, je ne sais pas... Si, monitrices ». Le rapport d'activité annuel de l'équipement y fait d'ailleurs un large écho, détaillant finement, section par section, les investissements mobiliers réalisés à cet égard (achat de jeux 'symboliques', de matériel de motricité d'intérieur ou d'extérieur, aménagement d'espaces de manipulation etc...) ainsi que l'ensemble des activités organisées dans l'année, sous la supervision des Educatrices Jeunes Enfants. De plus en plus diversifiées en fonction de l'âge des enfants, ces animations s'inscrivent dans le développement moteur, sensoriel, tactile et cognitif. Les activités conduites semblent aussi volontairement orientées vers l'extérieur de la crèche, un nombre important de sorties étant programmé pour les sections concernant les enfants plus âgés.

Cette dimension collective s'accompagne aussi de pratiques plus axées sur l'individualité de l'enfant, que les équipes définissent comme visant leur « sécurisation affective » : la permanence professionnelle annuelle auprès d'une même section y participe principalement. Cette dynamique est présentée comme propice à l'attachement particulier entre professionnelles et enfants concernés ; elle induit de plus une routine venant faciliter la conciliation entre comportement individuel et vie du groupe : « c'est pour l'ensemble des enfants, pour les sécuriser, qu'ils aient leurs repères... Ils ont leur chaise, leur table... Et la personne qui va avec ! (Rires) ». Toutefois, le principe de continuité semble pouvoir présenter des « revers » susceptibles de contrevenir à sa finalité de départ, et constituer un frein à la sécurisation individuelle : « on n'est pas là non plus tous les jours ... Et dans un sens c'est pas mal non plus parce quand la personne n'est plus là, si elle a toujours les mêmes enfants, ils sont malheureux... Donc c'est bien qu'il y ait des variantes aussi ... ». On entend ici que, en soutien à la sécurité individuelle, les professionnelles tâchent de se garantir contre une trop grande univocité.

L'individualisation des pratiques se décline aussi auprès des parents eux-mêmes, à l'occasion de l'arrivée ou du départ de leur enfant, accompagnés des classiques recommandations et questions sur le déroulement de la journée. Elles relèvent davantage d'une inclination maternelle, les pères paraissant moins concernés par cet exercice : « ils posent des questions mais parce que la maman l'a demandé (rires) ! Il arrive, il a le post-it en tête, il dit 'je transmets' ». Au-delà de cette individualisation de forme, des affinités plus particulières peuvent être nouées entre parents et professionnelles. « On a toutes des affinités avec les parents comme on a des affinités avec les enfants... Ceux avec qui, si on se retrouve seuls, on va parler plus facilement... Ça se fait tout naturellement dans l'équipe, on a toutes notre petit lot de parents avec qui ça se passe plus, et pour d'autres parents ça se fera avec les collègues ».



Mais là encore, on peut noter une pratique subtile des équipes dans la mise à distance progressive de la demande individualisée des parents, en fonction de l'âge de l'enfant : « il y a des parents tous les matins ils arrivent et ils disent 'mon enfant a mangé à telle heure, il a fait une selle à telle heure'... A la fin de l'année j'essaie de moins m'étaler sur ce que l'enfant a fait sur la journée, parce que je sais qu'après il n'y aura pas tous les petits détails qu'on donne en début d'année : tant de selles, qu'il a laissé 30 ml du biberon... ». Ce travail sur la tempérance des parents s'inscrit pour elles dans une finalité de socialisation : « c'est tout un travail, changement de section, passage à l'école... parce qu'à l'école, on ne dit plus combien de temps ils ont dormi, si ils demandent ils n'ont plus de réponse ! ».

## 32 – Les catégories de lecture des publics issues des pratiques professionnelles

### *321 - Le public « irrégulier »*

Les professionnelles travaillant auprès des enfants notent une évolution récente de leurs pratiques tenant à l'irrégularité d'accueil des enfants. De façon plus générale, c'est le passage à la PSU, et donc à la flexibilité horaire de l'accueil, qui est considéré comme générateur de cette irrégularité, au détriment de la vie collective et de l'intérêt de l'enfant : « avant c'était compté à la journée, maintenant c'est tout par heure, c'est minuté, tel enfant à telle heure... Dès qu'un enfant part, tout est calculé pour qu'il soit remplacé par un autre. Par exemple, les parents veulent qu'il vienne de 14 à 15 heures, mais chez nous les enfants dorment jusqu'à 14 h 30 – 15 heures... Pour lui je ne vois pas l'intérêt, les autres sont couchés... Pour les enfants qui débarquent comme ça, c'est trop difficile ».

Ce constat professionnel est toutefois nuancé par la directrice, qui explique qu'elle a participé à canaliser cette réalité précédente : « c'est vrai qu'avant, on faisait tout le temps de l'accueil, les enfants se succédaient les uns après les autres tout au long de la journée, c'était intenable. On a donc posé des heures d'arrivée dans le règlement, pour ne pas déranger les moments-clés de la collectivité ». Notamment les portes de l'équipement sont désormais fermées à partir de 9 h 30, et les arrivées d'après-midi n'ont lieu que jusqu'à 14 heures.

Mais c'est surtout l'accueil occasionnel qui est décrit comme compliquant l'intégration des enfants dans la vie des groupes, ainsi que les pratiques de travail ; à ce titre, les enfants concernés constituent une catégorie de lecture à part entière. Une première explication de cette atypicité constatée tient à l'ouverture très récente de l'équipement au multi-accueil, et à sa culture historique de crèche collective. Certaines professionnelles évoquent l'aisance plus marquée de certains autres équipements municipaux dans la pratique de l'accueil occasionnel ; des équipements de plus petite capacité, mais qui seraient aussi culturellement destinés à cette modalité : « historiquement c'était une halte-garderie, donc c'est plus simple pour eux... C'est devenu un multi-accueil, mais ils arrivent toujours à faire de l'occasionnel, du vrai, ils arrivent à s'arranger ».

Une deuxième explication convoque plus directement les modalités réglementaires de l'accueil occasionnel. Celui-ci n'impose aucune temporalité minimale d'accueil, rendant possible la venue très ponctuelle de l'enfant au désavantage de l'intérêt qu'il pourrait y trouver : « par exemple une fois par semaine, ce n'est pas assez, c'est trop difficile, les enfants ne savent plus où ils habitent, les pauvres » : ces accueils sont décrits comme régis principalement par le malaise et les pleurs, quand ils ne sont pas tout simplement arrêtés par les familles. En effet, non réservable plus d'une semaine à l'avance, l'accueil occasionnel n'est jamais garanti aux parents et peut donc aboutir à une venue encore plus intermittente de leur enfant : « on fait beaucoup d'adaptations en début d'année, pour des enfants qui ne reviennent pas ou très peu, parce que quand les parents téléphonent, il n'y a plus de place, ou pas à des moments qui leur conviennent.

En fait c'est compliqué pour tout le monde, pour l'équipe, pour l'enfant, pour les parents qui ne choisissent pas forcément les horaires... ». L'irrégularité, qui représente parfois la seule solution d'accueil pour certains parents est aussi considérée avec dépit par les acteurs de PMI, dont les orientations vers les EAJE concernent au contraire bien souvent « des enfants qui ont besoin de stabilité ».

### *322 - Le public de l'urgence « sociale »*

Comme précisé plus avant, certains accueils sont négociés sur le registre de l'urgence : des urgences matérielles liées à un besoin de garde inopiné (accident ou hospitalisation d'un parent, séparation exigeant la mise en œuvre d'une nouvelle organisation familiale etc...) ainsi que des urgences à motivations éducatives liées à des observations de dysfonctions familiales et de risque pour le développement ou la socialisation de l'enfant. Ce deuxième type d'urgence fait l'objet d'une lecture spécifique de la part de l'équipe.

Les professionnelles identifient plus particulièrement les familles orientées par les organismes d'aide aux demandeurs d'asile, décrivant leur travail comme largement grevé par la « barrière de la langue [...] Ce sont des gens qui ne parlent pas un mot de français, leurs enfants non plus... Un vrai dialogue de sourd, mais, bon an mal an, on n'y arrive... Mais c'est le strict minimum, 'manger', 'dodo', 'ça va bien'... ». Au-delà des relations aux parents, l'opportunité de l'accueil collectif des enfants, dans un équipement aussi grand, est elle aussi interrogée : « débarquer comme ça dans un lieu qu'ils ne connaissent pas, une langue qu'ils ne connaissent pas, dans un groupe de 24-25 enfants, ça ne doit pas être évident pour eux... D'autant plus quand ils restent de grosses journées comme certains... ». Elles évoquent l'exemple d'une petite fille de 3 ans, fréquentant la crèche depuis deux ans sans pour autant y avoir trouvé le soutien nécessaire à son acquisition de la langue française, ni même à son intégration dans le groupe : « elle comprend, elle suit le fonctionnement de la journée, mais elle ne parle quasiment pas, et elle n'échange pas avec les autres enfants ».

Ces difficultés sont corrélées hypothétiquement par l'équipe au peu de liens entretenus avec les organismes prescripteurs : « en fait après on n'a plus de relation avec l'équipe qui les a amenés, ça serait intéressant pour échanger... Discuter de savoir comment ils vivent dans leur pays, pourquoi ils sont là, leur culture... On comprendrait peut être quelque chose... ». A défaut de ressources professionnelles pour appuyer des pratiques adaptées, les relations professionnelles nouées avec l'ensemble des parents de l'urgence sociale semblent plus ou moins livrées à l'arrangement personnel : « une maman, un peu simple, je lui ai expliqué des choses sur le lait, tranquillement, gentiment, qu'il y avait une date de péremption et tout... Et en fait je lui ai fait peur je pense, elle s'est dit qu'elle avait empoisonné sa fille, et elle l'a mal pris... Depuis elle ne veut plus me parler, elle s'adresse à mes collègues en me regardant en coin... Donc je ne lui parle plus à cette dame... on fait comme on peut... ». Les acteurs médico-sociaux reconnaissent de leur côté les enjeux projectifs complexes qu'initient les orientations visant à offrir aux enfants concernés « une figure d'attachement autre que celle des parents » ; est à ce titre évoquée l'indication récente concernant une mère seule, sous mesure de protection de l'enfance, qui a pu conserver partiellement la garde de son bébé, à la condition d'une prise en charge de celui-ci en EAJE la journée.

Ces orientations semblent souligner l'intérêt pour les équipes d'EAJE de bénéficier de temps de régulation : « certaines ont une supervision, c'est très intéressant : certains parents peuvent être difficiles, ou déposent des choses du bout des lèvres et repartent très vite... Certaines choses peuvent être perçues comme brutales ou rabaisantes, et grâce à l'analyse de la pratique, une mise en mots est possible ». Ce bénéfice d'analyse de la pratique fait justement défaut dans notre équipement : suite au changement récent du psychologue intervenant, les professionnelles n'ont plus souhaité y participer.

## 4 – Synthèse – La diversité du public : effectivités, moteurs et obstacles

### 41 – Des logiques formelles de l'admission au public effectif accueilli dans l'équipement

Les logiques d'admission et d'accueil au quotidien de cet EAJE convergent vers le modèle historique de la garde de la petite enfance : celui de la crèche collective accueillant les enfants dont les parents sont indisponibles du fait du travail. Cette orientation se traduit, au niveau de l'ensemble de l'offre municipale, à travers les critères d'admission du règlement de fonctionnement. Ce règlement, ordonnant les demandes de façon très formelle à raisons de bonifications de points en fonction des situations familiales et de l'ancienneté de leur demande, a été instauré en 2003 pour harmoniser les décisions d'attributions des EAJE dans un contexte de tension de la demande, mais aussi pour rationaliser la lecture que pouvaient faire les parents de leur attente.

Ce règlement priorise principalement les familles en fonction de leur activité. De plus, si cette activité ne fait pas de distinction théorique entre l'emploi et le parcours d'insertion, les pratiques d'admission différencient toutefois ces deux situations dans la mesure où c'est la recherche 'active' d'emploi, et donc la proximité du retour au travail, qui conditionne le temps d'accueil proposé. Dans le même ordre d'idées, les enfants déjà accueillis sur un petit temps d'accueil seront prioritaires sur une disponibilité plus importante dans le cas où leur(s) parent(s) retrouverai(en)t un emploi. Cette logique s'inscrit dans un contexte territorial économique assez homogène et dynamique, qui connaît un taux d'emploi relativement haut par rapport aux autres sites de notre échantillon.

La culture de crèche collective de notre équipement, nouvellement transformé en multi-accueil, souligne encore davantage cette orientation. Ses professionnelles semblent à ce titre peu à l'aise avec l'accueil occasionnel récemment proposé, dont elles peinent à s'approprier la finalité : elles évoquent à ce titre l'idée selon laquelle la halte-garderie et la crèche auraient des ressorts professionnels et normatifs différents, que la notion de multi-accueil participerait à diluer. Mais ce sont aussi et surtout les modalités de cet accueil, imposées par la Caf territoriale, qui constitueraient une entrave à sa pratique finalisée : non réservable avec une suffisante anticipation, et dès lors suspendu aléatoirement à la disponibilité du quotidien, il est présentée à la fois comme inconfortable pour les parents, déstabilisant pour les enfants, et accaparant pour la direction, ne conservant au final qu'une fonction de variable d'ajustement du taux d'occupation.

La maximisation de ce taux d'occupation, et les ajustements organisationnels conséquents dans un équipement de si grande capacité, sont pour leur part présentés comme venant grever les pratiques, animées de façon prévalente par une logique gestionnaire au détriment de leur dimension pédagogique. Se décrivant comme noyées dans les aspects fonctionnels de leur travail, les directrices concèdent leur faible disponibilité aux relations professionnelles, et constatent aussi leurs difficultés à investir le lien avec les familles : « c'est terrible, parce qu'en fait, on n'arrive pas à avoir de contact privilégié, d'espace de confidentialité... Une maman est en train de payer, une autre entre et vient la coller... Elles commencent à dire des choses du bout des lèvres, dieu sait qu'on sait des choses mais qu'elles le déposent elles-mêmes c'est important, et puis quelqu'un de l'équipe fait irruption dans le bureau ». Ce lien aux familles semble lui-aussi entrepris avec précaution par les professionnelles travaillant auprès des enfants.

On peut faire l'hypothèse que ce vécu de pression organisationnelle, conjugué à l'observation d'insuffisance de ressources éducatives dont disposeraient les équipes, en termes de soutien pédagogique de la direction, d'échanges avec les partenaires sociaux prescripteurs, ou de supervision d'équipe, participent à compliquer l'ouverture à la diversité des publics accueillis.

## 42 – Retour sur les catégories de la politique familiale

### *421 - L'accueil des enfants vivant au sein de foyers monoparentaux*

Si le statut monoparental constitue un critère de bonification de points susceptible de prioriser les demandes d'accueil correspondantes, il doit toutefois être associé à l'activité du parent : emploi, recherche d'emploi ou formation. Au même titre que les autres parents en cours d'insertion professionnelle, leur situation fait l'objet d'une discussion trimestrielle avec la directrice qui peut le cas échéant décider d'une diminution du temps d'accueil de leur enfant, en fonction des contraintes effectives appréciées avec le parent.

Les parents isolés ne constituent pas non plus un public bénéficiant d'une lecture professionnelle spécifique de la part des équipes. De la même manière, pour les services médico-sociaux, c'est moins le statut de monoparentalité que l'isolement social des mères et leur repli dans la relation avec leur enfant, qu'elle soit en couple ou non, qui peut s'avérer être un repère, et une indication pour la fréquentation d'accueils collectifs tels que les Lieux d'Accueil Parents Enfants : « les mères isolées familialement, qui n'ont pas de réseau sur la ville, et qui ont des difficultés de séparation ».

### *422 - L'accueil des enfants, dont les parents sont en insertion professionnelle*

Comme précisé plus avant, l'activité professionnelle constitue le principal critère d'admissibilité en EAJE municipal. L'accueil des parents en recherche d'emploi, que le règlement de fonctionnement rend possible quoique révisable selon son effectivité, est toutefois propice à des interrogations de certaines professionnelles, qu'on peut entendre comme empreintes des représentations historiques des missions de la crèche collective : « après est-ce que c'est normal d'accueillir les enfants quand les parents ne travaillent pas ?... de les accueillir en crèche ?... Je ne dis pas en halte-garderie, mais en crèche ? ».

Les pratiques de réductions éventuelles de temps d'accueil en cours d'année posent aussi des questions, quant aux difficultés qu'elles entraînent dans les relations des équipes avec les parents concernés, et quant à la réactivité qu'elle suppose de la part de l'équipement en cas de retour à l'emploi du ou des parents : « on propose des réductions du temps d'accueil, c'est arrivé deux fois récemment... Mais quand ils rappellent et qu'ils disent « ça y est j'ai retrouvé du travail ! », on les prend en plus et ça remplit encore plus les groupes ». Ces ajustements sont toutefois présentés par la direction comme équitables et assez tranquillement négociés avec les parents.

Concernant l'atypicité des conditions de travail des parents, elles se manifestent sous deux formes au sein de l'équipement. Il s'agit premièrement du temps partiel, qui semble caractériser une grande part des mères au travail, peu demandeuses d'accueil à temps plein. Deuxièmement, la fermeture de l'équipement à 19 heures vient répondre aux besoins de certaines familles aux horaires tardifs de travail ; les professionnelles estiment pour autant ce besoin comme très marginal, politiquement identifié comme étant celui des commerçants de la ville mais dont les boutiques ferment paradoxalement après 19 heures : « on se rend compte que tous les jours de la semaine on reste pour un enfant, deux enfants, et encore est-ce que les parents sont tous les deux au travail ou pas, est-ce qu'ils sont coincés tous les deux, on ne le sait pas exactement ».

Des atypicités plus flagrantes de travail concernent les agents d'un certain nombre d'administrations d'Etat implantées sur le territoire de la commune : un projet de crèche inter-administrations à horaires atypiques, « qui ne sera pas géré par la Ville » est à ce titre en cours d'élaboration par les élus locaux.

On a déjà évoqué le volontarisme de la municipalité en termes d'accès des enfants en situation de handicap aux équipements d'accueil comme à ceux de loisirs. Depuis quelques années, une réflexion est menée au niveau de la Ville, relayée à celui de la commission départementale d'accueil du jeune enfant. Un plan de formation au bénéfice des 150 agents Petite Enfance et Accueil de Loisirs vient de débiter, destiné à la sensibilisation et à la mise en œuvre de cet accès.

Cette forte sensibilisation ne vient toutefois pas répondre aux besoins de moyens humains que nécessiterait l'accueil des enfants en situation de handicap. Si le financement de personnel supplémentaire 'volant' est actuellement en cours de discussion politique au Conseil Général, il n'existe pas encore, et le temps d'accueil des enfants porteurs de handicap est conditionné par une disponibilité professionnelle autre : en l'occurrence celle d'un éducateur du CAMSP sur des temps très ponctuels et en cas de très lourd handicap de l'enfant. Cet accompagnement concerne actuellement un enfant, accueilli pendant un certain temps une heure par semaine, avec la présence de ce professionnel : « l'objectif de l'intervention de l'éducatrice est de rassurer l'équipe pour que l'enfant soit accueilli sans elle à terme. Cet enfant a commencé par être accueilli une heure avec l'éducatrice et il est maintenant accueilli 1 heure avec elle et une heure sans sa présence ».

Un montage a été récemment mis au point pour permettre un accueil de 4 demi-journées sur un des EAJE de la Ville : il a permis de financer, au moyen de la Prestation Compensatrice du Handicap demandée par la famille, une auxiliaire de vie présente auprès de l'enfant lors de ses venues à la crèche. Cette initiative pose toutefois aux professionnels rencontrés un ensemble de questions relatives à la destination de la prestation utilisée : « la PCH doit-elle vraiment devenir une solution pour financer l'accès à la crèche ? Je pense qu'il ne faut pas généraliser cet emploi, parce qu'utilisée comme cela, elle ne peut plus bénéficier à la mère pour compenser la réduction de son temps de travail ». En l'occurrence, la fréquentation de la crèche avait pour finalité la socialisation de l'enfant mais aussi le maintien au travail à mi-temps de sa mère : « c'était très important pour elle qu'elle puisse garder ce 50 % ».

Cette situation semble toutefois assez rare, l'orientation vers les équipements petite enfance répondant davantage à un souci de socialisation des enfants qu'à celui du maintien ou de la reprise d'activité des parents. Cet objectif d'inscription dans un collectif ordinaire ne résulte d'ailleurs pas toujours d'une demande spontanée des parents, présentés comme « très protecteurs, inquiets de confier leurs enfants à d'autres personnes ».

L'équipement qui nous intéresse plus particulièrement n'a pour sa part pas eu d'expériences multiples d'accueil du handicap au cours de ses 30 ans d'activité : ses professionnelles recensent deux situations relatives à de lourds handicaps. Plus nombreuses sont les pratiques relatives au repérage de troubles psychomoteurs ou cognitifs, à l'occasion d'un accueil au départ banal : les observations corrélatives font alors l'objet d'un relais auprès des parents par les membres la direction et éventuellement la psychologue. Les difficultés d'acceptation des observations professionnelles, relayées par l'ensemble des équipes concernées par l'enquête, se traduisent souvent par des refus ou des contournements des conseils d'orientation vers le CAMSP : « il y a des parents qui refusent, ou qui mettent beaucoup de temps avant d'entendre... C'est très frustrant pour les équipes, parce qu'elles voient l'enfant comme ça, qui progresse à son petit rythme, alors qu'il aurait tout intérêt à une prise en charge plus spécialisée ». Cette prise en charge semble d'autant plus convoquée que le cadre même de l'accueil collectif, s'il permet d'assurer la socialisation de l'enfant, ne suffit pas à délivrer des pratiques individualisées de stimulation motrice ou cognitive. Les professionnelles semblent indiquer que les EAJE, au titre de l'intérêt de l'enfant comme de leur possibilité fonctionnelle d'accueil, ne peuvent se substituer au soin spécialisé et à l'implication des parents, même si celle-ci suppose parfois la diminution de leur temps de travail.

## MONOGRAPHIE N°3

### Un multi-accueil municipal au défi de la flexibilité

#### 1 – Présentation de l'équipement

##### 11 – Les grandes caractéristiques de l'EAJE

L'équipement est un multi-accueil municipal disposant d'un agrément de 42 places, dont 32 places d'accueil régulier (supérieur à 2,5 jours par semaine) et 10 places d'accueil occasionnel (inférieur à 2,5 jours par semaine).

« L'équipement a toujours été un multi-accueil » mais la distinction entre la crèche et la halte-garderie était auparavant très claire puisqu'elles fonctionnaient comme deux entités différentes avec notamment du personnel distinct. L'équipement fonctionne aujourd'hui comme un « multi-accueil moderne » ; c'est-à-dire avec une parfaite perméabilité entre accueil régulier et occasionnel, autorisant une grande diversité des possibilités d'accueils, et permettant de recevoir chaque année un nombre important d'enfants (110 durant l'année scolaire 2010/2011).

Les enfants sont accueillis sur une amplitude journalière maximale de 11 heures (7 h 15 à 18 h 15) dans trois groupes différents :

- ♦ Le groupe des bébés accueille les enfants âgés d'environ 3 à 15 mois ;
- ♦ Le groupe des moyens, les enfants d'environ 15 mois à 2 ans ;
- ♦ Le groupe des grands, reçoit les enfants de plus de 2 ans.

Le nombre d'enfants par section n'est jamais fixe mais varie de façon importante selon les jours, compensé par la rotation d'un membre de l'équipe. Situé au cœur d'un ensemble résidentiel, cet équipement avait auparavant un fort recrutement de quartier, mais la centralisation des décisions d'admission, et les particularités fonctionnelles propres à chaque structure municipale ont élargi son horizon de recrutement à l'ensemble du territoire communal.

##### 12 – Le contexte communal de l'offre d'accueil

L'équipement est implanté sur une commune de près de 15 000 habitants, dont 650 enfants de moins de 3 ans en 2007. La ville gère au total 189 places en accueil collectif, réparties sur 6 équipements dont une crèche familiale disposant de 40 places; 28,9 % des enfants de la commune sont ainsi potentiellement couverts par un mode de garde collectif, rapport parmi les plus importants de l'ensemble de l'échantillon. A ces capacités d'accueil, s'ajoutent la garde offerte par les 104 assistantes maternelles agréées exerçant sur la ville ce qui correspond à un potentiel de 312 places<sup>327</sup>.

---

<sup>327</sup> En estimant la capacité d'accueil à 3 places par assistante maternelle

	Nombre de places ETP potentielles	Nombre de places ETP potentielles pour 100 enfants de moins de 3 ans
EAJE (collectif et familial)	189 places	28,9 %
Multi-accueil	64	9,8 %
Halte-garderie	20	3 %
Crèche collective	65	10 %
Crèche familiale	40	6,1 %
Assistantes maternelles	312 places	47,8 %

Chacun des équipements collectifs présente une spécificité : crèche à horaires atypiques, crèche familiale, fonctionnement de certains équipements sur 4 jours. La particularité du MA interrogé nous est présentée comme « le seul vrai multi-accueil ». La ville a toutefois pour objectif la transformation progressive de tous les équipements du territoire en accueil de ce type.

### 13 – La situation territoriale<sup>328</sup>

La ville d'implantation de l'équipement est située au sein d'une grande agglomération urbaine. Sa population municipale connaît depuis 1990 une diminution du fait d'un apport migratoire insuffisant à compenser une dynamique naturelle à la baisse ; à partir de 2006, la commune connaît toutefois une légère reprise démographique due à l'installation plus durable des ménages sur le territoire. Elle induit une hausse sensible du nombre annuel des naissances, qui ont augmenté de 30 % entre 2000 et 2008. Un récent diagnostic démographique indique qu'elle ne permet toutefois pas à elle seule la pérennisation des équipements scolaires et petite enfance du territoire, qui nécessite l'accueil résidentiel de davantage de jeunes ménages encore sous-représentés sur la ville.

Au niveau économique, la ville est décrite par les différents acteurs comme caractérisée par une population de classe moyenne, ayant un bon taux d'activité : il s'agit en effet d'un site parmi les plus actifs de l'échantillon (71 %), au taux de chômage déclaré le plus bas (7 %), touchant proportionnellement autant les hommes que les femmes. L'inégalité de genre la plus manifeste réside ici encore dans le travail à temps partiel, qui concerne sur la ville 33 % des salariées, contre 7 % des hommes.

Le revenu annuel médian par UC est assez privilégié sur la commune (22 000 euros) et le niveau des ressources de la population très homogène (rapport inter-décile inférieur à 4). Les acteurs soulignent toutefois l'apparition de disparités et une tendance à la précarisation de certaines catégories de la population, liée à l'évolution des conditions d'emploi, mais également à l'effort en cours de la municipalité pour combler son retard en termes de logements sociaux, induisant l'arrivée de nouvelles populations plus en difficultés. En 2009, le taux d'allocataires bénéficiaire du RSA est toutefois de 8 %, soit de 1,5 à 2,5 fois moins que sur les autres sites constituant l'échantillon de cette étude.

<sup>328</sup> Cf. Tableau de synthèse des indicateurs utilisés, par équipement, annexe 1

## 2 – Logiques d'admission et publics accueillis

### 21 – La demande d'accueil

#### *211 - Les modalités d'enregistrement de la demande*

L'expression de la demande de place en EAJE est centralisée au niveau du service Petite Enfance de la Ville ; son recueil est assuré par un agent administratif auprès duquel les parents prennent rendez-vous. C'est à partir de cet entretien, qui donne lieu à l'attribution d'un numéro de demande, que débute la procédure d'admission. Les parents renseignent une fiche d'information dans laquelle ils font état de leur besoin de garde et ont la possibilité de choisir 3 équipements par ordre de priorité. Cet enregistrement centralisé concerne autant les demandes d'accueil régulier qu'occasionnel par souci du CCAS de disposer d'une vision globale de la demande d'accueil. Ce fonctionnement a été instauré récemment, et peine à se mettre en place, les familles continuant à solliciter directement les équipements.

L'agent municipal présente, lors de cet entretien, le fonctionnement global des diverses structures collectives et familiales, les personnels des structures, l'organisation des sections (nombre d'enfants par section...), et les normes d'encadrement en fonction de l'âge. Ces précisions visent à informer les parents sur le fonctionnement des différents équipements mais également sur les éléments pris en compte dans la décision d'admission : « cela permet qu'ils comprennent qu'en fonction de la demande il n'y a pas forcément de la place ».

Depuis 2 ans, des réunions d'informations collectives sont aussi organisées chaque trimestre. Elles sont animées par les directrices des équipements collectif et familial, ainsi que par l'animatrice du Relais Assistantes Maternelles : « la présence du RAM vise à mettre en contact les parents avec le RAM pour anticiper sur le manque de places en crèches ». En effet, lorsque la ville ne peut satisfaire la demande des familles, elle les oriente vers la garde indépendante. Cette politique d'information auprès des parents a donc pour objectif de les inviter à « retravailler » leur demande, afin de la rendre la plus proche possible de l'offre d'accueil disponible : « cette réunion vise à aider les familles à faire un choix éclairé, qui soit plus proche de leurs besoins mais aussi des possibilités d'accueil sur la ville. Il est bien précisé aux familles qu'elles peuvent modifier leurs vœux tant qu'aucune place ne leur est proposée ; cela vise à éviter qu'ils refusent une place qui ne correspondrait plus à leurs besoins ».

#### *212 - Lecture des besoins et des préférences parentales*

Ce sont en premier lieu les modalités d'accueil demandées qui constituent une clé de lecture des besoins parentaux : « la crèche répond à une demande très carrée de parents biactifs, qui ont des besoins d'accueil à temps plein et de manière régulière, alors que la halte garderie c'est n'importe quoi, c'est-à-dire qu'il y a tous les types de demandes ». Cette grande distinction, qui renvoie aux spécificités historiques de chacune de ces institutions, se laisse toutefois brouiller par une réalité plus multiforme.

A ce titre, les acteurs mettent en avant la grande variabilité de la demande d'une année sur l'autre et les difficultés d'anticipation qu'elle induit : « on n'arrive pas à cerner la demande, elle est extrêmement mouvante ; l'année dernière, par exemple c'était une forte demande de temps partiels ». Leur capacité de prévision est aussi malmenée par la spécificité démographique du territoire qui connaît de notables dynamiques migratoires résidentielles.



Les demandes d'accueil à temps partiel semblent toutefois s'inscrire comme une tendance constante. En 2010, 48 % des demandes concernaient un temps plein, 35 % concernaient un 0.8 ETP, et 17 % des temps d'accueils inférieurs. En 2009, le temps plein a même pu ne représenter que 35 % des demandes. Cette inclination trouve un écho dans les propos de deux parents rencontrés pour lesquels le temps plein professionnel n'était pas souhaité : « à 6-7 mois ils sont petits encore, 3 mois de congé c'est très court, la maman est fatiguée, l'enfant ne dort pas... et puis la reprise du travail implique un autre rythme » ; c'est à ce titre que cette mère a, après un premier congé parental complet de 3 mois, prolongé celui-ci à mi-temps pendant un an. Un autre parent justifie sa reprise d'activité à 90 %, à défaut d'avoir réussi à négocier un 80 %, par son envie de consacrer du temps à son enfant.

Parmi les autres tendances caractérisant la demande, figure la méfiance parentale dont semble pâtir l'accueil individuel au bénéfice de l'accueil collectif : « si je n'avais pas de place, j'aurais été mal... La nounou c'était hors de question, aussi bien soit elle, ma fille face à une seule personne ! On la voit une demi-heure en entretien, comment vraiment avoir confiance ?... Et puis je me disais : la nounou va prendre ma place ». La crèche familiale est confrontée à des réticences similaires ; il semble que les parents connaissent peu ce mode d'accueil et qu'ils le confondent facilement à l'accueil individuel : « il y a beaucoup de familles qui ne veulent que du collectif, même pas la crèche familiale, alors qu'il y a une directrice qui les encadre ; c'est plus rassurant ». Cette méfiance s'estomperait rapidement à l'usage : « les parents qui ont eu une place de crèche familiale par défaut, préfèrent ensuite la garder ». Une professionnelle explique ce revirement par le fait que la dimension collective a priori recherchée par les parents n'est, d'une part pas totalement absente dans la crèche familiale, et d'autre part pas forcément une panacée : « quand je vois sortir les enfants de l'école maternelle qui ont été à la crèche, et que je les retrouve encore avec leur sucette dans la bouche... ».

L'accueil occasionnel concerne pour sa part en très grande majorité des familles mono-actives ou sans emploi. Cette offre, et son extension du fait du projet de passage de tous les EAJE de la ville au multi-accueil, a la faveur des partenaires sociaux et médico-sociaux : « même une mère ou un père qui ne travaille pas a besoin de prendre du temps pour chercher du travail, faire de la peinture, pourquoi pas, pour pouvoir se recentrer sur l'enfant ». Les professionnelles observent que ces familles cherchent souvent un accueil proche de leur quartier, dans les environs de leur résidence ou de l'école ; ce sont d'ailleurs souvent elles qui continuent à s'adresser aux équipements, et rechignent à recourir au guichet de centralisation. La halte-garderie est perçue comme un mode de garde répondant aux besoins très divers des familles : « la demande fait la garderie ».

Enfin, des besoins spécifiques sont catégorisés sous le vocable de « l'urgence » même si des professionnelles estiment que « les urgences ne sont pas toujours de vraies urgences ». Elles disposent toutefois d'une modalité d'attribution spécifique par leur réactivité. Cette urgence peut être matérielle (accident d'un parent, défaut de garde subit) ou sociale, dès lors souvent orientée par les services de PMI ou de pédopsychiatrie lorsqu'ils identifient des dysfonctions familiales ou des troubles du développement que la fréquentation d'accueil collectif ou tout simplement la distance prise avec les parents, pourraient venir atténuer. Dans les faits, il apparaît que l'équipement qui nous intéresse est le plus sollicité parmi les EAJE municipaux du fait de son fonctionnement en multi-accueil, favorisant une souplesse dans les temps de prise en charge : « le réseau crèche fonctionne bien, heureusement que les crèches deviennent des multi-accueils ».

## 22 – Critères formels de l'admission

### *221 - Hiérarchisation théorique des priorités*

Le règlement de fonctionnement municipal stipule trois critères principaux relatifs à l'ordonnement des demandes d'accueil.

Le premier concerne la situation territoriale de la famille, résidentielle et professionnelle. Sont admis prioritairement, par ordre hiérarchique, les enfants des ménages :

- ◆ Qui habitent sur la commune ;
- ◆ Qui emploient une assistante maternelle agréées domiciliées sur la commune, et qui nécessitent une complémentaire ou de dépannage ;
- ◆ Qui travaillent dans une entreprise implantée sur la commune.

Le deuxième critère est celui d'ancienneté de la demande, le règlement prévoyant « l'examen des demandes à partir d'une liste d'attente établie par ordre chronologique de dépôt des demandes de pré-inscription ».

Enfin, l'adéquation entre l'offre et la demande est présentée comme une variable venant elle aussi peser dans les décisions d'attributions : il s'agit, au-delà de la date de dépôt de la demande, de celle d'entrée effective souhaitée en EAJE, mais aussi de l'âge de l'enfant et du temps d'accueil désiré, appréciés en fonction des disponibilités fonctionnelles des structures.

Si la situation de handicap des enfants est évoquée, elle n'est toutefois pas formellement présentée comme un facteur de priorisation des demandes correspondantes : le règlement précise seulement leur admissibilité de principe, étudiée au cas par cas, « sauf si une orientation vers une structure plus adaptée est préférable ».

Enfin, sans apparaître textuellement dans le document de référence, mais considéré comme critère formel par les professionnels rencontrés du fait de sa nature juridiquement obligatoire, le bénéfice de minimas sociaux est présenté comme un critère de priorité d'attribution, les enfants des ménages concernés pouvant être accueillis en surnombre à hauteur de 10 % de l'effectif des équipements.

### *222 - Origines et justifications des critères existants*

Les critères formels d'admission renvoient à une logique élémentaire de mise en adéquation de l'offre et de la demande, arbitrée le cas échéant par le principe de l'antériorité de la demande.

On peut entendre l'ouverture conditionnelle de l'admission aux familles non résidentes sur la commune comme une modalité de compensation des variations observées des besoins de la population, au gré des entrées et sorties migratoires ; cette possibilité s'inscrit de plus dans une réalité économique d'attractivité professionnelle du territoire (elle concentre une offre de 123 emplois pour 100 habitants en emploi).

Enfin, le principe de continuité est garanti par la possibilité offerte aux familles de compléter leur temps de garde individuel, assuré par une assistante maternelle du territoire, ou par un accueil en halte-garderie quelle que soit leur commune d'habitation.

## 23 – La décision d'admission en pratique

### *231 - La procédure d'admission*

La commission centralisée d'admission se réunit au printemps pour attribuer les places libérées en septembre. Dans cette commission, siègent :

- ◆ L'élue en charge de la petite enfance ;
- ◆ La chef de service petite enfance ;
- ◆ Les directrices des équipements ;
- ◆ L'animatrice du RAM ;
- ◆ L'agent chargé de la centralisation des demandes.

Les décisions d'admission portent sur les demandes d'accueils réguliers comme occasionnels. Les attributions réalisées en cours d'année sont, en vertu des critères de hiérarchisation des demandes, examinées hors commission entre l'agent de centralisation, la chef de service Petite Enfance et la directrice de l'EAJE concerné par la disponibilité. De façon générale, les directrices d'équipements semblent ainsi avoir une forte implication dans les décisions, qui relèvent d'une culture de la collaboration, de la concertation, voire de l'arrangement entre elles. La responsable petite enfance ainsi que l'élue en dernière instance, valident les admissions et tranchent les éventuels litiges.

### *232 - L'application des critères d'attribution et les ressorts de leur ajustement informel*

Préalablement à la commission, les directrices et l'agent de centralisation établissent la « carte » des places disponibles et l'état des demandes des familles, en fonction de l'âge des enfants et des temps d'accueils demandés.

Concrètement, les demandes « d'urgence », prévues dans le règlement intérieur, sont étudiées de façon initiale ; la majorité de ces demandes est toutefois exprimée en cours d'année, et rarement examinée en commission. Ce sont les directrices qui prononcent dès lors le plus souvent les décisions d'accueil en « priorité », avec l'aval de leur chef de service : « les critères généraux sont la résidence, les temps d'accueils demandés, l'âge de l'enfant... Et puis après, il y a tout ce qui est du rôle de la directrice ». Ce fonctionnement atteste d'une confiance en la décision des directrices et à leur capacité d'identifier des situations d'urgences : « la priorité se fait un peu au feeling ».

Chaque demande est ensuite considérée par ordre d'antériorité. Dans cette chronologie, les places sont attribuées en tenant compte des besoins (horaires, tranches d'âge des enfants, secteurs demandés) et des possibilités d'accueil ; deux termes, dont l'adéquation, peuvent contrevenir au privilège de l'ancienneté de la demande.

L'application des critères de hiérarchisation prévus dans le règlement de fonctionnement peut enfin connaître des aménagements et des précisions, faisant apparaître d'autres logiques de priorité implicite, et plus particulièrement une priorité 'd'affectation'. Celle-ci ne va pas venir peser sur l'attribution de place en elle-même, mais davantage sur le lieu de cette attribution (tel ou tel équipement). A ce titre, les fratries ne constituent pas une priorité d'admission, mais en revanche si une place est attribuée à l'enfant, il sera affecté en priorité dans l'équipement déjà fréquenté par la famille. La priorité d'affectation peut aussi s'appuyer sur d'autres préoccupations, plus subjectives, tenant aux relations entretenues par les professionnelles des équipements avec les familles : « je prends cet enfant, j'ai déjà eu ses frères et sœurs, je connais bien cette famille... ou celui-ci je préférerais ne pas l'avoir, c'est compliqué avec ses parents ».

Un exemple nous est proposé : une famille, jusqu'alors accueillie dans un équipement ouvert jusqu'à 21 h 00, mais dont le contrat individuel prévoyait une prise en charge jusqu'à 18 h 30, n'arrivait pas à respecter les horaires, sans raisons objectives. Les relations des parents avec les professionnels de l'équipement en devenaient tendues. Le changement d'affectation, l'année suivante, dans un établissement fermant plus tôt a de fait résolu le problème de retard des parents. Enfin, les priorités d'affectation viennent aussi répondre à des préoccupations de gestion : l'accroissement des demandes d'accueils à temps partiels met en difficulté l'organisation des équipements, et en particulier la crèche familiale, qui doit agencer pour une même professionnelle l'accueil de plusieurs enfants. Dès lors, les demandes d'accueils à temps plein ou à 0.8 ETP sont affectées en priorité aux équipements les plus confrontés à ce type de difficultés. La répartition équilibrée des temps pleins aux différents équipements permet aussi de consolider leurs taux d'occupation respectifs.

Parmi les aménagements des priorités qui naissent des discussions de la commission, figure de plus la distinction faite au regard de l'activité professionnelle des parents. Si le règlement intérieur n'exige pas cette activité (« on n'a pas le droit ») elle est toutefois prise en compte lors de la décision, dans son sens large : ainsi les parents 'actifs' entendus ici comme en emploi, en recherche d'emploi, étudiants ou en formation, seront privilégiés, à caractéristiques de demandes identiques, pour un accueil régulier. « C'est une priorité de bon sens » qui s'articule à une volonté de soutien du maintien dans l'emploi. Dans le même ordre d'idées, les familles ayant déjà une place d'accueil occasionnel pourront être prioritaires sur les autres demandes d'accueil régulier en cas de reprise d'activité : « on induit que la halte garderie peut ensuite faciliter l'obtention d'une place à temps plein ». Le critère d'activité prend ainsi le statut de « priorité relative » qui, n'ayant pas un rang prééminent déclaré, est toutefois convoqué dans certains arbitrages.

Enfin, relativement aux demandes concernant les enfants en situation de handicap, et conformément au règlement intérieur, elles ne sont pas présentées comme des priorités : « on les accueille, oui si c'est possible, mais ce n'est pas une priorité, c'est une demande ordinaire ». Ce principe est toutefois partiellement contredit dans la mesure où l'accueil de ces enfants prend bien souvent la forme de fait prioritaire. La directrice inclut d'ailleurs le handicap dans sa définition des situations d'urgence sociale : « ce sont des cas spécifiques : parents ou enfants handicapés, enfants en danger, en situation de carences éducatives, adressés par la PMI ». Cette priorité est d'autant plus forte que ces situations sont souvent orientées par les institutions médico-sociales du territoire : « passer par la PMI, cela fait priorité, c'est un sésame ».

### *233 - Les modalités d'accueil*

Sur la commune, la distinction entre l'accueil occasionnel et régulier se fait en fonction du temps d'accueil sur une semaine type. Ainsi, l'accueil d'une durée supérieure à cinq demi-journées est considéré comme régulier ; a contrario, l'accueil inférieur à ce temps est considéré comme occasionnel.

Tous deux sont contractualisés sur l'année, en termes de temps et de jours d'accueil. Cette contractualisation de l'accueil occasionnel ne constitue pas une pratique nouvelle, mais elle s'étend significativement avec le passage des équipements au multi accueil : « il n'y a plus de halte-garderies maintenant ce sont tous des contrats ». L'extension de la contractualisation vise à faciliter la gestion des équipements en permettant une anticipation jugée nécessaire à la pratique et à une mobilisation appropriée des personnels. L'objectif en filigrane est également d'améliorer le taux d'occupation car la contractualisation favorise une « fidélisation des familles et une régularité ».

Le développement de la contractualisation semble notamment être une orientation forte de l'équipement interrogé : « les parents qui viennent pour de la halte-garderie, on leur propose des contrats ». Cette pratique répond davantage à un souci de gestion qu'à la demande initiale des familles, néanmoins considérées comme satisfaites : « les parents ont compris que c'était plus intéressant pour eux ». En effet, dans un contexte de pression entre l'offre et la demande d'accueil, le contrat leur garantit un accueil effectif ; « les parents font des accueils contractualisés de précaution ». Obtenir une place dans l'équipement, tous types de contrat confondus, offre à terme aux parents la possibilité de modifier leur contrat au gré de leurs besoins.

L'accueil occasionnel non contractualisé conserve toutefois une existence dans les EAJE de la ville, quoique minimale : sur l'équipement qui nous intéresse, au mois de mai 2011, seuls 6 enfants relevaient d'un accueil occasionnel non contractualisé sur les 77 enfants accueillis. Sa permanence à la marge se justifie du fait de la régulation de l'occupation effective qu'il autorise au jour le jour, et aussi par une volonté d'offrir une flexibilité aux familles qui la recherchent, et qui appellent selon leur besoins. Mais à l'expérience, les professionnelles constatent que ces accueils ont tendance à se régulariser d'eux-mêmes, les parents demandant, d'une semaine sur l'autre, souvent les mêmes journées et les mêmes créneaux horaires. Pour l'équipement enquêté, cette demande de régularité fait alors perdre à l'occasionnel non contractuel sa fonction de régulation : « ces accueils ne permettent plus de boucher les trous, d'autant que les demandes se font souvent sur des journées complètes ».

Si le développement de la régularité et de la contractualisation semblent répondre au besoin des familles et garantir l'occupation de l'équipement, il reste qu'il ne facilite pas les prises en charge en urgence : la maximisation du taux d'occupation est en effet pointée comme réduisant les places potentielles d'accueil temporaire, alors que « des familles en auraient besoin [...] elles n'ont pas fait de demande de préinscription, mais vous vous dites qu'il leur faut du soutien ». L'accueil de ces familles, sur une durée déterminée mais éventuellement à temps plein, est imputé sur le sureffectif à défaut de souplesse du taux d'occupation. Certains professionnels soulignent le risque que comporte ce fonctionnement pour l'accès des familles en difficultés éducatives : « c'est un drame, il n'y a plus de place, même pour deux demi-journées par semaine... avant on savait quels étaient les jours de creux, maintenant tout est bouclé, tout est contractualisé ».

### *234 - La gestion de la liste d'attente*

Au total, lors de la commission d'avril 2011, 112 demandes de préinscriptions étaient répertoriées (toutes durées d'accueil confondues), pour 48 places ETP disponibles à la rentrée de septembre : 73 enfants ont eu une proposition d'accueil. En 2009, le taux de réponses positives a pu s'élever à 74 %, du fait de l'augmentation des demandes d'accueils à temps partiels, permettant de satisfaire davantage de demandes. Par les jeux de désistements (refus de la proposition ou mode de garde alternatif déjà trouvé), les acteurs estiment à environ 35 le nombre de familles non satisfaites en septembre 2011. Quand aucune réponse ne peut être apportée aux familles, le service oriente les parents vers le RAM ; ceux-ci conservent toutefois leur rang sur la liste d'attente des EAJE.

Outre le taux de satisfaction de la demande, la durée d'attente réelle des familles est considérée par la Ville comme un indicateur signifiant de l'efficacité de son action : « l'attente, c'est combien de temps le besoin n'est pas satisfait » en fonction non pas de la date de dépôt de la demande, mais de la date souhaitée d'attribution. Selon les acteurs interrogés, plus les parents anticipent leurs besoins de garde, dès la grossesse par exemple, et plus leur temps d'attente réel est réduit : « de l'attente, il n'y en a pas tant que ça entre la date demandée au départ, et la date proposée. Les gens anticipent ».

Comme précisé plus avant, la commission ne procède pas à l'ensemble des admissions, un tiers d'entre elles étant prononcées en cours d'année. Ces admissions hors commission qui ont lieu tout au long de l'année sont sensées répondre à la logique de la liste d'attente et de ses critères de hiérarchisation ; logique que garantit l'agent chargée de la centralisation : s'y ajoute très souvent une négociation avec les parents, afin d'équilibrer leur demande à la disponibilité effective. En cas de libération de place en cours d'année, les directrices peuvent aussi décider, en fonction de la pression de la demande, de ne pas l'attribuer mais d'augmenter les temps d'accueil des enfants déjà accueillis.

### **3 – Pratiques d'accueil au quotidien : évolutions et remaniements des publics accueillis**

#### **31 – Les grandes formes de l'organisation du travail**

##### *311 - Composition de l'équipe professionnelle et répartition des fonctions*

Au total, l'équipement compte 9 professionnelles en poste auprès des enfants : auxiliaires de puériculture (5 ETP), éducatrices jeunes enfants (2 ½ ETP) et un CAP petite enfance (½ ETP). Une éducatrice de jeunes enfants est présente auprès des auxiliaires de puériculture dans chaque section, alors que le « CAP petite enfance », effectue une rotation sur les différents groupes, en fonction des besoins. Les éducatrices de jeunes enfants sont davantage garantes du projet pédagogique de l'équipement et des règles de fonctionnement, alors que les auxiliaires de puériculture, « plus anciennes, plus « maternelles », elles en sont pour certaines à la troisième génération d'enfants, elles connaissent les parents et certains sont leurs amis... Elles ont un rôle de mise en forme du projet pédagogique ».

Chacune des 3 sections est ainsi encadrée par 2 ou 3 professionnelles, dont l'une suit le groupe d'une année sur l'autre. Un médecin pédiatre et une psychologue, mobilisés sur toutes les structures de la ville, interviennent ponctuellement.

##### *312 - Actualité et évolutions de l'exercice des fonctions de direction*

La directrice est infirmière puéricultrice : après avoir exercé en service hospitalier, elle a été recrutée en tant que directrice adjointe sur la crèche familiale de la ville. Elle travaille ainsi dans la commune depuis une vingtaine d'années, et comme directrice de cet équipement depuis 2005. Son recrutement visait à introduire d'importants changements dans l'équipement et notamment sa transformation en multi-accueil.

La directrice se décrit comme « un manager délégatif », car elle délègue certaines tâches qu'elle considère ne pas relever de son travail, comme le projet pédagogique qui serait davantage du ressort des éducatrices de jeunes enfants : « le projet pédagogique ce n'est pas mon boulot. Mon travail se situe auprès des adultes, j'ai d'abord un rôle auprès des adultes, parents et professionnels ». Par ailleurs, elle indique que son temps de travail est largement absorbé par la constitution des plannings des enfants accueillis, les appels de parents à la recherche de places, les dysfonctionnements qui émaillent la vie d'une équipe, etc...

L'ancienne directrice, qui a dirigé l'équipement pendant plus de 20 ans, était assistée par une adjointe dans ses fonctions administratives, qui par ailleurs assurait l'articulation avec les professionnelles en charge des enfants. Ce poste a été supprimé au profit d'un poste d'éducatrice de jeunes enfants supplémentaire, dont la fonction est davantage dédiée à la prise en charge des enfants et à la mise en forme du projet pédagogique. Dans les faits, elle reste essentiellement accaparée par le travail auprès des enfants.

La suppression de ce poste est repérée comme étant à l'origine d'une confusion dans la définition des tâches et dans l'organisation du travail. Les plus anciennes notent une rupture dans la dynamique de travail qu'elles associent avec la disparition de ce poste qui articulait prise en charge des enfants, relations avec les familles et aspects organisationnels et administratifs. La cohésion et l'homogénéisation du travail au niveau de l'équipement se sont ainsi déplacées au niveau des groupes d'enfants. La question de l'isolement au travail est évoquée, surtout dans le groupe des plus petits.

### *313 - La dynamique des pratiques d'accueil des enfants*

Le Projet pédagogique de l'équipement consiste « à accueillir autant d'enfants que possible en respectant la volonté des parents ». Ce projet possède une ambition à la fois quantitative liée au statut de multi-accueil de l'équipement, et qualitative de prise en charge des enfants confiés par leurs parents. C'est un projet qui de plus est présenté comme modeste : « c'est un projet pédagogique de base, qui consiste à recevoir l'enfant, respecter ses besoins et veiller à sa sécurité, c'est l'intégrité au moins physique qui compte ». Les professionnelles estiment à ce titre venir répondre à la mission première des EAJE, qui serait avant tout une mission de garde, malgré les velléités d'y voir une mission d'accueil à visée éducative : « Les équipements veulent faire de l'accueil [...] Mais on n'est pas là pour les éduquer, ni préparer à l'école. La crèche répond aux besoins des enfants, repas, sommeil. Le but est que l'enfant soit le mieux possible ».

La définition du projet pédagogique s'articule de plus à une volonté d'individualisation de l'enfant : « il s'agit que chacun ait sa place dans le groupe : même si le groupe change, c'est un individu, chacun a sa photo, son lit... qu'il n'y ait pas d'enfant transparent. Il n'y a rien de pire que d'entendre une professionnelle dire : « il est venu hier... ? ». Les professionnelles situent cette individualisation comme point de distinction avec l'école maternelle ; si elles constatent que certains enfants de trois ans s'ennuient à la crèche, ils ne sont pour autant pas toujours prêts à intégrer l'école, car ont encore besoin de cette attention individuelle.

Cette préoccupation des professionnelles pour l'individualisation résulte aussi du fonctionnement de l'équipement en multi-accueil, qui engendre une instabilité dans les groupes d'enfants, jamais identique d'un jour sur l'autre. L'équipement cherche à « donner des repères à ces enfants qui circulent [...] ils manquent de repères, et il faut en donner pour que l'enfant se construise, pour qu'il devienne autonome ». La volonté d'individualisation se recoupe avec l'apprentissage de l'autonomie. Considérant que le terme d'autonomie ne convient pas à des enfants aussi jeunes, réserve relayée par la psychologue du service, les professionnelles utilisent l'expression du « faire par soi-même », comme modalité « d'accompagnement vers l'autonomie ».

## 32 – Les catégories de lecture des publics issues des pratiques professionnelles

Les professionnelles travaillant auprès des enfants ont peu connaissance des logiques de priorité relatives aux admissions, mis à part les critères généraux énoncés dans le règlement : antériorité de la demande, résidence sur la ville et admissions en urgence. Si elles n'identifient pas de prime abord de différences ou de difficultés particulières liées à l'accueil de ces publics, il apparaît au fil de leurs discours qu'ils peuvent être révélateurs et amplificateurs de problématiques touchant au final toutes les familles, et dont l'atypicité consisterait justement dans leur généralisation récente.

### *321 - Le public de l'urgence*

L'urgence est identifiée de deux manières par les équipes : elles l'associent premièrement aux heures d'accueil complémentaires dont bénéficient au besoin certains enfants déjà accueillis sur le mode occasionnel. Elles la distinguent deuxièmement en tant qu'accueils orientés par les services médico-sociaux du territoire. Cette visibilité s'explique d'autant plus que la moitié de ces orientations sont effectivement accueillies par l'EAJE, considéré comme le plus souple du fait de sa spécificité de multi-accueil. Elle se manifeste aussi auprès des professionnelles dans la mesure où il s'agit d'admissions bien souvent sans adaptation préalable de l'enfant, et donc nécessitant davantage d'attention individuelle ; enfin, ce sont des accueils fréquemment imputés sur le sureffectif, compliquant d'autant plus l'articulation de la disponibilité individuelle et du travail collectif.

L'accueil d'urgence n'est pas une nouveauté dans l'équipement, mais il semble venir buter sur les contraintes plus récentes de maximisation du taux d'occupation : la contractualisation poussée des accueils censée y satisfaire induit du même coup moins de « creux » d'activité, auparavant mis au profit d'accueils particuliers comme ceux de l'urgence, du handicap ou de l'occasionnel sans réservation. Les professionnelles font état, malgré la capacité moyenne de l'équipement, d'une impression permanente de « fourmilière » et de débordement.

De leur côté les acteurs prescripteurs constatent une augmentation de leur orientations vers l'accueil collectif, dûe notamment à la saturation des files actives en CMP : « ils ne peuvent recevoir tout le monde, il y a de moins en moins de personnels et de plus en plus de familles précarisées » ; dans l'attente d'une prise en charge spécialisée, les familles sont parfois incitées à fréquenter les EAJE. « Par précarisé, il ne faut pas entendre seulement la précarité économique, mais plus largement la précarité du lien à l'autre... Une précarité subjective ». Les partenaires médico-sociaux tout comme la crèche voient leurs fonctions impactées par les évolutions de la société et des publics : « les crèches sont devenues des lieux de soins... ». Les effets de la fréquentation des EAJE sur les enfants renvoient à la diminution de l'agressivité, le réapprentissage du sommeil et le déploiement du langage ; des effets constatés par les partenaires mais qui sont le fruit d'un « travail à très long terme ». « Par exemple il y a cet enfant qui vient depuis juillet 2010 et qui n'est pas encore vraiment adapté. Il hurle, reste dans la pièce d'entrée et ne veut pas aller dans d'autres pièces... ce sont des hurlements de colère. Nous commençons seulement à enregistrer un léger progrès, au bout d'un an, puisque depuis peu il participe aux histoires ».

### *322 - Un public « débordé »*

Si les observations précédentes concernent un public spécifique, proche de mesures de protection de l'enfance, l'ensemble des acteurs repèrent un changement latent que les accueils de l'urgence sociale viendraient mettre en exergue, mais qui toucherait toutes les familles : « des familles de plus en plus fragiles... Une vie sociale de plus en plus maltraitante... Aujourd'hui, les familles ont de plus en plus besoin de professionnels en face d'elles, qui les cadrent ».



Les difficultés éducatives des parents, ainsi que leurs traductions dans le comportement de l'enfant, qu'elles soient comportementale et/ou affective, ont toujours fait l'objet du repérage et du travail des métiers de la Petite Enfance : mais ces phénomènes semblent caractérisés aujourd'hui par une forme de massification, sujet d'inquiétudes pour les acteurs rencontrés, et constituant en cela même une forme d'atypicité historique.

Comme dans les autres équipements concernés par l'enquête, les enfants sont décrits comme plus « difficiles » : « Ils sont de plus en plus terribles [...] ils ont beaucoup de caractère, même à 6 mois ». Derrière ces qualificatifs flottants, on entend une tendance des enfants à appréhender l'adulte sur un pied d'égalité, ne voyant plus en lui une figure différente ou ascendante : « ce sont des enfants royaux... Comme s'ils avaient besoin de prendre une place tout de suite ». Présentés comme très éveillés et débrouillards, les enfants sembleraient pour autant « plus immatures, affectivement et psychiquement », cette immaturité se manifestant par exemple dans les difficultés de plus en plus fréquentes de séparation avec leur mère, et appelant une sollicitude individualisée. Cette demande d'attention est nettement repérée par les professionnelles de l'équipement comme venant complexifier l'animation du collectif, d'autant plus que celui-ci est constitué en continu de façon maximale et fluctuante au gré des allers et venues des enfants.

Ces observations professionnelles sont corrélées pour partie à des formes de pressions sociétales venant incidemment peser sur les orientations du développement psycho-affectif des enfants : « on leurs demande tellement d'être le mieux, ils se rebellent » ; « les enfants sont très poussés, les parents sont inquiets, ils rencontrent aussi des problèmes professionnels, financiers... Et en même temps on les surprotège, dans un monde où tout serait merveilleux... ce sont des messages contradictoires, on ne peut pas tout éponger comme ça ». La posture parentale est aussi évoquée comme facteur des problématiques infantiles repérées, sous l'expression partagée des « parents débordés », soit sans limites, sans 'bords'.

Ce débordement se manifesterait premièrement dans leurs relations avec les professionnelles des EAJE, teintées d'exigence rappelant la position de « client » : « les parents, on doit être à leur disposition. Ils voient bien que ça brasse mais on doit être à leur disposition [...] Une maman vient chercher sa fille l'autre jour, qui fait une selle juste à ce moment là... Et elle me la tend pour que j'aie la changer ! ». Il se manifeste aussi dans des demandes de plus en plus importantes d'éducation des enfants, qu'il s'agisse des rythmes de vie, de la propreté ou des interdits : « avant on suivait ce que les parents faisaient chez eux, aujourd'hui c'est nous qui avons à initier l'éducation ».

Le débordement renvoie de plus à la difficulté, lue désormais comme ordinaire pour les parents, de poser des limites à leurs enfants : « ils sont dépassés, ils laissent tout faire [...] une mère arrive, son enfant court dans tous les sens, elle n'arrive pas à le canaliser ; une autre est tapée par son fils, elle lui dit merci et lui fait un bisou... ».

## 4 – Synthèse – La diversité du public : effectivités, moteurs et obstacles

### 41 – Des logiques formelles de l'admission au public effectif accueilli dans l'équipement

La logique d'admission municipale dispose de deux appuis différents :

- ♦ La référence formelle au règlement intérieur qui stipule deux critères principaux de priorité d'attribution : d'une part les situations d'urgence, d'autre part la résidence des familles, ou de leur assistante maternelle, sur le territoire.
- ♦ L'appréciation des personnes composant la commission d'attribution, que prévoit d'ailleurs le règlement en précisant que les admissions dépendent d'un arbitrage, en fonction du nombre et des conditions des disponibilités (âge des enfants selon les sections, durée d'accueil, équipement). Cette conciliation entre offre et demande prend aussi en compte dans les faits les contraintes gestionnaires des équipements, que la commission va tâcher de partager équitablement (par exemple en répartissant les accueils à temps pleins, facteur de stabilité du taux d'occupation, aux différents EAJE). A cette recherche d'adéquation fonctionnelle, s'ajoutent aussi d'autres aménagements, plus subjectifs, prenant valeur de priorités de « bon sens ». Parmi elles des priorités dites d'affectation, soit de choix de l'équipement d'accueil, qui opèrent en fonction de l'interconnaissance existante entre les professionnels et certaines familles, ou par souci de praticité pour les parents. Enfin, une priorité relative se dessine aussi dans l'inclination à privilégier, parmi des demandes d'accueil régulier aux caractéristiques identiques, celles issues de familles « actives », entendues comme en emploi, en recherche d'emploi ou en formation.

Si le premier appui vise la neutralité et l'objectivation du traitement des demandes, notamment dans un souci d'égalité des usagers face au service public, le deuxième met à l'œuvre l'implication subjective des acteurs et de leur jugement, utilisée comme levier de fonctionnement du système d'attribution et autorisée par la « taille de la commune, qui permet de faire de l'individuel ». L'appréciation des situations urgentes, l'équilibre des équipements, l'articulation des différents types d'accueils, la nécessaire optimisation du taux d'occupation et enfin la qualité des relations passées avec les familles sont autant de facteurs dont la prise en considération mobilise la capacité de jugement et de décision des différents opérateurs compétents.

Cette capacité est d'ailleurs sollicitée hors commission pour les admissions en cours d'année, instruites parfois par les directrices elles-mêmes, avec l'aval de leur chef de service, et plus particulièrement pour les attributions d'urgence réclamant une réactivité importante. Parmi celles-ci, les urgences sociales sont particulièrement repérées, en ce qu'elles sont orientées par les services sociaux (un « sésame ») et qu'elles sont très souvent accueillies en sureffectif, sans période d'adaptation : deux causes de complexité pour les professionnelles travaillant auprès des enfants, venant grever des prises en charges réclamant en général une disponibilité individuelle importante.

Ce fonctionnement est en partie attribué au passage à la PSU et à la maximisation du taux d'occupation qui ne permet plus de ménager les creux hebdomadaires d'activité, jusqu'alors mis à profit d'accueils plus laborieux. A ce titre, si le passage au multi-accueil a la faveur des partenaires médico-sociaux, du fait de son ajustement possible à de petits temps de garde hebdomadaires, la logique de performance qui l'accompagne est repérée en même temps comme un défaut.

Parmi les autres éléments perçus comme points de changement du travail figure l'instabilité des groupes d'un jour sur l'autre, dus à la forte demande d'accueils à temps partiel et à la rotation continue des enfants sur un même groupe : la constance est en effet avancée comme soutien à la prise en charge des enfants dans les différentes tranches d'âge, pourtant compromise par la flexibilisation des accueils qui mobilisent les professionnelles dans la relation individuelle, au détriment du groupe. Cette instabilité est compensée par une forte pratique de contractualisation, tant en accueil régulier qu'en accueil occasionnel, censée garantir une stabilité hebdomadaire minimale, qui ne s'avère pas au final contrevenir aux besoins des parents. Des dispositions ont de plus été prises visant à ne pas perturber les moments-clés de la collectivité, et à renforcer la pertinence d'accueil pour l'enfant, en termes d'intégration collective et de respect de ses rythmes : ainsi, l'accueil à la demi-journée termine avant, ou commence après, le repas de midi. Cette règle est toutefois pénalisante en termes gestionnaires puisqu'elle induit 3 h 30 d'accueil maximum à la demi-journée, alors que le calcul d'occupation par la Caf l'estime à 5 heures (la moitié de l'amplitude horaire quotidienne) : à ce titre, sur l'année 2010, le taux d'occupation tel qu'il est calculé par la Caf est de 72 %, alors que celui calculé par l'équipement atteint 84 %.

## 42 – Retour sur les catégories de la politique familiale

### *421 - L'accueil des enfants vivant au sein de foyers monoparentaux*

Dans le système municipal, la monoparentalité n'est pas identifiée comme une situation prioritaire, ni même une problématique en tant que telle : « les difficultés économiques, sociales, l'isolement sont compliqués mais pas la monoparentalité ». Cette configuration familiale est pour autant représentée dans le public de l'EAJE : elle est estimée correspondre à environ 15 % des contrats d'accueils de l'année 2010 (et seulement 5 % en 2009).

En amont de ce statut monoparental, c'est davantage les situations de séparations conjugales en cours, qui interpellent les acteurs rencontrés, pouvant motiver des accueils d'urgence : les demandes de garde imminentes liées à des « crises conjugales » semblent en effet de plus en plus enregistrées par la directrice de l'équipement : « il n'y a pas de problème de parentalité, mais davantage un problème de conjugalité aujourd'hui ». Ce constat est d'ailleurs congruent avec celui de la PMI qui relève un accroissement de ces situations, influant directement sur les enfants, et renvoyant à une forme de « conjugopathie ... le conflit entre un homme et une femme qui déteint sur l'item famille et souvent sur les enfants ; les enfants y sont souvent instrumentalisés, les parents sont incapables de se décentrer du couple, ce qui fait de gros dégâts auprès des enfants ».

Comme dans un certain nombre d'équipements concernés par l'enquête, l'isolement des parents est aussi relevé par les différents professionnels comme un motif courant d'indication vers les EAJE. Il ne s'agit pas tant d'isolement physique que d'une forme de repli sur soi, concernant autant les parents vivants seuls que les couples, mais dont la maternité ou la paternité ne trouve pas d'inscription suffisante dans le fil de leur histoire : « la parentalité s'inscrit dans un héritage familial, quand j'entends : « j'ai cassé avec ma famille », je sais qu'il y aura un problème. On est pas homme ou femme tout seul, on est pas un couple tout seul ».

Symétriquement à cet isolement, les professionnels notent la présence accrue des grands parents et des pères dans la garde et l'éducation des enfants. Toutefois cette présence ne semble pas venir marquer de places différentes entre ces figures adultes. A suivre ces témoignages, les pères seraient en effet plus « présents » que par le passé, mais « moins père », dans le sens où ils « n'incarnent plus l'autorité ».

Les professionnelles font ainsi état d'une 'mono-parentalité' au sens d'une égalisation de places, désormais inter-changeables, entre le père et la mère, qu'elles corrélient avec leurs difficultés éducatives à poser des limites à leurs enfants : « avant les pères, c'étaient l'autorité [...] L'autorité, c'est donner des limites, toujours dire la même chose. Les mères disent non, non, non et puis oui... ». Si les accueils d'urgence semblent plus particulièrement révélateurs de ces phénomènes, les difficultés rencontrées par les professionnelles dans leur travail avec les enfants et les relations avec les parents dépassent ces seules situations et sont décrites comme s'instillant progressivement à l'ensemble du public.

#### *422 - L'accueil des enfants, dont les parents sont en insertion professionnelle*

Au vu des données d'activités 2010, peu précises, il semblerait que les deux tiers des accueils sous contrat concernent des familles actives, le dernier tiers concernant des couples dont un seul des parents travaille (une seule famille complètement inactive est comptabilisée).

Comme évoqué plus haut, si le règlement de fonctionnement ne pose de critères d'admission ou de priorité relatif à la situation des parents au regard du travail, elle peut toutefois venir peser dans les arbitrages au cas par cas entre des demandes aux caractéristiques identiques : cette inclination est présentée comme une « priorité de bon sens » visant le soutien du maintien dans l'emploi, des parents au travail, en formation ou en recherche d'emploi. Les parents sans travail encore effectif sont toutefois présentés comme peu demandeurs de places régulières, c'est-à-dire de plus de 2 jours et demi par semaine ; à moins que leur demande ne fasse l'objet d'une réorientation raisonnable sur ce type d'accueil par le professionnel de centralisation ou du fait des propositions de la commission, réorientations qui n'ont pas été évoquées. On peut toutefois les déduire de certaines observations professionnelles qui corrélient long temps d'accueil, absence d'activité des ou d'un parent, et turbulence ou difficultés d'adaptation de certains enfants : « les enfants ressentent que les parents ne travaillent pas... A un moment donné, il faut mettre des limites ».

Non inscrite au règlement intérieur, à l'instar d'ailleurs de l'obligation d'accueil des enfants de bénéficiaires de minima sociaux en insertion professionnelle, le critère de l'activité vient toutefois ici s'inscrire dans un contexte socio-économique dynamique, au taux d'emploi privilégié, et à la faible représentation de bénéficiaires du RSA (8 % des allocataires, contre 12 à 20 % sur les autres sites de l'enquête). Mais la construction actuelle de logements sociaux sur la commune pourrait venir à termes exacerber les arbitrages.

Relativement aux conditions de travail des familles, l'atypicité principale relevée par les acteurs concerne le travail à temps partiel des mères, éprouvé au travers des demandes d'accueil correspondantes à 0.6 ou 0.8 ETP, de plus en plus importantes. Mais si ces modalités d'emploi concernent effectivement 33 % des femmes salariées sur le territoire, ce phénomène n'y est toutefois pas plus significatif que sur les autres sites de l'enquête, et d'ailleurs en diminution depuis 1999 où il concernait alors jusqu'à 39 % des femmes en emploi.

#### *423 - L'accueil des enfants en situation de handicap*

Si l'accueil des enfants handicapés est mentionné dans le projet social des équipements il n'est pas inscrit dans le règlement intérieur des équipements de la ville avec un indice de priorité, et résulte davantage d'une procédure d'admission normale, avec une attention particulière des acteurs lors de leur décision.

Le volontarisme de la commune doit à ce titre être lu davantage comme une incitation par la mobilisation de moyens supplémentaires (recrutement de professionnelles ou mobilisation du personnel remplaçant, en renfort de l'équipe) que comme une priorisation : « se pose alors la question de modalités particulières à trouver, permettant le suivi particulier de l'enfant sans remettre en cause le fonctionnement collectif et les conditions d'accueil des autres enfants [...] impliquant des apports complémentaires en terme de formation et parfois le renfort des équipes » .

Au sein de l'équipe professionnelle, la question de l'accueil d'enfants handicapés, qui concerne environ un accueil par an, est reconnue comme faisant partie de l'activité normale et ne fait pas l'objet de lecture particulière. Le handicap recouvre cependant un ensemble de situations différentes les unes des autres, n'ayant pas la même incidence sur les pratiques : « les enfants hypotoniques, myopathes... ou qui ont un appareillage, et pour qui il faut plus de « manutention, il faut les porter ». La question ainsi déployée ne pose pas comme problématique le handicap lui-même, mais sa nature et la mobilisation des professionnelles qu'il peut induire dans certaines situations : « Ça dépend du handicap. Quand il y a des traitements médicaux c'est plus délicat ».

La circonspection de l'équipe à évoquer le handicap comme constitutif d'un public à part se retrouve aussi à l'occasion des éventuels repérages en cours d'accueil, qui embarrassent les professionnelles, « réticentes à faire du dépistage trop tôt. On ne supporte pas de dépister le handicap, on n'a pas envie de le dire ; on se décharge sur la psychologue et le pédiatre ». Cette réticence est présentée comme un refus de l'étiquetage : « il y a des enfants heureusement qu'on ne sait pas, on leurs fiche la paix, on ne fera rien de toute façon, et accompagner le diagnostic, c'est pas facile ». La directrice émet d'ailleurs des réserves sur le dépistage précoce dans les équipements petite enfance. Elle souligne une tendance des professionnelles à être trop attentives à ces situations : « des fois on cherche des poux sur la tête ».

## MONOGRAPHIE N° 4

### Un équipement municipal qui ménage son identité de halte-garderie

#### 1 – Présentation de l'équipement

##### 11 – Les grandes caractéristiques de l'EAJE

L'équipement est une halte-garderie gérée par les services municipaux, disposant d'un agrément de 30 places, dont 2 prévues pour les accueils d'urgences. Comme l'ensemble des haltes garderies de la commune, il est ouvert de 8 h 45 à 12 h 00 et de 13 h 45 à 17 h 45. Du fait de la fermeture en milieu de journée, l'occupation des places est donc calculée à la demi-journée. Les enfants présents le matin sont d'ailleurs souvent différents des enfants accueillis l'après-midi.

L'accueil est limité à 5 demi-journées par semaine, et a été fréquenté par plus de 150 enfants en 2010. Il n'est pas divisé en sections différentes, mais des petits groupes sont créés en fonction des activités réalisées chaque journée.

##### 12 – Le contexte communal de l'offre d'accueil

Treize structures assurent, sur le territoire de la commune d'implantation, l'accueil collectif des enfants de moins de trois ans, réparties dans 4 crèches collectives dont une hospitalière (340 places), 2 multi accueils (58 places), 6 haltes garderies (130 places), et une crèche familiale de 90 places. Au total, la ville compte donc 618 places d'accueil ETP en EAJE.

Aux côtés de ces équipements, travaillent de plus 120 assistantes maternelles, dont 25 sous l'égide du Relais Assistantes Maternelles.

	Nombre de places ETP potentielles	Nb de places potentielles pour 100 enfants de moins de 3 ans
Capacité potentielle d'accueil des EAJE (collectif, familial)	618 places	25,75 %
Halte Garderie	130	5,4 %
Multi-accueil	58	2,4 %
Crèche collective	340	14,1 %
Crèche familiale	90	3,75 %
Capacité potentielle d'accueil des assistantes maternelles <sup>329</sup>	360 places	15,00 %

Les équipements gérés par la ville fonctionnent avec des temps d'ouvertures « traditionnels » dans le sens où les crèches sont ouvertes de 7 h 00 à 19 h 00, les multi-accueils de 7 h 00 à 18 h 00 et les haltes garderies de 8 h 45 à 12 h 00 et de 13 h 45 à 17 h 45.

<sup>329</sup> En estimant la capacité à 3 places par assistante maternelle

## 13 – La situation territoriale<sup>330</sup>

La garderie est implantée sur une ville moyenne de 65 000 habitants, dont la population augmente très faiblement depuis 1975, du fait de fortes sorties migratoires venant contrebalancer une natalité dynamique quoiqu'en léger déclin. Pôle économique du bassin de vie, ce territoire est pourtant situé dans la zone la plus fragilisée de la région et fortement touchée par le chômage : 20 % de la population active est en demande d'emploi.

L'activité féminine y est parmi les plus basses de l'échantillon (64 %); elle est de plus marquée par une forte inégalité de genre, que l'on retrouve aussi au niveau du taux d'emploi (57 % de moyenne, 52 % concernant la population féminine). Le travail à temps partiel, qui concerne plus de 21 % des salariés, touche 34,7 % des femmes.

La population se caractérise enfin par un niveau de ressources modeste, de 15 900 euros annuels médians par UC, qui se répartit avec une certaine hétérogénéité entre les ménages (rapport inter-décile de 7,2). Plus de 21 % des allocataires Caf vivent du RSA ; 27 % disposent d'un budget, constitué au moins pour moitié de prestations sociales (deuxième taux le plus important sur l'ensemble des sites concernés par l'enquête).

Le quartier sur lequel est implanté l'équipement est quant à lui décrit comme culturellement et sociologiquement mixte, mêlant logements pavillonnaires et habitat social. Initialement quartier d'habitat individuel, il a connu en 15 ans d'importantes évolutions, du fait notamment de l'arrivée de familles migrantes. Le nombre de ménages avec des difficultés, notamment économiques, a, peu à peu augmenté et le quartier s'est progressivement paupérisé. Cette paupérisation, selon les professionnels rencontrés, ne paraît pas jusqu'ici peser sur la qualité de vie et l'équilibre existant entre les différentes populations qui l'habitent.

## 2 – Logiques d'admission et publics accueillis

### 21 – La demande d'accueil

#### *211 - Les modalités d'enregistrement de la demande*

Sur la ville, toutes les demandes d'accueil sont adressées directement aux équipements et alimentent une liste qui est ensuite centralisée. Les attributions sont organisées à partir de cette liste d'attente qui prend principalement en compte la date de la demande. Il n'y a pas de condition d'admissibilité des demandes, mis à part le lieu de résidence sur la ville ou sur certaines communes limitrophes.

Pour la halte-garderie qui nous intéresse, la demande mais aussi son instruction se font auprès de la directrice ou d'un autre membre de l'équipe, à l'occasion d'un rendez-vous de préinscription lors duquel un dossier est ouvert. Il contient des éléments administratifs et d'autres relatifs au suivi médical de l'enfant (feuille d'imposition, n° allocataire Caf, justificatif de domicile, livret de famille, certificat médical, carnet de santé).

En tant qu'il s'agit d'une demande de halte-garderie, limitée en nombre d'heures d'accueil sur la semaine, il n'est pas demandé aux parents, à ce stade de la procédure, d'exprimer leurs souhaits relatifs aux créneaux ou modalités particulières d'accueil de leurs enfants.

<sup>330</sup> Cf. Tableau de synthèse des indicateurs utilisés, par équipement, annexe 1

De façon générale sur la ville, les demandes parentales sont perçues comme portant essentiellement sur l'accueil collectif. Le coût en est un premier facteur, les parents l'estimant moindre que celui d'une garde individuelle. Un argument de sécurité et de qualité de la prise en charge est aussi avancé par les familles, qui accordent une confiance plus grande aux professionnels travaillant en équipe: « c'est un changement philosophique vis-à-vis de la collectivité qui s'amorce au début des années 2000 ».

Les haltes-garderies pour leur part accueillent les enfants dans une limite de cinq demi-journées par semaine, et ferment entre 12 heures et 14 heures, ce qui implique qu'elles ne répondent pas à une demande majoritairement liée à l'activité professionnelle des parents. Pour les familles où les parents exercent chacun une activité professionnelle à temps plein, cette possibilité d'accueil doit être nécessairement couplée à d'autres modes de gardes. Bien que rares, ces situations ont pu se rencontrer, certains parents qui travaillent fréquentant par exemple deux haltes-garderies pour compléter les temps d'accueils disponibles dans chaque équipement.

Ce sont davantage les parents n'occupant pas d'emploi qui sont les principaux utilisateurs de la halte-garderie. Deux parents rencontrés, enseignant d'une part et médecin de l'autre, sont effectivement en congé parental, présenté comme choisi au bénéfice de leur attachement maternel, et de l'allaitement à long terme de leurs enfants : « je suis en congés prolongés car mes enfants se suivent les uns derrière les autres, mais j'en profite bien ; je n'aurai pas de regret quand je reprendrai le travail ». La garderie apparaît dès lors tout autant comme un moyen de garde ponctuel qu'un moyen de socialisation de l'enfant : « à la maison, je pense que ce n'est pas une bonne chose pour elle, elle ne me lâche pas, elle me suit partout, elle est collée à moi, et dès qu'il y a d'autres enfants elle se détache ». Cet objectif de socialisation de l'enfant, pouvant finaliser des orientations des services médico-sociaux du territoire, est à rapprocher de la volonté de faciliter l'intégration à l'école. Cet argument trouve un écho dans les propos de cette maman qui avait confié la garde de son premier enfant à une assistante maternelle, mais qui observe que « l'arrivée à l'école a été rude, car mon fils était dans un microcosme avec trois ou quatre enfants, avec deux, trois limites, mais comme à la maison ; il a des difficultés à supporter les contraintes ».

La proportion notable de familles migrantes résidant sur le quartier n'est pas sans effets sur la fréquentation de la halte-garderie. Pour des femmes n'ayant pas culturellement l'habitude de se séparer de leur enfant aux premiers âges de la vie, l'accueil de leur enfant en halte-garderie n'est pas une priorité, ce qui entraîne une moindre fréquentation des enfants de moins de deux ans et un niveau d'activité cyclique. La fréquentation de l'équipement s'articule à sa « notoriété » auprès des mères de familles qui se fait par « le bouche à oreille ». Le taux d'occupation de l'équipement est directement induit par cette « mécanique sociale ». Quand un groupe d'âge intègre l'école, la courbe de fréquentation baisse brutalement et il y a un temps de latence pour que « le bouche à oreille » vienne réinscrire les plus jeunes par le biais des familles ayant déjà eu un enfant gardé.

L'accueil des enfants handicapés dans l'établissement s'adosse quant à lui à un partenariat solidement installé entre la CAMSP et les EAJE de la ville : « de manière informelle, il y a toujours eu des accueils d'enfants handicapés ». Ce travail en partenariat porte essentiellement sur des enfants de 1 à 3 ans et se forge davantage avec les haltes-garderies qu'avec les crèches : « dans les crèches il faut que les deux parents travaillent, et quand un enfant a un handicap, bien souvent sa mère suspend son activité professionnelle jusqu'aux trois ans de leur enfant, et peu d'entre elles reprennent le travail. De plus, pour ces enfants les accueils à temps plein ne sont pas toujours opportuns, les besoins se situent davantage en terme de 2/3 demi-journées par semaines... ». En règle générale le CAMSP prend directement contact avec les directrices des équipements, et n'a pas de lien formalisé avec le service petite enfance de la ville.



## 22 – Critères formels de l'admission

### *221 - Hiérarchisation théorique des priorités*

Les conditions d'admission ne sont pas les mêmes concernant l'accueil occasionnel et l'accueil régulier. Concernant l'accueil régulier, en crèche collective ou sur les deux multi-accueils de la ville, un certain nombre de critères permettent de prioriser l'attribution des places :

- L'activité professionnelle du parent vivant seul ou des parents vivant en couple ;
- L'ancienneté de la demande d'accueil de l'enfant ;
- Le lieu de résidence, soit prioritairement la ville, ainsi qu'une autre commune limitrophe pour les habitants de laquelle 1 place sur 6 est réservée.
- Les fratries, ce critère ne valant que si un enfant est effectivement présent dans un équipement, lorsque la demande d'accueil d'un puiné est formulée : « on ne demande pas aux familles d'aller sur deux sites » ;
- L'adéquation entre l'offre disponible et les demandes : cette dimension de l'adéquation s'impose au besoin au critère d'ancienneté.

Par ailleurs, un critère de territorialité intervient aussi dans l'arbitrage : en première intention, l'équipement au sein duquel les parents ont déposé leur demande sera le lieu d'admission des enfants. A défaut, les attributions prennent en compte la proximité du domicile ou du trajet domicile/travail des parents.

Concernant l'accueil en halte-garderie aucun critère formel ne vient hiérarchiser les demandes, considérées toujours satisfaites d'une manière ou d'une autre.

### *222 - Origines et justifications des critères existants*

La politique d'accueil régulier de la ville accorde une prévalence aux enfants des parents qui exercent une activité professionnelle, s'inscrivant en cela dans la tradition de l'histoire des crèches. Parallèlement, la ville ne conduit pas de projet particulier en direction des ménages perçus comme en difficultés, en ce qu'ils ne formuleraient pas de demande d'accueil : « nous n'avons pas d'information, les gens en situation de précarité n'ont pas les moyens de nous confier leurs enfants, ils s'arrangent surtout avec le voisinage ». Ce déficit d'information ne permet pas, selon la ville, de construire une politique dans leur direction. Cette population pourrait être plus présente dans les haltes-garderies qui « touchent un peu toutes les familles ».

Cette attention privilégiée à l'égard de la demande exprimée est associée par certains acteurs à une évolution notable du rapport des usagers aux services publics depuis une quinzaine d'année : « aujourd'hui quand l'usager paye ses impôts, il considère que la collectivité doit prendre en charge tous ses problèmes. C'est un grand changement. Il veut des réponses de la collectivité, et des réponses de proximité. Ce changement philosophique participe à l'évolution de la fonction politique ; un euro, vous voulez savoir à quoi ça sert. L'homme politique n'est que le reflet de cette évolution, c'est un écho. Dans le mandat, il faut inscrire des réalisations, l'usager devient porteur des contraintes du politique, l'usager/individu fait la politique de demain. Il veut que les réponses viennent tout de suite. L'horizon du politique c'est le mandat. On demande au politique un rôle de magicien : 'Je ne peux pas répondre à tout '- 'Peut importe répondez moi à moi !' ». Cette exigence « nouvelle » de satisfaction matérielle semble pouvoir être lue comme un levier à la logique de réponse immédiate, au détriment de projets visant une demande moins lisible.

La ville est toutefois en réflexion sur un projet de circulation d'un « bus à impérial », avec itinéraire programmé dans les différents quartiers de la ville. Ce bus développerait une action d'accueil des parents, de conseils et d'orientation : « pour faire 'sortir' les familles en difficultés, avec les gamins (...) Il faut que nous touchions tout le monde, que chaque enfant puisse avoir accès à tout en matière d'accueil, de sport, de culture... ».

## **23 – La décision d'admission en pratique**

### *231 - La procédure d'admission*

Concernant les demandes d'accueil régulier, elles sont examinées par une commission d'attribution réunissant les responsables des équipements, le chef de service petite enfance ainsi qu'un élu. Cette commission se déroule toutes les six semaines et environ 20 demandes d'accueils sont examinées ou réexaminées à chaque commission, même si le principal des attributions est prononcé en fin d'année scolaire.

L'attribution des places en haltes-garderies ne relève pas de cette procédure, mais est administrée directement au niveau des équipements par les directrices : les admissions se dispersent davantage sur toute l'année, au gré des demandes, même si leurs temps forts se situent en fin d'année scolaire pour le septembre suivant, et au début du printemps (à l'occasion de l'arrivée des beaux jours ou proximité de l'entrée en maternelle). Les modalités d'inscriptions sont décrites par les parents rencontrés comme étant « simplissimes » et les délais d'attente relativement brefs : une semaine de délai entre le dépôt de sa demande et l'accueil effectif de son enfant pour l'une, deux semaines pour l'autre.

### *232 - L'application des critères d'attribution et les ressorts de leur ajustement informel*

La difficulté majeure que rencontrent les membres de la commission municipale réside dans l'insuffisance de places mobilisables au regard de la demande globale, malgré l'offre assez privilégiée dont dispose la ville comparativement à d'autres sites concernés par l'enquête. La pression de la demande s'exprime notamment au travers de réseaux parallèles à la commission, et notamment dans le cadre des permanences des élus. Les acteurs en charge de la gestion des places d'accueil se présentent à ce titre comme vigilants quant au développement d'une politique de « passe droit », qui enrayerait le système d'attribution.

Les « cas spéciaux », pour employer la terminologie qui nous a été proposée, font l'objet d'une attention particulière, bien que non inscrite en termes de politique générale. Ces situations comprendraient les ménages en difficultés financières, les familles monoparentales, les indications de crèche de la PMI, ou encore la question du handicap des enfants.

Concernant l'admission en halte-garderie, la directrice rappelle qu'« il n'y a pas de critères de priorité dans les textes ». Dans les faits, différents indicateurs sont cependant pris en compte pour combiner les attributions entre elles : l'âge de l'enfant au regard de l'équilibre du groupe unique et du respect des taux d'encadrement ; les horaires demandés ; le nombre de séquences d'accueil chaque semaine. L'ensemble de ces indicateurs qui définit la demande des parents est mis en perspective avec les possibilités réelles d'accueil : « toutes les personnes ont une réponse positive, si elles rentrent dans le cadre : horaires, adaptation obligatoire, nombre de séquences réalistes... On jongle entre les diverses contraintes et l'équilibre de l'établissement ».

Cette combinaison est garantie notamment par l'ajustement des temps d'accueil hebdomadaires proposés : celui-ci était jusqu'en 2007 limité à seulement 3 demi-journées par semaine, puis augmenté à 5 suite à la demande de la Caf. Pour autant, la directrice continue d'afficher un temps d'accueil maximal de trois demi-journées : « je préfère dire aux familles qu'elles peuvent avoir 3 demi-journées et ponctuellement plus si elles ont besoin, car le principe de la garderie est aussi d'être ouverte à un maximum de familles. On veut garder cette identité ».

Certaines situations appellent aussi une attention privilégiée de la directrice : les ménages en situations de crise familiale, les foyers monoparentaux, les familles orientées par la PMI ou par le CAMSP, qui représentent environ 6 % des enfants effectivement accueillis. Ce pourcentage fluctue et à certaines périodes la directrice peut-être amenée à refuser ces admissions pour préserver l'équilibre de l'établissement. En effet, ces parents « obligés », peuvent être, selon la directrice, des interlocuteurs difficiles et nécessiter un contexte d'accueil privilégié : « varier par exemple le nombre de l'effectif selon les enfants accueillis ».

### *233 - Les modalités d'accueil*

L'attribution d'une place dans la structure enquêtée, relève de trois types d'accueil possibles :

- Les accueils occasionnels ponctuels, non contractuels : une fois inscrites, les familles formulent directement leur souhait de créneaux d'accueil auprès de la halte garderie, d'une semaine sur l'autre. Ces accueils occasionnels ont pour fonction de permettre à l'enfant de s'éveiller à une première socialisation et une première séparation d'avec sa mère.
- Les accueils occasionnels réguliers, non contractualisés eux-aussi, sont les plus nombreux et ils concernent des enfants pour lesquels les parents demandent des temps d'accueil fixes sur l'année, mais sans garantie contractuelle.
- Les accueils occasionnels contractualisés permettent aux parents de demander au maximum un mi-temps d'accueil, soit 5 demi-journées par semaine. Cette configuration est la seule qui garantisse aux parents une place dans les termes du contrat et concernent environ 20 % des accueils. Ils sont utilisés par les parents contraints à la régularité (activité professionnelle, cours de français, etc...).

La directrice note qu'à l'usage les accueils non contractualisés ont tendance à être réguliers, les parents demandant d'eux-mêmes des jours et créneaux à peu près identiques chaque semaine. La différence principale entre l'accueil contractuel et non contractuel réside dès lors essentiellement dans la souplesse financière que le second procure, les familles ne payant que les heures effectivement utilisées.

A ces trois types principaux d'accueil viennent aussi s'ajouter les accueils dits « intermédiaires » qui présentent la particularité de venir s'adosser au « manque de place des crèches ». Les accueils intermédiaires concernent en effet des enfants en liste d'attente dans un contexte de reprise d'activité professionnelle de leur(s) parent(s). La durée maximale de l'accueil des enfants est de 3 mois. Dans cette configuration, les temps pleins sont possibles mais sans prise de repas puisque la structure est fermée entre midi et 14 heures.

La logique de fonctionnement de la halte-garderie implique l'absence de liste d'attente, puisque toutes les demandes sont satisfaites quitte à être ajustées en termes de jours d'accueil et de durée. Hormis certaines périodes de forte fréquentation, et notamment à partir du printemps durant lequel la directrice peut refuser certaines orientations PMI, il semblerait que la garderie connaisse une certaine disponibilité qui invite d'ailleurs les services médico-sociaux à lui adresser plus particulièrement leurs familles : « les places en crèches sont contractualisées et concernent les parents qui travaillent et qui font accueillir les enfants pour une durée supérieure à un mi-temps. Les contraintes de taux d'occupation de 70 % dans les crèches et les multi-accueils poussent à cela, aux contrats et à temps plein. Si on n'avait pas ces places réservées, de type halte-garderie sans contrat, on n'y arriverait pas. La halte-garderie a un fonctionnement plus souple, ce qui nécessite un travail d'organisation plus important, mais aussi des temps importants consacrés à l'accueil des enfants et des parents ».

### **3 – Pratiques d'accueil au quotidien : évolutions et remaniements des publics accueillis**

#### **31 – Les grandes formes de l'organisation du travail**

##### *311 - Composition de l'équipe professionnelle et répartition des fonctions*

L'encadrement des équipements de la ville est assuré par des personnels diplômés : « on est au 'top' des normes de la PMI, au niveau de la qualification. Chaque équipement a pour responsable une puéricultrice ou une éducatrice de jeunes enfants et les équipes sont composées d'auxiliaires de puériculture et d'éducatrices de jeunes enfants ». Les personnels de remplacement sont recrutés par ailleurs avec le CAP Petite enfance. L'équipe de la halte-garderie est quant à elle composée de 5 professionnelles à temps plein, qui toutes interviennent auprès des enfants : au côté d'une directrice et d'une directrice-adjointe travaillent deux auxiliaires de puériculture et un CAP Petite Enfance, dont le temps de travail est entièrement dédié à la prise en charge des enfants, à l'accueil des parents quand ils viennent déposer ou chercher leur enfant, ainsi qu'aux tâches matérielles : permanence téléphonique, vaisselle, ménage, lessives qui participent latéralement de la prise en charge. Tout le monde, directrice comprise, est inscrit à tour de rôle. L'équipe s'étoffe de la présence d'une infirmière trois demi-journées par semaine.

Ces jeunes professionnelles évoquent un climat de travail satisfaisant, mais alourdi par une rotation importante des postes induite par les congés maladie ou maternité, ainsi que par les déplacements de personnel sur les différents EAJE de la Ville : à titre d'exemple, une professionnelle qui déjà remplace un agent en arrêt, vient d'être appelée sur une autre crèche pour quelques jours. A chaque mouvement, un temps plus ou moins long, plus ou moins conflictuel est nécessaire pour retrouver un équilibre de travail. Cette instabilité des personnels est perçue comme une difficulté qui pèse à la fois sur les relations entre les professionnelles et sur la qualité de la prise en charge des enfants qui, très nombreux au total, nécessitent une connaissance particulière. L'instabilité de l'équipe est dès lors considérée comme une source de stress et de fatigue.

Une réunion d'équipe fonctionne sur un rythme d'environ 1 fois par mois (activités, prises en charge des enfants ; organisation du travail). Cette réunion privilégie toutefois les questions pédagogiques. Elle est doublée d'une rencontre avec la psychologue : celle-ci intervient sur toutes les structures de la ville et de fait dispose de peu de temps à consacrer à chacune des équipes. Au sein de la halte-garderie, elle intervient en moyenne une à deux fois par semestre. Son travail prend principalement la forme d'une supervision.

### *312 - Actualité et évolutions de l'exercice des fonctions de direction*

Comme mentionné précédemment, la directrice et la sous-directrice participent activement à l'accueil des enfants. La directrice est éducatrice de jeunes enfants de formation et son temps de travail se partage entre la prise en charge des enfants et la gestion de l'équipement pour laquelle un forfait de 7 heures hebdomadaires lui est affecté. La part de son temps consacré aux fonctions administratives est donc très réduite, bien que le forfait de 7 heures hebdomadaires affecté aux tâches de gestion semble insuffisant pour ces professionnelles qui nous disent utiliser fréquemment le temps de pose du midi pour « éponger » le travail administratif en retard :

« L'administratif prend de la place de plus en plus importante dans notre travail et il y a un vrai esprit managérial avec une logique de rentabilité ». Toutefois la directrice ne connaît pas précisément la structure financière de l'équipement, ni les taux d'occupation, ou le nombre d'enfants accueillis sur un exercice. Elle n'a pas non plus la maîtrise des mouvements de personnels et des recrutements, y compris les remplacements, dont la gestion est centralisée au niveau de la ville. La stabilité des personnels dans chaque équipement est tributaire de l'ensemble.

La fonction de direction dans l'équipement donne une large priorité à la prise en charge des enfants, jusque dans un partage des tâches qu'on peut qualifier d'égalitaire avec les autres agents. Cette présence importante auprès des enfants permet de garantir un ratio d'encadrement de 1 adulte pour 6 enfants. L'équipe de direction se présente en cela, pour employer une formulation approximative, comme une direction « technique de terrain », dont les principaux axes de travail sont la prise en charge des enfants, la régulation des relations entre l'équipement et les familles, avec en arrière plan une préoccupation forte des conditions de l'exercice professionnel et du climat de travail. Leur autorité dans ces domaines semble être tout à fait reconnue par les différents membres d'une équipe où la directrice tient une place de « référence » indéniable.

### *313 - La dynamique des pratiques d'accueil des enfants*

Les journées, en dehors des temps consacrés aux siestes, changes, et à la collation sont fortement structurées autour de jeux libres, à l'intérieur de l'équipement ou dans le jardin. Ces sorties à l'extérieur sont tributaires du nombre d'enfants et notamment du nombre de bébés. Les jeux et les activités sont proposés aux enfants qui peuvent les choisir : « on n'impose jamais, ça ne sert à rien, ça doit être un plaisir ». Cela dit, parfois les professionnelles imposent des activités comme les temps des chansons « car ce temps est aussi un apprentissage : apprendre à écouter les autres... ». Ce temps, systématique après la collation, est aussi apprécié des enfants : « la chanson permet de sortir aussi de la timidité à certains enfants discrets car ils chantent, ils connaissent les chansons ».

Tous les nouveaux accueils font l'objet d'une période d'adaptation des enfants quelque soit le mode d'accueil demandé. Cette période d'adaptation, qui peut durer de deux semaines à un mois, se structure en plusieurs séquences de prise en charge des enfants : 2 séquences de 30 minutes ; puis deux séquences de 1 heure ; et enfin deux séquences de 2 heures.

La période d'adaptation vise à habituer l'enfant à son nouvel espace de vie, mais aussi à soutenir le processus de séparation entre l'enfant et ses parents, en premier lieu sa mère. Ces temps d'adaptation peuvent s'avérer délicats. Pour certains partenaires, la période d'adaptation telle qu'elle est préconisée dans les EAJE est jugée parfois trop longue : « elle s'étale sur une durée allant parfois jusqu'à un mois, durant laquelle l'enfant est accueilli sur des temps courts (...) Si l'adaptation continue tant que l'enfant pleure, cela ne facilite pas forcément la séparation, car alors, la mère reviendra, donnant à chaque fois le signal à l'enfant qu'elle est à sa disposition lorsqu'il pleure... ».

Inversement pour les personnels de la halte garderie, le temps d'adaptation est jugé parfois trop court pour permettre cette séparation. Cette question de la séparation est un « enjeu » majeur, de la lecture que font les professionnelles de la finalité de leur travail et des difficultés qu'elles rencontrent. Les maîtres mots de ce travail sont d'ailleurs « socialisation » et « séparation ». Si la socialisation semble facile à mettre en place, dans la mesure où elle dépend directement des actions d'éveil et de la vie de groupe au sein de l'équipement, la dimension de la séparation est plus délicate à manier, dans la mesure où elle implique un positionnement aussi bien avec les enfants qu'avec leurs parents. S'il est courant d'entendre dire que les enfants doivent se séparer de leurs mères, la difficulté semble davantage ici être enregistrée du côté de celles-ci : « les séparations sont douloureuses pour ces mères qui ne travaillant pas, perçoivent cette garde comme un évitement de leur devoir de mère au foyer, elles culpabilisent. Mais l'enfant a besoin de se séparer et elles aussi, elles ont besoin de temps pour elles ; ce temps pour elles leur fait du bien ainsi qu'à toute la famille. Il s'agit aussi que l'enfant ait un lieu pour lui qui soit un lieu vers l'extérieur ». Les lieux d'accueils parents enfants sont d'ailleurs aussi investis de cette fonction de première séparation et de socialisation de l'enfant : « il s'agit de créer un lieu autre que celui familial. On constate des évolutions en termes de socialisation, au début certains enfants restent dans un périmètre de sécurité, près de la maman, et ils s'approprient peu à peu le lieu et l'espace. C'est une séparation sans brusquer ». Cette prise de distance semble intimement liée par l'équipe à la question de l'attachement, comme préalable à toute possibilité de séparation : « La question de la séparation est importante mais avant il y a la question de l'attachement ; l'enfant doit se sentir suffisamment en sécurité pour pouvoir se séparer ».

## **32 – Les catégories de lecture des publics issues des pratiques professionnelles**

### *321 - Du public de l'urgence, au public ordinaire*

Les enfants accueillis suite à une orientation de PMI sont présentés par les professionnelles comme mobilisant « un accompagnement plus compliqué à gérer ». Les professionnelles évoquent la barrière de la langue, aussi bien avec les enfants qu'avec leurs parents, ainsi que les coutumes différentes, les « façons de faire » dans l'éducation, la relation mère/enfant. Dans un autre registre, elles évoquent aussi « ces familles à qui on ne laisse pas le choix », ce que nous pouvons entendre comme les orientations en lien avec la protection de l'enfance : « parfois on sait que l'enfant vient de la PMI, mais pas pourquoi. Ces familles sont prioritaires dans la mesure du possible, car parfois la PMI envoie une famille mais celle-ci ne suit pas, elle vient pendant quelques temps puis arrête ». Autant de facteurs qui peuvent venir faire obstacle à la prise en charge des enfants quand ils sont trop nombreux dans ces cas de figure.

Les haltes-garderies semblent jouer en quelque sorte un rôle d'appui indirect aux parents, par le fait même de recevoir leurs enfants, inscrivant ces accueils dans une logique de prévention. Ils fournissent aux enfants l'occasion de faire les premiers pas d'une socialisation qui semble peiner à s'inscrire dans certaines économies familiales : « c'est un lieu où l'enfant apprend des règles, le vivre ensemble ». L'équipe devient en cela un interlocuteur important pour des parents présentés comme « déboussolés » : « c'est différent de la PMI où elles vont juste pour des questions de santé. Très souvent les mères n'osent pas reconnaître qu'elles sont en difficultés, alors que le groupe permet de le dire. C'est surtout pour le premier enfant que les mères sont en difficultés bien que la venue d'autres enfants pose également d'autres questions. Les Auxiliaires de Puériculture ramassent les mamans car elles les voient fréquemment et dans un cadre non médical ».

La PMI soutient de son côté que ce travail est devenu une nécessité pour la prévention maternelle et infantile, que les haltes-garderies assurent peut-être à défaut d'une suffisance de Lieux Accueil Parents Enfants : « il faudrait qu'il y ait des lieux d'accueil qui soient des lieux ressources pour le parent. Aujourd'hui c'est le personnel des haltes garderies qui le fait. Les premiers mois de l'enfant, il y a beaucoup de détresse des mères ». L'accueil des parents représente dès lors progressivement un temps considérable à prendre en compte dans le travail quotidien. Mais ce temps ne semble pas, au fil des discours, concerner uniquement les familles de l'urgence sociale ; à ce titre, les parents dans leur ensemble semblent de moins en moins assurés dans l'éducation de leur(s) enfant(s), quels que soient leur milieu socio-économique ou leur repérage médico-social : « les familles qui travaillent culpabilisent et ne veulent pas s'opposer aux enfants, elles oublient que pour passer des bons moments il faut à certains moments mettre des limites... Et les familles qui sont en difficultés sociales vont aussi chercher la facilité pour les enfants, et après c'est un engrenage. Partout il y a des parents qui sont complètement perdus ».

Pour les professionnelles, la place des enfants dans les familles, mais aussi plus largement dans la société s'est considérablement modifiée. Cette modification concernerait avant tout la posture parentale, avec l'introduction de l'idée de laisser-faire qui est décrite comme une mauvaise compréhension des travaux de Françoise Dolto : « les parents n'osent pas dire non à leurs enfants. Du coup les structures doivent faire ce qui ne se fait pas dans les familles, les apprentissages de base. Les parents sont perdus, ils attendent que les haltes-garderies fassent à leur place. Quand on leur dit 'c'est vous les parents', ils répondent qu'ils ne supportent pas de voir leur enfant pleurer et appréhendent qu'il leur dise non ». Cette évolution de la société « où l'on pense que l'on peut tout faire », serait venue déstabiliser la fonction parentale, notamment dans ses dimensions d'autorité et de savoirs, les deux venant s'articuler étroitement : « la question de l'autorité a toujours été présente, mais les problématiques se multiplient, en termes de nombre d'enfants concernés. Il y a des familles qui n'ont pas conscience des difficultés de leur enfant en collectivité, comme si il n'y avait pas de lien entre la question de l'autorité et du vivre ensemble ; à quoi servirait l'autorité alors ? ».

La question du soutien à la parentalité qui est une préoccupation affichée des professionnelles, prolonge donc celle de la séparation. Ce travail est transcrit dans l'équipe en termes de guidance parentale : « les parents donnent du travail. Cela dépend des parents, certains ne savent pas dire non, d'autres sont demandeurs de conseils, posent des questions auxquelles nous ne savons pas toujours répondre ... Les familles ont perdu ce qu'est l'essence d'être parent. Ils ne se font plus confiance et ne savent pas faire parfois, malgré une diffusion d'informations via internet notamment car elles sont contradictoires. Ils ont peur de traumatiser l'enfant, des difficultés à le voir pleurer, peur d'être de mauvais parents ». Nombre de parents sont ainsi repérés dans une position que nous pouvons d'une certaine façon nommée de craintive à l'égard de leurs enfants : « ils ont peur du conflit avec leurs enfants et l'exigence des parents s'est déplacée des enfants aux équipements ».

Cette exigence parentale vis-à-vis de la halte-garderie est présentée comme redoublée par rapport aux crèches, dans la mesure où les enfants y viennent moins longtemps dans la semaine: « certains parents refusent que leur enfant fasse la sieste, de peur que leur enfant ait des difficultés à s'endormir le soir, alors que l'on voit que l'enfant est fatigué... Il y a aussi des parents qui pensent que l'enfant doit profiter au maximum de la halte-garderie en s'amusant, ils paient, c'est une prestation ... Il y a une mère, il faudrait proposer à son enfant d'aller au pot tous les ¼ d'heures».

Les professionnelles notent que le déplacement de la posture parentale produirait un effet sur la place des enfants : « la place de l'enfant s'est modifiée, leurs comportements aussi. Ils nous crachent dessus ». Les professionnels s'accordent à repérer une précocité des enfants, précocité de l'autonomie et précocité de l'opposition, ainsi qu'une prégnance des comportements agressifs qui rentrent en conflit avec une demande affective massive à l'égard des adultes. Cette observation générale est tempérée par une certaine hétérogénéité des enfants qui restent « différents, chacun va à son rythme ».

De façon générale, les difficultés que rencontrent les professionnelles avec les enfants qui leurs sont confiés porte sur une mobilisation accrue au niveau de la relation et de la prise en charge individuelle, ainsi que sur la contenance du groupe. Cette mobilisation est bien tolérée quand il s'agit d'un enfant porteur d'un handicap, dans la mesure où elle trouve d'emblée sa justification, il n'en va pas de même quand cette mobilisation est liée aux comportements désordonnés et opposants d'enfants repérés comme sans limites : « le groupe est parfois difficile à gérer, ils s'excitent mutuellement, il faut séparer le groupe dans ces cas... Il y a des enfants avec lesquels il y a parfois besoin d'être 1 adulte pour 1 enfant du fait de son comportement ».

Le terme de « troubles » est plusieurs fois évoqué. Ce vocable est toutefois considéré comme un mot fourre-tout par la psychologue attachée à l'équipement : « ces troubles du comportement peuvent relever de difficultés éducatives ou être d'ordre psychique ; et c'est là une difficulté pour les professionnelles ». Une difficulté d'autant plus importante que l'intervention de la psychologue au sein de l'équipement reste assez rare et limitée à la rencontre des seules professionnelles : « l'idéal serait que la psychologue puisse aussi faire de l'observation des enfants ».

### *322 - Les enfants en situation de handicap*

La présence d'un handicap est elle aussi considérée comme un facteur de mobilisation importante du temps de travail des personnels. Exemple nous est donné d'une enfant épileptique présentant un retard moteur : « elle restait 2 heures ; deux professionnelles dont la directrice se relayaient pour l'accueillir 1 heure chacune ; c'était une épilepsie qui se manifestait par des absences, il fallait la surveiller sans cesse ».

Une autre enfant de 2 ans et demi présentant un fort retard de développement a également été accueillie suite à une demande du CAMSP. Cette enfant est venue deux fois par semaine pendant quelques temps. Le nombre d'enfants accueillis dans la structure était réduit quand elle était présente, afin qu'une professionnelle puisse être déléguée à sa prise en charge.

Enfin, un autre enfant épileptique a été accueilli régulièrement pendant 2 ans et demi. Finalement cet enfant a été orienté vers une autre structure C'est pour les professionnelles l'absence de remplacement de l'infirmière au sein de l'équipe, jugée indispensable, qui a justifié cette réorientation.

Les professionnelles de l'équipement disent être très motivées pour recevoir des « enfants différents ». Elles attendent que la psychologue leur donne les grandes lignes sur ce qu'elles peuvent faire avec eux. Toutefois, leur motivation trouve rapidement un point de butée dans leur propos, du fait des contraintes qui pèsent sur les équipements : « un accueil de qualité nécessite des moyens supplémentaires et cette année je constate que ça devient plus difficile ; il y a parfois des demandes d'accueil ou des orientations des partenaires pour lesquelles il y aurait besoin d'une personne détachée. Il faut que l'enfant soit en confiance et c'est ensuite qu'il pourra se débrouiller ».



## **4 – Synthèse – La diversité du public : effectivités, moteurs et obstacles**

### **41 – Des logiques formelles de l'admission au public effectif accueilli dans l'équipement**

Dans ses grandes lignes la politique Petite Enfance de la ville est définie, comme une mise à disposition de temps de garde pour les enfants des familles dont les parents travaillent. La municipalité ne développe pas de politique particulière en direction de publics spécifiques, bien que dans la pratique les membres de la commissions portent une attention particulière sur ces « cas spéciaux », qui recouvrent la notion largement utilisée par ailleurs, de publics prioritaires : ménages en difficultés financières, familles monoparentales, indications de la PMI, ou encore la question du handicap des enfants.

La logique de la ville s'inscrit d'autre part dans une répartition assez traditionnelle entre les crèches qui reçoivent les enfants dont les parents travaillent et les haltes-garderies qui prennent en charge le « plus gros » des demandes atypiques par les situations de chômage ou d'inactivité, de difficultés familiales ou d'urgence qu'elles recouvrent. Cette fonction favorise une large mixité sociale dans l'équipement interrogé : sans emploi, en congé parental, en activité cumulant plusieurs modes de gardes, etc... Cette « identité de halte-garderie » à laquelle la directrice veille particulièrement se caractérise par un accueil limité dans le temps, autorisant un maximum de familles à la fréquenter : aucune demande n'est refusée ou en attente dans la mesure de la conciliation suffisante des parents quant au planning de venue de leur enfant. L'identité de l'équipement tiendrait aussi à sa souplesse de fréquentation en grande partie non contractualisée : les familles semblent pour autant présenter une inclination pour la régularité de l'accueil, réservant de fait très souvent les mêmes jours et les mêmes séquences horaires chaque semaine.

Ce fonctionnement, permettant de répondre à toutes les demandes, et d'accueillir un certain nombre d'enfants orientés en cours d'année par les services médico-sociaux du territoire, semble s'appuyer sur une relative élasticité du taux d'occupation ; cette supposition, ni confirmée ni infirmée par les acteurs rencontrés, s'explique premièrement comme un effet de la situation territoriale de la garderie dans un quartier culturellement très mixte et dont une partie de la population n'est pas en demande spontanée d'accueil des très jeunes enfants. Cette réserve influe dès lors sur l'effectif, dont la composition dépend « du bouche à oreille » et de l'interconnaissance des familles selon les années.

Le ménagement de cette souplesse se déduit aussi de certains discours dubitatifs quant au remplissage des équipements : « l'enfant est un sujet même si l'accueil est collectif. Le taux de remplissage ne prend pas en compte cela ; il faut parfois faire varier l'effectif en fonction des enfants accueillis, de leurs difficultés ». Cette orientation pédagogique est présentée comme se heurtant de plus en plus aux exigences d'occupation. Elle semble toutefois convoquée par les professionnelles comme la condition d'un travail qui, du fait du peu de temps de présence des enfants et des transformations des groupes chaque demi-journée, implique des pratiques de contenance non appuyées sur la routine.

Ces pratiques sont présentées comme mises à mal du fait de la rotation importante du personnel, soit en arrêt de travail soit déplacé sur d'autres équipements, venant grever le lien aux très nombreux enfants et familles accueillis, avec lesquels la relation de confiance doit sans cesse être réinitiée. Enfin, le travail au quotidien est décrit comme massivement réinterrogé par des évolutions familiales récentes sur lesquelles l'équipe et les acteurs médico-sociaux portent un « diagnostic sévère » : un phénomène de précarité parentale et d'agressivité infantile, dont les familles orientées par la PMI peuvent constituer la pointe mais qui traverse de façon générale l'ensemble du public, engageant une mobilisation accrue au niveau de la relation et de la prise en charge individuelle.

## 42 – Retours sur les catégories de la politique familiale

### *421 - L'accueil des enfants vivant dans des foyers monoparentaux*

Si les familles monoparentales sont présentées comme des situations spécifiques, parmi les « cas spéciaux », faisant priorité, elles ne semblent pas trouver de traduction auprès des professionnelles.

### *422 - L'accueil des enfants, dont les parents sont en insertion professionnelle*

Le soutien du maintien ou du retour à l'emploi n'entre pas formellement dans les missions de l'équipement, dont la plupart du public a justement recours à son offre dans un contexte d'inactivité ou de chômage, notamment féminins (d'ailleurs particulièrement représentés sur le territoire). Plus rarement, certaines mères sont identifiées comme travaillant, soit sur un mi-temps correspondant aux 5 demi-journées d'accueil de leur enfant, soit sur un temps plein : les ménages concernés jonglent alors entre plusieurs moyens de garde, et parfois entre deux haltes-garderies différentes, pour assurer la continuité de la prise en charge de leurs enfants.

Dans le cadre du soutien à l'insertion professionnelle, la structure propose aussi, à l'instar de l'ensemble des haltes-garderies, un dépannage de trois mois à temps plein aux parents reprenant le travail, mais sur leurs horaires d'ouverture habituels (fermeture au moment du repas).

Concernant les conditions de travail atypiques, la ville ne semble pas identifier de demande correspondante particulière : elle tire ce constat notamment de la très faible fréquentation des équipements entre 7 h 00 et 8 h 00 le matin et entre 18 h 00 et 19 h 00 le soir. Cette sous-activité pèse sur le taux d'occupation global qui serait dès lors en moyenne sur la ville de seulement 50 % si la Caf n'avait pas accepté un agrément modulé sur ces horaires. Elle est expliquée par les acteurs par une normalité présumée des horaires de travail des parents usagers, ainsi que par le sentiment que « les familles ayant des horaires atypiques utilisent d'autres moyens de garde », comme par exemple, la crèche de l'hôpital dédiée à ses agents ».

### *423 - L'accueil des enfants en situation de handicap*

L'accueil des enfants handicapés dans l'établissement s'adosse quant à lui à un partenariat solidement installé entre la CAMSP et les EAJE de la ville : « de manière informelle, il y a toujours eu des accueils d'enfants handicapés ». Ce travail porte essentiellement sur des enfants de 1 à 3 ans et se forge davantage avec les haltes garderies qu'avec les crèches. Plusieurs facteurs explicatifs : une « surprotection des parents », et plus particulièrement avec les bébés, et une interruption de leur activité professionnelle, qui bute sur la condition d'activité souvent établie dans les crèches. Peu d'enfants suivis par le CAMSP sont accueillis dans les structures après l'âge de 3 ans, car souvent ils sont scolarisés, ou le cas échéant accueillis en établissements spécialisés.

Par ailleurs, « pour ces enfants les accueils à temps plein ne sont pas toujours opportuns, les besoins se situent davantage en terme de 2/3 demi-journées par semaine... ». Ces besoins ne sont toutefois pas toujours satisfaits, car dépendent en grande partie de la disponibilité des professionnelles et de la complexité du handicap des enfants : « plus le handicap est lourd, plus la notion de priorité est mise à mal ».

Le CAMSP, avec l'appui de la Caf, accompagne les familles dans leur demande d'accueil auprès des EAJE ainsi que des RAM, et apporte un soutien aux professionnelles, sous la forme d'aide à la mise en place de l'accueil : « il faut un travail d'intégration préalable, vers les haltes-garderies ». L'intervention d'une professionnelle du CAMSP au début est importante, rassurant les équipes même si les accueils ne supposent pas toujours de vigilance ou d'actes particuliers. Ce soutien se limite toutefois à l'impulsion de l'accueil, et n'est pas pérenne : « on n'en a pas les moyens et ce n'est pas notre travail ». En arrière plan de cet appui se retrouve en fait la question des liens entre les services et entre les professionnels, mentionnés comme indispensable à tout dispositif dont l'opérationnalité n'est que le reflet des personnes qui consentent à l'habiter et à le faire vivre.

# MONOGRAPHIE N° 5

## Un multi-accueil municipal qui répond aux horaires de travail hospitaliers

### 1 – Présentation de l'équipement

#### 11 – Les grandes caractéristiques de l'EAJE

Ce multi-accueil, qui est ouvert cinq jours sur sept pendant toute l'année, de 6 h 30 à 21 h 30, propose 56 places, dont 70 % sont réservées au personnel d'un établissement public hospitalier. Les places restantes, qui peuvent parfois représenter plus de 30 %, sont attribuables à l'ensemble des ménages du territoire de l'intercommunalité gestionnaire.

Trois types d'accueils sont proposés sur l'équipement :

- Les accueils réguliers sous contrat à temps pleins, ou partiels, à horaires fixes sur l'année.
- Les accueils occasionnels qui offrent deux demi-journées par semaine. Les jours d'accueils, ne sont pas fixes et dépendent des possibilités d'accueils de l'équipement.
- Les accueils dits « d'urgence » qui donnent lieu à des dépannages de 15 jours.

L'accueil des enfants est organisé en trois sections :

- 1 groupe inter-âge de 16 enfants est ouvert durant toute l'amplitude horaire ;
- 2 groupes inter-âge de 12 enfants chacun sont ouverts de 7 h 30 à 18 h 15 ;
- 1 jardin d'enfants prévu pour 16 enfants de 2 à 3 ans, éventuellement 4 ans, qui est ouvert de 7 h 30 à 18 h 15.

#### 12 – Le contexte communal de l'offre d'accueil

Pendant 20 ans environ, l'équipement était à gestion hospitalière jusqu'à sa fermeture prévue du fait d'une faible fréquentation et d'une insuffisance budgétaire. En 2005, il est rattaché au CCAS de la ville d'implantation et, depuis le 1er janvier 2011 à la communauté d'agglomération qui est désormais dépositaire de la compétence Petite Enfance. Elle gère à ce titre l'ensemble des équipements d'accueil ainsi que la demande des habitants des 21 communes qui la compose.

L'équipement s'inscrit dès lors dans un ensemble de 8 multi-accueils intercommunaux. Le territoire dispose au total de 193 places de multi-accueil, ainsi qu'une crèche familiale de 60 places. Les assistantes maternelles, au nombre de 350 en 2010, complètent également cette offre.

Plus de 80 % de l'offre collective est toutefois concentrée sur la ville centre de l'agglomération, ainsi que 70 % de la population des moins de 3 ans (qui s'élève au total à 1 850 enfants). Le rapport offre/population est parmi les plus bas de notre échantillon, compensé par une relative importance d'assistantes maternelles libérales.

	Nombre de places ETP potentielles	Nb de places ETP potentielles pour 100 enfants de moins de 3 ans
Capacité potentielle d'accueil des EAJE	253 places	13,6 %
Multi-accueil	193	10,4 %
Crèche familiale	60	3,2 %
Capacité potentielle d'accueil des assistantes maternelles <sup>331</sup>	1 050 places	56,6 %

Parmi les projets politiques figure la création d'une seconde crèche à horaires atypiques, inter-entreprises, s'adressant plus spécifiquement aux salariés d'un site industriel fonctionnant en 3x8.

### 13 – La situation territoriale<sup>332</sup>

Le territoire compte environ 50 000 habitants dont 68 % résident sur la ville centre : cette population a connu une évolution annuelle de 0,7 % depuis 1999, à taux de natalité constant.

Les habitants disposent globalement de revenus modestes : le revenu médian par unité de consommation est de 15 000 euros sur la commune centre, et vient peser sur celui calculé au niveau intercommunal, en le situant en dessous des autres sites de l'enquête, ainsi que grevé de notables inégalités (rapport inter-décile de 7,2). Elle concentre plus de 20 % d'allocataires Caf bénéficiaires du RSA, et 27 % dont les revenus sont composés au moins pour moitié de prestations sociales.

Le territoire est situé dans la zone d'emploi la plus touchée par le chômage dans la région : au niveau de la commune centre, 22,3 % des actifs sont inscrits au chômage. Doté d'une forte identité industrielle, mais touché par la crise économique en 2000, ce territoire traverse une période de reconversion économique qui n'impacte pas encore le taux d'emploi d'une population très largement marquée par le profil ouvrier.

A taux d'activité équivalent, le taux d'emploi du territoire est parmi les plus bas de notre échantillon, concernant 56 % de la population, et 52 % des femmes. Le travail à temps partiel intéresse pour sa part 20 % des salariés et 33 % des femmes.

## 2 – Logiques d'admission et publics accueillis

### 21 – La demande d'accueil

#### *211 - Les modalités d'enregistrement de la demande*

Les demandes d'accueils sont enregistrées dans le cadre d'un guichet unique et le traitement des demandes d'attribution des places est centralisé au niveau de la communauté de communes. Ce guichet fonctionnait depuis plusieurs années au sein de la ville centre, mais il instruit depuis quelques mois seulement les demandes émanant de l'ensemble du territoire : il est toutefois encore situé au sein du CCAS communal, et le transfert de la compétence Petite Enfance a de fait peu de lisibilité pour les familles.

<sup>331</sup> En estimant la capacité d'accueil à 3 places par assistante maternelle

<sup>332</sup> Cf. Tableau de synthèse des indicateurs utilisés, par équipement, annexe 1

Le guichet unique est le lieu du premier contact de la famille avec le service petite enfance, et il est considéré comme primordial par les acteurs locaux. Il est animé par un agent administratif financé par la Caf, secondé par la responsable du relais d'assistantes maternelles et par l'adjointe de direction de l'équipement enquêté. Deux permanences physiques ont lieu chaque semaine, ainsi que deux permanences téléphoniques. Son rôle est de présenter l'offre de garde, et d'élaborer les préférences de parents présentés comme souvent « perdus et stressés : c'est un lieu d'accompagnement des familles, pour comprendre leurs besoins, à partir desquels nous allons pouvoir les orienter ». Les professionnelles ont notamment à favoriser la promotion de l'accueil familial apparemment peu connu des parents. A la différence d'autres fonctionnements, les parents n'ont pas la possibilité ici d'exprimer de choix hiérarchisé quant à l'équipement d'accueil souhaité : « on ne leur demande plus de faire ces choix là car ils sont trop difficiles à satisfaire ». Ce sont donc le temps de garde et la nature de celle-ci qui objectivent avant tout la demande des familles.

Une actualisation de la préinscription est ensuite demandée aux parents, à un rythme trimestriel, et son absence entraîne une radiation des listes d'attente. Chaque nouvelle demande d'accueil vient s'inscrire sur une liste d'attente, commune pour les multi-accueils et la crèche familiale. Trois niveaux de demandes constituent cette liste : les demandes régulières, occasionnelles, ainsi que la liste spécifique aux personnels hospitaliers.

### *212 - Lecture des besoins et des préférences parentales*

La demande d'accueil émane à plus de 80 % de la ville la plus importante de la communauté de commune. Si la globalisation entraîne l'ouverture des équipements de la ville centre à la population périphérique, les professionnels notent aussi un mouvement inverse consistant dans un souhait de certains foyers urbains à trouver une place 'rurale' : « ils ont une plus petite capacité, ils ont une échelle plus humaine... mais ça concerne peut être plus les parents qui ne travaillent pas ».

Globalement, la demande porte en priorité sur les équipements collectifs, du fait d'une méfiance perçue à l'égard de la garde individuelle. Cette méfiance s'exprime sous trois registres : celle du coût, le collectif étant jugé moins onéreux par les parents ; celle de la sécurité et de l'hygiène ; et enfin celle de la crainte de la substitution maternelle (« si elle prend ma place ») : « le collectif pour les parents c'est l'éveil. Il rassure les parents. Chez l'assistante maternelle, quand la porte est fermée, on ne sait plus ce qui se passe ». Les propos d'un parent, ayant eu recours successivement à différents types de garde, viennent toutefois nuancer ce constat en soulignant la souplesse plus importante des assistantes maternelles : « j'attendais plus de souplesse de la crèche, mais si c'est prévu pour telle heure et qu'il n'y a pas de place, on ne peut pas négocier, contrairement à la nounou, qui dépanne au besoin ; finalement je me suis adapté, j'ai pris les plages horaires maximum du coup ».

L'évolution des conditions de travail vers une atypicité de plus en plus importante en termes d'horaires et de régularité est observée par les acteurs : « il y a de plus en plus d'horaires de travail aberrants des mères de familles, quand ce ne sont pas des emplois précaires ou éloignés du domicile, ça fait 4-5 ans que la demande est inflationniste ». Relativement à cette précarité, un certain nombre de demandes s'exprime de manière peu anticipée et intermittente : reprises d'activité, successions de petits emplois non durables. Par ailleurs, les assistantes maternelles acceptent peu les irrégularités de travail comme les horaires décalés qui viennent mordre dans leur vie familiale : « jongler avec des horaires atypiques n'est pas simple, il va falloir valoriser ce travail là d'une certaine manière auprès des assistantes maternelles. Il faut le temps que les assistantes maternelles fassent cette révolution ».

Sur l'équipement qui nous intéresse, l'atypicité des conditions de travail concernent notamment le personnel hospitalier, toutes catégories socioprofessionnelles confondues : elle se manifeste sous forme de besoins dépassant les limites pendulaires de droit commun (prise de poste très matinale, ou fin de journée tardive) ainsi que très changeants au gré des plannings de travail. Pour autant, « ces familles ne font pas toutes un usage atypique de la crèche, puisqu'il suffit qu'un des deux parents travaille à l'hôpital pour être admis, donc ils n'ont pas forcément d'horaires atypiques tous les deux ». Dans le même ordre d'idée, le personnel administratif a une demande assez classique : « une bonne partie travaille sur des horaires normaux ».

Si 70 % des places sont théoriquement réservées au personnel hospitalier, il semble que leur demande ne suffise toutefois pas à utiliser cette capacité, et que des parents sans lien avec l'hôpital bénéficient davantage que les 30 % prévus. Ce deuxième type de public travaille dans le secteur commercial, ou exerce une profession libérale avec des horaires de soirée que ne satisfont pas les autres EAJE de la ville (fermant à 17 h 30). Mais là encore l'atypicité effective du travail des deux parents n'est pas toujours convoquée, comme en témoigne la situation du parent rencontré : « Madame est enseignante le matin, sur un temps partiel présenté comme subi, et son compagnon est ingénieur avec des horaires de travail tardif. Elle a fait une demande d'accueil à 0.5 ETP pour son enfant admis dès ses trois mois : son souhait d'avoir une place dans l'EAJE n'a pas relevé d'une nécessité fonctionnelle liée à ses horaires de travail, mais davantage d'un confort temporel, trouvant la limite horaire de 17 h 30 des autres équipements trop restrictive. Un an plus tard, le temps d'accueil de son enfant sera doublé, sans pour autant que son temps de travail n'augmente ».

Les accueils occasionnels sont pour leur part reliés par les acteurs aux parents qui ne travaillent pas ; ils sont estimés à environ 15 % des demandes qui leur sont adressées.

Quant aux demandes d'accueils d'enfants en situation de handicap, très souvent orientées par le CAMSP du territoire, ils sont repérés comme s'inscrivant principalement dans un projet de socialisation : il s'agit de permettre aux enfants de progresser dans leur développement et leur lien aux autres, de vivre dans un groupe avec des règles, ainsi que d'inciter les parents, et essentiellement leurs mères, à s'extraire d'une relation aisément fusionnelle dans laquelle elles peuvent peiner à reconnaître leur évolution : « par exemple les mères donnent souvent une alimentation peu variée, mixée, s'inscrivant dans des gestes du premier âge qui perdurent ». Ces demandes peuvent aussi être motivées par un besoin de garde de parents qui travaillent.

## **22 – Critères formels de l'admission**

### *221 - Hiérarchisation théorique des priorités*

Dans le cadre politique du règlement intérieur, la hiérarchisation des demandes d'accueil obéit à trois principaux critères, mis à part la résidence sur l'une des 21 communes qui conditionne le dépôt d'une demande :

- Le travail des deux parents vivant en couple ou du parent vivant seul pour les demandes d'accueil régulier;
- L'ancienneté de la demande ;
- L'adéquation entre la demande et les possibilités d'accueil.

Dans le cadre plus spécifique de notre EAJE, et pour l'accès aux réservations hospitalières, au moins un des deux parents doit occuper un emploi permanent à l'hôpital.

Par ailleurs, un certain nombre de caractéristiques géographiques, familiales et sociales, appelées « situations particulières » sont énoncées comme critères de priorités:

- Les demandes d'accueil de jumeaux ;
- Les demandes émanant de familles monoparentales ;
- Les demandes d'accueil d'enfants en situation de handicap.

Deux autres situations leur sont ajoutées, mais traitées toutefois par le règlement dans la catégorie de l'accueil « d'urgence », c'est-à-dire limité à 15 jours consécutifs :

- Les accueils pour retour à l'emploi ou à la formation,
- Les orientations PMI.

### *222 - Origines et justifications des critères existants*

La politique de la communauté d'agglomération à l'égard des demandes de places en EAJE est largement orientée vers le soutien à l'emploi des parents, dans un contexte de tension importante entre offre et demande d'accueil, et de conditions socio-économiques fragiles du territoire.

Quant à l'emploi de critères de priorité permettant d'objectiver et de spécifier les demandes de places, il est ancien et préexistait à la création de la communauté d'agglomération. Mais cette recherche d'objectivité, et donc la déclinaison détaillée des diverses priorités, ont bien sûr été amplifiées dans le cadre de cette création, où 21 territoires communaux de tailles différentes se répartissent une offre désormais unifiée, bien que inégalement répartie entre un territoire urbanisé et des territoires périurbains et ruraux.

## **23 – La décision d'admission en pratique**

### *231 - La procédure d'admission*

La « commission d'attribution » se réunit pour affecter les places libres en septembre. Le reste de l'année, l'attribution se fait « au coup par coup » en fonction des places disponibles, par concertation entre l'agent chargé de la centralisation, la chef de service et les directions. Dans les faits, la commission d'attribution est fractionnée en plusieurs temps qui se déroulent à trois moments différents : l'accueil régulier et l'accueil occasionnel ne sont pas traités simultanément mais successivement ; de même, les admissions dans l'EAJE qui nous intéresse dispose d'un temps spécifique.

La commission réunit :

- Des élus représentant les différentes communes ;
- Le chargé de centralisation des demandes ;
- La chef de service petite enfance de la ville ;
- Les directrices des équipements ;
- L'assistante sociale de l'hôpital dans le cadre des attributions réservataires sur l'EAJE.



Le rôle de la commission est de garantir une rigueur et une transparence des décisions. Les élus sont en position de trancher les éventuels litiges et difficultés, qui sont fréquents dans la mesure où « tout devient prioritaire »... Ce qui conduit les membres de la commission à procéder à une analyse de la situation familiale au cas par cas.

Depuis 2007, les personnels des équipements étaient également représentés à la commission. Cette représentation a été suspendue du fait d'une anticipation de la présence accrue des élus liée au passage à l'intercommunalité, et afin de limiter le nombre de personnes siégeant. Le nombre d'élus n'étant pas aussi important que prévu, des représentants des salariés devraient être à nouveau invités en 2012. La mise entre parenthèse de la représentation salariale n'a d'ailleurs pas été très bien acceptée par les intéressés. Cette représentation avait été imaginée par les responsables des structures pour « acculturer les personnels aux logiques de la PSU ». Elle semble être considérée comme un moyen de préserver la qualité du climat social dans les équipements, parfois malmenés « du fait des obligations liées au taux d'activité ».

### *232 - L'application des critères d'attribution et les ressorts de leur ajustement informel*

Le référent du guichet unique prépare la commission d'attribution des places d'accueil régulier en actualisant la liste d'attente et procédant à l'inventaire des perspectives de places disponibles en septembre, en « sondant les équipements ». Les demandes prioritaires (gémellité, monoparentalité et handicap) sont définies avant la tenue de la commission et sont traitées en début de commission, prenant le pas sur le rang d'inscription qui constitue ensuite avec celui du travail effectif des parents, les critères de hiérarchisation des demandes, dans la mesure bien sûr des possibilités fonctionnelles de l'accueil. A ce titre, si l'EAJE dispose de sections inter-âges, l'âge des enfants constitue tout de même une variable prise en compte, quoique plus souple, puisque les groupes doivent rester équilibrés au vu des contraintes de taux d'encadrement.

Globalement le processus de décision est décrit par l'élue en charge de la petite enfance rencontrée, comme étant « de plus en plus complexe car les familles sont en situation de plus en plus compliquées, même entre elles il y a des priorités, c'est au cas par cas pour ces familles singulières... Tout devient priorité ». Notre enquête ayant coïncidé avec la première expérience de commission intercommunale, lourde de tâtonnements et d'enjeux politiques, elle n'a pas été propice au recueil de détails quant aux ajustements concrets opérés.

Parmi ceux décrits par les professionnels figure le regroupement des fratries dans un même équipement, qui donne lieu à une priorité 'd'arrangement' favorisée dans la mesure du possible.

De plus, la reprise formellement justifiée d'activité professionnelle permet de faire évoluer le statut d'un accueil occasionnel à celui d'accueil régulier. Une promesse d'embauche permet ainsi aux familles déjà admises de devenir prioritaires sur les autres demandes dans la structure concernée, pour obtenir une extension du temps de prise en charge.

Enfin, une variable est évoquée en tant qu'orientation politique souhaitée si non effectivement mobilisée, consistant dans le brassage social qu'induisent les attributions : « il y a aussi des enjeux de mélanges des populations, au service du développement social... Il existe beaucoup de représentations sociales quant aux quartiers d'implantation des structures, et d'amener son enfant dans la crèche d'un quartier plus aisé, les gens peuvent au bout du compte avoir un sentiment d'ascension sociale ». L'ouverture des crèches de la ville centre aux communes environnantes semble d'ailleurs avoir initié de nouvelles dynamiques de mixité, entraînant par exemple un flux de nouveaux publics au sein des EAJE situés en quartiers sensibles, de moins en moins fréquentés par la population urbaine.

Le ménagement de cette mixité est davantage possible pour les accueils réguliers, dans la mesure où les demandes d'accueil occasionnel, de courte durée, sont pour beaucoup motivées par la proximité du domicile : les contraintes de déplacements peuvent aussi venir peser sur ces tentatives d'arbitrage.

### *233 - Les modalités d'accueil*

Comme dans la plupart des autres EAJE enquêtés, l'accueil régulier se définit comme contractualisé sur l'année, prévoyant sur une semaine type jours et heures de garde. Si une première particularité de cet équipement consiste dans son amplitude horaire étendue, une deuxième concerne sa contractualisation qui autorise l'évolution récurrente du planning d'accueil des enfants, en fonction des plannings de travail très changeants des parents. Sur une base contractuelle de volume d'heures d'accueil mensuelles, les parents peuvent tous les mois changer leur calendrier ainsi que bénéficier au besoin d'heures complémentaires.

Pour ce qui est des accueils occasionnels, les familles admises à l'issue de la commission ont une place attribuée dans un équipement, sans que des plages d'accueils fixes ne leur soient encore assurées. Chaque équipement reçoit ainsi un vivier de familles 'occasionnelles', les parents devant ensuite s'adresser directement auprès de l'équipement, et négocier avec leurs directions les possibilités d'accueil de leur enfant. En règle générale, les enfants qui ont été acceptés par la commission sont tous accueillis au moins 1 journée par semaine « par mesure d'équité » mais sur un planning proposé chaque mois par les directrices en fonction des fluctuations de l'accueil régulier : « les occasionnels sont les enfants dont les parents ne travaillent pas. Ils font bouche trou ». Ce mode de fonctionnement est attribué à la PSU « qui induit une logique de rentabilité plus que de qualité, obligeant certaines structures à accepter plus d'occasionnels ».

### *234 - La gestion de la liste d'attente*

Une liste d'attente commune à l'ensemble des équipements est établie ; seul l'EAJE qui nous intéresse dispose d'une liste d'attente spécifique, concernant uniquement les demandes du personnel hospitalier, du fait de la réservation qui leur est accordée.

Ces listes d'attentes sont réactualisées au cours de l'année, au moyen des confirmations trimestrielles de demande, exigées des familles. Une autre procédure d'actualisation de « deuxième tri » consiste dans l'envoi d'une lettre à chaque famille constituant les listes avant la tenue de la commission : l'absence de réponse par retour de courrier entraîne la radiation.

Les ménages n'ayant pas eu d'attribution, ou ayant eu une proposition ne correspondant pas à leurs besoins, restent inscrits sur liste d'attente et peuvent se voir attribuer une place par le jeu des désistements. L'équipement enquêté attribue en effet à nouveau des places après la rentrée de septembre, une fois les besoins des familles accueillies mieux identifiés, et les réelles disponibilités mieux appréciées. Néanmoins, la plupart des admissions sont prononcées dans le cadre de la commission : « après septembre c'est du compte-goutte ».

Les professionnels rencontrés estiment rare que l'accueil occasionnel soit demandé à défaut d'une place d'accueil régulier : « les parents se tournent plutôt vers un autre mode de garde, vers le RAM ou bien des familles prolongent leur congé parental ». Concernant l'EAJE qui nous intéresse plus particulièrement, la directrice estime que l'ensemble des demandes 'hospitalières' ont été satisfaites lors de la dernière commission qui a vidé la liste d'attente et a même permis d'anticiper des accueils en fin d'année civile. Elle déclare par contre ne pas avoir de lisibilité concernant la demande en attente des familles ne travaillant pas à l'hôpital.

### **3 – Pratiques d'accueil au quotidien : évolutions et remaniements des publics accueillis**

#### **31 – Les grandes formes de l'organisation du travail**

##### *311 - Composition de l'équipe professionnelle et répartition des fonctions*

L'équipe de l'EAJE est composée de 25 salariés, outre la directrice et son adjointe, toutes deux à temps plein, travaillent des auxiliaires de puériculture pour 7,2 ETP, des professionnelles diplômées du CAP Petite Enfance à 7,4 ETP et 6 agents techniques ou d'entretien.

Deux psychologues interviennent régulièrement dans l'équipement, l'un auprès des parents et en observation des enfants, et le second en supervision des équipes. Un médecin fait une vacation d'une heure par mois et assure les visites médicales d'admission obligatoires.

L'équipe permanente fonctionne avec un planning mensuel constitué de plusieurs horaires :

- Le planning de l'unité qui est ouverte sur toute l'amplitude de la journée est découpé en quatre horaires différents (6 h 30 - 13 h 30 ; 9 h 30 – 13 h 30 ; 13 h 30 – 20 h 30 ; 14 h 30 – 21 h 30),
- Les autres unités sont organisées en trois horaires différents (7 h 30 – 14 h 30 ; 8 h 15 – 12 h 15 et 14 h 30 – 17 h 30; 11 heures – 18 heures).

Chaque agent travaille sur horaires hebdomadaires fixes, mis à part les lundis et les vendredis lors desquels le planning change sur le principe du roulement entre les différentes professionnelles toutes les trois semaines. Cette organisation du travail est étroitement soumise aux fluctuations des horaires de présence des enfants, avec en arrière plan la difficulté d'obtenir suffisamment à l'avance le planning de travail des parents.

##### *312 - Actualité et évolutions des fonctions de direction*

La directrice est en poste depuis février 2010, auparavant elle a travaillé en crèche collective, puis en crèche familiale et en PMI ; elle est la troisième directrice à reprendre ce poste dans la structure depuis 2007. La directrice adjointe est éducatrice de jeunes enfants de formation et travaille à temps complet dans l'équipement depuis juillet 2007. Elle est auprès des enfants 4 jours et demi par semaine.

Dans le cadre d'une prise d'activité récente, la directrice ne fait jusqu'ici que peu d'interventions auprès des enfants et des équipes, elle exerce une direction davantage gestionnaire que pédagogique avec « des délégations sur les questions de l'entretien et les commandes des repas ». La stratégie actuelle de la direction est d'abord tournée vers une « reprise en main » des tâches administratives qui jusqu'ici étaient réalisées par les auxiliaires de puériculture. La gestion des plannings fait partie des principaux nœuds de son activité : les plannings des parents à horaires variables, et les plannings des personnels, les deux étant étroitement intriqués. Les retards de transmission des nouveaux plannings mensuels par les parents sont présentés comme très fréquents : « c'est difficile de discipliner les familles pour le donner... Beaucoup de choses en découlent, les repas, le planning des agents. Il manquait par exemple trois repas hier ». L'anticipation des absences, non limitées dans le cadre des congés parentaux, est aussi un motif important de désorganisation : « ce ne sont plus des contrats, ce sont des gruyères ».

L'organisation du travail semble aussi grevée par la fréquence des prises de congés et arrêts maladie des professionnelles de l'équipe, dont le remplacement est assuré par un poste consacré. Ces absences sont corrélées par la directrice aux conditions de travail de la crèche atypique, éprouvantes pour les équipes : « il y a souvent beaucoup d'enfants, il faut suivre, ça entraîne une fatigue chronique ».

### *313 - La dynamique des pratiques d'accueil des enfants*

L'admission des enfants procède d'un protocole d'accueil. Une fois l'attribution d'une place confirmée, les parents prennent rendez-vous avec la directrice de l'équipement pour les formalités administratives, puis ils sont reçus par une professionnelle de l'équipe qui leur présente les modalités d'accueil de leur enfant. Une référente est alors nommée pour chaque enfant, qui n'est pas nécessairement la professionnelle qui a reçu les parents en première intention. L'adaptation dure normalement 15 jours. L'enfant vient tout d'abord 3 jours de suite avec un de ses parents pendant ½ heure. Ensuite, les modalités de l'adaptation sont organisées en fonction du temps de garde demandé. Le temps d'adaptation est considéré pour les professionnelles comme un temps de séparation adressé surtout aux parents : « En aidant les parents, on aide aussi l'enfant. Notre souci est plus pour les parents, la séparation des parents, pas des enfants, c'est l'inquiétude que l'on perçoit chez les parents ».

Le travail au quotidien est marqué par l'atypicité horaire de la structure, et par la flexibilisation correspondante des modalités d'accueil. Elles réclament une organisation rigoureuse qui est régulièrement perturbée. Des horaires d'accueils ont été à ce titre établis pour limiter les flux d'arrivées, afin de ne pas troubler l'organisation et le déroulement des activités : les accueils des enfants sont possibles de l'ouverture à 9 h 30, puis sont interrompus jusqu'à 10 h 30, et reprennent ensuite : « on a été obligé, ce n'était pas gérable, il y a beaucoup d'aller et venues dans la journée. On a discipliné, c'est plus confortable pour les équipes et les enfants ».

La composition inter-âge des groupes, assez récente, emporte elle aussi des conséquences dans le travail auprès des enfants. Cette organisation est présentée comme reposant sur des motifs d'abord gestionnaires, liés à la souplesse plus importante de composition des groupes qui en est attendue : « ce n'est pas très bien, c'est dû à des nécessités financières, mais il y a des problèmes de rythmes différents des enfants et de cohésion des groupes. Les unités ne sont pas faites pour l'inter-âge ». L'inter-âge a en effet conduit à disposer des barrières physiques permettant de différencier les espaces, notamment pour assurer la sécurité des plus petits. Cette nécessité de sécurité vient pour certains professionnels s'opposer à la liberté de mouvement des enfants, nécessaire au développement moteur, et notamment à l'acquisition de la marche. L'harmonisation de l'accueil se ferait au détriment des enfants plus grands du groupe : « les grands subissent le rythme et les besoins des plus petits. La condition pour que ça marche bien est qu'ils ne soient pas plus de 12 et qu'il n'y ait pas d'enfant au-delà de 2 ans car ils ont d'autres besoins, d'autres rythmes. Ça doit être pesant pour les grands ». Le retour à des sections par âge est d'ailleurs en discussion avec le service Petite Enfance.

## **32 – Les catégories de lecture des publics issues des pratiques professionnelles**

### *321 - Le public de l'urgence*

Les accueils en « urgence » des enfants ont une durée maximum de 15 jours : « hospitalisations, décès, reprise d'activité, entretiens d'embauche... Souvent c'est accompagné d'une difficulté à la maison, cela fait plusieurs choses à gérer pour l'enfant ».

Les équipes portent un jugement contrasté sur ces situations, décrites comme mobilisant individuellement les professionnelles : « cela génère de l'indisponibilité auprès du groupe ». Elles peuvent aussi s'accompagner d'adaptations plus compliquées, notamment du fait du barrage de la langue ; des difficultés qui permettent l'association assez large de l'urgence avec les publics étrangers. Les professionnels de PMI concèdent de leur côté que beaucoup de leurs orientations portent des enjeux parfois lourds : « ce n'est pas de la garderie. Il y a des problèmes de séparation, de langage... ».

Ce jugement initial est cependant contrebalancé par des exemples d'accueils d'urgence n'ayant pas posé de problèmes. Il est vrai aussi que les situations d'accueil en urgence ne relèvent pas d'un quotidien envahissant, puisque seulement 5 enfants sont repérés par les professionnelles comme relevant de cette configuration au moment de l'enquête. Cet effectif fait écho au discours médico-social selon lequel la sollicitation des EAJE, épuisante et souvent vaine, limite progressivement leurs orientations : « je n'essaie même plus » ; l'exemple nous est donné d'une mère souffrant de troubles psychiatriques diagnostiqués, qui pourrait avoir une place occasionnelle mais dont la situation compliquée nécessite un accueil plus régulier, et qui n'arrive pour autant pas à l'obtenir malgré ses fréquents appels.

Si les accueils d'urgence fonctionnent, ils sont très limités dans le temps, et la logique intercommunale pose de plus problème puisque les parents ne sont pas assurés d'obtenir un mode d'accueil à proximité de leur domicile. Par ailleurs, les professionnels ne sont pas convaincus de la pertinence de la forme que prennent ces accueils en sureffectif, qui entraînent une surcharge de travail pour les équipes, ce d'autant que ces accueils d'urgence ne se déroulent pas dans les mêmes conditions (pas de période d'adaptation) : « c'est difficile d'imposer des familles en difficultés à des équipements en difficultés ».

C'est moins la volonté des équipes que les modalités d'accueils qui sont épinglées, en tant qu'elles répondent à un souci de maximisation du taux d'occupation difficilement compatibles. Ces trois dernières années ils constatent que la dimension budgétaire « impacte » les accueils : « les équipements ont un souci du taux de remplissage et de rentabilité ; il n'y a plus de fluctuation possible ».

### *322 - Des enfants agressifs, en souffrance de repères*

Les professionnelles rencontrées insistent sur l'agressivité des enfants : « il y a beaucoup d'agressivité, des enfants qui ne gèrent pas bien les autres, cela fait des enfants qui se mettent en danger et mettent en danger les autres... C'est du costaud, ça casse le groupe un enfant comme ça et c'est difficile de concilier animation et surveillance ».

Cette observation n'est pas analysée comme un phénomène nouveau, mais comme un phénomène qui va en se généralisant sensiblement, et qui concerne indistinctement tous les publics : « c'est plus le fonctionnement du parent par rapport aux repères donnés à l'enfant. Ça touche tout le monde, toutes les situations familiales et les catégories sociales ». Quelquefois la collectivité est même repérée comme une mauvaise orientation par les professionnelles, pour des enfants qui « vivent mal en groupe » ou que ces mêmes professionnelles « vivent mal dans le groupe » : « c'est un enfant, dont le père attend tout de la crèche, il ne donne pas de limite, il n'a pas envie de se prendre la tête. La mère essaie de mettre des limites mais c'est dur car il y a le père. Dans sa culture, il y a toujours quelqu'un qui a un œil sur l'enfant. Il dit ce qu'il faut faire à la crèche, le garçon est roi ».

Alors, nous devons mettre un cadre rigide pour l'enfant et le parent. Cet enfant a fait des progrès, il se tient à table, il ne faisait pas la sieste car il dormait avec les parents, maintenant il écoute les consignes. Les parents apprécient ces progrès mais ils continuent à la maison à laisser faire. Ils n'ont pas l'autorité parentale ce sont les enfants qui ont l'autorité sur eux, ils en ont conscience, mais ils se laissent porter ».

Ces observations sont aussi faites par les parents eux-mêmes, mais avec une complaisance émue : « ma fille est un gentil tyran domestique, elle manipule tout le monde, son père, sa mère... ». Les professionnelles évoquent des parents « peu armés » pour assurer l'éducation de leurs enfants, dont on pourrait dire qu'ils semblent sans repères à transmettre. Leurs demandes à l'égard des professionnelles de l'équipement sont souvent déplacées : demandes d'apprentissage de la propreté pour des enfants trop jeunes, demande que leurs enfants ne fassent pas la sieste, ou qu'ils soient réveillés de la sieste pour « mieux dormir le soir ».

Les professionnelles estiment que la crèche représenterait une sécurité pour les enfants, dans la mesure où elle leur offrirait un cadre de vie parfois plus stable et adapté à leur âge, que celui qu'ils connaissent en famille : « un enfant peut être tyrannique quand il ne connaît plus ses besoins et ne sait plus les exprimer. Il faut lui permettre d'avoir des manques, des frustrations, de gérer ses frustrations, sinon il va chercher quelque chose qu'il ne comprend même pas. Il voudra une individualité qui n'existe pas dans le collectif ».

## **4 – Synthèse – La diversité du public : effectivités, moteurs et obstacles**

### **41 – Des logiques formelles de l'admission au public effectif accueilli dans l'équipement**

Sur ce territoire, la gestion de la demande d'accueil est très centralisée, dans un contexte politique intercommunal récent qui reconfigure le rapport offre et demande ; une offre largement positionnée sur la principale ville de l'agglomération, et une demande émanant d'un territoire élargi. Cette demande se porte essentiellement sur les EAJE, dont l'offre est plus réduite que sur les autres sites de notre échantillon (13,6 places ETP pour 100 enfants). Cette pression entame la procédure d'attribution qui, marquée par une forte volonté d'objectivité, convoque une dimension d'arbitrage subjectif dans la prise de décision d'attribution des places. La logique d'admission induit en effet un certain nombre de critères susceptibles de hiérarchiser les demandes et dessinant à peu près cet ordonnancement :

- Priorité de rang 1 aux demandes de familles monoparentales, d'accueil de jumeaux ou d'enfants en situation de handicap ;
- Priorité de rang 2 aux accueils réguliers des enfants des parents qui travaillent, selon l'ancienneté de leur demande ;
- Priorité de rang 3 aux demandes d'accueil régulier ou occasionnel qui correspondent à l'offre restante (âge des enfants et temps demandé), en fonction de leur antériorité.

L'insertion professionnelle, comme les orientations PMI relèvent pour leur part d'une priorité temporaire, de 15 jours d'accueil maximum. Mais cette logique théorique semble être dans les faits remaniée au profit d'une appréciation singulière au cas par cas : « tout est singulier, tout devient prioritaire ».

La tension offre/demande, conjuguée aux perspectives de maximisation de l'activité, ont induit des modalités d'accueil très contractualisées, au bénéfice premier de l'accueil régulier auprès duquel l'accueil occasionnel occupe une fonction de variable d'ajustement, négocié entre parents et directions de chaque équipement. Si les professionnels ne notent pas d'inconvénient pour les familles attributaires, les acteurs sociaux soulignent toutefois l'absence de souplesse qu'entraîne ce fonctionnement pour des accueils en cours d'année jugés pourtant nécessaires : l'urgence représente dès lors pour eux la seule porte d'entrée en EAJE, mais de très courte durée.

Dans l'EAJE qui nous intéresse, et qui se caractérise par un accueil à forte amplitude horaire, ainsi qu'à contrats changeants mensuellement, l'organisation du service est décrite comme étant « très décousue », soumise à des variations d'activités significatives, dont la prévisibilité incertaine pèse sur le climat social de l'établissement. Ainsi l'élaboration des différents plannings apparaît comme le lieu de fixation des tensions qui traversent l'équipement, aussi bien dans l'axe Direction/Parents que dans l'axe Direction/Equipes ; rappelons ici que pas moins de trois directrices se sont succédées à la tête de l'équipement depuis 2007. Pris dans une instabilité importante, instabilité des cadres de direction, instabilité du climat social, mais aussi instabilité des groupes d'enfants dont les éléments se succèdent en fonction des heures et des jours de la semaine, le projet pédagogique n'est pas réellement déterminé, ce qui n'enlève d'ailleurs rien à la qualité du travail proposé auprès des enfants. Mais ce projet s'estompe largement derrière les préoccupations d'organisation.

## 42 – Retour sur les catégories de la politique familiale

### *421 - L'accueil d'enfants vivant dans des foyers monoparentaux*

Le statut monoparental est ici, et à la différence d'autres sites constituant notre échantillon, une catégorie perçue et considérée comme prioritaire à deux égards, sans pour autant que cette situation ne paraisse statistiquement surreprésentée :

- Cette situation figure dans le règlement d'admission comme une priorité de rang 1 censée être surclassée, avant les demandes les plus anciennes et celles des parents au travail ;
- Les acteurs médico-sociaux l'identifient comme caractérisant souvent les familles fragiles qu'ils orientent vers les EAJE : « beaucoup de familles monoparentales aussi, où il faut que quelqu'un fasse tiers. Il y a des répercussions de cet accueil sur la relation mère-enfant ». Si la monoparentalité ne semble pas statistiquement sur-représentée sur le territoire, elle semble toutefois d'autant plus visible que consécutive à des « séparations parentales précoces », avant même la naissance des enfants.

L'accès des enfants concernés se heurte toutefois au verrouillage quantitatif des EAJE au cours de l'année, induit par les stratégies de maximisation de leur occupation, à la déception des services sociaux qui estiment que les EAJE y perdent la possibilité de remplir leur mission préventive : « il y a de plus en plus de situations familiales compliquées. Si on faisait plus de prévention, on ferait moins de protection ». Un projet de convention entre la Caf, le Conseil Général et la ville centre était à l'étude, consistant dans la création d'une place affectée à ces accueils : « mais comme la gestion vient de passer à l'intercommunalité, ce projet est en suspens ».

### *422 - L'accueil des enfants, dont les parents sont en insertion professionnelle*

La question du maintien dans l'emploi apparaît comme une priorité de la politique d'accueil de l'intercommunalité, dans un contexte de précarité de l'emploi et de chômage qui peine à baisser malgré la reconversion économique du territoire.

Une préoccupation corrélative réside dans les modes de gardes accessibles aux parents travaillant à horaires atypiques, aux besoins desquels répond l'EAJE qui nous intéresse, et qui sont au centre d'un projet d'ouverture d'une nouvelle structure inter-entreprises : « il y a de plus en plus d'horaires aberrant pour les mères de familles, liées à des emplois plus précaires, éloignés ». Mais si ces offres viennent répondre à une réalité socio-économique, elles posent toutefois des questions éducatives aux acteurs locaux : « il faut organiser l'accueil autour de l'enfant, et pas seulement autour du besoin des parents... Etre flexible, d'accord, mais l'organisation à l'heure, sans aucune limite, ce n'est pas un sens adapté à l'enfant ».

L'accueil atypique pose aussi des interrogations en termes d'organisation quotidienne du travail, soumise à une instabilité structurelle : les irrégularités d'arrivée et de départ des enfants, leur présence intermittente sur certains jours de la semaine, et leurs plannings changeants chaque mois, complexifient la mise en place des routines pourtant indispensables à l'adaptation et l'intégration collectives, et appellent des relations plus individualisées entre les professionnelles et les enfants au détriment du groupe. Les conditions de travail sont décrites comme difficiles, et propices aux arrêts.

Parmi le public accueilli dans l'équipement, beaucoup de personnel hospitalier réservataire à 70 % de la capacité d'accueil sans pour autant consommer dans les faits cette proportion, et n'utilisant pas non plus forcément l'équipement sur des horaires décalés ou atypiques (un de leurs parents pouvant ne pas travailler à l'hôpital). Les autres familles, résidentes sur le territoire, sont prioritairement celles dont les conditions de travail les empêchent d'être suffisamment couvertes par les autres équipements de la ville fermant à 17 h 30.

Quant au soutien du retour à l'emploi, on note que la recherche active d'emploi, l'accès à la formation ou la reprise du travail ouvrent la possibilité d'un accueil d'urgence, ainsi que le passage en priorité des familles dont l'enfant est déjà accueilli de façon occasionnelle. Ces situations ne trouvent toutefois pas de prolongement affirmé dans la lecture que font les professionnelles de l'équipement enquêté.

#### *423 - L'accueil des enfants en situation de handicap*

L'accueil des enfants handicapés dans les équipements de la ville s'inscrit dans un partenariat noué façon ancienne avec le CAMPS du territoire, initié à la suite d'une première expérience d'intégration d'un enfant à l'école maternelle. A cette occasion un poste d'accompagnateur en contrat aidé avait été mis à disposition par le CCAS de la ville : « à l'époque c'était innovant ». A partir de là, le CAMSP a initié des accueils en EAJE soutenus par la présence de l'accompagnateur dans les équipements. La mobilisation de cette aide a permis l'accueil « d'enfants différents » dans diverses structures qui n'auraient pas pu l'accueillir autrement. Le CAMSP connaît toutefois peu l'équipement enquêté, leur collaboration s'étant pour l'heure limitée à l'accueil de 2 enfants.

Ces accueils contractualisés s'inscrivaient dans « un projet clinique » du CAMSP. Le protocole y était défini par les professionnels médico-sociaux, qui pouvaient choisir d'arrêter l'accueil au besoin. La psychologue du CAMPS avait de plus du temps de travail dédié au suivi des enfants orientés vers les EAJE. Ce partenariat a fonctionné de 1990 à 2007, et a pris fin lorsque le poste d'accompagnateur a été affecté au renfort de l'équipement enquêté. La question du renfort de personnel semble être au cœur des réserves des équipements à l'accueil des enfants handicapés, et « même quand celui-ci n'est pas nécessaire. Un enfant handicapé c'est comme n'importe quel enfant, mais pour certains c'est comme un bébé.



On ne leur demande pas des compétences médicales mais de faire comme avec les autres enfants, de l'éveil. Mais pour les équipes, il y a une impression de surcharge de travail, car elles veulent faire plus avec l'enfant, elles pensent qu'il faut être attentif à tout moment à l'enfant. Ces enfants ont aussi besoin de calme, il ne faut pas toujours les solliciter ».

Enfin, le CAMSP constate que si les accueils occasionnels à visée socialisatrice sont encore envisageables, ceux sous-tendus par un besoin de garde régulière sont encore l'objet de fortes réticences : « les crèches sont relativement allergiques à ce type de demande. C'est un peu plus difficile lorsque l'enfant est suivi par le CAMSP et que les parents ont un besoin de garde car dans ce cas le temps d'accueil demandé est beaucoup plus long, alors que les accueils qui ont pour objet la socialisation de l'enfant se font sur des temps très partiels.

Cependant certaines crèches sont sans réserves, c'est une histoire de rencontres, qui dépend de la sensibilité des personnes au handicap ». La centralisation des demandes est justement présentée comme une limite aux orientations, puisqu'elle vient faire écran aux relations interpersonnelles qui pouvaient jusqu'alors faciliter les admissions : « c'est un peu difficile ce guichet ».

## MONOGRAPHIE N° 6

### Un multi-accueil associatif qui conjugue atypicité et communauté du handicap

#### 1 – Présentation de l'équipement

##### 11 – Les grandes caractéristiques de l'EAJE

La structure enquêtée offre une capacité de 25 places dont 19 places de crèches et 6 places de halte-garderie (entendue comme accueil inférieur à 10 heures hebdomadaires) : elle est gérée par une association qui compte un deuxième multi-accueil de 14 places situé sur un autre territoire communal, ainsi qu'une halte-garderie itinérante de 10 places postée chaque jour sur une commune différente.

Les deux multi-accueils fonctionnent sur des horaires classiques, de 7 h 30 à 18 h 30 alors que les haltes-garderies délocalisées ont une amplitude d'ouverture plus réduite, de 9 à 16 heures.

Dans la structure qui nous intéresse l'accueil des enfants s'organise dans deux sections différentes :

- ◆ La section des bébés offre 10 places pour les enfants âgés jusqu'à environ 18 mois ;
- ◆ La section des plus grands dispose de 15 places.

La création de cet établissement en 1994, résulte d'une initiative parentale afin de compenser l'absence totale de garde collective sur le territoire. L'accroissement progressif de ses capacités d'accueil a entraîné le passage d'une gestion parentale à une gestion associative qui a toutefois conservé la logique familiale initiale en réservant la majorité des sièges du Conseil d'administration aux représentants parentaux, afin de garantir leur vigilance à l'égard du pouvoir des municipalités, autres membres du CA.

##### 12 – Le contexte intercommunal de l'offre d'accueil

Le multi-accueil qui nous intéresse a longtemps constitué la seule offre d'accueil collectif d'un territoire rassemblant 19 communes, dont la population des 0-3 ans compte 629 enfants. La politique petite enfance relève en effet depuis 2001 d'une compétence intercommunale ; l'objet de ce transfert de compétences a visé le développement et l'harmonisation de l'offre de service de garde alors concentrée sur la ville centre de la communauté : « la Communauté de Communes souhaite développer une politique volontaire en faveur de la petite enfance. Les enjeux portent à la fois sur l'aménagement du territoire et l'épanouissement de l'enfant dans les premières années de sa vie<sup>333</sup>. Ils sont d'autant plus importants que le nombre annuel de naissance a augmenté de 23 % entre 2000 et 2008.

La collectivité a ainsi porté la mise en œuvre de la halte-garderie itinérante en 2002 ainsi que la création d'un second multi-accueil en 2009, apportant son soutien financier dans le cadre du contrat enfance jeunesse. La carence du territoire en offre d'accueil de la petite enfance, mise en exergue il y a quelques années par un diagnostic local, s'est toutefois encore accentuée par la diminution de l'accueil des enfants de 2 ans en école maternelle et par l'implantation d'une nouvelle entreprise sur le territoire devant amener de nouvelles populations et accroître les besoins d'accueils.

---

<sup>333</sup> Projet social associatif

Suite à la suppression définitive d'une classe d'école maternelle, les acteurs locaux ont imaginé premièrement la création d'une classe passerelle, permettant à l'Education Nationale de conserver temporairement une structure et de limiter ainsi les mécontentements. Le projet a pris finalement la forme d'un jardin d'éveil, créé à titre expérimental en 2009, et ayant pour vocation de faciliter l'intégration à l'école. Il fonctionne sur un rythme scolaire, avec une amplitude horaire moins étendue que le multi-accueil et une fermeture pendant les vacances scolaires. Cet équipement, géré par la communauté de communes, dispose de 24 places et accueille des enfants âgés de 2 à 3 ans. Les parents se sont rapidement investis de ce lieu qui a permis d'absorber une partie de la demande d'accueil adressée au multi-accueil mais ne permet pas pour autant de répondre à l'ensemble de la demande d'accueil régulier.

L'association représente encore aujourd'hui ainsi le principal mode d'accueil collectif permettant l'accueil de plus de 190 enfants, tous types d'accueils confondus, sur l'année 2010.

Les 92 assistantes maternelles exerçant sur le territoire intercommunal contribuent aussi largement à l'accueil sur le territoire : en 2010, 163 enfants étaient effectivement concernés par cette garde indépendante.

	Nombre de places ETP potentielles	Nb de places potentielles pour 100 enfants de moins de 3 ans
Capacité potentielle d'accueil des EAJE	73 places	11,6 %
Multi-accueil	39	6,2 %
Halte-garderie	10	1,5 %
Jardin d'enfant	24	3,8 %
Capacité potentielle d'accueil des assistantes maternelles <sup>334</sup>	276 places	43,9 %

### 13 – La situation territoriale<sup>335</sup>

Le territoire intercommunal se caractérise notamment par sa faible densité : la commune centre, sur laquelle est implanté notre multi-accueil, représente à elle seule un tiers des 19 000 habitants du territoire, un grand nombre de villes environnantes comptant moins de 500 habitants. Cette configuration induit des problématiques d'accessibilité et de mobilité particulières. Il s'agit d'un territoire à dominante rurale : une part importante des emplois sont à ce titre occupés dans le secteur agricole (11 % des emplois), cette proportion étant toutefois en net déclin depuis en 1999.

Les acteurs rencontrés présentent la population comme « sinistrée » par le chômage et la précarité. Le travail, en dehors de la forme indépendante de l'activité des exploitants agricoles, est considéré comme essentiellement présidé par l'intérim et les contrats déterminés. Si ces observations ne se vérifient pas de façon évidente au niveau statistique, le chômage déclaré en 2007 est pour sa part en effet relativement haut, avec un taux de 16 % sur la commune centre, et le niveau général d'emploi de 56 % est quant à lui faible au vu des autres sites de l'échantillon.

Ces phénomènes ne présentent pas d'inégalités de genre importantes, sauf concernant le travail à temps partiel qui concerne 33 % des femmes en emploi contre 8 % des hommes (à l'instar des autres sites territoriaux de notre enquête).

<sup>334</sup> En estimant la capacité à 3 places par assistante maternelle

<sup>335</sup> Cf. Tableau de synthèse des indicateurs utilisés, par équipement, annexe 1

Concernant les ressources des ménages, le revenu médian des habitants, de 15 354 euros par unité de consommation, est parmi les plus bas de l'ensemble de notre échantillon. 21 % des allocataires Caf sont bénéficiaires du RSA, 10 % de l'AAH.

## 2 – Logiques d'admission et publics accueillis

### 21 – La demande d'accueil

#### *211 - Les modalités d'enregistrement de la demande*

Les parents en demande d'accueil effectuent une préinscription auprès de chaque structure de l'association qui peut se faire dès le quatrième mois de grossesse. Le contact physique avec la directrice lors de cette inscription est privilégié, mais les parents peuvent aussi procéder par téléphone. Lors de cette préinscription sont indiquées les coordonnées des parents et l'âge de l'enfant. Il est aussi fait état du besoin de la famille : temps d'accueils souhaités et date prévue de l'accueil. Le bénéfice de minima sociaux ou la situation au regard du travail ne font pas partie des informations systématiquement demandées par la directrice. Pour autant les parents semblent l'évoquer spontanément à l'occasion de la justification de leur niveau de revenu, pour le coup toujours renseigné lors de la préinscription : ils font dès lors souvent valoir leur situation de bénéficiaire de minima sociaux, déjà informés des avantages éventuels procurés par ce statut.

Cette préinscription s'adosse à l'exigence de rappel de l'équipement au mois de juin.

L'information et l'orientation de la demande des parents sont aussi travaillées au sein du Relais Assistantes Maternelles associatif : « quand elle arrive, soit la famille est au clair, soit elle connaît peu le territoire, et là je fais de l'information en fonction de leurs besoins, je n'oriente pas forcément sur une assistante maternelle ». Enfin, une journée Petite Enfance, rassemblant l'ensemble des acteurs et structures du territoire (crèches, halte-garderie, jardin d'enfant, RAM, centre aéré, PMI) est organisée chaque mois de juin afin d'affiner la connaissance des parents.

#### *212 - Lecture des besoins et des préférences parentales*

Le règlement intérieur du multi-accueil identifie a priori plusieurs motifs de demande d'accueil, auxquels entend répondre l'équipement :

- ◆ Le « besoin de garde » des parents en situation d'emploi, soit de façon régulière soit en complément d'une garde familiale ou par une assistante maternelle;
- ◆ L'expérience de socialisation et la pré-scolarisation ;
- ◆ Le dépannage ponctuel (recherche d'emploi, emploi saisonnier, rendez-vous...) et l'urgence sociale.

Le taux d'emploi, perçu comme faible, réduit d'autant le « besoin de garde » entendu comme un accueil régulier des parents en situation de travail. Il est estimé par la directrice correspondre à la moitié des demandes qui lui sont adressées : « la faible activité féminine induit que la majorité des enfants de moins de 3 ans sont gardés à leur domicile par les mères ». Ces demandes de garde ne concernent que rarement des accueils à temps plein, mais davantage à 80 % ou moins.

Leur satisfaction vient induire une gestion complexe des plannings et une incertitude d'occupation de l'équipement, mais fait partie des principes de la direction : « beaucoup de structures privilégient les temps complets, je sais que certains font ça, et des fois ma trésorière me pousse un peu, mais je ne veux pas tomber là-dedans ».

Une tendance générale des parents à la préférence pour l'accueil collectif est décelée, à l'instar des autres sites concernés par notre enquête. Ces réticences vis-à-vis de la garde indépendante tiendraient à la crainte parentale de l'attachement de l'enfant à une autre figure maternelle, mais aussi à l'inquiétude quant à la qualité de l'accueil individuel, exprimée par un parent rencontré et pour qui l'accueil en crèche était le seul mode de garde envisagé : « j'ai toujours voulu la crèche ; l'enfant est bien, il évolue bien en contact avec les autres ; ça lui apprend la vie en communauté, la vie en société ; ça nous aide dans l'éducation, lui donne des repères, des barrières et puis je suis sûre de ne pas trouver les soirs mon enfant scotché devant la télé ». L'accueil collectif semble aussi saisi d'une fonction de soutien à l'intégration scolaire, de par son organisation et son fonctionnement : « apprendre la vie en communauté, apprendre à manger, se tenir à table, le respect de l'encadrement, des autres enfants ; c'est un bon démarrage et une bonne continuité avec l'école ». Cette même mère, n'ayant pas obtenu de place dans l'équipement à la date souhaitée (fin de son congé maternité), a préféré prolonger son congé pour attendre qu'une place se libère, plutôt que de recourir à la garde individuelle.

Cette inquiétude, qui n'est pas spécifique au territoire, peut toutefois être corrélée aux modalités d'exercice de la profession d'assistante maternelle : ce métier à domicile, qui n'exige pas de qualification particulière, apparaît attractif pour les femmes dans un contexte de précarité de l'emploi et de problématiques de déplacements. Cela entraînerait un afflux de nouvelles assistantes maternelles, en surnombre par rapport aux besoins, et pour lesquelles ce métier ne constituerait pas forcément une « vocation ». Par ailleurs, si le crédit d'impôt réduit effectivement le coût de la garde individuelle et le rapproche de celui de l'accueil collectif, le décalage temporel entre le recours à la garde et le bénéfice fiscal effectif vient peser dans le calcul de certaines familles. Les parents sont également réticents à l'idée de s'engager dans une responsabilité d'employeurs. De façon plus générale, les acteurs estiment que la garde individuelle pâtit surtout d'une méconnaissance des parents, voire même des élus eux-mêmes : « la crèche ça parle, c'est historique ». Au bout du compte, les assistantes maternelles sont tout de même mobilisées, soit par « choix personnel lié aux horaires et aux tarifs », soit par défaut perçu comme rapidement dépassé : « au départ ils n'ont pas le choix, mais après je pense que les familles sont satisfaites et que certaines préfèrent même ».

Une autre demande à laquelle l'EAJE répond est celle relative à la socialisation des enfants, ainsi qu'à celle de leurs mères, présentées comme bien souvent isolées du fait de leur dispersion territoriale : « l'objectif est de rompre l'isolement des mères ». Ce type d'accueil, concernant plus particulièrement les foyers au sein desquels les mères ne travaillent pas, correspond à des demandes de prise en charge de 1 à 2 jours par semaine. Les acteurs se sont saisis de ce constat pour compléter l'offre du multi-accueil par une halte-garderie itinérante : les professionnels observent d'ailleurs que certaines mères « suivent » la garderie sur plusieurs sites durant la semaine. Concomitamment à la création de la halte-garderie, un lieu d'accueil parent-enfant, lui-aussi itinérant, a aussi été organisé dans l'objectif de la compléter : si les professionnels ne confondent pas la vocation de chacun des dispositifs, les parents semblent toutefois y recourir également, posant certaines questions relatives à la compréhension de l'enfant : « la halte-garderie et le lieu accueil se situent dans les mêmes locaux, et ça n'aide pas forcément, les enfants ne comprennent plus forcément si leur maman reste ou pas ».

Enfin, la demande des parents d'enfants en situation de handicap est sujette à une lecture distincte de celle des autres familles, « la différence étant qu'il n'y a pas d'anticipation : alors que les autres parents font souvent leur demande pendant la grossesse, nous on fait la demande de socialisation dans l'urgence ». Leur demande est présentée comme rarement initiée spontanément mais davantage impulsée et accompagnée par les institutions spécialisées. Ces réticences familiales s'expliqueraient par la peur du regard des autres, la crainte de s'en remettre à un professionnel non spécialisé sur le handicap, et la culpabilité ou le manque d'intérêt des mères dont beaucoup ont cessé de travailler justement pour s'occuper de leur enfant. La méfiance initiale des parents peut d'ailleurs pour certains continuer à colorer le cours de l'accueil : « cet accueil n'est pas encore acquis comme un droit au même titre que tous les enfants. C'est une faveur qu'on fait aux enfants et les parents le vivent comme une faveur, ils n'osent pas parler après, ils ont peur de perdre leur place ».

## 22 – Critères formels de l'admission

### *221 - Hiérarchisation théorique des priorités*

Une seule condition sanctionne l'admissibilité de la demande des parents au sein de la structure : leur résidence sur le territoire intercommunal. Depuis 2009, les deux multi-accueils se sont répartis ce territoire, et disposent de zones de recrutement distinctes.

Ensuite, la hiérarchisation des demandes va dépendre de deux critères principaux :

- ◆ La date d'inscription, les demandes les plus anciennes étant privilégiées ;
- ◆ L'âge de l'enfant en fonction des disponibilités dans chacune des deux sections : ces groupes se renouvellent de façon égale, la section des plus grands ayant une capacité supérieure à celle des plus petits, permettant ainsi des premiers accueils après 18 mois. La création du jardin d'enfants a toutefois permis d'éponger une partie de cette demande 'tardive'.

Le projet de l'équipement évoque aussi trois situations spécifiques, qu'il n'érige pas explicitement en 'priorités d'accueil', mais qu'il présente davantage comme objets d'une vigilance particulière. Il s'agit :

- ◆ Des demandes d'accueil formulées par des bénéficiaires de minima sociaux : « afin d'être en conformité avec l'article D.214-7 du décret de 2006, l'association veille à proposer aux parents bénéficiant de minima sociaux une solution d'accueil leur permettant d'accomplir des démarches nécessaires à une recherche active d'emploi. Si la demande de garde de leur enfant n'avait pas fait l'objet d'une inscription préalable, elle pourrait être prise en compte sur les 10 % de dépassement autorisé » : on entend ici que les familles concernées sont à la fois prioritaires sur la liste d'attente en cas de disponibilité de places, et accueillables en sureffectif en cas d'indisponibilité ;
- ◆ Les demandes d'accueil d'enfants porteurs de handicap : « une attention particulière est accordée aux enfants handicapés ou atteints d'une maladie chronique, afin de contribuer à leur intégration sociale et d'aider leurs parents à concilier leur vie familiale et professionnelle. Un travail en partenariat est établi avec les services sociaux existants » ;
- ◆ Les demandes dites « d'accueils d'urgence » initiées par les services sociaux, la PMI, ou les institutions locales pour l'emploi, qui donnent lieu à un accueil immédiat et temporaire en sureffectif.

La directrice de l'équipement considère ces critères comme assez banals, venant s'imposer d'eux-mêmes et n'ayant pas rang de priorité 'exceptionnelle' ; premièrement du fait qu'il s'agisse d'obligations juridiques. Apparaissent aussi deux autres registres d'explication : la structure socio-économique du territoire et la culture professionnelle de l'équipement.

Si la demande des parents bénéficiaires de minima sociaux est considérée comme incontournable du fait des injonctions nationales (« on suit le décret à la lettre [...] on colle au décret»), cet accueil s'explique aussi par l'absence de critère d'admission lié à l'emploi des parents, ainsi que d'une réalité populationnelle, évoquée en introduction, caractérisée par plus de 30 % d'allocataires bénéficiaires de l'AAH ou du RSA. Le respect de l'obligation légale s'opère dès lors bien souvent de fait, à travers la simple application du critère d'ancienneté des demandes : « le brassage social se fait de lui-même ».

La justification de l'accueil des enfants porteurs de handicap, considéré là encore comme une « obligation » par la directrice, revêt lui aussi une tonalité particulière. Effectif et relativement important par rapport à l'ensemble des autres structures de l'échantillon, puisqu'il concerne 5 enfants chaque année. Il n'est, toutefois pas présenté par les professionnelles de la structure comme distinctif ou original. Certains acteurs s'étonnent eux-aussi du peu d'affichage de cette singularité : « je suis pas sûre que ce soit mis en valeur par la crèche, qu'ils l'affichent, et c'est dommage car ça faciliterait certainement encore plus les choses». Pour l'équipe, cette spécificité correspond davantage à un accueil ordinaire, qui s'est spontanément inscrit dans les pratiques sans volontarisme particulier. Les rencontres initiées dans le cadre de la CDAJE leur ont permis de constater, avec presque surprise, les réticences d'autres structures du département.

Cette culture professionnelle d'accueil du handicap a été initiée par une première orientation de la PMI il y a plusieurs années. Cette prise en charge a été l'occasion d'un travail partenarial avec le CAMSP du territoire, qui a notamment délivré une formation aux professionnelles de la structure et noué des liens de collaboration qui se sont étoffés au fil des orientations d'enfants. Les pratiques de l'équipement sont désormais identifiées par le réseau médico-social du territoire, ainsi que celui de la recherche : l'EAJE participe notamment à l'expérimentation d'un test de dépistage précoce de l'autisme élaboré par un laboratoire psychopathologique de l'université régionale.

## 23 – La décision d'admission en pratique

### *231 - La procédure d'admission*

Les décisions d'attribution sont prises par la directrice et son adjointe. La plupart des places se libèrent en septembre et à cette occasion les demandes sont étudiées à partir du mois de juin. Cette procédure est informelle, et ne diffère pas des autres attributions prononcées en cours d'année, régulières ou temporaires (accueil d'urgence) : aucune ne donne lieu à une démarche très procédurale et ne requiert beaucoup de discussion.

### *232 - L'application des critères d'attribution et les ressorts de leur ajustement informel*

A la différence d'autres fonctionnements reposant sur la mise en tête de liste des demandes considérées comme prioritaires et donc leur examen liminaire, les décisions d'admission se travaillent dans cet équipement avant tout en fonction de l'antériorité de la demande et de l'âge des enfants : c'est une fois que l'ensemble des places est théoriquement attribué que la directrice vérifie si ce premier agencement prend suffisamment en compte les bénéficiaires de minima sociaux. Si tel n'est pas le cas de façon spontanée, elle corrige l'ordonnancement des attributions pour atteindre au moins l'objectif légal de 1 place pour 20 enfants, qui est toujours dépassé dans les faits.

Comme évoqué plus avant, cette pratique est ménagée par l'absence de critères d'accès liés à l'occupation d'un emploi, permettant de garantir une forme d'égalité entre les familles, discriminées principalement en fonction de l'antériorité de leur demande. La demande des parents chômeurs, présentée comme rarement importante en termes de temps d'accueil, facilite de plus certainement cette logique d'attribution : « il peut y avoir des refus, mais c'est très rare, d'autant plus que beaucoup demandent des places de halte-garderie ».

Une configuration spécifique semble toutefois constituer une forme d'exception à ces principes: celle des enfants accueillis en halte-garderie, dont le ou les parents retrouve(nt) un emploi en cours d'accueil. Si la famille est initialement avertie que l'obtention immédiate d'une place de crèche ne peut leur être garantie, ils sont toutefois considérés comme prioritaires sur la prochaine disponibilité.

Ces modalités d'arbitrage concernent effectivement l'accueil en crèche (plus de 10 heures par semaine), les autres types de demandes étant considérées comme toujours satisfaites dans leur intégralité, sans soutien d'aucun critère mis à part celui de résidence : « en halte-garderie, toutes les familles sont admises ». Cette étendue de réponse dépend là aussi du fonctionnement de l'équipement, dans lequel le temps d'accueil en garderie ne peut être supérieur à 10 heures hebdomadaires, permettant la satisfaction de nombreuses demandes au gré de leur accommodement dans le planning. L'accueil des enfants en situation de handicap suit ce schéma, relevant d'ailleurs dans sa grande majorité de temps très partiels (de ½ journée à 3 jours par semaine) ; c'est à ce titre qu'il n'est pas formellement présenté comme une « priorité d'accueil » dans le projet d'équipement, en ce qu'il est toujours satisfait, sans arbitrage discriminant apparent. « Il n'y a aucun refus pour ces enfants, on trouve toujours une solution, par exemple on les accueille les jours où c'est plus calme, on essaie de s'ajuster avec les parents ».

A ce titre, la situation de handicap représente moins une priorité qu'une inconditionnalité d'admission pour la directrice. Celle-ci peut d'ailleurs l'amener à déroger à la règle de domiciliation sur le territoire : « le CAMSP nous envoie des fois des enfants extérieurs au territoire. Je leur dis qu'ils ne relèvent pas du secteur, mais on les accueille quand même ! On ne dit jamais qu'il n'y a pas de place, on dit on va voir, et puis on trouve toujours une solution... Mais on est peut être trop en empathie avec les parents ». Cette entorse faite aux critères établis peut être mal acceptée par les élus, dans un contexte de tension de l'offre : « les élus ont leur mot à dire sur cet accueil, mais bon tant que ça prend pas la place d'un autre et qu'on leur montre ». Cet écart est de plus légitimé par la position historique de l'équipement dans l'offre territoriale d'accueil de la petite enfance : « ça fait 17 ans qu'on est là, et cet accueil a été décidé par les équipes, les parents et les élus ».

### *233 - Les modalités d'accueil*

Le multi-accueil consacre des places pour l'accueil « crèche » et des places de « haltes-garderies » qui répondent à des besoins a priori distincts tenants à leurs temps d'accueil : « Afin de permettre une équité pour l'ensemble des familles et en fonction du besoin de chacune :

- ◆ 19 places sont réservées pour répondre à une nécessité de garde ;
- ◆ 6 places sont réservées pour un accueil relevant d'une démarche de socialisation et peuvent être réparties sur moins de 10 heures par semaine ».

Cette répartition des places est cependant perméable, car le fonctionnement en multi-accueil permet une modulation en fonction des besoins et de l'occupation quotidienne.



L'ensemble des accueils sont contractualisés et soumis à un temps minimum d'accueil de 2 heures par semaine. Pour l'accueil halte-garderie comme l'accueil crèche, le contrat prévoit les jours et temps d'accueils. Cette modalité constitue un positionnement professionnel fort à l'avantage de la régularité de l'accueil : « ça permet aussi que ça devienne un endroit pour les enfants ; c'est un choix, l'accueil occasionnel ne correspond pas à des pratiques éducatives ». La contractualisation permet toutefois aux parents de demander des heures supplémentaires d'accueil en cas de besoins ponctuels et de disponibilités de place (absences d'enfants et/ou sureffectif non atteint). C'est aux familles d'initier ce complément d'accueil, l'équipement n'ayant pas de pratiques de compensation systématique des absences.

Le seul type d'accueil non contractualisé concerne les urgences, orientées par les partenaires sociaux et médico-sociaux du territoire ; « l'enfant est accueilli de suite, sans adaptation, il est pris dans les 10 % de sureffectif bien que ces 10 % soient parfois déjà utilisés ». Ces partenaires sont la PMI, la polyvalence de secteur ou encore la Mission Locale sur l'adresse desquelles l'équipement prend en charge en sureffectif et de façon temporaire les enfants de parents conjonctuellement en difficultés : formation professionnelle, brusque défaut d'assistante maternelle, accidents... Ils sont toutefois considérés comme assez rares par la directrice qui s'attache à privilégier la régularité d'accueil quand aucune urgence fonctionnelle ne vient le justifier : « on nous demande parfois pour l'accueil de mamans seules, mais ça n'est pas de l'urgence, ça doit se préparer ».

Ces modalités d'accueil sont présentées comme respectant la logique de la PSU : « on joue le jeu de la PSU ». L'application de la PSU est présentée comme répondant à la diversité des besoins des familles même si elle occasionne des difficultés en termes d'organisation du travail des équipes, qui assurent continuellement des accueils et des adaptations. Le taux d'occupation de l'équipement, qui ne parvient à cumuler et combler les temps partiels, est également affecté. Le taux d'occupation du multi-accueil principal est en deçà des objectifs puisqu'il est de 65 %, sans que cela n'ait déclenché de pénalité financière. Les haltes-garderies délocalisées ont un meilleur taux d'occupation expliqué par leur présence ponctuelle sur chaque site mais rencontrent, comme les multi-accueils, des absences liées à l'absentéisme des enfants de moins de 3 ans.

Enfin, concernant l'accueil des enfants en situation de handicap, une modalité financière spécifique lui est consacrée : le doublement de la subvention PSU qui concernait initialement seulement les enfants bénéficiant de l'AEEH, mais qui a été élargi aux situations de prise en charge institutionnelle du CAMSP ou des autres organismes liés au handicap. Cette subvention, spécifique au département, est liée selon la directrice à la sensibilité de la Caf à la problématique du handicap.

### *234 - La gestion de la liste d'attente*

La liste d'attente ne concerne que les parents qui recherchent un accueil de « crèche » sur l'équipement principal puisque l'ensemble des demandes de halte-garderie est présenté comme satisfait. Pour la rentrée de septembre, figurent sur la liste d'attente une dizaine de familles n'ayant pas obtenu de place. Ces familles sont orientées vers le relais assistantes maternelles, ou le jardin d'éveil lorsque leur enfant a plus de deux ans : la démarche de la famille est alors suivie par l'institution correspondante. La directrice estime que la plupart des parents en attente d'une place de crèche se tournent effectivement vers un autre mode de garde, et que très peu d'entre eux sont encore en demande un an après.

### **3 – Pratiques d'accueil au quotidien : évolutions et remaniements des publics accueillis**

#### **31 – Les grandes formes de l'organisation du travail**

##### *311 - Composition de l'équipe professionnelle et répartition des fonctions*

L'équipement associatif compte au total 19 salariées réparties sur les trois établissements. Au sein du multi-accueil principal, le travail auprès des enfants est structuré autour de 3 binômes professionnels composés chacun d'une responsable de section et d'une aide maternelle (CAP petite enfance), sur laquelle la première dispose d'une autorité hiérarchique liée à son niveau de diplôme (EJE ou infirmière).

Les temps d'accueils et départs, en début et en fin de journée, sont l'occasion du regroupement de l'ensemble des enfants, répartis ensuite en deux sections par âge (moins de 18 mois, et plus grands). Deux binômes sont affectés chacun à une section, le troisième assurant une fonction de relais. La composition de ces binômes varie chaque trimestre et la section d'âge à laquelle ils sont affectés change toutes les trois semaines. Ces roulements permettent une connaissance de l'ensemble des enfants ainsi que des professionnelles entre elles ; de plus, « ça évite de se lasser ». Cette mobilité trouve une autre forme d'expression dans la possibilité de changer de structure au sein de l'association gestionnaire, d'une année sur l'autre.

La transmission des informations entre les binômes et la transcription dans les cahiers de liaisons constituent des outils forts du travail de l'équipe, gages de la continuité de l'accueil. L'équipe dispose d'un cahier par section où elle note des informations individuelles : les transmissions des parents, le repas, les heures d'arrivées et de départ, les changes, siestes, les activités. Ce cahier est visible et accessible aux parents, l'équipe disposant pour sa part d'un autre cahier confidentiel à usage professionnel où sont transcrites leurs observations.

##### *312 - Actualité et évolutions de l'exercice des fonctions de direction*

La directrice de l'équipement dirige et coordonne les différentes structures de l'association ; basée dans l'équipement principal, elle se déplace en principe une fois par semaine dans le second équipement et sur un des sites de la halte-garderie délocalisée. Sa fonction dans ces équipements est essentiellement administrative puisqu'elle effectue les contrats, les facturations et les plannings, tout en ayant un regard sur le fonctionnement des équipements. Elle intervient aussi, en cas de besoin, en renfort des équipes et effectue les remplacements des professionnelles en congés.

Sur l'équipement principal, la directrice adjointe qui intervient auprès des enfants, consacre un jour par semaine à la réalisation de tâches administratives pour assurer à la directrice de conserver un temps affecté à l'accueil des enfants, qui lui permet de connaître les enfants et les familles. Titulaire d'une formation d'éducatrice de jeunes enfants, son souhait premier était de travailler auprès des enfants ; mais après avoir intégré la structure, elle a obtenu un diplôme universitaire de cadre de la petite enfance formant à la gestion administrative et à la direction des équipes. La part du travail administratif dans sa fonction s'est accrue suite à la création du second multi-accueil: « j'avais peur de perdre ce lien avec les familles et les enfants ; c'est un autre volet de la gestion qui m'intéresse aussi mais c'est un boulot un peu solitaire ».

La direction de cet équipement associatif requiert enfin la conciliation entre les intérêts des membres pluriels du conseil d'administration : parents, élus locaux et partenaires éducatifs. L'association est en effet composée d'au moins neuf parents élus ayant pouvoir délibératif, de quatre membres de droit ayant voie consultative (élus de la communauté de communes et des deux communes sur lesquelles sont implantés les multi-accueils) et de trois membres associés ayant également voie consultative (coordonnatrice petite enfance de la communauté de communes, responsable de l'association gérant le LAPE et le RAM et responsable du centre de loisirs). Si cette conciliation ne semble pas mettre les parents représentants en difficultés, apparemment très impliqués en dépit de la fréquence des réunions, des discussions sont nécessaires relatives à l'aspect éducatif des pratiques professionnelles. Le dernier exemple en date concerne la répartition d'un financement, obtenu dans le cadre d'un appel à projet CNAF, entre l'achat de matériel et la mise en place d'une supervision, alors inexistante : « ils ne s'étaient pas posés de questions et n'avaient pas réalisé le contenu... Les parents ont un peu une vision différente, ils ne voient pas qu'on a besoin de parler de ça ». En dépit de certaines différences de points de vue, les objectifs des différents acteurs semblent toutefois arriver à converger « on est souvent en accord car ça va dans le sens d'une amélioration de l'accueil ».

### *313 - La dynamique des pratiques d'accueil des enfants*

Chaque équipement de l'association dispose d'un projet éducatif et d'un règlement spécifique, mais tous sont issus d'une trame commune. Ils fonctionnent de manière similaire en ce qui concerne l'organisation des journées (siestes, repas, collation, activités...). Aucun ne délivre de repas ni de collation, dès lors fournis par les parents, malgré les exhortations de la Caf mais dont le cahier des charges reste trop lourd et insuffisamment financé selon la directrice.

Le déroulement de la journée est rythmé par une alternance de jeux libres, d'activités dirigées initiées spontanément par les professionnelles (« chacune a ses activités fétiches »), et de sorties quotidiennes sous formes de promenades aux alentours : « quand ils ne sortent pas, la tension monte ». L'espace restreint du deuxième multi-accueil et l'absence de jardins des haltes-garderies itinérantes rendent ces sorties indispensables.

Quant aux activités réalisées, elles constituent un élément fort de l'accueil au quotidien, d'autant qu'elles motivent en partie le choix parental de l'accueil collectif. Une mère de famille rencontrée le souligne, considérant ces activités riches et différentes de ce qui est fait à la maison : poney, jardin potager, sorties à la ferme.... « Ils se sentent plus sensibles aux choses, ils découvrent ». Les attentes des parents vis-à-vis de ces activités se situent aussi, pour les plus grands dans le registre de la préparation à l'école, que les professionnelles ne considèrent pas pour leur part comme une finalité directe d'un EAJE : « cela n'empêche pas les difficultés de l'adaptation à l'entrée scolaire, l'école c'est un autre milieu, un autre rythme, à la crèche ils ont le choix de faire ou non les activités qu'on leurs propose ». L'adaptation à l'entrée en maternelle est très généralement attendue par les parents à travers l'acquisition de la propreté, qui constitue dès lors un objet d'anxiété : « cette entrée à l'école c'est terrible, ça met une pression, ils pensent toujours que les enfants ne vont pas être propres ».

## **32 – Les catégories de lecture des publics issues des pratiques professionnelles**

### *321 - Mères au travail et mères sans travail*

Le recours à l'offre d'accueil par des parents sans emploi ne mobilise discursivement aucun jugement des professionnelles, qui l'identifient comme une réponse à un besoin social avéré de familles vivant une certaine solitude.

Ces temps d'accueil semblent d'ailleurs fortement appréciés et investis par « des mamans très présentes [...] elles voient du monde là ». Au-delà du temps d'accueil souvent très partiel de leurs enfants, c'est donc aussi la disponibilité des parents sans travail qui leur confère une certaine visibilité pour l'équipe (qui n'est par ailleurs pas informée de leurs situations professionnelles). Les accueils itinérants sont encore plus propices à cette lecture, dans la mesure où les mères ont davantage tendance à s'y attarder : l'utilisation successive des mêmes locaux par les haltes-garderies et les LAPE ménage en effet une forme d'amalgame pour les parents comme pour les enfants : « en délocalisé, c'est vrai qu'on met parfois les parents un petit peu à la porte ».

La 'disponibilité' parentale trouve aussi une autre définition professionnelle : une définition très objective selon laquelle les parents sans emploi, et n'étant pas à sa recherche active, ne sont pas indisponibles à la garde du fait de leur occupation par le travail. Cet usage non associé à un « besoin de garde » au sens du projet social, semble se corréliser à une adaptation plus hasardeuse des enfants. Produit des représentations sociales ou tension effective, les difficultés que rencontreraient ces enfants en terme de séparation et d'intégration au groupe, sont repérées par l'équipe : « ils n'attendent qu'une chose c'est que leurs parents reviennent ». Ces enfants sont aussi ceux qui sollicitent le plus d'attention individuelle de la part des professionnelles : « ils ne font pas partie du groupe et quand ils jouent, ils viennent nous chercher nous ».

Les professionnelles associent ces situations aux troubles éprouvés par certaines mères pour lesquelles le fait de confier leur enfant, bien qu'ouvertement souhaité, s'avère en fait désappointé : « on sent qu'elles se forcent à mettre leur enfant en collectivité, à se dire qu'elles ont fait le bon choix, mais finalement elles ne sont pas convaincues... ». Ces interprétations se doublent d'observations de certains comportements de retrait : « des parents qui refusaient que les enfants partent en promenade, et venaient les chercher avant ; d'autres qui les récupéraient avant les sorties « ah mais non, il n'a jamais pique-niqué, il n'a jamais pris le bus ».

Ce sont bien souvent ces familles que les professionnelles orientent vers le LAPE dont la fonction première est considérée comme relevant d'une préparation à la séparation, et d'une première étape vers l'accueil collectif. Ce dispositif ne constitue toutefois pas pour l'équipe une alternative à l'accueil en EAJE.

### *322 - Le handicap et sa pluralité de manifestations*

Comme évoqué plus avant, l'admission des enfants en situation de handicap est décrite comme relevant d'une logique de l'ordinaire, et qui, quoique catégorisée dans le projet social, ne renverrait pas à une atypicité particulière. Les décisions correspondantes sont présentées comme ne requérant pas de discussion entre la direction et l'équipe qui leur est toujours favorable : « il n'y a pas de débats dans l'équipe, nous sommes toujours d'accord ».

L'accueil au quotidien est présenté globalement comme n'entraînant pas de difficulté spécifique d'intégration des enfants handicapés au collectif : « ça se fait naturellement ». Les autres enfants se montrent apparemment naturellement bienveillants : « les enfants font attention, par exemple ils vont lui chercher son doudou parce qu'il ne peut pas le prendre lui-même... c'est incroyable ». La socialisation est d'ailleurs avancée comme principale finalité de l'accueil, avant celle du développement souvent pris en charge de façon spécialisée : « ça permet qu'ils soufflent aussi ; c'est pas forcément pour les stimuler, c'est aussi pour souffler, et pour les parents aussi... c'est important pour eux de ne pas arriver à un endroit où il faut encore faire des choses... des fois on leur dit 'tu as le droit de ne rien faire' ».

L'intégration des enfants au collectif n'est toutefois pas toujours aussi facile, les professionnels du handicap soulignant certains types de handicap pour lesquels l'accueil en EAJE ne constitue pas une indication évidente : « les enfants avec des troubles envahissants du développement, comme l'autisme, peuvent représenter une difficulté particulière... des difficultés de communication, compliquées pour les équipes. Le handicap moteur pose moins de problèmes ». Mais d'autres troubles, moins ostensibles et envahissants, sont aussi perçus par les professionnelles de l'équipement comme pouvant venir entraver l'implication dans le groupe et nécessiter des aménagements de l'accueil : « un enfant souffrant de surdité par exemple, plus bruyant et plus turbulent... il a fallu ajuster son accueil sur un jour plus calme ». Ces ajustements en cours d'accueil sont présentés comme pensés dans l'intérêt de l'enfant, plus à l'aise dans les petits collectifs : « c'est moins lourd pour les enfants porteurs de handicap d'être dans un petit groupe ».

Ces accueils exigent toutefois une mobilisation professionnelle accrue : « ça prend plus d'énergie et de temps [...] ça demande plus d'attention malgré tout, même s'il fait partie du groupe ». Si les troubles moteurs n'affectent pas les relations des enfants handicapés avec les autres, ces enfants sont toutefois physiquement très dépendants de l'équipe pour leurs déplacements ou la réalisation des actes du quotidien : « cette petite fille, très épanouie, elle n'arrivait pas à marcher seule, ne tenait pas assise, et ne pouvait pas faire de repas toute seule, il fallait vraiment l'accompagner tout le temps [...] elle ne pouvait pas suivre les autres, nous on la portait tout le temps... Son père lui avait confectionné un petit trotteur car c'est vrai qu'elle en avait marre, pour qu'elle soit quand même un petit peu indépendante ». Cette sollicitation professionnelle est d'autant plus contraignante dans le cadre de la halte-garderie itinérante dont l'accueil n'est assuré que par deux agents : « là effectivement il y aurait nécessité d'une autre personne ».

Ce renfort de personnel est parfois laborieusement organisé de façon interne à l'association, pouvant d'ailleurs mobiliser directement la directrice. Le CAMSP permet également l'intervention ponctuelle de deux éducatrices de jeunes enfants dont l'une est notamment présente une fois par mois au sein de l'équipement pour accompagner un enfant polyhandicapé. Cette intervention a pour objet d'aider les équipes, de leur fournir des indications et de permettre aux éducatrices d'observer l'enfant dans un lieu de socialisation, en situation de jeux libres.... Si cette démarche n'est pas systématique, l'équipe souligne la disponibilité du CAMSP en cas de sollicitations. La création d'un poste volant sur le département, dans le cadre de la MDPH, constituerait toutefois pour l'équipement une nécessité.

Une mobilisation professionnelle particulière se retrouve aussi dans la relation que l'équipe cherche à établir avec les parents. Ceux-ci sont repérés comme plus en retrait, inquiets du regard des autres familles, qu'ils cherchent par exemple à éviter en venant dans la structure en dehors des horaires d'afflux. L'équipe se sent investie d'une mission particulière à leur égard qui consiste à instaurer un climat de confiance : « on s'investit plus vis-à-vis du parent à la base, même si je favorise beaucoup la communication avec les parents quels qu'ils soient, mais on s'investit quand même plus et puis c'est une confiance qui s'installe ». Au-delà d'une simple bienveillance, l'instauration de la confiance et de la parole avec ces familles est présentée comme une condition de l'intérêt de l'accueil : à ce titre, la connaissance du handicap de l'enfant, sa mise en mot, et la compréhension du parcours des parents font débat au sein de l'équipement, en tant qu'ils seraient ou non des supports à la pratique d'accueil au quotidien. Pour l'heure, le projet d'accueil individualisé établi en collaboration avec les familles et le CAMPS ne mentionne que les capacités de l'enfant (plutôt que ses difficultés), les motivations à cet accueil et les conduites particulières à tenir (postures, soins...). Le handicap de l'enfant n'y est pas toujours indiqué et les équipes n'en ont donc pas connaissance.

Ce mode de fonctionnement contente le CAMSP et la directrice de l'EAJE qui y voient une manière de travailler positivement sur les capacités et les progrès de l'enfant. Cela « permet d'individualiser l'enfant par rapport à sa maladie » et évite de « cataloguer » les enfants. De leur côté, les professionnelles travaillant auprès des enfants semblent en être affectées : « j'ai besoin pour travailler avec les enfants et les parents de connaître le handicap ; après, ça dépend, il y en a qui ne veulent pas c'est leur problème, c'est leur histoire, mais c'est vrai que souvent les parents ça les soulage ». Plus que les diagnostics des handicaps portés par les enfants, c'est davantage leurs trajectoires familiales, toujours juchées de blessures, de détresse et de déni, que l'équipe estime devoir comprendre : « on le vit pas bien [...] On a l'impression de pas connaître l'histoire, pas forcément le nom du handicap, ça pas vraiment, mais plutôt l'histoire de la maman [...] Ça s'est important, plus peut être que de connaître le handicap ».

Ce questionnement sur les pratiques, parmi d'autres, peut depuis très récemment être mis au travail dans le cadre d'une supervision mensuelle, introduite spécifiquement pour échanger sur les pratiques relatives l'accueil des enfants handicapés. Ce temps d'échanges est aussi perçu comme un apport formatif supplémentaire par les professionnelles, qui font état d'un manque dans leur formation initiale : « mises à part les formations que l'on peut faire à l'extérieur sur les enfants porteurs de handicap, nous, en tant que CAP petite enfance ou EJE on n'a pas vraiment de formation ».

L'accueil des enfants porteurs de handicap pose enfin la question de son prolongement au-delà des trois ans, pour cause de non scolarisation ou de scolarisation partielle du fait de la présence parfois partielle de professionnels attachés à leur accompagnement. Ce prolongement, autorisé d'ailleurs par les textes, induit deux types de difficultés dans les pratiques. Il s'agit premièrement de l'écart d'âge qui se creuse entre les enfants concernés et le reste du collectif, se traduisant aussi en écarts progressifs de besoins et de corpulence : « l'enfant se trouvera avec des enfants de 20 mois, il peut être un peu plus brusque et ça peut poser une autre difficulté dans l'accueil si on ne peut pas répondre à ses besoins moteurs ». Une autre problématique semble se situer dans l'habitude, voire l'attachement des familles à l'équipe, que porterait l'allongement des durées d'accueil, venant potentiellement accroître les craintes de la transition vers une nouvelle institution : « le problème est que les familles ont aussi du mal à nous quitter après ».

### *323 - Une atypicité en voie de construction : les familles « carencées »*

Les familles en difficultés éducatives ne constituent pas un public particulier identifié dans le cadre de l'admission. Si les services de PMI du territoire préconisent l'accueil collectif à certains parents (« familles nombreuses, mamans fatiguées, enfant en besoin de stimulation »), ils laissent la plupart du temps les familles effectuer elles-mêmes leur démarche d'inscription, ce qui réduit leur visibilité, et dilue aussi le nombre de familles qui s'adressent effectivement à l'EAJE : « après la famille y va ou n'y va pas... ».

Il s'agit toutefois d'un public qui semble prendre forme dans le quotidien de l'accueil, notamment sous l'impulsion récente du CAMSP qui participe de ce fait à l'ériger en catégorie de lecture professionnelle : l'institution organise en effet depuis peu sur le département des conférences qui « concernent aussi bien l'enfant porteur de handicap, que l'enfant ayant des risques de développer des troubles chez les familles carencées ». Sans influence notable sur l'admission, les carences éducatives constituent davantage une clé d'observation du cours de l'accueil, et de prévention des risques liés au développement des enfants : retards de langage, tonalité brutale des interactions mères-enfants, soins maternels inadaptés à l'âge des enfants etc... Ces repérages peuvent aussi donner lieu à des extensions de temps d'accueil, plus ou moins ponctuels : « cette maman n'était pas bien cette semaine, on l'a vu, on lui a proposé de l'accueillir plus longtemps cette semaine ; c'est une mère dépassée ».

Les professionnels médico-sociaux estiment pour leur part que cette catégorie de familles est globalement insuffisamment admises dans les EAJE qui s'approprieraient difficilement la mission directement médico- sociale en découlant : « les crèches ont du mal à concevoir ça. On se bat encore plus dans ces situations ; oui, les parents ne travaillent pas mais il y a un risque majeur ».

## **4 – Synthèse – La diversité du public accueilli : effectivités, moteurs et obstacles**

### **41 – Des logiques formelles de l'admission au public effectif accueilli dans l'équipement**

Le public effectif de l'équipement se caractérise en définitive par une mixité se retrouvant à plusieurs égards :

- ◆ Une mixité socio-économique, que les professionnelles de l'équipement attribuent notamment à la mise en œuvre de la PSU et l'ouverture corrélative des EAJE aux familles à faibles revenus. La logique du multi-accueil, et son utilisation souple, est considérée elle aussi comme favorisant un tel brassage en permettant le côtoiement de divers types de familles aux besoins différents. Le logique d'admission de cette structure constitue enfin un facteur primordial d'une telle diversité, en ne favorisant pas de façon conditionnelle les parents en emploi, mais en s'appuyant principalement sur l'antériorité de la demande, ainsi que sur la conciliation présentée comme spontanée des parents au regard de leurs contraintes effectives;
- ◆ Une mixité sociale, de par l'accueil « d'enfants différents » qui est inscrit dans la culture professionnelle comme une pratique quasi-ordinaire. De fait, cette spécificité est très peu affichée par l'équipement, et sa publicité tient essentiellement « au bouche à-oreille » ainsi qu'aux réseaux médico- sociaux du territoire.

De façon générale, on observe que la logique d'admission de l'équipement ne relève pas d'une 'priorisation' par types de publics, au sens où certains passeraient 'avant' d'autres : les deux seules priorités repérées sont celles découlant de l'antériorité des demandes, ou de l'accès à l'emploi des parents bénéficiant déjà d'un accueil en halte-garderie. L'ordonnancement des demandes et les attributions relèvent pour le reste d'un accommodement visant à offrir à toutes les familles une forme de réponse raisonnable. C'est à ce titre que toutes les demandes d'accueil en halte-garderie, et parmi elles toutes les demandes concernant les enfants en situation de handicap, sont satisfaites.

On constate que ce fonctionnement s'accompagne d'un principe de constance, à travers la régularité de l'accueil ménagée par la contractualisation autant pour le mode « crèche » que pour le « mode halte-garderie ». Cette constance s'appuie de plus sur la tentative de la direction de ne pas trop emprunter le registre de l'urgence, selon elle incompatible avec la dimension éducative des pratiques : celui-ci est dévolu à des événements objectifs isolés et ponctuels (accident, arrêt brusque du mode de garde précédent, entrée soudaine en formation), les autres motivations faisant pour leur part l'objet d'un accueil préparé. Dans le même ordre d'idée, l'urgence du remplissage au jour le jour aux fins de compensation systématique des absences, ne figure pas parmi les pratiques de l'EAJE.

Si ces orientations autorisent une organisation à la fois souple et réfléchie, apparemment propice à l'accueil de la diversité, elles emportent toutefois des effets gestionnaires : le taux d'occupation du multi-accueil est un peu en deçà de 70 %, sans que cela n'ait encore entraîné de pénalités financières. La direction estime que la logique de réponse au besoin des familles, et notamment l'accueil à temps partiel réclamé majoritairement, contribue aussi à cette performance relative.

Concernant la qualification des publics que dessinent tant les modalités d'admission que celles d'accueil au quotidien, on peut remarquer qu'elles viennent recomposer certaines des définitions conventionnelles de la politique familiale.

## **42 – Retour sur les catégories de la politique familiale**

### *421 - L'accueil des enfants vivant au sein de foyers monoparentaux*

La situation de 'monoparentalité' ne constitue pas dans cet équipement une priorité d'admission, ni même un public clairement distingué, tant au niveau de la décision d'attribution qu'à celui de la prise en charge au jour le jour, même si certains enfants relèvent bien de cette configuration familiale. C'est davantage la conjugaison de la monoparentalité à d'autres caractéristiques, « au cas par cas », que ce statut peut venir peser sur les pratiques : la situation professionnelle, le bénéfice de minima sociaux, etc... A titre d'exemple, une situation récente de demande cumulant monoparentalité, jeune âge de la mère, reprise d'études secondaires et bénéfice prochain du RSA.

Si la catégorie administrative de « parent isolé » n'est pas signifiante ici, l'isolement géographique et la solitude des mères vivant dans les communes rurales avoisinantes sont par contre nettement repérés : ils concernent tout autant les femmes en couple que celles vivant seules, le soutien de leur socialisation du fait de l'accueil de leur enfant faisant partie des missions centrales de l'EAJE.

Enfin, une autre forme d'isolement, plus symbolique, est décrite par les professionnelles de la crèche, touchant là encore tous les types de composition familiale : elle renvoie à un phénomène de perte de plus en plus générale des repères éducatifs : « les parents semblent de plus en plus perdus, ils ont de plus en plus de questions, comme si quelque chose de l'ordre de la transmission entre les générations ne fonctionnait plus ». Cette notion de perte est récurrente dans le discours des différents acteurs rencontrés, qui soulignent eux aussi la banalité progressive de cette problématique, qui vient pourtant imprimer des inflexions aux pratiques professionnelles en termes de relations entretenues avec les parents et de prise en charge de leurs enfants : « il y a beaucoup de mamans isolées et perdues, ça c'est notre quotidien ». Si tous s'accordent sur le fait que l'éducation parentale n'implique pas la détention de compétences techniques et qu'il est primordial de considérer que les parents « savent faire », ils constatent dans le même mouvement que les familles doutent de leur savoir et cherchent à les confirmer par de la connaissance (« des recettes », « des solutions miracles »).

### *422 - L'accueil des enfants, dont les parents sont en insertion professionnelle*

La mission de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle des parents est assurée sous trois modalités au sein de l'EAJE.

Premièrement, le « besoin de garde » des parents en emploi est satisfait par une possibilité d'accueil régulier à temps plein : les places correspondantes, soit 19 sur les 25 offertes, sont quasiment toutes occupées par ce profil de familles au sein desquelles le parent seul, ou les deux parents, travaille(nt), sans pour autant que cette situation ne constitue une condition formelle d'admission.

Deuxièmement, les besoins de parents en reprise d'activité ou de formation professionnelle peuvent trouver une réponse au sein de l'EAJE, sous forme d'accueil d'urgence : celui-ci, assuré sur le sureffectif, est attribué de façon temporaire, en fonction de la durée d'indisponibilité parentale et de la proposition de solutions alternatives. Ce type d'accueil de courte durée ne garantit pas l'attribution immédiate d'une place régulière, mais peut par contre se pérenniser sur un accueil halte-garderie, qui dès lors positionne les familles comme prioritaires sur les prochaines disponibilités.



Enfin, les parents bénéficiaires du RSA sont, conformément aux obligations légales, accueillis dans l'équipement : ces obligations semblent moins impulser cette pratique que la légitimer, dans un contexte de chômage important de la population. Cet accès des familles sans emploi ne s'inscrit toutefois pas explicitement dans la finalité de soutien de l'insertion professionnelle ; l'engagement « actif » des parents vers l'emploi ne conditionne d'ailleurs pas leur accueil. C'est davantage l'objectif de rupture de l'isolement des familles et leur socialisation qui sont visés : à ce titre leurs enfants sont très majoritairement pris en charge sur le mode halte-garderie, considéré comme correspondant à la demande parentale. Cet accueil peut être étendu par l'octroi d'heures complémentaires ponctuelles et non contractualisées, en fonction de nécessités liées par exemple à la recherche d'emploi.

Pour finir, le travail atypique n'est pas évoqué sur ce territoire sous la figure des horaires décalés, mais surtout sous celle des conditions précaires d'emploi : temps partiel, travail intérimaire ou saisonnier, qui justifient une demande très majoritaire d'accueil à temps partiels (3 à 4 jours par semaine), ainsi qu'une demande d'accueil ponctuelle d'urgence.

#### *423 - L'accueil des enfants en situation de handicap*

Cet accueil fait l'objet d'un volontarisme départemental se manifestant dans une incitation financière, que la CODAJE identifie comme un facteur déterminant (revalorisation de la PSU), ainsi que dans la sensibilisation professionnelle (organisation de conférences de formation des acteurs de la petite enfance par le CAMSP). Certaines institutions relèvent aussi que la centralisation des demandes d'admission dans les grandes villes du département participent à faciliter l'orientation et l'admission des familles dont les demandes sont moins sujettes au renvoi d'un équipement à l'autre, et désormais portées par les médecins et responsables des services municipaux. Le constat de besoins en moyens humains supplémentaires est toutefois formulé : « ce serait bien d'avoir un poste volant sur le département financé par la maison du handicap ».

Dans l'EAJE, l'accueil des enfants porteurs de handicap ne constitue une réelle priorité puisque l'ensemble des demandes est accepté au même titre que toutes les autres demandes de halte-garderie. Il constitue toutefois une spécificité du fait de sa quasi-inconditionnalité, pouvant outrepasser le critère de résidence sur le territoire intercommunal. Il s'est développé dans le cadre d'un partenariat instauré avec le CAMPS qui oriente les familles voire les accompagne dans leur démarche d'inscription présentée comme peu spontanée car empreinte de craintes parentales : craintes du regard des autres, de la qualité de prise en charge professionnelle ordinaire, et de la séparation.

A ce titre, les relations avec les parents constituent un axe de travail important et particulier pour l'équipe : « ce ne sont pas forcément les enfants handicapés qui posent problème, ce sont plus les angoisses personnelles des parents ». Si la socialisation de l'enfant est la finalité initiale de la fréquentation de la crèche, le soutien aux fonctions familiales s'avère dès lors lui aussi une orientation forte des pratiques : « c'est un soulagement pour les familles de les accueillir avec des enfants qui ne sont pas différents, enfin différents des leurs [...] leur montrer que leur enfant peut faire comme les autres malgré le handicap, peut être différemment mais au moins qu'ils sont capables de faire des choses ». Le retour à l'emploi des mères n'est pour sa part pas évoqué par les différents acteurs rencontrés comme un objectif de l'accès en EAJE : le travail maternel est présenté comme absolument marginal, et ne dépendant pas seulement de l'accès en EAJE dont l'accueil à temps partiel vient s'intercaler entre d'autres types de prises en charge médicales et médico-sociales qui demandent l'entière disponibilité d'au moins un parent.

En termes de prise en charge au quotidien, et si celle-ci est initialement décrite comme naturelle par les professionnelles, elle s'avère toutefois recéler un ensemble de particularités traduisant non pas 'une' mais de multiples atypicités, selon la nature ou le degré de handicap des enfants : polyhandicap, trouble moteur, surdité, autisme, supposent des aménagements fonctionnels (temps d'accueil, disponibilité humaine et mobilier adapté) chaque fois différents. L'âge est aussi avancé comme une variable non négligeable venant peser sur la possibilité de l'accueil, dans la mesure où il se traduit par des écarts physiologiques et psycho-cognitifs entre enfants handicapés de plus de 3 ans et reste du collectif, pouvant compliquer leur intégration ainsi que le soutien de leur développement.

Comme précisé plus avant, l'accueil du handicap au sein de l'EAJE est à la fois revendiqué et non affiché par l'équipement, dans la mesure où il semble s'être inscrit progressivement dans la culture professionnelle comme un accueil quasi-ordinaire. Cette discrétion, qu'on peut aussi comprendre comme une intention de ne pas étiqueter l'EAJE et les familles accueillies, pose pourtant deux questions. Certains acteurs s'interrogent en effet quant à la suffisante lisibilité du projet pour les parents : « je ne suis pas sûre que ce soit mis en valeur par la crèche, qu'ils l'affichent et c'est dommage car ça faciliterait les choses ».

De plus, cette volonté de banalisation peut emporter une forme d'inhibition professionnelle à parler et reconnaître le malaise et les doutes inévitablement convoqués par la différence, quelle qu'elle soit ; une inhibition que la mise en place récente de supervision semble permettre de dépasser : « que certaines puissent dire, par rapport au degré de handicap de l'enfant, que ça les dérange... Je veux dire qu'elles ont le droit aussi de le dire, même si on est là vraiment sans jugement, pour évacuer un peu ».

## **MONOGRAPHIE N° 7**

### **Une garderie associative « qui ne garde pas les enfants »**

#### **1 – Présentation de l'équipement**

##### **11 – Les grandes caractéristiques de l'EAJE**

La halte-garderie est un petit équipement d'une capacité de 20 places, géré par un centre social associatif : au sein d'une section unique, elle accueille des enfants chacun sur une durée hebdomadaire variant entre 2 et 4 demi-journées par semaine.

Cette garderie a été créée il y a 20 ans, soutenue par un financement de la Politique de la Ville, dans le cadre de la restructuration du centre social dans lequel elle s'insère : né dans les années 1970, cet acteur de l'éducation populaire, alors « accaparé » par le public des adolescents et des jeunes adultes, est en proie à une forme d'envahissement de la part des habitants, plus spécifiquement par certaines grandes familles du quartier. Une fermeture de 18 mois sera nécessaire pour remanier le projet social du centre, recomposer son équipe professionnelle et confirmer sa fonction socio-éducative. Notamment, la prestation de la garderie est pensée comme étroitement articulée aux autres activités, trouvant des prolongements dans l'insertion professionnelle et dans l'éducation des familles. Les professionnels de l'équipement décrivent leurs missions comme ne relevant pas de la garde d'enfants, mais de « la socialisation, la prévention, et l'accompagnement à la fonction parentale ».

Cette fonction réaffirmée est d'autant plus importante que le centre constitue la seule offre sociale de service du territoire prioritaire, mise à part la Maison des Services Publics qui renvoie davantage au registre médiateur ou administratif de l'action de proximité. Dans la même logique, la garderie est l'unique structure de garde, tous types confondus, de l'ensemble du quartier. Si à ses 20 places vient s'ajouter la capacité d'accueil d'une vingtaine d'assistantes maternelles agréées, il s'agit d'une offre qui ne s'adresse pas aux familles habitant le secteur.

##### **12 – Le contexte communal de l'offre d'accueil**

L'équipement est situé sur le territoire d'une grande ville de 140 000 habitants, et dont la municipalité gère 15 EAJE, totalisant à peu près 400 places ETP dont 40 en accueil familial. A cette offre publique s'ajoutent environ 300 places d'accueil collectif relevant de la gestion mutualiste, privée, ou associative. Enfin, 700 assistantes maternelles travaillent par l'intermédiaire d'une dizaine de Relais Assistantes Maternelles, et représentent 1 600 places d'accueil. La tension offre/demande d'accueil en EAJE, assez importante par rapport aux autres sites de notre échantillon, est perçue comme une situation qualifiée de « pénurie » par les acteurs de la ville.

	Nombre de places ETP potentielles	Nb de places potentielles pour 100 enfants de moins de 3 ans
Capacité potentielle d'accueil des EAJE (collectif, familial)	753 places	12,2 %
Halte-garderie	70	1,1 %
Crèche collective	318	5,1 %
Multi-accueils	278	4,5 %
Jardin d'enfants	46	0,7 %
Crèche familiale	41	0,7 %
Capacité potentielle d'accueil des assistantes maternelles	1 600	25,8 %

### 13 – La situation territoriale<sup>336</sup>

L'équipement est implanté sur une commune de 140 000 habitants, elle-même composante d'une grande agglomération urbaine dont l'évolution démographique a été considérable depuis 10 ans, avec une augmentation annuelle de la population de 1,4 % depuis 1999, essentiellement due à l'excédent naturel. Plus de 2 400 naissances sont enregistrées chaque année et la population municipale des moins de 3 ans représente 6 200 enfants en 2008.

Il s'agit d'une commune relativement jeune et dynamique, dont le taux d'emploi de 60 % traduit très peu d'inégalités de genre. La proportion des bénéficiaires de RSA parmi les allocataires est plus faible que sur la plupart des autres sites de l'enquête (14,9 %), et les familles monoparentales y sont aussi sous-représentées à cet égard. La population est économiquement mixte, avec un rapport inter-décile de 6,1, et un revenu annuel médian par UC de 17 000 euros.

Mais cette dynamique s'inverse au niveau du quartier sur lequel est implantée la garderie : elle est en effet située sur une zone urbaine sensible d'environ 2 400 habitants, dont 73 % des ménages vivent en logement social. Les allocataires Caf sont, pour presque un tiers, bénéficiaires du RSA. La situation économique de la population y est nettement moins favorable qu'à l'échelle de la ville : active seulement à hauteur de 57 %, elle connaît un taux de chômage de plus de 38 %. Les inégalités de genre s'y creusent aussi, les femmes étant nettement moins actives que les hommes et très largement concernées par le travail à temps partiel (44,8 % des salariées). Conséquemment, et marqué par de fortes inégalités, le niveau médian de revenu de la population tombe à 10 000 euros annuels par UC ; 35 % des ménages allocataires disposent de ressources constituées à au moins 50 % de prestations sociales.

<sup>336</sup> Cf. Tableau de synthèse des indicateurs utilisés, par équipement, annexe 1

## 2 – Logiques d'admission et publics accueillis

### 21 – La demande d'accueil

#### *211 - Les modalités d'enregistrement de la demande*

##### **\* Contexte municipal**

La demande d'attribution de places en structures municipales peut être effectuée dès le quatrième mois de grossesse, à charge pour les parents de confirmer le moment venu la naissance effective de leur enfant. La prise en compte de leur demande suppose le renseignement formel d'un certain nombre d'éléments : des informations administratives relatives à leur domiciliation sur la commune, la composition de leur foyer, leur situation au regard de l'emploi, leur niveau de ressources via leur quotient familial ; les détails de leur demande de garde, soit l'âge de l'enfant né ou sa date prévisionnelle d'accouchement, leurs souhaits quant à la date d'attribution de place, le type d'accueil et le temps de garde hebdomadaire.

Afin de faciliter les démarches d'inscription des familles en EAJE, la Ville a récemment mis en place un système de centralisation basé sur le fonctionnement de 6 guichets territoriaux, ouverts chacun une demi-journée par semaine, et dont les permanences sont assurées par les directions des EAJE ou des RAM des quartiers concernés, chacune à tour de rôle. Deux types de demandes d'accueils sont alors distingués, renvoyant chacun à une procédure d'enregistrement spécifique : ils visent à ménager une gestion centralisée de l'attribution des temps pleins, et à réserver l'arbitrage des petits temps d'accueil à un collectif déconcentré de directions. En effet :

- \* Si la demande d'accueil est supérieure à 25 heures hebdomadaires, les parents sont ensuite orientés vers le service Petite Enfance de la Ville, auprès duquel leur dossier de demande sera établi pour passer en commission centrale d'attribution ;
- \* Si la demande d'accueil est inférieure à 25 heures hebdomadaires, une fiche d'inscription est établie avec les parents dans le cadre du guichet, et leur demande est examinée par une concertation de secteur, rassemblant les représentants de la Ville, les directions d'EAJE et de RAM. Les demandes d'accueil d'enfants en situation de handicap constituent une exception à cette répartition : rarement supérieures à 25 heures hebdomadaires, elles sont tout de même orientées vers le niveau central, car instruites en partie par le pédiatre du service en charge d'apprécier avec les parents les modalités les plus adaptées, eu égard à la configuration des différentes structures potentielles et aux besoins de l'enfant concerné.

Dans la pratique, les parents sont présentés comme non encore habitués à la logique de guichets, ayant tendance à se rendre directement au service Petite Enfance de la Ville, ce qui participe de fait à complexifier leur démarche : « ils ont le réflexe d'aller au service Petite Enfance, quand ils viennent ils sont renvoyés au Point Information, et s'ils demandent plus de 25 heures par semaine, ils sont de nouveau orientés sur le service Petite Enfance... Au bout du compte, ils font des allers-retours sans comprendre pourquoi ».

### **\* L'EAJE concerné**

La halte-garderie est impliquée dans le système d'enregistrement municipal, en ce que la directrice adjointe de l'association participe aux permanences du guichet de son secteur, ainsi qu'à la coordination territoriale correspondante. Mais à la différence des EAJE municipaux, les demandes d'accueil dans la halte-garderie associative se font pour leur grande part directement auprès d'elle, et ceci pour trois raisons cumulées :

- \* Seule structure existant sur le quartier, et n'accueillant strictement que ses habitants, ses attributions n'ont dès lors pas à être réfléchies avec plusieurs équipements ;
- \* Les familles s'adressent de façon naturelle directement à la garderie, et quasiment aucune demande n'a transité par le guichet d'information de secteur, depuis sa mise en place ;
- \* En tant que structure associative, et tout en ménageant une forme de cohérence partenariale, elle conserve une autonomie de fonctionnement et de décision : elle dispose à ce titre de critères de priorité distincts de ceux de la Ville.

La demande d'accueil au sein de la halte-garderie est peu formalisée, et consiste pour les familles à se manifester auprès de la directrice, qui les positionne sur sa liste d'attente. C'est une fois leur admission prononcée qu'ils préciseront leur choix de temps et de jours d'accueil.

### *212 - Lecture des besoins et des préférences parentales*

#### **\* Contexte municipal**

La mise en place des guichets a été motivée par un souci municipal de rationaliser la procédure d'attribution, mais aussi par celui de permettre une meilleure « analyse du besoin des familles » ; cette analyse semble renvoyer notamment à l'amélioration de la connaissance des parents, « qui ont tous tendance à demander de l'accueil collectif », quant aux différentes modalités de garde existantes, et ainsi diversifier leur orientation.

Cette visée ne semble pourtant pas encore opérer : « lorsque les parents sont orientés du Point Info au service Petite Enfance, ils sont censés avoir arrêté leur choix, et seulement venir construire leur dossier, et en fait on se rend compte que beaucoup hésitent encore, ne savent pas... que quelque chose ne s'est pas fait pendant les permanences ». Certaines directions siégeant périodiquement au guichet évoquent en effet leurs difficultés à travailler sur la demande des parents, du fait de l'intermittence de leur présence qui ne leur permet pas d'être dans une posture de suivi des dossiers et de relation avec les familles : « soit les gens viennent quand la maman est enceinte, avec plein de questions, il faudrait prendre une heure ou deux et on n'a pas le temps... soit il s'agit de gens qui repassent pour avoir des nouvelles, on dit qu'on ne sait pas, et on pleure avec eux ! Au bout du compte, les permanences servent surtout à gérer les mécontentements et la frustration ».

La Ville projette prochainement de construire un observatoire des modes de garde susceptible d'affiner sa connaissance des besoins de garde : elle ne dispose pas pour l'heure de données précises relatives à ceux-ci ainsi qu'à la demande exprimée, mais repère « une pénurie d'offre qui pousse des mères à des congés parentaux subis, ou à la perte d'emploi ». Cette insuffisance d'offre collective est aussi présentée comme non compensée par la garde indépendante : « beaucoup de familles n'ont pas accès aux assistantes maternelles qui sont plus chères ».

## \* L' EAJE concerné

A la différence d'autres structures de notre échantillon, la halte-garderie n'est pas venue répondre à une demande exprimée de la population du quartier : cette offre d'accueil a d'ailleurs mis un certain temps avant d'atteindre son public. A ses débuts, elle ne fonctionnait qu'en après-midi, et la plupart du temps en sous-effectif, accueillant des enfants de familles recrutées soit parmi le public d'autres activités du centre social, soit lors d'animations organisées dans la salle d'attente de la consultation PMI du quartier.

Cette réserve initiale des parents à recourir à la garderie trouve pour les professionnels une explication principalement culturelle et traditionnelle renvoyant au primat de la garde maternelle des enfants : « ça ne se faisait pas de donner son enfant » ; une représentation d'autant plus efficace dans un quartier communautaire, alors composé de quelques grandes lignées familiales s'épiaient les unes les autres à l'affût du faux pas... Ces craintes se sont toutefois dissipées au fil des années, transformées progressivement en demandes spontanées de plus en plus fréquentes, pour l'accueil d'enfants de plus en plus jeunes, sur des temps de garde hebdomadaires de plus en plus longs. « Victime de son succès », la garderie a augmenté sa capacité d'accueil il y a quelques années, suite à des travaux de rénovation et d'agrandissement.

Les demandes de temps de garde sont variables, dans la limite du plafond de 15 heures par semaine, soit quatre demi-journées, posé par le règlement de fonctionnement. Les enfants préscolarisés à 2 ans, dans le cadre du dispositif d'éducation prioritaire dont bénéficie le quartier, sont pour leur part accueillis le mercredi en garde périscolaire. Beaucoup de parents s'engagent d'emblée sur le temps d'accueil plafond (« j'avais droit à 15 heures, j'ai bloqué 15 heures »), certains d'entre eux revoyant à la baisse cette temporalité au cours de l'année, « soit parce qu'ils trouvent que c'est trop pour l'enfant, soit parce que les mamans se rendent compte que c'est trop pour elles, en nous disant 'de toute manière je fais rien à la maison quand mon enfant est là'... et il y a aussi les familles pour qui ça ne passe pas financièrement, qui doivent faire un vrai calcul pour une heure de plus ou de moins » : en effet, en 2010, selon le rapport d'activité de la garderie, 33 % des 130 familles ayant fréquenté la crèche percevaient moins de 250 euros de revenus mensuels, 55 % moins de 1 000 euros.

Parallèlement, la directrice de l'EAJE note une augmentation des demandes d'accueil en journées continues, notamment de la part des familles dont la mère travaille, à temps partiel ou à temps plein. A défaut d'offre collective d'accueil correspondante sur le quartier, ces familles jonglent la plupart du temps entre la garderie, la famille et la solidarité de voisinage. Les autres types de solutions semblent en effet peu accessibles aux parents :

- \* Le quartier, enclavé, est desservi par une unique ligne de transport en commun, venant grever la mobilité des familles vers les EAJE extérieurs, plus encore si le lieu d'attribution de place « n'est pas sur le trajet pour se rendre au travail ... c'est compliqué, et parfois le calcul est vite fait entre travailler et rester en congé parental ou avec les allocations » ;
- \* Les conditions de travail des femmes sont perçues comme essentiellement atypiques (temps très partiels et/ou horaires décalés), ne correspondant pas à l'offre des EAJE environnants, ni à celle des assistantes maternelles indépendantes dont les préférences vont davantage à la garde « de bébés de 3 mois, à temps plein, de 8 heures à 18 heures » ;

- \* Enfin, le recours des familles du quartier à la garde indépendante est très rare : la première raison en est financière, les tarifs pratiqués par les assistantes maternelles étant présentés comme prohibitifs pour les petits revenus qui caractérisent le quartier (« il y a un effet cartel chez les assistantes maternelles, c'est-à-dire que même si elles ne travaillent pas assez, elles restent solidaires pour afficher le même tarif »). La seconde raison est davantage relationnelle : « c'est difficile d'avoir un statut d'employeur avec des voisins, des personnes qu'on connaît depuis longtemps... sans parler de la paperasse que ça implique et qu'il faut aussi assumer ».

Au-delà de la demande exprimée à la garderie, logiquement façonnée par l'offre existante, habitants et professionnels s'accordent sur un besoin général de garde actuellement non satisfait : « pour l'instant, les gens bidouillent, mais c'est certain que s'il existait une vraie crèche, avec horaires décalés, il y aurait de la demande ». De par son accueil d'urgence, la garderie peut participer à dépanner des familles, en cas d'accès à l'emploi ou à la formation, mais temporairement, « le temps qu'elles se retournent ». Cette demande potentielle est exacerbée par les programmes d'accession à la propriété actuellement en cours de construction sur le quartier, et qui viendront prochainement transformer la structure des besoins et de la demande d'accueil.

## 22 – Critères formels de l'admission

### *221 - Hiérarchisation théorique des priorités*

#### \* Contexte municipal

Deux exigences principales conditionnent l'accès à l'accueil municipal régulier de plus de 25 heures par semaine : habiter la ville et travailler. Cette deuxième « condition sine qua non » doit être remplie par le parent isolé, ou les deux parents lorsqu'ils vivent en couple. Les demandes sont ensuite hiérarchisées en fonction de leur ancienneté, à moins qu'elles ne relèvent de situations particulières considérées comme 'prioritaires', telles que les familles de plus de trois enfants, les mères seules, les très jeunes parents, les familles indiquées par les services de PMI, ou encore celles traversant des événements venant impacter fortement leur organisation (séparations conjugales, mutations brutales etc...).

Telles que présentées à nous par les services de la Ville, ces situations ne semblent pas pour autant constituer une typologie formalisée, ni donner lieu à une priorisation systématisée sous forme de calculs de pondérations, telles qu'elles existent dans certains systèmes d'attributions : l'ordonnement des demandes paraît davantage fondé sur un arbitrage en 'justice', au gré des singularités familiales et de l'appréciation de leur besoin, tranché dans le cadre d'une commission présidée par un élu de la Ville concernant les accueils de plus de 25 heures hebdomadaires, et dans le cadre d'une concertation de secteur pour les accueils de moins de 25 heures hebdomadaires.

La situation de handicap des enfants n'est pas quant à elle présentée spontanément comme une 'priorité' dans la mesure où la demande qui en relève est perçue comme « marginale » par les services de la Ville, et qu'elle n'implique pas l'attribution de temps longs sur la semaine, mais davantage « d'accueils réduits ». Lorsqu'elle se présente, cette demande est instruite avec l'aide du pédiatre attaché au service Petite Enfance qui propose aux familles une formule d'accueil adaptée, sous forme de projet personnalisé. Un partenariat avec les organismes médico-psychologiques du territoire permettent de plus de « renforcer le personnel » par la présence ponctuelle d'éducateurs à l'occasion des venues des enfants.



A l'instar des enfants en situation de handicap, ceux dont les parents ne travaillent pas et qui ne relèvent pas de priorités particulières, peuvent être accueillis mais sur de petites temporalités hebdomadaires, ou de façon occasionnelle ; « des accueils de quelques heures par semaine, pour les parents qui sont en recherche d'emploi, pour ceux qui ont besoin de souffler, ou qui veulent socialiser leur enfant ». Il apparaît toutefois que, dans un contexte de « pénurie d'offre », les besoins d'accueils réguliers à temps plein soient privilégiés ; les acteurs municipaux notent à ce titre que, si un certain nombre des EAJE de la Ville existent en tant que multi-accueils, « ils fonctionnent surtout comme des crèches », réservant la grande part de l'accueil occasionnel aux haltes- garderies 'exclusives', qui sont au nombre de quatre sur le territoire (dont notre équipement), et totalisent 83 places : « elles nous rendent un fier service, et permettent l'accueil d'à peu près 500 enfants par an ».

### \* L' EAJE concerné

L'accès à la halte-garderie qui nous intéresse plus spécifiquement ici n'est pas conditionné, ni priorisé, par le travail des parents. Les seuls critères d'accès à la crèche sont la domiciliation sur le territoire du quartier, l'ancienneté de la demande, et la disponibilité de places.

Le règlement de fonctionnement prévoit toutefois une priorité spécifique accordée aux familles orientées par les services sociaux et médico-sociaux du Conseil Général : cette exception semble toutefois ponctuelle, dépendant largement des relations interpersonnelles existant entre la directrice de la garderie et les professionnels du département. Le turn over du personnel de PMI, et la multiplication des intervenants de polyvalence de secteur semblent en effet fragiliser les liens partenariaux sur le quartier : « avant il y avait 2 assistantes sociales rattachées au quartier, maintenant elles se relaient à 6 ou 7, et on les connaît moins ».

#### *222 - Origines et justifications des critères existants*

La logique d'admission de la garderie est intimement liée au « projet d'établissement » dont elle dispose, ainsi qu'à celui du centre social dans lequel elle s'intègre. La finalité de la garderie est avant tout « la socialisation, la prévention, et l'accompagnement à la fonction parentale ». C'est à ce titre que la structure ne fait pas cas de la situation des parents au regard du travail, et ne se résout pas à répondre à une demande pourtant existante d'accueil classique à temps plein : « nous n'avons pas voulu créer une crèche, ici, on ne garde pas les enfants car ce n'est pas notre mission ».

Ainsi la limitation de la durée hebdomadaire d'accueil est motivée par le souci de permettre la fréquentation de la structure au maximum possible d'enfants : « si nous acceptions des accueils plus longs, ça réduirait le nombre d'enfants que nous voyons, et ça limiterait l'aspect principalement préventif de notre activité ». En 2010, 135 enfants différents ont été inscrits, et 127 ont effectivement fréquenté la garderie, ce qui correspond à peu près aux deux tiers des 0-3 ans domiciliés sur le quartier.

Les dimensions du travail servies par ces orientations concernent « l'ouverture culturelle » des enfants (rapport d'activité 2010), leur expérimentation des règles de la collectivité et du rapport à l'autre, ainsi que le repérage, via l'observation des professionnelles, des difficultés individuelles de développement. Ces orientations se poursuivent dans le projet partenarial de réussite éducative à l'échelle du quartier, rassemblant les acteurs du centre social, les professionnels du Conseil Général et de la ville ainsi que de l'Education Nationale. La garderie y occupe une place d'autant plus importante qu'elle participe au repérage précoce des problématiques infantiles et donc à leur prise en charge potentielle dès avant l'entrée à l'école maternelle. La collaboration étroite de la structure avec le centre médico-psychologique de secteur, à travers l'analyse des pratiques de l'équipe travaillant auprès des enfants, ainsi que l'animation d'un temps d'échanges avec les parents, renforce d'autant plus l'effectivité de cette prise en charge.

## 23 – La décision d'admission en pratique

### *231 - La procédure d'admission*

La hiérarchisation des demandes d'accueil est réalisée concrètement de juin à septembre par la directrice, qui contacte alors après décision d'attribution chaque famille, et leur fixe un rendez-vous pour finaliser l'inscription, choisir les jours et créneaux horaires d'accueil, et présenter la structure.

### *232 - L'application des critères d'attribution et les ressorts de leur ajustement informel*

Du fait de sa vocation universaliste, et du temps d'accueil limité de chaque enfant sur la semaine, l'attribution des places ne donne pas lieu, en son principe, à des remaniements ou à des arbitrages particuliers dans l'application des critères posés par le règlement de fonctionnement.

Pour autant, l'ancienneté de la demande qui est une des variables de hiérarchisation des attributions, est saisie de manière originale par la directrice de la garderie : en effet, les places ne sont attribuées qu'à raison d'une année. Chaque juillet, toutes les places sont re-réparties, en priorité décroissante :

- \* Aux enfants, dont les parents ont déposé une demande l'année passée sans avoir obtenu de place correspondante (aucun accueil, ou temps d'accueil beaucoup plus réduit que celui souhaité) ;
- \* Aux enfants tout nouvellement inscrits n'ayant pas fréquenté la garderie l'année passée ;
- \* Et enfin aux enfants déjà accueillis l'année précédente, dont l'accueil peut être renouvelé dans la mesure des places encore vacantes.

La réattribution annuelle de l'ensemble des places, et la priorité donnée aux familles non encore connues, permet ainsi d'élargir encore davantage le spectre d'enfants différents accueillis sur plusieurs années.

Une exception réside de plus dans la priorité de fait donnée aux parents inscrits dans le cadre de l'atelier sociolinguistique du centre social, les lundis et vendredis. Ces personnes bénéficient en effet d'une possibilité d'office de garde de leur enfant pendant leur cours : ce droit, ponctuel, les positionne aussi, si elles le souhaitent, en tête de liste d'attente pour l'attribution d'un temps d'accueil plus important.

Au final, la logique d'attribution de la garderie est celle de la réponse à l'ensemble des parents en demande, d'une manière ou d'une autre. Les ajustements opérés dans l'admission touchent dès lors surtout le choix des jours d'accueil. Le planning hebdomadaire de la garderie est constitué progressivement et à tâtons, dans une logique de conciliation avec les parents en fonction :

- \* De leurs contraintes d'organisation respectives : l'effort de conciliation demandé sera dosé en fonction de multiples facteurs tels que l'indisponibilité liée au travail, l'absence de solution de garde alternative, la composition des foyers (mères seules, familles nombreuses, exigences pendulaires liées à la scolarisation de la fratrie), ou encore des problématiques plus spécifiques (maladie d'un parent, lourds conflits conjugaux etc...) ;
- \* Du fonctionnement de la garderie : fermée le vendredi matin, elle ne propose pas non plus d'accueil entre 12 heures et 14 heures le mercredi. Les besoins de garde en journée continue seront dès lors orientés sur les autres jours de la semaine ;

- \* De l'âge de leurs enfants : la section unique de la garderie, tous âges confondus de 3 mois à 2 ans et demi, impose un équilibre minimal des groupes sur chaque demi-journée ;
- \* Du handicap éventuel de l'enfant accueilli : quoique couramment accueillis à la garderie, les enfants en situation de handicap ne relèvent pas d'une priorité d'accès dans la mesure où ils ne rentrent pas dans l'effectif quotidien à proprement parler de la structure. « Ils ne sont jamais le 20ème enfant accueilli » : la directrice entend ici que leur accueil est soit ménagé sur des demi-journées habituellement sous-occupées, soit effectué « hors-effectif » car accompagné par la présence d'un intervenant extérieur spécialisé.

En dehors de ces ajustements relatifs à l'organisation générale des attributions, d'autres remaniements des critères de priorité sont repérables dans les pratiques de la garderie, mais concernent davantage la gestion des suppléments d'accueil au jour le jour, modalités d'accueil mises en œuvre de façon très spécifique à cet équipement.

### *233 - Les modalités d'accueil*

Tout en se réclamant d'une activité de garderie, la structure se distance toutefois des pratiques existantes de l'accueil dit occasionnel. Elle fonctionne en effet sur un principe hybride combinant accueil régulier avec absence de contractualisation.

L'exigence de régularité de l'accueil sur réservation de jours et de plages horaires est consécutive au succès progressif de l'EAJE. A ses débuts, l'accueil était beaucoup plus souple et ouvert aux demandes inopinées des parents : « par exemple, en allant au marché le vendredi matin, les mamans faisaient un crochet et nous déposaient leur enfant une heure, deux heures... ». Ce fonctionnement, autorisé alors par le sous-effectif structurel de la garderie, n'est plus pensable actuellement : « il est hors de question de réserver au jour le jour, les gens se battraient ! ».

Les formes d'engagement des parents se rapprochent toutefois de celles de l'accueil occasionnel car leur réservation annuelle n'est pas sanctionnée contractuellement. Elle fait uniquement l'objet d'un engagement moral : « il n'y a pas de contrat, mais il y a quand même un pacte... c'est une forme de contrat ». Ce choix de fonctionnement est justifié par le souci de ne pas trop engager financièrement les parents, qui, même s'ils sont moralement astreints à utiliser les créneaux réservés, ne paient que les heures de garde effective. Chaque mois, les heures prévues d'accueil font l'objet d'un paiement d'avance sur lequel sont imputées les heures consommées ; si l'absence de l'enfant n'est pas facturée, sa répétition injustifiée peut toutefois donner lieu à une annulation ou à une révision à la baisse de la réservation initiale.

Une autre modalité d'accueil, qui se rapproche là davantage de la définition de l'accueil occasionnel, consiste dans l'offre d'heures complémentaires : chaque semaine, les heures de sous-effectif anticipées du fait d'absences pour maladies ou de départ en vacances, sont recensées. Le même exercice a lieu quotidiennement lors du constat d'absences non prévues d'autres enfants : « on a quand même peu d'anticipation sur les absences, sauf quand ils sont très malades. Sinon, c'est au jour le jour, parce qu'ils ont fait une très mauvaise nuit par exemple ». Leur attribution dépend ensuite du souhait exprimé ou non par les parents d'être sollicités. En effet, dès le début de l'année ou dans son cours lorsque le besoin peut se faire ressentir par les familles, celles-ci renseignent un tableau hebdomadaire indiquant les journées ou moments où elles souhaiteraient disposer d'heures d'accueil supplémentaires : « il y a des familles qui demandent systématiquement des demi journées en plus, d'autres de temps en temps, ou ponctuellement pour des rendez-vous ».

En fonction de ce tableau, une professionnelle téléphone aux familles concernées, en conciliant dès lors différents critères de priorité : les demandes liées à l'urgence d'un rendez-vous ; les enfants qui disposent du moins de temps d'accueil ; et enfin la connaissance des habitudes des familles : « quand il est un peu tard, on sait lesquels vont répondre présents et arriver tout de suite ». Ces ajustements au quotidien nécessitent souvent plusieurs appels pour combler une seule place libre, surtout les lundis et vendredis repérés comme peu attractifs; ils peuvent aussi être de nouveau réalisés en début d'après-midi, après les arrivées de demi-journées.

Au bout du compte, la garderie est l'équipement enquêté sur lequel la question de la PSU a été la moins évoquée en tant que facteur de bouleversement du travail ; ses effets y sont invisibilisés dans la mesure où la maximisation du taux d'occupation y est mise au service d'un projet social, et allie souci de régulation de l'effectif et équité de l'attribution. La petite capacité de la structure participe notablement à rendre ces modalités de travail habitables.

### *234 - La gestion de la liste d'attente*

Il existe donc deux types de listes d'attente dans la structure.

La première liste, classique, recense les demandes des familles non encore accueillies : la logique de réattribution de l'ensemble des places chaque année à la priorité de celles-ci induit un temps d'attente relativement faible des familles, « un an maximum » en théorie, généralement moins puisqu'elle concerne surtout des demandes effectuées en cours d'année scolaire. En mai 2011 au cours duquel notre enquête a été menée, 10 familles étaient inscrites sur cette liste.

La deuxième liste d'attente, gérée elle au quotidien au gré des absences et selon des critères d'équité, se compose des demandes de temps supplémentaire d'accueil pour des enfants déjà attributaires de place.

## **3 – Pratiques d'accueil au quotidien : évolutions et remaniements des publics accueillis**

### **31 – Les grandes formes de l'organisation du travail**

#### *311 - Composition de l'équipe professionnelle et répartition des fonctions*

L'équipe se compose de la directrice et de 6 professionnelles : une Educatrice Jeunes Enfants, trois auxiliaires de puériculture, une professionnelle diplômée du CAP Petite Enfance, et un agent d'entretien.

Un pédopsychiatre assure de plus la supervision mensuelle de l'équipe, ainsi que l'animation d'un temps collectif de parole ouvert aux parents, qui se tient le vendredi matin.

Les professionnelles travaillant auprès des enfants assurent à deux et par roulement les débuts et fins de journées ; entre 9 heures et 17 h 30, elles sont toujours quatre présentes. Parmi elles, l'Educatrice Jeunes Enfants et une Auxiliaire de Puériculture, ayant plus de 15 ans d'ancienneté dans la structure, sont spécifiquement attachées à l'accueil des parents, au moment des arrivées et des départs pendulaires. Les autres membres de l'équipe n'ont pour leur part que peu de relations avec les parents et sont attachés à l'accueil des enfants.

Cette partition des fonctions, originale (« elles sont surprises au début ») est présentée comme visant l'élaboration de relations de confiance privilégiées avec les parents du fait de la constance de leurs interlocutrices : « on évite la multiplication d'informations contradictoires entre l'équipe et les parents, et on ménage la confiance... en même temps elles sont deux, et les parents ont aussi le choix ».

### *312 - Actualité et évolutions de l'exercice des fonctions de direction*

La directrice actuelle de l'équipement travaille depuis 12 ans sur la structure, ayant occupé en son sein diverses fonctions avant sa dernière prise de poste : auxiliaire de puéricultrice, puis Educatrice Jeunes Enfants. Elle décrit son rôle comme avant tout à l'adresse des adultes, professionnels ou parents, et se positionne davantage en retrait par rapport aux enfants, même s'il peut lui arriver d'assurer exceptionnellement un renfort à son équipe. Avant tout garante du cadre pédagogique de la garderie, elle s'appuie sur deux moyens principaux :

- \* La réunion d'équipe qui se tient toutes les semaines avec les deux professionnelles accueillantes, et associant plus ponctuellement le reste de l'équipe, à l'occasion de laquelle sont évoquées les difficultés fonctionnelles ou les observations éducatives des professionnelles ; le mercredi midi, durant lequel les enfants ne peuvent prendre leur repas sur place, est aussi souvent l'occasion de relais d'information et de discussions informelles ;
- \* La rencontre régulière avec les parents, à l'occasion des paiements mensuels que la directrice reçoit, des fins de journées ou de demi-journées lors desquelles elle se rend disponible, ainsi que durant le temps d'échange animé par le pédo-psychiatre auquel elle participe aussi.

Si c'est la directrice qui gère le planning général des présences régulières, elle a délégué aux deux professionnelles accueillantes la régulation quotidienne de l'effectif (recensement des absences et sollicitation des familles en demande de temps complémentaire). Cette délégation lui permet de conserver du temps pour la dimension pédagogique de sa fonction.

### *313 - La dynamique des pratiques d'accueil des enfants*

Les pratiques d'accueil au quotidien s'ordonnent autour de deux orientations fortes du travail, et étroitement liées : la création de liens privilégiés avec les parents, et la production de repères pour les enfants. « L'accueil des parents est pour nous une priorité et l'organisation du travail est pensée pour favoriser une grande disponibilité aux parents lors des moments d'arrivée et de départ » ; ce principe est d'autant plus important que l'activité de l'équipement ne se finalise pas dans la garde d'enfants, mais s'étend à la socialisation des familles. Cette vigilance est présentée comme venant répondre à une réserve des parents à parler de leur enfant et à formuler des interrogations, parfois par crainte d'une forme de jugement de la part des professionnelles : « Ils n'osent pas trop entrer, certains n'osent pas non plus par exemple changer leurs enfants devant nous, comme s'ils avaient peur de mal faire ». Le lien aux parents est conséquemment manié avec une grande prudence : « on ne donne pas de conseils, parce que c'est comme insister sur leur incapacité, il n'y a pas mieux pour déresponsabiliser... Les solutions sont en eux, on parle avec eux de comment ils font, et on n'a pas de jugement à porter... C'est ce qui fait la différence entre nous et le social ou le médical ».

A cette stabilité relationnelle offerte aux parents, s'ajoute le repère affectif que constitue la désignation d'une référente pour chaque enfant, qui va accompagner son adaptation, et constituer une figure d'attachement particulière tout au long de l'accueil. Cette désignation n'est pas formelle, mais s'initie spontanément en fonction de la présence ou non de telle ou telle professionnelle le premier jour de l'accueil, ainsi que des habitudes prises dans la délivrance des soins, « le corps à corps, le portage ». L'identification d'une professionnelle référente se justifie notamment par les temps de présence assez faible des enfants qui convoque des modalités d'adaptation individualisées.

L'organisation de la journée tourne autour du jeu, essentiellement libre, sous l'observation des professionnelles qui se répartissent dans les différents espaces : « tout est toujours aménagé de la même manière, chaque chose doit être à sa place sur les étagères pour qu'ils puissent les trouver, la dinette est préparée... Il faut que ça donne envie de jouer ». L'observation des enfants s'inscrit dans un cadre de travail non interventionniste, laissant « l'enfant découvrir ses capacités tout seul (...) en faisant attention à ne pas trop lui en demander ». Elle vise aussi un travail sur le repérage des difficultés individuelles et des retards liés au développement moteur ou cognitif, objets d'échanges très réguliers au sein de l'équipe ainsi qu'en supervision.

Enfin, la caractéristique inter-âge du fonctionnement suppose la surveillance et l'animation simultanées de différents types de jeux et d'activités. Elle est jugée comme appréciable par l'équipe dans son ensemble, permettant aux enfants d'évoluer à leur rythme propre : « ça permet aux grands de retourner jouer avec des jeux de bébé, c'est pas de la régression, c'est normal, et d'autres vont plutôt se tourner vers des plus grands... ». L'aspect plus varié et moins routinier de cette composition par rapport aux sections par âge est aussi avancé, tout comme le caractère familial qu'il donne à la garderie : « c'est plus naturel en fait, plus familial... On n'a jamais vu des familles avec 15 enfants du même âge ! ».

## **32 – Les catégories de lecture des publics issues des pratiques professionnelles**

### *321 - Familles en difficultés et familles « hors normes »*

La lecture de l'atypicité des publics accueillis dans l'équipement est directement biaisée par le projet normatif dans lequel il évolue, et qui justement vise la socialisation et l'accompagnement de familles en difficultés : difficultés économiques, d'insertion professionnelle, ou éducatives, rencontrées de façon prégnante par la population d'un quartier culturellement très mixte et par ailleurs qualifié de 'sensible' au titre de la Politique de la Ville. Ces caractéristiques traversent les différentes familles ayant recours à la garderie, et ne constituent dès lors pas des éléments de différenciation aux yeux des professionnelles de l'équipe qui peinent à identifier des singularités les distinguant.

La directrice ainsi que les cadres de l'association reconnaissent de leur côté une atypicité de principe, en ce que le public accueilli « n'est pas en 'vraie' demande de crèche, en tous cas au sens où l'entend le système municipal ; ce sont des familles en insertion professionnelle, beaucoup de couples dans lesquels les femmes ne travaillent pas, qui cumulent difficultés financières et sociales ». Le fonctionnement sans contrat, et donc sans obligation financière a priori est justement une modalité de réponse à ce public particulier, pour lequel une demi-journée d'accueil facturée, même au tarif le plus bas, constitue une charge budgétaire importante. Pour autant, la régularité de fréquentation de la crèche est aussi convoquée, là encore dans un souci d'adaptation à un public que l'accueil occasionnel libre ne saurait garantir : cette régularité convenue tacitement avec les parents, permet l'offre d'un accueil susceptible de construire des repères pour l'enfant ainsi que pour les parents, présentés pour certains comme en difficultés avec la notion de temps et de limites horaires.

Les familles accueillies impliquent de plus des orientations de travail spécifiques, toujours liées au projet d'équipement : elles s'opèrent dans le temps accordé aux échanges avec les parents, à l'arrivée et au départ des enfants, visant l'écoute et la compréhension des écueils et habitudes éducatives, marquées par une grande diversité culturelle. La vigilance particulière des professionnelles quant à l'accès au langage des enfants, ainsi que leur appropriation des règles simples de la collectivité constituent aussi des objets de travail particulièrement investis dans le cadre d'une mission qui s'inscrit résolument dans la prévention précoce, avant l'entrée en école maternelle.

Un constat est toutefois fait par la directrice : « on reçoit moins de familles très en difficultés depuis quelques années... de familles 'hors normes' ». Cette observation est relayée par les autres cadres de l'association : « il y a moins de familles vraiment à la marge, quart-monde, toxicomanie... ». Une hypothèse explicative de cette évolution réside dans la formalisation progressive de l'accueil, désormais conditionnée par une inscription administrative et une réservation de plages horaires ; un formalisme qui peut peut-être compliquer l'accès à la garderie pour les familles ne fonctionnant pas sur le mode de l'anticipation et intégrant plus difficilement les contraintes institutionnelles.

### *322 - Les enfants présentant des « troubles du comportement »*

Si les professionnelles de l'équipe ne repèrent pas de différences entre les familles, leurs observations des enfants leur permettent pour autant de noter certains traits distinctifs, en rapport avec leurs comportements vis-à-vis des autres, et vis-à-vis des règles. Ces registres, et les difficultés qu'ils entraînent, sont bien sûr des lieux communs du travail de la Petite Enfance, mais l'intensité de leur manifestation semble avoir méritée d'être évoquée dans le dernier rapport d'activité : « quelques enfants ont des troubles du comportement importants, ce qui est difficile à gérer. Ces enfants mobilisent beaucoup l'adulte et perturbent la vie du groupe ».

Ces enfants sont présentés comme s'intégrant difficilement à la vie collective, réclamant de façon constante attention individuelle et rappels du cadre : « ce sont des enfants qui notamment ne savent pas jouer seuls, et font n'importe quoi dès qu'il y a du flottement dans le collectif ». Ils sont décrits par les professionnelles comme positionnés dans la provocation de l'adulte, dans l'épreuve des limites et souvent en difficulté avec le sommeil. Corrélativement, l'équipe a cherché à faire évoluer ses pratiques d'encadrement : « avant, on était déjà beaucoup sur le cadre, mais on avait tendance à cadrer les enfants tous de la même façon. On a fait des formations, réfléchi avec le pédopsychiatre, et adopté une nouvelle posture professionnelle qui fait qu'on est moins sur leur dos, mais que s'il y a un souci avec le cadre, plus particulier pour un enfant, on va intervenir de façon plus individuelle ». De cette réflexion est née une nouvelle fonction professionnelle, celle de « référente de cadre » : celle-ci n'est pas forcément la référente d'adaptation, et est désignée après concertation de l'équipe. Son rôle est d'être plus particulièrement vigilante à l'enfant qu'elle 'réfère', et identifiée comme figure d'autorité : « ils comprennent très vite qui est leur référente, ils nous regardent du coin de l'œil, et ils nous fuient ! ». Dans certaines situations, cette référence peut être d'ailleurs être multiple : « c'est trop lourd une seule référente pour cette enfant, donc elle en a plusieurs... C'est une référence partagée, on se dit je m'en charge pendant une heure, et au bout d'une demi-heure si vraiment on n'en peut plus on dit 'je te passe le relais', c'est obligé, elle grimpe partout, elle court à travers les pièces, si il y a la porte ouverte elle s'enfuit... ». Ce cas, extrême, et qui a d'ailleurs fait l'objet d'une prise en charge pédopsychiatrique institutionnelle complémentaire, laisse toutefois entendre la fonction de répartition des responsabilités, ainsi que de régulation de l'usure professionnelle, que remplit la 'référence de cadre' face à l'augmentation de comportements appréciés par la directrice comme relevant de 'troubles envahissants du développement'.

## **4 – Synthèse – La diversité du public : effectivités, moteurs et obstacles**

### **41 – Des logiques formelles de l'admission au public effectif accueilli dans l'équipement**

La garderie est située sur une commune qui, dans un contexte de forte tension entre offre et demande d'accueil, privilégie la demande des parents indisponibles à la garde de leurs enfants du fait du travail. Cette priorité semble peu tempérée par l'offre occasionnelle, en pratique essentiellement délivrée au sein des haltes- garderies 'pures', et expérimentée à la marge dans les multi-accueils qui se consacrent avant tout à satisfaire les besoins réguliers de garde à temps plein.

Ces besoins classiques ne concernent pas la population de la zone urbaine sensible ciblée par la garderie, caractérisée davantage par le chômage, le travail à temps partiel et/ou à horaires décalés. L'activité de garderie, créée dans le cadre du centre social gestionnaire dans les années 1990, n'est d'ailleurs venue répondre à aucune demande particulière des habitants qu'il a fallu progressivement accoutumer à l'idée de faire garder leurs enfants par d'autres ; elle accueille aujourd'hui chaque année plus de 130 enfants.

Limité à quelques demi-journées par semaine, l'accueil proposé poursuit avant tout une finalité de socialisation des familles, de prévention précoce auprès des enfants et de soutien aux parents dans l'exercice de leurs fonctions éducatives. Les modalités hybrides de l'accueil, régulier d'une part mais non formalisé contractuellement d'autre part, répondent à cette mission qui cherche à allier assiduité de présence de l'enfant et souplesse financière pour les parents. Les pratiques d'admission, qui impliquent la réattribution de toute la capacité d'accueil chaque septembre, en privilégiant tout d'abord les familles non encore connues, constituent aussi un moyen au service du projet d'équipement.

Ce projet semble constituer l'appui premier de la logique d'admission et des pratiques au quotidien, garanti par une directrice positionnée principalement dans le champ de l'encadrement pédagogique, avant celui de la gestion ou de la prise en charge des enfants. Le travail de l'équipe en semble facilité et délivré de façon paisible, malgré un contexte qui peut paraître objectivement difficile : les professionnelles voient passer plus de 100 enfants différents par semaine, de tous âges, issus de contextes familiaux très divers et parfois compliqués, et présentant pour certains des troubles de comportement venant grever la dimension collective de l'accueil. Dans le même ordre d'idée, et à la différence d'autres équipements rencontrés, la maximisation du taux d'occupation qui réclame ici une gymnastique conséquente et quotidienne d'attribution des places vacantes, ne semble pas vécue comme une pression organisationnelle particulière, dans la mesure où elle est réfléchie au regard du projet de la garderie et ordonnée sur un principe d'équité.

### **42 – Retour sur les catégories de la politique familiale**

#### *421 - L'accueil des enfants vivant dans des foyers monoparentaux*

Si les données sociodémographiques renseignent que 20 % des foyers allocataires vivant sur le quartier sont monoparentaux, il s'agit toutefois d'une spécificité qui n'est pas repérée par les professionnels, estimant au contraire ce phénomène de moins en moins fréquent : il concernait tout de même 14 % des enfants accueillis en 2010, 22 % en 2009.

C'est avant tout le nombre d'enfants qui semble caractériser le modèle familial du quartier, dans lequel les familles nombreuses sont effectivement surreprésentées : 46 % des enfants accueillis en 2010 étaient issus de familles de 3 à 5 enfants.



A l'instar d'autres structures, c'est l'isolement social des mères, non forcément associé à un statut monoparental, qui représente un critère de vigilance pour les acteurs, et éventuellement d'octroi d'heures d'accueil supplémentaires.

#### *422 - L'accueil des enfants, dont les parents sont en insertion professionnelle*

Le maintien dans l'emploi est au fondement de la logique d'admission municipale, à la différence de celle de la garderie qui d'une part ne discrimine pas entre les familles en fonction de leur situation professionnelle, et d'autre part n'offre pas de modalités d'accueil pouvant répondre à une garde à temps plein.

Si une majorité d'enfants accueillis appartiennent à des familles mono-actives ou sans emploi, le travail à temps plein ou partiel concerne tout de même certains foyers : le rapport d'activité 2010 estime à 24 % le nombre de couples bi-actifs usagers de la garderie. Ils ont souvent recours à l'équipement en complément d'autres solutions de garde : garde à domicile, garde familiale ou dépannage du voisinage. Le constat est fait d'un besoin d'accueil régulier, pour l'heure inexistant sur le quartier mise à part l'offre des assistantes maternelles indépendantes très peu utilisée par les habitants pour des raisons de coût, de complexité administrative ainsi que de fortes interconnaissances entre les habitants présentées comme peu propices à l'instauration de relations contractuelles.

Cet état de fait n'est pas étranger aux réflexions que conduit l'association quant à l'orientation à donner à la structure, tendue entre soutien éducatif et soutien de l'emploi : « si nous privilégions l'accueil des enfants dont les parents travaillent, cela ne sera-t-il pas au détriment de notre travail avec les familles les plus en difficultés ? Cela ne pourrait-il pas entraîner une forte absence sur le plan de la prévention qui rejaillirait à terme sur l'ensemble du quartier ? ».

#### *423 - L'accueil des enfants en situation de handicap*

Cette catégorie d'accueil a rarement fait l'objet d'évocation spontanée de la part des différents acteurs rencontrés, du fait de son effectivité au bout du compte assez marginale par rapport à l'activité générale, mais aussi dans la mesure où elle fait l'objet d'une coordination partenariale aboutie lui conférant une forme de légèreté.

Au niveau de la garderie comme des équipements municipaux, au sein desquels la ville estime à 50 le nombre d'enfants handicapés accueillis chaque année, l'accès en EAJE fait l'objet d'un renfort de personnel initiant une mise en œuvre apaisée de ces accueils. Il s'agit en effet de rassurer les parents souvent très inquiets de l'intégration en milieu ordinaire, et de seconder les professionnelles de la Petite Enfance dans une prise en charge qui dépasse leur formation et demande la plupart du temps une disponibilité individuelle. « Cet accompagnement permet des temps plus longs d'accueil... Certaines structures disent 'on essaie une demi-journée par semaine et puis on verra', or ce n'est pas terrible pour l'adaptation ». L'existence du guichet unique est perçue comme un moteur supplémentaire d'accès des enfants handicapés, permettant de dépasser les réticences personnelles des directions : « il y a une réelle volonté de la ville, et on est toujours très bien accueilli quand on fait une demande... En passant par le guichet et le médecin coordinateur de la Ville, on n'est plus dans le bien vouloir des directrices, on n'est plus dans 'je le prends, je le prends pas' ».

Dans la garderie en 2011, un enfant est concerné par cet accompagnement, qui lui permet de fréquenter l'équipement deux demi-journées par semaine : une fois avec une éducatrice, et une fois sans elle. Cet accueil n'est de fait pas considéré comme particulier ou 'atypique', mais semble se fondre dans la vie du collectif. La réunion de certaines conditions est toutefois jugée nécessaire par la directrice : l'absence de troubles comportementaux trop agressifs mettant l'enfant et le reste du groupe en danger, ainsi que l'ajustement des temps d'accueil.

La professionnelle du handicap rencontrée constate que ces accueils ne sont jamais motivés par la reprise ou le maintien du travail des parents, et ce d'autant plus que les temps de garde attribués sont toujours très partiels. Elle accompagne toutefois une majorité de familles en difficultés économiques et sociales dont les adultes sont chômeurs ou inactifs dans 50 % des cas. Cette spécificité découle de la mission de son organisme, qui ne s'inscrit pas dans un parcours MDPH, mais intervient sur orientation des services sociaux en cas de repérage de retards de développements psychomoteurs, associés souvent à des craintes de carences éducatives.

L'intégration en EAJE vise avant tout la socialisation des enfants, ainsi que le soutien aux fonctions parentales : «on constate des effets spectaculaires, en termes de changement de représentation des parents... Ce sont des effets narcissiques indéniables ». Si toutes les expériences ne se soldent pas par un succès, et entraînent pour certaines un arrêt de l'accueil pour causes de troubles relationnels trop importants de l'enfant, beaucoup y gagnent une ouverture sur le monde extérieur à la cellule familiale.

# MONOGRAPHIE N° 8

## Une crèche collective associative en quartier sensible

### 1 – Présentation de l'équipement

#### 11 – Les grandes caractéristiques de l'EAJE

L'équipement est une crèche collective à gestion associative, agréé pour 17 places, et qui fonctionne sur une amplitude horaire qui s'étend de 7 h 15 à 18 h 30. Les enfants sont accueillis dans quatre sections différentes : un groupe de petits, un groupe de moyens et deux groupes de grands offrant chacun 6 places au maximum par jour.

La création de cet équipement a été portée par les collectivités publiques au début des années 1990, suite à des émeutes qui ont secoué un quartier d'habitat social, caractérisé par une pénurie d'équipements publics. La création d'un lieu de vie autour de l'enfance est alors réfléchi par les différents acteurs du territoire. Initialement pensée sous la forme d'une halte-garderie, la structure sera au bout du compte une crèche collective, plébiscitée par les habitants du quartier à l'occasion d'une enquête de porte à porte effectuée. La gestion associative sera de plus préférée au statut municipal, dans un contexte de climat politique très tendu, « pour éviter que ce lieu ne devienne une cible du fait de son étiquette mairie ».

L'association va progressivement étoffer son activité, par la création d'un Lieu d'Accueil Parents Enfants en 1999, d'une classe passerelle en 2006, ainsi que par l'offre de cours d'alphabétisation, et la mise à disposition de la population d'un écrivain public.

#### 12 – Le contexte communal de l'offre d'accueil

La commune, dont la population des 0-3 ans s'élève à 2 270 enfants, compte 8 EAJE municipaux, dont un à gestion privée : 4 crèches collectives offrant un total de 173 places, et 4 multi-accueils de 90 places au total. Une crèche familiale associative d'une capacité de 100 places complète cette offre. La lecture du rapport offre/demande doit donc prendre en considération le fait que l'accueil familial, généralement moins demandé par les parents que l'accueil collectif, représente presque un tiers de l'offre.

	Nombre de places ETP potentielles	Nb de places potentielles pour 100 enfants de moins de 3 ans
Capacité potentielle d'accueil des EAJE (collectif, familial)	380 places	16,7 %
Crèches collectives	190 places	8,3 %
Multi-accueils	90 places	3,9 %
Crèche familiale	100 places	4,4 %
Capacité potentielle d'accueil des assistantes maternelles agréées	840 places	37,0 %

Les assistantes maternelles agréées exerçant en libéral contribuent aussi largement à l'offre d'accueil sur le territoire, puisqu'elles sont environ 280 pour une capacité potentielle de 840 places ETP<sup>337</sup>.

## 13 – La situation territoriale<sup>338</sup>

L'équipement est implanté sur une ville moyenne de périphérie d'agglomération, comptant 50 000 habitants. Sa population s'est développée de façon très rapide au gré des programmes d'urbanisation, augmentant de 61 % entre les années 60 et les années 90, pour ensuite se stabiliser. Ce territoire se caractérise par un très fort taux d'activité (77 %), et notamment féminin (73 %), ainsi qu'un taux d'emploi privilégié de 68 % ne traduisant pas d'inégalité de genre. Il s'agit d'emplois ouvriers et d'employés, très majoritairement à temps plein, le temps partiel féminin étant bien moins représenté ici que sur les autres sites de l'enquête (23 % des salariées).

Ce dynamisme moyen masque toutefois des disparités notables entre les différents quartiers de la ville, le quartier d'implantation de notre équipement concentrant une population plus précarisée. Zone urbaine sensible de 11 000 habitants, dont 70 % des logements sont sociaux, ce territoire compte davantage d'actifs inoccupés, avec un taux de demandeurs d'emploi de 20 %, et 22 % d'allocataires bénéficiaires du RSA. Ses salariés sont de plus davantage concernés par le travail à temps partiel, qu'il s'agisse des femmes salariées (33 %) comme des hommes (17 %). Le revenu médian annuel par UC, de 12 000 euros soit 8 000 euros de moins qu'au niveau communal, laisse apparaître des inégalités notables entre les ménages (rapport inter-décile de 7,7). A cette hétérogénéité économique s'ajoute une grande mixité culturelle, pas moins de 31 identités communautaires différentes y étant représentées.

## 2 – Logiques d'admission et publics accueillis

### 21 – La demande d'accueil

#### *211 - Les modalités d'enregistrement de la demande*

Concernant les demandes d'accueil dans les équipements municipaux, acceptées à partir du quatrième mois de grossesse, elles sont formulées au niveau central du service Petite Enfance de la Ville<sup>339</sup>.

La crèche qui nous intéresse dispose d'un fonctionnement autonome et reçoit elle-même les demandes des familles. Celles-ci se font par un premier contact téléphonique, dès le 3ème mois de grossesse. Il est demandé aux parents leurs coordonnées, leur situation professionnelle et familiale, l'âge de l'enfant, la date d'accueil souhaitée et le profil de leur demande (temps d'accueils demandés). Lorsque la demande est effectuée pendant la grossesse, la date de naissance prévue est demandée et les parents doivent confirmer ensuite la naissance de l'enfant.

<sup>337</sup> En estimant à 3 places la capacité de chaque assistante maternelle

<sup>338</sup> Cf. Tableau de synthèse des indicateurs utilisés, par équipement, annexe 1

<sup>339</sup> Les différentes données et informations relatives au fonctionnement municipal sont issues de lecture de documents officiels ainsi que des entretiens conduits auprès d'autres acteurs, dans la mesure où les services de la Ville n'ont pas souhaité participer à cette enquête.

L'inscription est adossée plus globalement à une exigence de rappel régulier de la part de la famille : mais à la différence d'autres équipements dans lesquels ce rappel est systématisé et relève d'une formalité administrative permettant l'actualisation de la liste d'attente, il est attendu ici comme un témoignage de la « motivation » des parents et un moyen pour la directrice de s'approprier leur demande au-delà de sa seule traduction dans le dossier : « je leurs dis 'appelez-moi, une fois par mois, et plus souvent si vous voulez'!... C'est comme ça que j'ai les familles en tête, que je me souviens d'elles ». C'est de la même façon qu'un parent rencontré nous décrit la forme de sa demande : « je les ai harcelés ! J'appelais sans arrêt ! »

### *212 - Lecture des besoins et des préférences parentales*

Le projet de création de l'équipement portait initialement sur un modèle halte-garderie adapté aux besoins des familles, davantage concernées par le chômage et la mono-activité que sur le reste de la ville. Contradictoirement, un sondage auprès de la population a fait émerger une demande de crèche : au début des années 1990, les mères sans travail envisageaient très peu de confier leurs enfants à des professionnels, préférant recourir à des arrangements familiaux ou de voisinage, au « réseau social d'entraide ». Les mères en emploi étaient pour leur part confrontées à de réelles difficultés de garde. Actuellement c'est toujours l'indisponibilité du fait du travail qui motive principalement les demandes d'accueil à la crèche. Les mères sont présentées comme concernées majoritairement par le travail à temps partiel, perçu par la directrice comme choisi : ce temps de travail ne vient toutefois pas toujours déterminer le temps d'accueil demandé, certains parents désirant profiter de leur jour chômé ou le consacrer à un autre de leurs enfants. Ainsi sur l'année 2010, 40 % des enfants ont été accueillis à temps plein, 45 % à 0,8 ETP et 15 % sur 0.2 ETP ou moins.

La directrice estime toutefois aujourd'hui que le besoin de halte-garderie existe. Elle appuie ce constat sur les demandes qui lui sont adressées, sur l'occupation de plus en plus importante d'une garderie située sur un quartier limitrophe, ainsi que sur l'expérience du Lieu d'Accueil Parents Enfants, géré lui aussi par l'association. Ce lieu est né d'une habitude de certaines mères de familles de se retrouver avec leurs enfants dans les locaux de l'association qui organisait alors des 'ateliers' autour de la question de l'éducation. Le succès de cette activité, et le nombre de plus en plus important de familles présentes, a imposé en 1999 une réflexion des partenaires sur la forme pérenne à donner à cette action ; malgré le souhait de la Ville de voir se créer une halte-garderie, la Caf territoriale a privilégié le projet de Lieu Accueil. De fait, les besoins de garderie auxquels la crèche ne répond pas, ne trouvent pas de réponse sur le lieu de vie des familles.

Parmi les préférences parentales figure aussi celle de l'accueil collectif, au détriment de la garde individuelle. La directrice corrèle cette inclination à une recherche de 'socialisation', que les parents imaginent plus présente dans le cadre de l'accueil collectif : « maintenant, c'est entré dans le langage courant de dire : je veux sociabiliser mon enfant... ». Le coût de la garde indépendante fait aussi partie des obstacles rencontrés par les familles du quartier, qui disposent de revenus modestes : « certaines assistantes maternelles abusent un peu au niveau de leurs tarifs, ou alors elles imposent des horaires, des dates de vacances... ». Un parent rencontré évoque aussi la question de la sécurité et des compétences, moins assurées dans le cadre individuel qu'elle a expérimenté à plusieurs reprises : « au départ je voulais une assistante maternelle, je me disais que c'était plus calme, que l'enfant était plus cocooné... mais ça ne s'est pas bien passé. La première avait un énorme chien, qui soi disant était censé ne pas être là pendant la journée, une autre parlait très peu le français, la troisième imposait ses jours de congés... ».

Cette question de sécurité est aussi relevée par la directrice, qui pointe le fait que jusqu'en 2008, les assistantes maternelles du quartier n'étaient encadrées par aucun Relais : à défaut, elles étaient très présentes dans le lieu d'Accueil Parents Enfants, qu'elles envahissaient chaque après-midi au détriment des parents. Les limites posées à leur fréquentation du LAPE, et la création d'un RAM municipal sur le quartier à la demande de la Caf a contribué à résoudre ce problème, ainsi qu'à garantir un meilleur encadrement des assistantes maternelles : « elles avaient besoin d'être encadrées par d'autres professionnels, parce que des fois elles faisaient des choses limites ».

Enfin, parmi les besoins repérés par les professionnels figurent les accueils d'urgence de familles orientées par les services sociaux : ces orientations ont été érigées en véritables moyens au sein de la PMI du territoire qui les dénomme des « appuis crèches ». Les équipements municipaux sont toutefois présentés comme peu ouverts à ce type de sollicitation, priorisant avant tout l'admission des parents en emploi, ce qui est rarement le cas dans les ménages repérés par la PMI. Le nombre important de situations identifiées comme nécessitant une orientation, au regard de l'offre disponible, conduit donc la PMI à sélectionner les situations les plus prioritaires, à « cibler ses appuis crèches », qui vont alors concerner les foyers monoparentaux en grandes difficultés ou les enfants de parents en souffrance psychiatrique.

## 22 – Critères formels de l'admission

### *221 - Hiérarchisation théorique des priorités*

Ces critères affichés d'admission reposent sur le principe de la mise en adéquation des demandes avec les possibilités d'accueils des sections, ordonnée en fonction de l'antériorité des demandes. Le règlement de fonctionnement de la crèche stipule en effet trois critères principaux guidant l'attribution des places :

- La date de la demande d'accueil, les parents ayant fait cette démarche avec le plus d'ancienneté étant privilégiés ;
- L'âge de l'enfant en fonction des disponibilités effectives selon les groupes ;
- Les jours et heures d'accueil souhaités en fonction de leur adéquation avec l'offre disponible.

Les orientations des services sociaux constituent pour leur part une priorité particulière, justifiant des accueils d'urgence en cours d'année, de façon temporaire et souvent dans le cadre des 10 % de sureffectif.

Enfin, un dernier critère d'arbitrage entre les demandes, original, convoque la « motivation des parents à s'impliquer dans le fonctionnement de la crèche et l'adhésion aux valeurs du projet pédagogique »<sup>340</sup>. Il s'inscrit directement dans la philosophie du projet d'équipement et dans le statut associatif de la structure.

### *222 - Origines et justifications des critères existants*

Cette exigence de « motivation », qui fait écho à l'insistance attendue des parents en attente de place, s'inscrit dans un double registre pour la directrice : il s'agit pour elle d'une part de s'assurer de l'usage assidu qui sera fait de la place attribuée, et d'autre part de convoquer la participation des parents au fonctionnement associatif : « on sait que les parents, quand ils auront la place, vont s'investir dans la crèche ».

---

<sup>340</sup> Règlement de fonctionnement

Cette participation prenait il y a quelques années encore la forme de deux heures de bénévolat assurées tous les mois par chaque famille (ménage, petits ravitaillements, tonte de la pelouse du jardinet, bricolage etc...). Ce système, réclamant une certaine organisation, s'est un peu étiolé : l'investissement des parents ne relève désormais plus nécessairement d'une participation active à l'organisation, mais davantage de la posture adoptée vis-à-vis de la crèche : « s'investir, pas forcément en temps mais en qualité : qu'ils ne récupèrent pas l'enfant comme un paquet, qu'ils s'intéressent à ce qu'a fait l'enfant dans la journée... Ici ce n'est pas un lieu de dépôt, avec des gens qui consomment pour consommer » ; une logique de consommation générée par la société et notamment la difficulté à obtenir une place de crèche, dont le seul bénéficiaire pourrait dès lors suffire à produire de la satisfaction. La psychologue qui intervient dans l'équipement identifie au contraire une implication différente des parents concernés, qu'elle relie à la philosophie de l'équipement ainsi qu'à sa taille. Elle décrit les parents « moins dans un registre de consommation, moins en tant qu'usagers mais en tant que producteurs et ayant envie de s'impliquer dans le lieu d'accueil de l'enfant » : elle situe cette différence comme un élément de distinction entre la garde et l'accueil de l'enfant.

Quant aux autres critères formels d'admission, peu restrictifs, ils renvoient à la logique universaliste qui a présidé à la création de cette structure, visant la production de lien social et l'identification d'un lieu de vie ouvert à tous au sein du quartier.

## **23 – La décision d'admission en pratique**

### *231 - La procédure d'admission*

Chaque année, les places disponibles sont attribuées pour le mois de septembre, mis à part les rares cas de déménagements ou de diminution de temps d'accueils pouvant entraîner des admissions supplémentaires en cours d'année. Environ un tiers des places se libèrent annuellement, et permettent l'accueil d'à peu près 10 nouveaux enfants.

La directrice de la crèche élabore sa liste de familles attributaires le plus tôt possible au printemps : cette précipitation vise à anticiper le travail d'instruction des demandes au niveau de la Ville, qui par expérience, aurait tendance à orienter un certain nombre de familles vers la crèche : « je boucle ma liste avant les admissions municipales parce que sinon ils ont tendance à nous orienter toutes les familles qu'ils considèrent comme 'difficiles' ». Ces précautions n'empêchent pourtant pas une forme de coordination avec les services de la Ville, notamment aux fins de comparaison des listes d'attente et d'estimation des demandes en doublons.

Une fois attributaires, les familles sont reçues en rendez-vous par la directrice, qui les convoque de préférence tôt le matin (« à 7 h 30 pour voir s'ils sont vraiment motivés, mais ils viennent tous ! ») ; cette rencontre est l'occasion de présenter en détail le fonctionnement de la crèche, de remplir le contrat d'accueil de l'enfant, qui est conclu pour un an et renouvelable.

### *232 - L'application des critères d'attribution et les ressorts de leur ajustement informel*

Si l'ancienneté de la demande constitue le critère formel principal d'attribution, les décisions de la directrice s'appuient en pratique sur d'autres références, dans un arbitrage d'autant plus complexe qu'il ne permet, chaque année, de satisfaire que 10 à 15 demandes sur 200.

Parmi des finalités tacites ordonnant la logique d'admission, figure celle consistant à ménager à la fois l'ouverture de la structure aux familles du quartier, mais aussi une forme de mixité sociale : « on ne veut pas faire un ghetto et c'est pour cela qu'on accueille aussi des familles complètement extérieures au quartier, qui peuvent être cadres, ingénieurs ». Or, le seul respect de l'ordre d'inscription ne permet pas cette prise en compte équilibrée, qui relève davantage d'un ciblage des lieux de domiciliation des familles, dans une ville à l'identité socio-économique très sectorisée : « la mixité ne se fait pas naturellement ». Et paradoxalement, c'est le recrutement des familles habitant le quartier qui semble de plus en plus difficile : c'est donc leur demande qui est examinée de façon initiale, afin de ménager leur représentation dans l'équipement. Elles sont sept sur quinze familles attributaires pour la rentrée 2011.

Des considérations liées à la détresse de certains parents entrent aussi en ligne de compte dans les arbitrages, telles que les retours à l'emploi imminents en fin de congé parental, ou encore l'isolement social de certaines familles. A ce titre, si la situation de monoparentalité ne constitue pas un critère de priorité formel, elle peut à l'usage inciter la directrice à privilégier une attribution : « oui en fait, les mères seules, ça va peser aussi dans la balance, car c'est difficile... C'est peut-être de la projection, mais quand il y a deux parents, on se dit qu'ils peuvent s'arranger plus facilement par rapport aux horaires ». Son appréciation dépend toutefois de l'effectivité de la monoparentalité, présentée comme souvent prétendue malgré des vies maritales de fait.

La priorisation des fratries constitue aussi une orientation que tâche de suivre la directrice : il ne s'agit pas tant des fratries accueillies simultanément que successivement, qui sont l'occasion d'établissement de relations particulières avec les familles et qui contribuent à l'équilibre et au climat paisible de la crèche : « ça fait plaisir de les accueillir de nouveau, c'est des parents aidants, qui pacifient, rassurent les autres, ils sont à l'aise, il n'y a pas de travail d'adaptation avec eux, le travail autour de la confiance est déjà fait ».

Les enfants accueillis temporairement sur la modalité de l'urgence semblent eux aussi priorités si leur famille maintient une demande d'accueil régulier : « quand les parents ont un pied dans la crèche ça permet ensuite un accueil à temps plein quand une place se libère ».

Les ajustements opérés lors des attributions de places concernent enfin les temps d'accueils demandés. Un équilibre entre temps pleins et temps partiels est recherché, et d'ailleurs affiché comme se partageant théoriquement entre 10 temps plein pour 7 temps partiels : cette partition induit un filtrage des demandes à temps longs, qui concernent les parents en emploi. Les accueils à temps très partiel (entre 2 et 3 jours par semaine) sont quant à eux positionnés sur le planning sur proposition de la directrice, en concertation avec les parents : « ils rentrent dans les trous ». Un minimum de deux jours d'accueil par semaine est toutefois conseillé par la directrice, dans un souci d'adaptation de l'enfant : « moins de deux jours, c'est plus difficile pour les enfants, pour s'intégrer... ».

### *233 - Les modalités d'accueil*

La répartition des temps d'accueil est donc modulable, mais toujours approximativement équilibrée. Ils peuvent aussi évoluer en cours d'années et notamment à la baisse lorsqu'à l'usage ils ne correspondent pas aux besoins effectifs des parents et ne sont dès lors pas utilisés de façon assidue.

Cette exigence d'assiduité, qui trouve une expression dans la recherche de « motivation » des parents, est consécutive à des expériences d'irrégularité de fréquentation de l'équipement : « certains parents ne comprennent pas que c'est une crèche, avec des règles, des horaires, qu'on y vient tous les jours... On a l'impression qu'on les flique ! ».



Ces difficultés ont d'ailleurs été épinglées lors du dernier contrôle Caf ayant mis en exergue l'insuffisance du taux d'occupation réelle du fait des retards et des absences injustifiées : « suite à ça, on a réajusté à la baisse presque 40 % des contrats ». A ce titre, l'appréciation des besoins effectifs des familles fait l'objet d'une forte préoccupation, et semble opérer sur le mode de la conciliation : « on n'est jamais arrivé au point de devoir obliger les parents à changer leur contrat ». Le taux d'occupation de l'équipement est désormais performant, atteignant 88,74 %.

#### *234 - La gestion de la liste d'attente*

La liste d'attente de la crèche est actualisée suite aux appels réguliers des parents. Les disponibilités en cours d'année sont rares, liées à des déménagements ou à des réductions de temps d'accueil. En 2010, la liste d'attente de la crèche compte 207 familles, alors que l'équipement accueille environ 10 à 15 nouveaux enfants par an. La taille de la liste d'attente est très fluctuante d'une année sur l'autre, mais toujours élevée au regard des capacités d'accueil (124 familles en 2009, 287 en 2008, 159 en 2007). Elle est toutefois constituée d'un certain nombre de familles en demande de crèche sur les autres structures municipales. Chaque fin d'année, l'équipement et la ville procèdent à un croisement de leurs listes, afin d'évaluer plus précisément l'effectif réel d'enfants en attente de place sur le territoire : 700 auraient été recensés en juin 2011.

### **3 – Pratiques d'accueil au quotidien : évolutions et remaniements des publics accueillis**

#### **31 – Les grandes formes de l'organisation du travail**

##### *311 - Composition de l'équipe professionnelle et répartition des fonctions*

L'équipement compte au total 13 professionnels dont 8 sont en charge de l'accueil des enfants pour actuellement 5 postes en ETP. Si adjoignent une cuisinière, un agent polyvalent et un agent d'entretien, ainsi qu'une psychologue intervenant de façon vacataire.

Les professionnels auprès des enfants représentent différentes qualifications : auxiliaire de puériculture, CAP petite enfance, auxiliaire de vie. Depuis quelques années, la crèche ne recrute plus d'Educatrice Jeunes Enfants, suite à des expériences conflictuelles, et au constat du changement de leurs axes de travail depuis 1995 : leur formation aurait intégré de nouveaux aspects relatifs à la gestion, au management, à la comptabilité permettant aux EJE d'occuper des postes de responsabilités, mais qui s'éloigneraient du quotidien de la prise en charge ; « elles ont plein d'outils mais aussi l'idée qu'on arrive en crèche et qu'on peut gérer... Même pas diriger, gérer ».

L'organisation de l'équipement semble assez spontanée, dans le sens où aucune fonction n'est spécifiquement répartie entre les professionnels de l'équipe, qui se partagent les tâches quotidiennes implicitement : « ça se fait naturellement ». Les professionnels suivent par contre les mêmes enfants du début à la fin de leur accueil en crèche : ils accompagnent les enfants d'une section à une autre, repassant chez les plus petits lorsque leur groupe entre à l'école maternelle. Ce suivi, et le fait que chaque section soit encadrée par un seul professionnel simultanément, induisent une très bonne connaissance des enfants.

### *312 - Actualité et évolutions de l'exercice des fonctions de direction*

La directrice travaille dans l'équipement depuis son ouverture, où elle occupait une fonction d'EJE, auprès des enfants. En 2003, elle est devenue directrice adjointe de la crèche, puis directrice de l'ensemble des structures gérées par l'association (crèche, LAPE, classe passerelle etc ...). Cette gestion occupe le plus gros de son temps de travail, et réduit d'autant plus celui passé auprès des enfants, essentiellement dévolu à son adjointe qui a en charge un des groupes d'enfants au même titre que le reste de l'équipe.

La directrice s'attache toutefois à être présente dans la crèche tous les matins, et procède à l'accueil des familles de 7 h 30 à 9 h 30. Ce temps lui paraît minimal : « il faut les voir tous les jours les parents et les enfants ». Cette permanence matinale suffit à son identification par les enfants, pour lesquels elle a une forme « d'autorité naturelle ». Cette position est relayée par les parents, qui font souvent référence à son statut. Sa présence lors des moments d'accueil participe aussi à en tempérer les débordements éventuels, et oblige d'une certaine manière les parents à la ponctualité : « c'est vrai que quelque part j'occupe presque une fonction paternelle, je suis présente, au moment de la coupure d'avec papa et maman ».

Après avoir assuré l'accueil des familles, la directrice quitte la structure pour rejoindre son bureau, situé dans un autre immeuble : mais ce départ n'entraîne pas pour autant son absence symbolique, puisqu'elle se présente toujours « d'astreinte », et disponible à ce titre : « si on a un souci, on s'arrange toujours entre nous mais la directrice, c'est la hiérarchie ».

### *313 - La dynamique des pratiques d'accueil des enfants*

Plusieurs moments clés, gages de la qualité de l'accueil, sont définis dans le projet d'équipement et apparaissent dans le discours de l'équipe : l'adaptation, les accueils et les départs, sont considérés comme les éléments forgeant la relation de confiance entre les parents et l'équipe, permettant d'atténuer leur angoisse et renforcer le sentiment de sécurité de l'enfant.

La période d'adaptation se déroule sur 15 jours durant à peu près 50 heures. Le professionnel en charge du groupe dans lequel l'enfant est accueilli, qui suivra cet enfant durant tout son accueil, rencontre alors les parents et pose avec eux l'ensemble des éléments qui viendront étayer leur expérience de crèche : les habitudes de l'enfant, sa « petite histoire », ainsi que les moyens au service des transmissions d'informations. Chaque parent dispose d'un cahier de liaison avec l'équipement dans lequel les parents écrivent « l'essentiel » (sommeil, alimentation...). Globalement les parents se sont appropriés cet outil : « ils jouent le jeu du cahier, même trop car après ça devient toujours la même chose ». Ces transmissions ne sont pas présentées comme répondant seulement à une demande des parents, mais visent à favoriser une implication de ceux-ci, favorable aux enfants : « même si tout va bien, il y a toujours quelque chose à dire sur l'enfant, même quand il est calme. C'est bien pour l'enfant de voir qu'on échange avec les parents, il se sent valorisé. C'est pas toujours des mauvaises choses, que l'enfant sache qu'il y a une communication par rapport à ce qui a été fait ».

Les parents se montrent très attachés aux activités « dirigées » réalisées au cours de la journée, en situant l'école dans la continuité directe des progrès réalisés à la crèche, et en pouvant manifester une certaine déception à l'évocation des jeux libres : « mais en jeux libres, ils apprennent aussi, on les observe, on est présent dans la parole ». Dans leur pratique, les professionnels soulignent le rôle pédagogique des activités réalisées pendant la journée, sans que cela ne soit directement finalisé dans l'acquisition de compétences : « on lit énormément d'histoires, ils connaissent tous les livres de la crèche, mais on ne se dit pas, 'tiens on va faire de l'acquisition du langage aujourd'hui !' On le fait sans s'en rendre compte, on a une approche peut être moins technique ».

Une autre particularité de l'équipement est d'offrir le repas de midi, cuisiné en interne : l'ensemble des professionnels est très attaché à cette confection, qui est l'occasion d'une sensibilisation culturelle et alimentaire des enfants et renforce la dimension familiale de la crèche. La pérennité de ce fonctionnement n'est, toutefois pas assurée, conditionnée par un respect de normes impossibles à satisfaire dans une si petite structure.

## 32 – Les catégories de lecture des publics issues des pratiques professionnelles

### *321 - Les familles « précaires »*

Les priorités d'accueil sont présentées comme relevant strictement de la décision d'admission, sans avoir de répercussion sur l'accueil : « les critères d'arrivée ne sont pas des critères de prise en charge ». Cette affirmation semble trouver une résonance dans le discours de l'équipe qui insiste sur le traitement similaire qu'il accorde aux enfants : « on ne colle pas d'étiquette... ». Les critères de priorité sont vaguement connus des professionnels, qui identifient le lieu de résidence sur le quartier, ainsi que l'accueil des fratries. L'équipe a toutefois connaissance de l'admission de certains enfants suite à leur orientation par des services sociaux, mais là encore elle met à distance l'atypicité qu'elle pourrait manifester dans l'accueil au quotidien : « les familles en difficultés, ça se voit pas ».

Au fil du discours, apparaissent toutefois des formes de lecture particulière, articulant situation familiale et niveau de vie : « quand je parle avec les collègues de certains enfants, je suis confrontée à ces particularités. Il y a des histoires de vie extrêmement complexes, renforcées par le registre de précarité sociale ». Ce constat trouvent un écho dans les propos de l'équipe pour qui l'accueil de certains publics induit une vigilance accentuée, notamment vis-à-vis des foyers monoparentaux : « on évite de cataloguer les familles mais ça aide à être plus vigilant, à préparer la réunion avec la psychologue ; se dire qu'on ne veut rien savoir est une erreur, il s'agit de mieux comprendre ce qui se passe, car parfois on est à côté, savoir d'où viennent ces enfants, qui ils sont ». La psychologue de l'équipement tâche toutefois de tempérer ces repérages qui, pour elle, s'associent davantage aux changements et conflits familiaux : « les changements de vie sont importants à connaître, pour voir leurs répercussions sur l'enfant. L'enfant peut avoir besoin de certaines choses en crèche (...) mais c'est réducteur de dire qu'une mère, parce qu'elle est seule, serait en difficultés avec l'enfant, il y a beaucoup de choses autour de la parentalité, j'interviens justement pour éviter d'être sur ce registre de représentations ».

La précarité de certaines familles est aussi lue en termes d'instabilité et de manque de repères traduits dans leurs modalités d'usage de la crèche, source de conflits. Il s'agit souvent des familles habitant le quartier : « les gens du quartier ont du mal à comprendre comment fonctionne la crèche, qu'il y a des règles, des horaires ». La recherche de mixité territoriale des publics s'inscrit dès lors comme un moyen de tempérer le climat relationnel de l'équipement : « s'il n'y a que des parents difficiles à gérer, c'est impossible, on a l'impression de cliquer toute la journée, l'ambiance est désastreuse ». Absence non justifiée, retards répétés d'arrivée, départs d'enfants au-delà de l'heure de fermeture, dépôts d'enfants encore en pyjama et n'ayant pas petit-déjeuné, sont autant de situations propices à la tension entre parents et professionnels ; tension qui se répercute sur l'accueil des enfants : « il y a des parents qui n'ont pas compris notre rôle, les enfants intègrent que c'est un lieu de confrontation, et c'est nourri par le parent... Quand le parent est odieux, ça va rejaillir sur l'accueil ». Cette coloration est aussi nettement repérée par l'équipe : « quand on les gronde, il y a des enfants qui nous disent, je le dirai à mon papa ! ».

Si certains parents se présentent dans l'exubérance et le conflit, d'autres se caractérisent au contraire par leur grande réserve, impliquant temps et disponibilité particulière : « les gens en situation précaire sont sur la réserve donc on va les chercher. C'est une relation privilégiée, on sait que petit à petit la confiance arrive. La relation est différente, mais presque de meilleure qualité ».

### *322 - Un public culturellement mixte*

Comme précisé en introduction, la population du quartier ne compte pas moins d'une trentaine de nationalités d'origines différentes. Parallèlement, on note que l'équipe travaillant auprès des enfants est elle aussi très mixte à cet égard, les professionnels représentant différentes communautés ethniques du territoire. Sans justifier explicitement cette composition, l'équipe souligne toutefois la diversité des cultures éducatives qui caractérisent les enfants qu'elle accueille et la nécessaire compréhension de ces cultures à la fois pour la relation avec l'enfant, mais aussi pour éviter une brutalité involontaire dans les discussions avec les parents. Les pratiques s'inscrivent dans le cadre d'un projet d'équipement soucieux d'un respect et d'une continuité avec l'environnement familial : « c'est ça aussi le soutien à la parentalité, accepter la différence d'éducation des parents, nous on est là pour que l'enfant vive au mieux ». Ces différences sont par exemple d'ordre alimentaire, certaines cultures favorisant une diversification très précoce, à l'encontre des normes pédiatriques occidentales. Les coutumes de portage, et notamment le portage au dos en écharpe, influent elles-aussi sur l'intégration de l'enfant : « l'adaptation est plus longue mais on y arrive... On le prend en compte, mais on ne peut pas faire pareil ». Enfin, la langue maternelle constitue un élément d'ajustement des pratiques envers les enfants en « verbalisant beaucoup, mais aussi en valorisant les deux langues, français et langue maternelle ».

Cette mixité peut aussi se révéler source de problématiques particulières, et de tensions entre la crèche et les familles : « par exemple, un jour j'ai appris qu'une rumeur courait depuis un bout de temps dans le quartier : j'aurais été raciste ! C'est rapide ce genre de chose, parfois il suffit que je dise non à un papa un matin, parce qu'il amène pour la dixième fois son fils en retard, et voilà, c'est que je suis raciste ! Mais c'est très tenace ce genre de rumeur... Heureusement, il n'y a pas eu de conséquence sur la crèche ». Ces représentations ont aussi percuté le Lieu d'Accueil Parents Enfants, qui a connu un temps de crise à un moment de grande fréquentation, dû à une prétendue préférence communautaire de l'association et à de fortes rivalités quant à l'appropriation du Lieu.

Les contradictions initiées par la mixité concernent ici une autre forme de diversité : celle de genre, l'équipe auprès des enfants étant la seule de notre échantillon à compter un homme. Cette présence avait déjà été expérimentée quelques années plus tôt, avec déboires : « pour les hommes du quartier, ce n'est pas normal qu'un homme s'occupe des enfants... Lors d'une réunion, un père s'est levé et mis en colère en parlant de pédophilie... C'était très violent ». Ce professionnel est parti peu de temps après son recrutement. Récemment, l'expérience a de nouveau été tentée, suscitant beaucoup moins d'animosité de la part des familles, qui ont accepté cette présence masculine au sein de l'équipe : une présence qui d'ailleurs est repérée par les professionnelles comme initiant des liens d'attachement singulier avec les enfants : « je ne les laisse pas faire, mais certains essaient de m'appeler papa, ceux qui n'ont pas leur papa à la maison le plus souvent ».

## **4 – Synthèse – La diversité du public : effectivités, moteurs et obstacles**

### **41 – Des logiques formelles de l'admission au public effectif accueilli dans l'équipement**

La création de cet équipement est venue répondre à un besoin de lieu de vie, au cœur d'un quartier très pauvre en équipements publics, et traversé par une forte crise sociale ; initialement prévu sous le mode halte- garderie, c'est une crèche qui s'est révélée correspondre à la demande de sa population ; on peut toutefois souligner que cette demande, révélée par sondage, se matérialise moins que prévu ; à titre d'exemple en 2011, 10 % des demandes seulement concernaient des familles habitant sur le quartier. Le besoin de halte-garderie est quant à lui perçu comme grandissant.

Le projet social qui a porté cette création influe directement sur sa logique d'admission qui est formellement très universaliste et ne catégorise aucune situation prioritaire, mise à part les accueils d'urgence sur orientation de PMI : cette absence de critère privilégie théoriquement l'ancienneté des demandes ainsi que son adéquation à l'offre disponible. Dans les faits, les décisions d'attributions vont toutefois révéler des critères implicites de priorisation, dont la plupart s'inscrit elle-aussi dans la mise en œuvre du projet social de la structure : les demandes des familles environnantes sont examinées en première intention, afin de constituer des effectifs composés au moins à 50 % d'enfants issus du quartier élargi ; la détresse de certaines familles, leur retour à l'emploi imminent ou encore leurs conditions de travail venant compliquer leur organisation domestique, sont en effet pris en compte par la directrice dans son arbitrage. D'autres considérations, relatives à l'équilibre et au climat social de la structure, entrent aussi en ligne de compte : la moitié des effectifs est volontairement constituée de familles habitant en dehors du quartier pour favoriser la mixité sociale, et la « motivation » d'une partie des parents (soit leur garantie d'assiduité et d'implication dans la vie de l'association) est évaluée comme engageant la dynamique générale de l'accueil.

La logique empruntée consiste au final à garantir l'ouverture de la crèche à une diversité de public, contenue par un équilibre raisonné permettant à la crèche de ne pas implorer sous les tensions culturelles ou liées à la précarité. Cette logique repose éminemment sur la subjectivité de la directrice, qu'elle alimente en favorisant le maximum de contacts avec chaque famille avant l'attribution des places libres en septembre, ainsi qu'en cherchant, au travers de la « motivation » parentale, des éléments de stabilisation du collectif.

Cette relation qu'elle lie avec les familles est ensuite alimentée tout au long de l'accueil des enfants, du fait de sa présence chaque matin, dans le hall de la crèche, à l'arrivée des familles. Cette seule occasion de présence dans l'équipement (puisqu'elle travaille ensuite en dehors des locaux de la crèche), en tant que figure de rappel du cadre réglementaire et pédagogique, suffit à lui conférer une place d'autorité reconnue par les enfants, les parents ainsi que par son équipe ; on remarque corrélativement un climat social privilégié qui règne entre les professionnels, qui l'associent à la dimension « familiale » de la structure.

### **42 – Retour sur les catégories de la politique familiale**

#### *421 - L'accueil des enfants vivant au sein de foyers monoparentaux*

La monoparentalité constitue une éventuelle priorité tacite d'admission, « à condition que ce soit une 'vraie' famille monoparentale », les professionnels estimant en effet qu'un grand nombre de ces statuts abritent des vies maritales de fait. Plus, ils tâchent de ménager une distance avec cette caractéristique qui leurs semble susciter de forts « effets de représentations ».

Ainsi c'est davantage l'articulation de ce statut avec le retour au travail, ou l'isolement social spécifique, qui semble engager une priorisation de l'attribution ; de la même façon, dans l'accueil au quotidien, c'est le contexte de recomposition familiale et/ou de conflit conjugal qui constitue une clé de lecture appelant la vigilance des professionnels.

En 2010, huit familles monoparentales ont fréquenté la structure, ce qui représente près de 28 % de l'ensemble des familles de l'équipement. Cette proportion assez importante procède notamment des accueils d'urgence, les partenaires médico-sociaux orientant souvent des « mères isolées, pour les inciter à reprendre le travail, car elles n'ont pas le choix, l'assistante maternelle est trop chère ». Ces mères, sans emploi effectif, n'ont que très peu accès aux équipements municipaux, mis à part sous le registre de l'accueil d'urgence, auquel la PMI a dès lors fréquemment recours : « on essaie de passer outre la liste d'attente avec les 'appuis crèches' ». La question de la séparation, « des relations fusionnelles dans lesquelles la maman se raccroche à l'enfant », peuvent aussi constituer un motif d'orientation en EAJE, dans la mesure où elles bénéficient d'un accueil régulier au moins une fois chaque semaine ; à défaut, elles sont dirigées vers les Lieux d'Accueil Parents Enfants.

#### *422 - L'accueil des enfants, dont les parents sont en insertion professionnelle*

La situation des parents au regard du travail ne constitue pas un critère formel d'admission. De façon induite par la structure de son accueil qui ménage 10 places à temps plein sur 17, les familles en emploi (qui ont recours aux temps complets) sont largement représentées dans le public effectivement accueilli. En 2010, 90 % des parents<sup>341</sup> exerçaient une activité professionnelle. Ces parents en activité appartiennent à des catégories socioprofessionnelles très variées, allant des cadres supérieurs (familles extérieures au quartier) aux emplois ouvriers (familles du quartier).

Au-delà de cet effet induit, l'insertion professionnelle peut être prise en considération dans l'arbitrage décisionnel implicite. Reprise d'emploi imminente menacée par l'absence de solutions de garde, conditions de travail spécifiques (travail éloigné du domicile), reprise de formation pourront en effet venir peser sur les admissions prioritaires, au cas par cas. Plus spécifiquement, deux places ont été attribuées à deux familles bénéficiaires du RSA en 2010.

Cet accès est plébiscité par les membres de l'équipe : « c'est injuste de n'accueillir que ceux qui travaillent et qui ont la possibilité de faire garder l'enfant par une assistante maternelle ; à côté, certains arrêtent de travailler ou cherchent un emploi, ou ont une formation, et puis il y a des parents démunis ».

#### *423 - L'accueil des enfants en situation de handicap*

L'accueil des enfants porteurs de handicap ne fait pas priorité dans la crèche, ni formelle, ni de façon implicite, du fait notamment de la rareté des demandes d'accueil correspondantes. Quelques situations ont pu se présenter depuis plusieurs années, relevant du handicap mental (trisomie), de l'allergie alimentaire sévère, ou de maladie chronique invalidante...

Le repérage ou la suspicion de troubles à l'occasion de l'accueil, et notamment de troubles envahissants du développement, sont par contre plus courants, nécessitant souvent un travail de longue haleine auprès des parents, pour qu'ils acceptent l'idée d'une consultation spécialisée et d'une prise en charge avant l'entrée en école maternelle : « un travail est fait avec les parents qui ont du mal à l'entendre, mais la démarche leurs appartient. Les parents sont en résistance voire dans le déni, ils vont se trouver face à la réalité à l'école où les choses sont pointées de manière moins diplomate peut-être ».

---

<sup>341</sup> Qu'ils vivent en couple ou isolés (selon le format de la donnée telle qu'elle est exploitée dans le rapport d'activité).

De façon plus générale, l'accueil des enfants dans les équipements du territoire est conditionné à l'activité des parents, ce qui constitue un obstacle pour les familles d'enfants handicapés dont les mères interrompent ou réduisent leur activité professionnelle. L'accueil en crèche aura alors pour finalité le plus souvent de socialiser l'enfant, bien que les parents n'y soient pas forcément favorables, présentés comme très protecteurs, en difficultés de séparation et peu confiants à l'égard de l'intervention de professionnels non spécialisés.

La fréquentation du milieu ordinaire n'est d'ailleurs pas présentée comme souhaitable ou envisageable pour tous les enfants, et varie selon la nature de leur handicap : « il y a les idéaux mais il y a aussi les capacités des enfants, le groupe n'est pas possible pour tous, il y a certains cas d'enfants atteints d'autisme où ils ne pourront pas, ils seront en souffrance ». Le parallèle est établi avec les enfants fréquentant l'école, domaine où les acteurs rencontrés ont davantage d'expériences.

La loi de 2005, promouvant la scolarisation en milieu ordinaire induit une forte demande à cet égard sans qu'elle soit forcément adaptée, entraînant des réorientations tardives vers le secteur spécialisé, nuisant d'autant plus à l'intégration des enfants. Le choix a également été fait par l'inspection académique de ne pas mettre à disposition d'AVS sur l'intégralité du temps de scolarisation de l'enfant car cela irait à l'encontre d'une démarche de « normalité ».

## MONOGRAPHIE N° 9

### Un multi-accueil associatif qui s'adresse aux familles défavorisées

#### 1 – Présentation de l'équipement

##### 11 – Les grandes caractéristiques de l'EAJE

L'équipement enquêté est un multi-accueil associatif agréé pour 54 places. Il est géré par une association régionale créée il y a une soixantaine d'années autour de l'intervention familiale, et qui a ensuite étendu son champ d'action à la prise en charge du handicap, des personnes âgées et de la petite enfance. Elle gère actuellement trois multi-accueils. La création de l'équipement en 2004 a fait suite au constat de techniciennes d'intervention sociale et familiale, intervenant dans le secteur d'implantation, de la présence de nombreuses jeunes mères ne travaillant pas et bénéficiant du revenu minimum d'insertion. L'idée émerge alors de créer un lieu d'accueil pour les enfants visant à libérer les mères en vue de leur permettre de rechercher un emploi. Cette finalité sociale est au cœur du projet pédagogique de l'équipement, visant à : « contribuer à l'insertion sociale, à l'accompagnement à la parentalité des parents en difficultés, ainsi qu'à la prévention de l'enfance en danger »<sup>342</sup>.

Le multi-accueil est divisé en quatre sections offrant respectivement :

- ❖ 15 places dans la section des bébés (2 mois et demi jusqu'à 14 mois) ;
- ❖ 17 dans la section des moyens (de 14 à 22 mois) ;
- ❖ 13 dans la section des moyens-grands (17 à 24 mois) ;
- ❖ 16 dans le jardin d'enfants (2.à 3 ans).

L'équipement offre aussi 8 places d'accueil périscolaire, le mercredi et les vacances scolaires pour répondre à une carence sur le territoire qui dispose de seulement deux centres aérés accueillant les enfants dès 3 ans, et pour permettre une continuité du travail initié avec les familles : « pour ne pas mettre en péril ce qui a été construit avant ».

##### 12 – Le contexte communal de l'offre d'accueil

L'équipement est situé dans une très grande ville de plus de 200 000 habitants, qui dispose d'une soixantaine d'EAJE municipaux, et à peu près 70 structures associatives, complétées de crèches hospitalières et de crèches d'entreprises. Le niveau communal, du fait de son étendue, n'est toutefois pas le plus pertinent pour apprécier la dynamique de l'offre, très inégalement répartie sur les secteurs de la ville.

En effet, dans le quartier sur lequel est implanté l'équipement, l'accueil est réduit à 411 places d'accueil : 142 sont gérées dans des multi-accueils municipaux, 149 offertes dans le cadre associatif, et 120 sont des places de crèches hospitalières. Il bénéficie aussi, à l'instar d'autres arrondissements, de la présence régulière d'une halte-garderie itinérante, qui fonctionne sans réservation par séquences de demi-journées sur différents quartiers successifs de la ville.

---

<sup>342</sup> Rapport d'activité 2010



Le niveau de couverture potentielle de la population des enfants de moins de 3 ans, déjà faible en comparaison avec les autres sites de l'enquête, doit de plus être nuancé par la moindre ouverture des crèches hospitalières aux familles ne travaillant pas à l'hôpital, et par l'accès prioritaire qu'il donne à un personnel qui ne réside pas forcément sur le territoire.

Niveau quartier	Nombre de places ETP potentielles	Nb de places potentielles pour 100 enfants de moins de 3 ans
Capacité potentielle d'accueil des EAJE (collectif, familial)	411 places	11,3 %
Multi-accueil	411	11,3 %
Capacité potentielle d'accueil des assistantes maternelles	ND	ND

### 13 – La situation territoriale<sup>343</sup>

La ville, pôle industriel régional mais aussi national, se caractérise par une très grande mixité socio-économique dans laquelle une population très qualifiée côtoie l'exclusion marquée de travailleurs n'ayant pas trouvé leur place dans le processus de reconversion productive, et de migrants. Cette sélectivité du marché du travail conduit à des phénomènes prégnants de paupérisation et de précarité : seuls 54 % de la population active est occupée, 20 % de celle-ci est demandeuse d'emploi.

Ces tendances sont exacerbées au niveau du quartier sur lequel est situé l'équipement. La population active y est nettement plus faible (56 %), et présente une forte inégalité de genre : seules 49 % de femmes sont actives, et 35 % sont occupées. Le travail à temps partiel y est pour sa part moins représenté que sur certains autres territoires de l'échantillon, mais concerne proportionnellement davantage d'hommes. Le revenu médian par UC, très modeste, de 9 700 euros annuel présente un rapport inter-décile démesuré de 142, qui s'explique moins par la mixité sociale que par l'extrême pauvreté de nombreux foyers (le plafond du 1er décile étant à 168 euros). 40 % des allocataires Caf sont bénéficiaires du RSA, et 45 % ont des revenus constitués d'au moins 50 % de prestations sociales. La monoparentalité quant à elle concerne plus de 24 % des allocataires.

## 2 – Logiques d'admission et publics accueillis

### 21 – La demande d'accueil

#### *211 - Les modalités d'enregistrement de la demande*

Concernant les équipements municipaux<sup>344</sup>, les demandes d'inscription se font directement auprès des équipements souhaités. Cette demande peut se faire dès le 6ème mois de grossesse, et requiert la confirmation de la naissance de l'enfant. Mais les parents ne peuvent anticiper leur demande puisque les inscriptions ne sont considérées comme recevables qu'au plus tôt 6 mois avant la date d'accueil souhaitée.

<sup>343</sup> Cf. Tableau de synthèse des indicateurs utilisés, par équipement, annexe 1

<sup>344</sup> Les différentes données et informations relatives au fonctionnement municipal sont issues de la lecture de documents officiels ainsi que d'entretiens conduits auprès d'acteurs extérieurs, dans la mesure où les services administratifs de la Ville n'ont pas souhaité participer à cette enquête.

Au sein du multi-accueil associatif, la formulation de la demande d'accueil se fait elle aussi auprès de la direction, aussi bien lors d'une rencontre physique que par téléphone, l'équipement transmettant dans ce cas le formulaire d'inscription aux parents par voie électronique ou par courrier. Les directrices privilégient toutefois le contact physique en ce qu'il permet de mieux appréhender la situation de la famille et de l'aiguiller sur la manière de renseigner le document : celui-ci contient en effet, en plus d'un ensemble d'informations administratives, une rubrique intitulée « observations » dont les parents ne se saisissent pas spontanément pour faire état de leur situation ou de difficultés particulières, mais qui pourtant est utilisée dans le cadre de la décision d'admission. Une fois leur demande formulée, les parents doivent la confirmer régulièrement par un appel téléphonique tous les deux mois.

### *212 - Lecture des besoins et des préférences parentales*

L'offre de garde est présentée comme très largement insuffisante sur le secteur d'implantation de l'équipement. Du fait de la tension entre l'offre et la demande, les préférences des parents, présentés comme « désespérés », s'effaceraient facilement derrière les caractéristiques de l'offre dont elles viendraient épouser les contours : « vu la demande, les structures et les assistantes maternelles imposent leurs conditions... Les parents connaissent la réalité environnementale de l'accueil Petite Enfance, donc dès qu'ils trouvent une place fixe, ils la prennent ». Cette précaution semblerait d'ailleurs inciter les parents à demander en majorité des accueils à temps plein : à défaut de disposer de données relatives à la demande, celles d'activité de la structure indiquent que 50 % des accueils de l'année 2010 sont à temps plein, et 17 % à 4 jours par semaine. Des durées qui ne correspondraient pas toujours à l'indisponibilité effective des parents : « certains enfants viennent à temps plein, toute l'année et toutes les vacances ! Ils font plus d'heures que nous... On leur propose des temps plus courts, mais ils acceptent difficilement ». Ces usages s'expliqueraient aussi par « un comportement consommateur, je paie donc j'ai droit », ou par la confiance exagérée accordée aux effets de la fréquentation de la crèche : « les parents pensent que leurs enfants sont mieux à la crèche que chez eux ».

Le recours à la garde individuelle payante est quant à elle présentée comme très peu répandue sur le quartier, coiffée au poteau par le recours à la solidarité familiale ou de voisinage. Les assistantes maternelles paraissent ici peu nombreuses, et sans travail suffisant du fait notamment de leur lieu de résidence peu attractif pour les familles extérieures. Ce manque d'attractivité du quartier n'empêche pas pour autant un grand nombre de familles issues d'autres arrondissements d'adresser des demandes au multi-accueil. Concernant les habitants de proximité, le coût de la garde individuelle constitue un frein supplémentaire : « ils sont obnubilés par l'aspect financier, et n'ont absolument pas les ressources pour une assistante maternelle ». L'accès en EAJE constitue dès lors la seule modalité de garde formelle budgétairement accessible aux ménages ; il ne représente néanmoins pas un besoin pour toutes les familles, certaines d'entre elles appartenant à des communautés culturelles identifiées comme privilégiant la garde maternelle jusqu'à l'entrée en école maternelle.

La pénurie d'offre sur la ville est compensée par le développement de plus en plus important d'EAJE à gestion d'entreprise, dont un se trouve non loin du quartier, sur un secteur limitrophe : mais il est considéré comme ne répondant pas aux besoins des familles accueillies dans le multi-accueil : « ce développement répond à un besoin, mais qu'est ce qu'on veut pour l'accueil petite enfance ? Un lieu purement commercial de vente de service, qui revient à de la garde d'enfant ? Ou accueillir les enfants, en vue d'un épanouissement, donner du sens à la crèche dans la cité où elle se développe ? ». Le médecin de PMI relève aussi le développement du secteur privé, qui « offre des places aux salariés d'entreprises, mais qui n'apporte rien au quartier » ; au-delà de son adresse aux travailleurs de certaines entreprises, c'est aussi la finalité portée par ces équipements qui est considérée comme inadaptée à la population résidente du quartier, dont l'accueil des enfants est aussi et surtout animé par un projet de soutien éducatif.

A ce titre, et du fait de plusieurs conventionnements, le multi-accueil répond à des besoins qui ne s'inscrivent pas seulement dans le retour ou le maintien dans l'emploi, mais peuvent aussi relever de la protection de l'enfance : des accueils alternatifs au placement ou complémentaires à une mesure d'Aide Educative en Milieu Ouvert sont ainsi effectués chaque année en partenariat avec les services du Conseil Général, ou certaines structures d'hébergement social. « Ces accueils permettent de donner un rythme à des familles qui n'en ont pas, dans lesquelles les enfants dorment jusqu'à 10 heures, ou passent la journée dans leur lit... Ca permet aussi une forme d'observation : est-ce que la maman adhère, est-ce qu'elle amène son enfant, est-ce qu'il est propre ?... Voir comment les parents viennent, paient ».

## 22 – Critères formels de l'admission

### *221 - Hiérarchisation théorique des priorités*

Sur les EAJE municipaux, les accueils réguliers sont réservés en priorité aux parents qui résident sur la commune et exercent une activité professionnelle. De plus, les demandes d'accueil de 40 ou 50 heures hebdomadaires semblent privilégiées. La municipalité disposant d'une seule halte-garderie 'pure' et de trois haltes garderies itinérantes, son offre est donc pour l'essentiel dirigée vers le besoin de garde de parents en activités.

Dans le multi-accueil associatif, différentes priorités formelles existent, et notamment sous forme de réservation d'heures par conventionnement avec des partenaires territoriaux.

Des heures sont premièrement réservées à l'accueil des enfants de très jeunes mères, hébergées au sein d'un établissement associatif du territoire : cette réservation s'est élevée en 2010 à 3 200 heures, mises à profit de deux mères isolées. Leur accueil ne vise pas leur insertion professionnelle, mais la socialisation des enfants et le soutien au lien mère/enfant.

Une autre réservation annuelle, de 4 places ETP, fondée sur un partenariat avec le Conseil Général et la Caf du territoire, est pour sa part finalisée par le soutien de l'accès des femmes à la formation professionnelle : leurs enfants sont accueillis sur leur temps de formation. Ce dispositif a concerné six ménages en 2010, dont quatre sur l'année complète.

Enfin, les accueils d'urgence sont aussi considérés comme « une priorité numéro 1 », et sont orientés par les services sociaux : PMI, Caf, Aide Sociale à l'Enfance ou CAMSP. Ils concernent à ce titre des situations très variées. En 2010, 12 accueils ont relevé de cette priorité :

- ❖ 6 enfants suite à des difficultés de santé ou de handicap de leurs parents ;
- ❖ 2 enfants sur injonction de la protection de l'enfance ;
- ❖ 1 enfant suite à la rupture d'un précédent mode de garde ;
- ❖ 1 enfant vivant dans un foyer monoparental ;
- ❖ 2 enfants en situation de handicap.

Ces accueils, souvent prononcés en cours d'année, peuvent être temporaires ou très ponctuels, comme cela semble être le cas pour les enfants en situation de handicap.

Concernant le reste des demandes, c'est l'ancienneté de leur formulation qui permet formellement de les hiérarchiser.

## *222 - Origines et justifications des critères existants*

Les travailleuses familiales à domicile employées par l'association gestionnaire, et intervenant dans le cadre d'une délégation de l'aide sociale à l'Enfance, font le constat en 2007 d'un besoin d'accueil à l'adresse des familles du quartier qu'elles accompagnent. Il s'agit souvent de mères isolées en charge de nombreux enfants, vivant de l'API, et ne disposant d'aucune qualification. Leur retour à l'emploi est en partie freiné par l'absence de solution de garde. Le projet de création d'un EAJE, venant « répondre à un besoin social peut être même non perçu par les familles elles-mêmes », ne trouve pas tout de suite l'appui des collectivités ainsi que de la Caf, réticente à l'idée de ne pas soutenir avant tout les parents insérés plus sûrement dans l'emploi : « 'mais que fait la mère ?' ». A force de travail de prospection et de sensibilisation, le projet voit tout de même le jour en 2004.

Il ne prendra pas exactement les mêmes formes que celles initialement envisagées, soit celle d'un lieu innovant associant crèche familiale, RAM et participation parentale. C'est un multi-accueil plus classique qui ouvre, apparaissant comme « la meilleure réponse aux besoins identifiés » par les partenaires : il compte au départ une seule section d'enfants qui s'étoffera de trois autres groupes au fil des années. La finalité affichée de l'équipement est de « permettre aux jeunes mères de souffler, de vivre, d'avancer », l'accueil de leur enfant étant l'occasion de réaliser auprès d'elle un travail d'insertion sociale et d'accompagnement à la parentalité. La participation à la mission de protection de l'enfance figure aussi parmi les principaux objectifs de l'activité, étant à l'origine même de sa création.

## **23 – La décision d'admission en pratique**

### *231 - La procédure d'admission*

La décision d'admission est prononcée par la directrice, en concertation avec ses deux adjointes. La majorité des attributions est réalisée en fin d'année scolaire, pour le mois de septembre, et s'étale aussi sur octobre et novembre. Du fait de nombreux accueils temporaires, notamment d'urgence, les attributions en cours d'année sont néanmoins considérables : 20 entrées nouvelles sur 54 ont eu lieu entre janvier et juillet 2010.

L'équipement dispose d'une autonomie complète d'admission par rapport à la Ville, mais des pratiques de concertation tendent toutefois à se mettre en place, via la tenue de réunions de secteurs où sont conviés les représentants des EAJE associatifs, destinées au partage des listes d'attentes et à l'information mutuelle sur les accueils et les refus : « une sorte de commission déguisée ».

Les familles théoriquement attributaires sont ensuite rencontrées lors d'un entretien par la directrice afin de finaliser leur admission : cette rencontre est aussi l'occasion de vérifier une dernière fois l'état du besoin des familles et l'adéquation de la proposition qui leur est faite.

### *232 - L'application des critères d'attribution et les ressorts de leur ajustement informel*

En dehors des réservations et des urgences sociales, le principe de hiérarchisation des demandes selon leur ancienneté semble dans la pratique effectivement suivi. Cet ordonnancement est pourtant susceptible de remaniement s'il ne permet pas de satisfaire à certaines finalités implicites. Parmi celles-ci, une mixité sociale minimale, qui opère par l'admission de familles extérieures au quartier : elles sont 27 % en 2010, et 10 % en 2009. Il semble toutefois que cette dispersion soit pour l'heure assurée naturellement du seul fait de la hiérarchisation par ancienneté, et ne donne pas encore lieu à des ajustements volontaires ; « on ne fait pas de quota ».

L'insertion professionnelle du ou des parents, et plus particulièrement des mères, représente elle-aussi un élément sur lequel s'appuie la décision. En effet, la directrice explique que si la demande d'accueil est principalement motivée par un retour à l'emploi, celui-ci peut-être mis à l'épreuve par un accueil conditionnel de trois mois : « c'est un préalable tacite entre les parents et nous », cette condition n'étant pas formalisée contractuellement, mais pouvant donner lieu à une réduction du temps d'accueil adaptée au parcours d'insertion effectif du parent. Ces sursis sont envisagés dans leur dimension pédagogique : « de poser des limites dans le temps, ça permet de remettre à sa place la fonction de notre accueil... Cela sert de booster les parents parfois, de mettre des échéances... On n'est pas là pour rendre un service mais pour faire un travail éducatif ». L'appréciation de l'état d'avancement de la trajectoire parentale vers le travail peut donner lieu à la demande de justificatifs tels que inscription au Pôle Emploi, convocation à des entretiens professionnelles, promesses d'embauche : « ce n'est pas du flicage, ça leurs rend service, il faut mettre des cadres à ces parents ».

L'insertion professionnelle n'est cependant pas systématiquement convoquée : « il y a toujours des configurations spécifiques, d'autres éléments vont pouvoir peser comme le terrain dépressif de la mère, les difficultés conjugales, l'extrême pauvreté de la famille... L'insertion n'est pas la condition de tous les accueils ».

### *233 - Les modalités d'accueil*

Les enfants peuvent être accueillis dans l'équipement de 1 à 5 jours par semaine, sous deux modalités différentes : l'accueil régulier entendu comme fixe sur l'année, et l'accueil occasionnel non prévu.

Pendant un certain temps, l'accueil occasionnel fonctionnait sur le principe de l'acquisition par les parents d'une carte d'heures prépayées, débitée en fonction des heures utilisées et réservées chaque vendredi pour la semaine suivante, en fonction des disponibilités. Ce système se serait vite avéré à la fois très difficilement gérable et sans intérêt : « ils n'étaient jamais assuré d'avoir de la place, et pour un enfant, venir une fois toutes les trois semaines, ça ne présente aucun intérêt ». En 2010, l'accueil occasionnel a dès lors été régularisé : les enfants concernés sont désormais tous accueillis un jour fixe par semaine, éventuellement complété d'heures supplémentaires : « d'ailleurs quand les parents ont une place fixe, ils sont contents, ils ont conscience des difficultés d'avoir une place, et puis ils ne travaillent pas donc ils sont souples et moins exigeants ». Il semble souvent s'agir de parents n'ayant pas pu obtenir de place régulière : « ça permet aussi de leurs donner de l'espoir, de dire qu'ils existent aussi, ceux qui n'ont pas eu de place ».

Ces heures complémentaires sont proposées aux familles régulièrement par la directrice adjointe, pour pallier aux absences prévisibles. La régulation de l'occupation se fait pour le reste sur le sureffectif permanent, dû notamment à l'augmentation des admissions d'urgence. Elle semble aussi négociée par une anticipation maximale des sorties, et le chevauchement des fins de contrats avec les adaptations de nouveaux enfants. Les professionnelles soulignent à ces différents titres un sentiment fort de « pression du remplissage » qu'elle corréllent moins aux contraintes de la PSU qu'à celles de la politique associative. On constate en effet que si l'équipement a réalisé en 2010 un taux d'occupation réel de 88 %, il est en deçà des objectifs de l'association qui projette de le faire progresser au-delà de 90 % en 2011... A moyens constants.

Enfin, les accueils fixes sont tous contractualisés et offrent un choix horaire aux familles, en toute conformité avec la logique de la PSU. Les professionnelles notent néanmoins que cette modalité entraîne des dysfonctionnements importants au niveau de leurs pratiques : « avant, on imposait les horaires d'arrivée et de départ, c'était 8 h 30 – 17 h 30 pour tout le monde.

Au début de la mise en œuvre des contrats, quand les parents ont pu choisir leurs horaires, ça a marché, parce que c'était nouveau. Mais ils ont très vite commencé à ne plus les respecter, à empiéter sur les horaires prévus, à venir chercher leurs enfants plus tard, ou à les emmener avec une demi-heure d'avance parce qu'ils s'étaient réveillés plus tôt... Et du coup on se retrouve seule de 7 h 30 à 8 h 30 avec 8 enfants au lieu des 4 prévus ».

### *234 - La gestion de la liste d'attente*

En 2010, 54 admissions ont été prononcées. Ce fort turn over s'explique notamment du fait des nombreuses attributions de places temporaires dont l'accueil prend fin au bout de quelques semaines, ainsi qu'aux réductions de temps d'accueils qui peuvent avoir lieu en cours d'année et autoriser l'entrée de nouveaux enfants. 135 au total ont pu fréquenter l'équipement cette année là.

Ce nombre important d'admissions n'éponge pour autant pas la liste d'attente estimée « interminable » par la directrice, d'autant plus que concurrencée par la priorité donnée aux orientations d'urgence : « avec les urgences, on remplirait la crèche... Le plus difficile c'est de ne pas pouvoir répondre aux demandes des parents. C'est compliqué et on a déjà une liste d'attente interminable. Dans notre quotidien, il y a tellement d'urgences, on ne peut pas satisfaire tout le monde, c'est difficile de ne pas répondre à la demande de familles en difficultés ». L'équipement tâche d'orienter certaines d'entre elles vers d'autres solutions « car ils n'envisagent pas d'eux-mêmes forcément d'autres modes de garde : bus itinérant, assistantes maternelles.... On essaie de leurs trouver des ressources ».

La liste d'attente, actualisée en fonction des confirmations demandées aux parents tous les deux mois, est à partir de cette année partagée entre celles des équipements municipaux et des autres équipements associatifs, afin de mieux repérer les familles inscrites dans plusieurs équipements et identifier celles qui ont été admises par ailleurs. L'objet de ce partage est donc d'une part de réduire la liste d'attente par la suppression de demandes obsolètes et d'autre part d'avoir une meilleure approximation de la durée d'attente afin d'en informer les familles lors de l'inscription.

## **3 – Pratiques d'accueil au quotidien : évolutions et remaniements des publics accueillis**

### **31 – Les grandes formes de l'organisation du travail**

#### *311 - Composition de l'équipe professionnelle et répartition des fonctions*

L'équipe se compose de 20 professionnelles : trois membres de l'équipe de direction, trois agents d'entretiens, et 14 professionnelles travaillant auprès des enfants. Les professionnelles sont titulaires de diverses formations : éducatrice de jeunes enfants, auxiliaire de puériculture et animatrices d'éveil.

Au sein de chaque section, une auxiliaire de puériculture et deux animatrices d'éveil ainsi qu'une éducatrice de jeunes enfants présente deux jours par semaine assurent l'accueil des enfants.

Ces éducatrices assurent, dans le même temps, des fonctions administratives et pédagogiques. Elles sont considérées comme une interface entre la direction et les sections : « elles sont le prolongement de nos bras ».

La revalorisation de la fonction des EJE a d'ailleurs été une préoccupation de la directrice, notant qu'auparavant « elle n'existait pas dans l'inconscient collectif de l'équipe » et était considérée au même titre que les autres professionnelles auprès des enfants. Elle tente dorénavant de les positionner spécifiquement, en tant qu'agent de « cohérence entre les sections, d'harmonisation » et de réflexion sur le sens des pratiques, apparemment progressivement perdu au bénéfice d'habitudes : « par exemple, l'habitude a été prise de faire manger les enfants en body... Tout simplement parce que c'était pratique, ils ne se salissaient pas, et ils allaient à la sieste juste après. Mais ce n'est pas anodin, vous mangez en culotte vous chez vous ? Pareil pour la musique, pourquoi écouter la radio, au lieu d'autres musiques plus culturelles ? Amener ces personnes à faire différemment, les professionnaliser, c'est le travail du quotidien de l'EJE ».

Les éducatrices jeunes enfants sont dès lors mobilisées pour renforcer la dimension pédagogique des pratiques auprès des équipes. Elles sont de plus responsabilisées quant à l'accompagnement des familles : « je reçois en entretien individuel en cours d'année tous les parents qui le souhaitent, ou si des difficultés se présentent... Mais cette année, j'ai décidé de le faire de manière systématique, je rencontre toutes les familles pour faire le point ». Ces entretiens permettent d'aborder certaines choses « difficiles » qui ne peuvent être discutées au quotidien, lors des transmissions. Mais « cette double-casquette est difficile à assumer » par les EJE, qui interviennent de fait très souvent en renfort de personnel ou effectuent les remplacements de congés : « on n'est pas rattachées aux sections, on est ligotées ».

L'équipement bénéficie aussi des services d'une psychologue intervenant en analyse de pratiques une fois par semaine. La psychologue en fonction, est aussi ancienne directrice de l'équipement, ce qui ne semble pas faciliter les relations professionnelles au sein de l'EAJE comme l'identification des fonctions d'autorité par les différents agents. De façon générale, le climat social est présenté comme détérioré, se traduisant notamment par un fort absentéisme professionnel, et des départs successifs à l'instar des directrices qui ont été sept à se succéder en seulement six ans d'existence de la structure.

### *312 - Actualité et évolutions de l'exercice des fonctions de direction*

L'équipe de direction est composée d'une directrice, EJE de formation, et deux adjointes. Elles se trouvent dans une position de médiation, affectées à la direction à mi-temps, et consacrant l'autre partie de leur temps de travail à l'accueil des enfants dans les sections.

L'exercice des fonctions de direction est présenté comme délicat car exposé à différentes tensions : « c'est extrêmement difficile car on reçoit les foudres de l'équipe, celles 'd'au-dessus' qui nous demande des comptes, et celles des parents ». La directrice est essentiellement prise par un travail de gestion, au détriment d'une présence auprès des équipes qu'elle regrette : « je ne fais pas de management en ce moment, je suis un fantôme auprès de l'équipe ». Cette absence lui semble se répercuter sur les relations tendues entretenues avec l'équipe : « du coup en réunion, les choses que je peux amener peuvent être mal vécues (...) elles se sentent attaquées ». Cette réunion par section se tient tous les 15 jours, animée par une des directrices. Dans ces réunions, sont abordés des éléments relatifs aux enfants, à l'organisation du travail, et aux relations entre les professionnelles.

Le projet pédagogique de l'équipement se déroule d'une trame commune, assise sur l'accès au langage et l'apport de repères stables et structurants ; il présente toutefois des spécificités dans chaque section en ce que les besoins des enfants varient selon leur âge. Cette définition propre à chaque section est permise par la réflexion des éducatrices qui sont affectées à la fois à l'accueil et à la réflexion pédagogique. Pour les bébés, l'accent est par exemple mis sur la séparation et la volonté de s'inscrire dans une continuité avec ce qui est fait par les parents, premiers éducateurs, au niveau notamment de la diversification alimentaire. Pour les plus grands, le langage est au centre des préoccupations, travaillé au moyen de la lecture d'histoires, d'autant plus importante pour eux « qu'ils ont très peu de rapports avec les livres ».

Les professionnelles déplorent toutefois le manque de jouets dont disposent les enfants faute de moyens suffisants affectés à ces achats : « par exemple on n'a pas de poupon ! Et puis les enfants se disputent pour les jeux, déjà qu'ils sont bagarreurs... Pour les livres, on a trouvé une solution, on fait le plein régulièrement à la bibliothèque du quartier ». Ce manque de jouets semble d'autant plus remarqué que bon nombre d'enfants accueillis en semblent peu pourvus chez eux : « l'accès aux jeux à la crèche est important pour certains enfants, qui en manquent à la maison, ou jouent très peu avec leurs parents ».

L'observation des enfants constitue aussi un outil qui traverse les pratiques d'accueil. Les jeux libres, qui contribuent à la socialisation et au développement de l'autonomie de l'enfant, sont le terrain à cette observation. Elle permet aux professionnelles de prendre du recul par rapport aux enfants et à leurs pratiques : « prendre de la distance face aux situations vécues et mieux appréhender notre manière d'agir ». Cette observation participe également de la mission de prévention de la crèche en ce qu'elle permet de repérer certaines situations dans lesquelles les enfants nécessitent un accompagnement particulier ou un suivi.

## **32 – Les catégories de lecture des publics issues des pratiques professionnelles**

### *321 - Un public présentant une diversité d'atypicités, mais qui se rassemble sous ses « difficultés éducatives et sociales »*

Chacune à sa manière, les familles accueillies sont toutes identifiées comme plus ou moins atypiques par rapport à un public de crèche ordinaire : « il y a les familles monoparentales, celles au chômage, les urgences, les mères en foyer qui ne sont plus en mesure d'éduquer leurs enfants... ». Cette identification tient notamment à ce que les professionnelles, à la différence d'autres équipes rencontrées, sont informées par les EJE sur les problématiques des familles : « on ne dit pas tout, il n'est pas question de tout savoir, mais au moins ce qui concerne l'enfant. C'est important, pour qu'elles aient une compréhension des choses, pour gagner en tolérance », et adapter leurs pratiques « par exemple en ne suivant pas forcément le protocole par rapport à l'adaptation... ».

Cette diversité de situations, appelant des positionnements professionnels chaque fois différents, est redoublée par la multiplicité d'appartenance culturelle des familles accueillies. Cette mixité appelle un travail essentiellement axé sur l'oralité, la lecture des panneaux ou des documents papiers remis étant très incertaine; les transmissions journalières sont dès lors primordiales. Dans le même ordre d'idée, un partenariat avec le CMP du territoire est finalisé autour de l'approche transculturelle de la périnatalité, lors d'une permanence régulière tenue dans les murs de l'EAJE.



Des consultations sont conduites par une équipe pluridisciplinaire et pluri-institutionnelle, auprès de familles volontaires et orientées par les EJE. A partir de problématiques initiales ciblées essentiellement sur les difficultés rencontrées par les enfants au sein de la crèche ou les questions sur l'alimentation ou sur l'éducation, ce sont davantage les vécus parentaux de la migration, de l'isolement, de l'exclusion et de la confrontation culturelle qui y sont travaillées. Ces registres mettent à jour les effets des traumatismes familiaux sur les comportements des enfants (« les familles nous disent, tiens l'enfant va mieux, alors qu'on a parlé de tout autre chose »), ainsi que les contradictions éducatives qui peuvent paralyser les familles : « les mères peuvent se retrouver coincées entre les traditions imposées par leurs belles-familles et les injonctions occidentales (...) par exemple, dormir avec son enfant correspond pour certaines cultures à un rituel très important de protection contre les esprits, avec beaucoup de stades jusqu'au sommeil dans un lit individuel (...) dans d'autres cultures les enfants mangent presque immédiatement de la nourriture complètement diversifiée, de la viande ». Les membres de cette équipe ont dès lors la mission délicate de distinguer entre ce qui relève de coutumes éducatives bien souvent opérantes, et ce qui relèverait de la « maltraitance » : « les personnes ont parfois du mal à dire ce qu'elles font, car elles savent qu'on ne fait pas de la même manière ici. On va essayer de tranquilliser les parents par rapport à ça, à leur culture, et éviter d'avoir un regard critique, trop normé ». Leurs consultations peuvent éventuellement se prolonger dans un suivi pédopsychiatrique.

Sous cette grande diversité de familles, les professionnelles de l'EAJE identifient toutefois des régularités, découlant des « très grandes difficultés » rencontrées de façon générale par les parents, et qui induisent des pratiques de travail particulières, si ce n'est difficiles. Les parents sont notamment décrits comme généralement excessifs, entre eux, au sein de leur couple, dans leurs relations sociales et avec l'équipe : « souvent les parents viennent régler leurs problèmes de voisinage dans le hall de la crèche, se disputent très violemment devant les enfants, c'est terrible (...) ou des mères qui un jour prennent tout de manière dramatique en pleurant, et reviennent le lendemain en rigolant ». Cette excessivité se traduirait aussi par une attitude très conflictuelle des parents au moindre incident, notamment par rapport aux morsures dont ont pu être victimes leurs enfants : « ils observent leur enfant sous toutes les coutures pour trouver des morsures : vous ne l'avez pas surveillé, montrez-moi l'enfant ! ». La démesure s'exprime aussi dans les durées d'accueil très importantes demandées par les familles sans correspondance avec leur indisponibilité effective (« les parents pensent que les enfants sont beaucoup mieux à la crèche, mais ça les fatigue, ça fatigue le groupe et ça fatigue les équipes ») ou encore leurs difficultés à respecter les planning et horaires contractuels de venue des enfants : « ça va vite, les gens se connaissent, ils se disent tout, et dès qu'il y en a qui en profite... En plus la directrice a changé sept fois, alors ils s'insèrent dans les failles ».

Ces parents sont décrits comme « très aimants, mais maladroits » ; ils sont en effet présentés comme particulièrement inquiets, ayant « peur d'être de mauvais parents », et conséquemment demandeurs d'un accompagnement important de la crèche dans leurs fonctions éducatives : « ils aiment qu'on s'occupe d'eux, être contenus, parfois ils le demandent d'eux-mêmes (...) ils sont très partenaires par rapport à la socialisation des enfants ».

### *322 - Des enfants difficiles... Et trop nombreux*

Les difficultés sociales et éducatives rencontrées par les familles se répercutent d'après les professionnelles sur le comportement des enfants à la crèche. Chez les bébés « cela se manifeste par des pleurs, des refus de manger, un manque de rythmes, de repères ». Chez les plus grands, c'est davantage les difficultés d'intégration, de sommeil, et « les problèmes avec la règle » qui sont repérés. Les acteurs rencontrés soulignent également la forte agressivité des enfants, qui se manifeste notamment par les morsures et griffures très fréquentes. Si ces dernières font partie du quotidien de toutes les équipes rencontrées, sa prégnance est ici corrélée avec une acquisition plus incertaine du langage : « moins le langage est développé et plus ils mordent, parce que c'est leur seule façon de s'exprimer ».

Mais ce sont avant tout les effectifs réels des sections qui sont présentés comme principale gageure du travail : « c'est difficile de concilier l'accueil de publics défavorisés, avec un travail d'accompagnement à la parentalité et avec des objectifs de remplissage. C'est la difficulté d'ici, qui est posée depuis environ deux ans. Avant, la crèche était moins pleine, il y avait de l'absentéisme mais moins de remplacements d'enfants ». Les équipes déplorent cette stratégie en tant qu'elle opérerait au détriment de la qualité de l'accueil des enfants : « avec un gros groupe d'enfants, ce n'est pas la même dynamique, on passe notre temps à faire le gendarme plutôt que de parler avec eux ».

Plus, c'est la finalité même de l'équipement qui semble être diluée par la logique de maximisation de l'occupation portée par l'association : « chez nous, l'occupation est une problématique particulière parce qu'on ne reçoit pas le même public que dans les quartiers huppés... Il y a un épuisement au niveau de l'équipe... On ne peut pas avoir un taux d'encadrement classique... On ne peut pas faire n'importe quoi, mais on est en train de faire le contraire de la prévention ».

## **4 – Synthèse – La diversité du public : effectivités, moteurs et obstacles**

### **41 – Des logiques formelles de l'admission au public effectif accueilli dans l'équipement**

Situé dans un secteur très pauvre, et créé dans l'objectif d'accueillir les enfants de familles défavorisées afin de promouvoir la prévention et l'insertion sociale, l'équipement se caractérise par la fréquentation d'un public très mixte ; une mixité premièrement culturelle du fait de la présence de nombreuses communautés migrantes sur le quartier, et une mixité des besoins parentaux ne se réduisant pas tous à un besoin de garde du fait de leur travail.

Les motifs de demande d'accueil sont en effet très variés, du fait notamment de nombreux partenariats existants entre l'association et les collectivités, permettant la réservation de places au bénéfice de parents en formation professionnelle, de très jeunes mères admises en centre d'hébergement social, ou encore d'urgences orientées tant par les services de la Caf que du Conseil Général, de la PMI ou du CAMSP. Ces urgences recouvrent elles-mêmes des situations très différentes allant de l'accompagnement de mesures de protection de l'enfance, à l'hospitalisation ou au handicap des parents. Ces différentes demandes à coloration 'sociale' sont considérées comme extrêmement importantes et peu satisfaites par l'offre municipale déjà elle-même saturée. La diversité du public se manifeste aussi dans le souci de la directrice de ménager un équilibre minimal au sein de l'équipement, par l'admission d'enfants n'habitant pas sur le quartier et vivant dans des foyers plus aisés. Cet équilibre semble toutefois, pour l'heure, émerger spontanément d'un traitement des demandes principalement ordonné selon l'ancienneté.

Mais en deçà de cette mixité, une certaine homogénéité des familles est identifiée par les professionnelles, associée aux « difficultés éducatives et sociales » que rencontrent la très grande majorité des parents accueillis. Celles-ci appellent des pratiques renforcées de prévention et de soutien aux fonctions familiales, au cœur du projet pédagogique, dans un contexte mouvementé d'exubérance de parents qui peinent à respecter les règles de l'équipement, et sont en même temps très demandeurs d'appui auprès des professionnelles. Ce projet semble emporter l'adhésion de l'équipe, qui traverse toutefois une période de fort désarroi : « on s'est investi, on a été partie prenante du projet, mais maintenant on stagne, on n'arrive plus à avancer... On a l'impression de ne plus faire que du remplissage ». Cette impression est initiée par une volonté associative d'occupation maximale de la structure, portée à plus de 90 % pour l'année 2011, au moyen de la compensation de l'absentéisme par le sureffectif permanent.

Celui-ci est vécu d'autant plus brutalement par les professionnelles qu'elles l'estiment inconciliable avec la finalité éducative de la structure, et avec l'accueil d'enfants et de familles nécessitant une disponibilité particulière ; les accueils d'urgence, nécessitant une adaptation et une prise en charge compliquées, en perdraient leur sens, et se transformeraient progressivement en simple variable d'ajustement de l'effectif.

La directrice, recrutée récemment sur un poste très instable, a conscience de ces problématiques et de la démobilisation d'une équipe qui aurait tendance à s'enliser progressivement dans des habitudes de travail disjointes de toute réflexion sur le sens de l'accueil. Très prise par ses activités administratives et gestionnaires, quand elle n'assure pas elle-même le remplacement d'agents de plus en plus absents, elle regrette de ne pas pouvoir davantage encadrer les professionnelles à un moment apparemment délicat de l'histoire du multi-accueil.

## **42 – Retour sur les catégories de la politique familiale**

### *421 - L'accueil des enfants vivant au sein de foyers monoparentaux*

La monoparentalité est présente en filigrane de tous les récits recueillis, dans la mesure où elle concerne une proportion relativement importante des familles habitant sur le quartier, ainsi que des enfants accueillis dont 28 % vivent avec un parent seul, séparé ou divorcé. Cette composition familiale vient souvent aggraver les difficultés des parents en termes de garde de leurs enfants mais aussi en termes éducatifs.

A ce titre, les professionnelles expliquent repérer et travailler plus particulièrement sur ce registre de la parentalité, à travers la question de la place du père : « ce n'est pas tant quand le parent vit seul et qu'il n'y a pas de père à la maison, que lorsque le père est vraiment absent, qu'il n'a pas reconnu ses enfants... Je travaille beaucoup autour de cette place là ».

### *422 - L'accueil des enfants, dont les parents sont en insertion professionnelle*

Comme mentionné précédemment, certains aspects de l'activité du multi-accueil s'inscrivent directement dans le soutien de l'insertion professionnelle, des conventions partenariales réservant notamment des places d'accueils aux parents en formation professionnelle orientés par les travailleurs sociaux : 6 accueils ont relevé de ces réservations au cours de l'année 2010.

Plus généralement, le constat de l'inactivité des jeunes mères du quartier a participé à la création de l'équipement. Le projet reposait alors sur le postulat que les familles n'exerçant pas d'activité étaient entraînées dans un cercle vicieux, l'absence de mode de garde étant repéré comme un frein à l'activité professionnelle. Ce constat est toujours à l'œuvre puisqu'il motive de nombreuses admissions. Mais le temps d'accueil attribué est fonction de l'activation effective des parents vers le travail : les démarches d'insertion des parents sont suivies par l'équipement, qui se réserve la possibilité de réduire le temps d'accueil lorsque la situation de la famille n'évolue pas. La démarche de recherche d'emploi doit ainsi être concrète puisqu'il arrive que soient demandés des justificatifs.

La question du handicap des enfants a été de façon générale assez peu évoquée par les professionnelles rencontrées, davantage concernées par d'autres publics, et ce d'autant plus que l'association gestionnaire dispose de deux autres EAJE sur la ville s'adressant très spécifiquement au handicap : dans chacun d'entre eux, le tiers de la capacité est réservé « aux enfants porteurs de déficits moteurs, sensoriels, mentaux ou psychiques », dont l'accueil est assuré par une équipe thérapeutique. Les professionnels du CAMSP semblent favorables à cette initiative, présentée comme bénéfique pour les parents, moins anxieux à l'idée de confier leur enfant à des professionnels spécialisés. De plus, l'accueil en milieu ordinaire confère toujours à ces enfants « un caractère exceptionnel », qui s'estomperait au sein de collectifs moins homogènes.

Le CAMSP rencontré fait néanmoins état de la difficulté globale d'obtenir des places en crèche, du fait notamment de la condition de travail des parents établie dans les équipements municipaux, alors même que les parents d'enfants handicapés interrompent très souvent leur activité. De fait, ils sollicitent plus facilement les « petites structures associatives », mais de manière très mesurée : « un ou deux enfants maximum, on n'ose pas leur en imposer plus ». L'accueil des enfants porteurs de handicap prend très souvent la forme de la halte- garderie, en raison d'un manque de places en crèche, mais aussi des besoins d'enfants ayant des planning de soin et de prise en charge spécialisée souvent très lourds. Ces accueils se font de manière régulière, à hauteur de deux demi-journées par semaine pour faciliter l'intégration : « ce ne sont pas des demandes de gardes, mais d'accueil, qui apporte quelque chose à l'enfant ». La durée des séquences d'accueil est jugée comme un élément venant largement peser sur l'intérêt que peuvent y trouver les familles, dans la mesure où les déplacements sont souvent pour eux très complexes et fatigants : à ce titre, les plages d'accueil de moins de trois heures morcellent davantage leur temps que ne leur en libère.

Le multi-accueil qui nous intéresse a toutefois reçu sur l'année 2010 deux enfants suite à des orientations du CAMSP : l'un à temps partiel à hauteur de deux demi-journées par semaine, et un autre enfant à temps plein pendant quelques semaines dans l'équipement. L'équipe évoque ces accueils comme sujets à certains malentendus, relatifs notamment aux motifs de leurs orientations qui auraient réclamé davantage d'informations de la part du CAMSP : « on s'est mal compris, car nous on croyait que le but était de faire évoluer l'enfant, alors qu'en fait c'était d'abord pour soutenir sa mère, lui offrir un rythme... On n'était pas au clair sur les attentes, et on s'est empêtré... ». L'équipe du CAMSP souligne à ce propos une tendance générale des professionnelles de la Petite Enfance à se sentir, par erreur, responsabilisées dans la stimulation et le développement des enfants orientés : « elles sont dans une logique de réparation dont on ne prend sans doute pas assez la mesure... Et qui explique peut être d'ailleurs pour partie les réticences à ce genre d'accueil ».

# MONOGRAPHIE N° 10

## Un multi-accueil à gestion d'entreprise et à horaires atypiques

### 1 – Présentation de l'équipement

#### 11 – Les grandes caractéristiques de l'EAJE

L'équipement est un multi-accueil à gestion privée qui dispose de 60 places. Il fonctionne sur des horaires étendus, de 5 heures à 22 h 30, du lundi au samedi, y compris les jours fériés. Il s'agit d'un équipement interentreprises, qui bénéficie aux salariés de plusieurs sociétés implantées sur le bassin, dont un aéroport qui a été à l'initiative de cette création en 2009. Douze autres entreprises et municipalités ont été associées au projet et se partagent la réservation des places disponibles. La société gestionnaire de l'équipement, « à croissance maîtrisée », a été absorbée en janvier 2011 par un plus grand groupe.

L'équipement est subdivisé en 5 sections :

- ☞ La section des bébés (10 places),
- ☞ Celle des petits, (10 places),
- ☞ Celle des moyens, (12 places),
- ☞ Celle des moyens-grands (14 places),
- ☞ Et celle des grands (14 places).

Ces capacités ne sont néanmoins pas complètement fixes puisque leur occupation varie selon les jours, et en fonction des plannings des parents. Le mercredi, des enfants sont également accueillis en périscolaire. Au total en 2010, 130 enfants étaient inscrits.

#### 12 – Le contexte communal de l'offre d'accueil

La municipalité, sur laquelle est implanté l'équipement, dispose de 95 places en crèches collectives, 160 places en crèche familiale, et 50 places en halte-garderie. Le territoire dispose aussi de 14 places d'accueil en crèche parentale et de 60 places offertes par l'équipement enquêté. Le nombre total de places en EAJE s'élève à 369 places, pour une population de 1 340 enfants de moins de 3 ans dans la commune d'implantation.

	Nombre de places ETP potentielles	Nb de places potentielles pour 100 enfants de moins de 3 ans
Capacité potentielle d'accueil des EAJE (collectif, familial)	379 places	28,1 %
Crèches collectives	95	7,0 %
Haltes-garderies	50	3,7 %
Crèche familiale	160	11,8 %
Crèche parentale	14	1,0 %
Multi-accueil inter-entreprise	60	4,4 %
Capacité potentielle d'accueil des assistantes maternelles <sup>345</sup>	510 places	37,9 %

<sup>345</sup> En estimant la capacité d'accueil à 3 places par assistante maternelle

Il convient néanmoins de préciser que le public de l'équipement enquêté ne se limite pas à la population de la commune, puisqu'il accueille des salariés d'entreprises souvent domiciliés à l'extérieur. La Ville n'y dispose d'ailleurs que de seulement 3 places réservées, ce qui réduit la capacité potentielle d'accueil à destination de la population communale à 322 places, soit 24 places pour 100 enfants de moins de 3 ans. Cette capacité potentielle, moyenne par rapport au reste de l'échantillon, est de plus composée pour un peu moins de la moitié par de l'accueil familial, proportion nettement plus importante que sur les autres sites de l'enquête.

Par ailleurs, 170 assistantes maternelles indépendantes complètent cette offre de garde.

### **13 – La situation territoriale<sup>346</sup>**

La commune, située en périphérie d'agglomération, compte près de 30 000 habitants. La population de la commune, ainsi que le nombre des naissances sont relativement stables, depuis 2000. La conduite actuelle d'importants programmes de constructions résidentielles tendront certainement à une augmentation prochaine de la population.

Ce territoire se caractérise par un fort taux d'activité puisqu'il atteint 75,3 % en 2008 et présente peu d'inégalités de genre au vu de notre échantillon (taux d'activité féminin de 72 %), à l'instar du taux d'emploi lui aussi important (68 %, 65 pour les femmes). La proximité de la zone aéroportuaire explique en grande partie ce dynamisme économique, soutenu par le développement commercial important qui profite au secteur.

En revanche, l'exposition à l'emploi à temps partiel demeure plus importante pour les femmes que pour les hommes, bien que moindre par rapport aux autres territoires de l'étude : 17,5 % des femmes salariées seulement travaillent à temps partiel, contre 20 à 35 % sur le reste de l'échantillon.

Le revenu annuel médian par UC d'une population représentant pour l'essentiel les catégories de cadres et d'employés, est assez logiquement plutôt élevé, et atteint 19 200 euros ; il est relativement homogène (rapport de 5,6). Parmi la population allocataire Caf, 15 % sont bénéficiaires du RSA et 18 % ont des revenus constitués au moins pour moitié de prestations sociales ; proportions parmi les plus basses de l'échantillon.

## **2 – Logiques d'admission et publics accueillis**

### **21 – La demande d'accueil**

#### *211 - Les modalités d'enregistrement de la demande*

La ville dispose de deux types d'offres d'accueil, crèche et halte-garderie, la procédure variant selon le type de demande de la famille. Pour ce qui concerne les places de crèches, les parents doivent effectuer leur demande au service Petite Enfance de la mairie, dès le troisième mois de grossesse et sous condition de confirmation lors du septième mois de grossesse ainsi qu'à la naissance de l'enfant. Les inscriptions en halte-garderie se font également en mairie : les parents fournissent un ensemble de documents (livret de famille, justificatif de domicile, avis d'imposition, justificatif de ressources en cas d'inactivité...), et un rendez-vous est ensuite directement établi avec la halte-garderie pour l'inscription de l'enfant et la réservation d'un temps d'accueil.

---

<sup>346</sup> Cf. Tableau de synthèse des indicateurs utilisés, par équipement, annexe 1

Ces modalités sont identiques pour les parents habitants de la commune et formulant un souhait d'accueil à horaires atypiques. L'instruction de leur demande, relevant éventuellement d'un accueil dans l'équipement privé, passe elle-aussi par l'intermédiaire d'un agent du service Petite Enfance, dont l'enregistrement est toutefois doublé par un entretien spécifique avec la chef de service.

Concernant les autres types de public potentiel de cet équipement, en grande majorité des salariés d'entreprises n'habitant pas le territoire, l'enregistrement de leur demande dépend des conventions négociées par chaque société : certaines préfèrent recueillir elles-mêmes les demandes de leur personnel, via les assistantes sociales de leurs services de ressources humaines ; d'autres ont délégué cette réception à la directrice de l'équipement qui reçoit dès lors tous les parents afin d'établir leur dossier de demande d'accueil. La directrice présente cette modalité de réception comme plus délicate : « le système de préinscription directe à la crèche n'est pas forcément plus intéressant, car c'est délicat, les parents visitent la crèche, ils y croient, alors qu'ils n'auront peut-être pas de place ». Une fois ces demandes recueillies, la directrice les transmet aux clients réservataires là encore sous des formes différentes selon les sociétés : « je leur envoie soit la liste d'attente, soit les détails sur les préinscriptions et les familles... Au moins la liste d'attente ».

### *212 - Lecture des besoins et des préférences parentales*

Les besoins des familles déposant une demande dans l'équipement se caractérisent avant tout par l'atypicité de leurs conditions de travail, une atypicité de deux ordres : ils disposent la plupart du temps d'horaires décalés, commençant très tôt le matin, finissant très tard le soir, ou encore travaillant les jours fériés et le week-end. Surtout, ils ont souvent des plannings variables et nécessitent dès lors des aménagements très fréquents du calendrier d'accueil de leurs enfants. A défaut de données relatives à la demande, les données d'activités 2009 indiquent que les accueils à plannings variables sont presque deux fois supérieurs aux accueils réguliers **(28)**. Il s'agit dans leur ensemble principalement d'accueils à temps pleins (44 %) ou à 0,8 ETP (40 %) **(29)**. Des accueils à temps très partiels sont aussi demandés soit de façon complémentaire par des parents bénéficiant d'un autre mode de garde principal, soit par des familles dont la mère est en congé parental (certains clients réservant en effet des places d'accueil occasionnel à cet effet).

Parmi les demandeurs, et autour des salariés de la zone aéroportuaire présentés comme issus de catégories socioprofessionnelles très variées, figurent aussi des parents travaillant au sein d'administrations, ainsi que des familles dont l'organisation domestique est compliquée par un lieu de travail très éloigné de leur domicile. Le service Petite Enfance de la Ville identifie à ce titre comme profils des demandeurs d'accueil atypique les salariés sur la zone de l'aéroport dont l'employeur n'est pas réservataire ou les commerçants ayant de très longs trajets pendulaires.

Leurs besoins ne sont actuellement pas satisfaits par l'offre d'accueil municipale : ses crèches collectives disposent d'horaires d'activité communs (7 heures – 19 heures), et ses crèches familiales sont peu enclines à s'ouvrir à l'atypicité : « on a fait une tentative pour ouvrir davantage les crèches familiales à des horaires de garde différents, mais sans succès : les assistantes maternelles acceptent à la limite d'accueillir les enfants plus tôt, mais le problème c'est le soir, leurs maris rentrent, leurs enfants aussi, elles ne veulent pas toucher à leur vie de famille ». Ce positionnement semble être partagé par les assistantes maternelles indépendantes qui, en plus de l'affichage de tarifs élevés, sont présentées comme très exigeantes quant à leurs conditions d'accueil.

## 22 – Critères formels de l'admission

### *221 - Hiérarchisation théorique des priorités*

Sur la ville d'implantation, un ensemble de critères permettant d'instruire les demandes d'accueil en crèche a été défini et validé en Conseil Municipal. Sont ainsi prioritaires les demandes des familles résidant sur la commune, et travaillant ou étant à la recherche active d'un emploi. Les demandes sont ensuite hiérarchisées en fonction de leur antériorité, ainsi que de l'âge des enfants et de la configuration de l'accueil souhaité en fonction des disponibilités effectives. L'accessibilité aux réservations atypiques dépend quant à elle de la justification de conditions de travail particulières.

De façon globale, dans l'équipement privé, chaque client réservataire dispose de critères d'admission qui lui sont propres. L'entreprise gestionnaire n'en est pas la productrice, même si un certain nombre d'entreprises ont pu lui demander de les guider dans leur élaboration. La plupart ont effectué une priorisation formalisée, sous forme de bonification de points en fonction de situations identifiées, dont le score est le critère principal de hiérarchisation :

**28** - Donnée disponibles uniquement sur l'exercice 2009.

**29** - Données 2010, disponibles uniquement sur cet exercice.

Ces critères, présentés comme très variables d'un client à l'autre, peuvent concerner :

- ☞ L'ancienneté de la demande ;
- ☞ La nature effectivement « atypique » des besoins d'accueil ;
- ☞ Le travail des deux parents s'ils vivent en couple ;
- ☞ Le statut monoparental du foyer ;
- ☞ Les conditions de travail atypiques des deux parents s'ils vivent en couple ;
- ☞ L'éloignement entre le domicile et le lieu de travail ;
- ☞ L'accueil simultané d'un membre de la fratrie ;
- ☞ Le handicap des enfants ou des parents.

Dans certains cas, l'ancienneté dans l'entreprise fait aussi l'objet d'une cotation. La nature de la fonction (par exemple fonctions au sol ou fonctions de l'air, au bénéfice de ces dernières) peut aussi être prise en considération. Enfin, le nombre d'heures demandées peut aussi constituer un motif de bonification de points, pour des raisons de rentabilisation des places réservées : « certains clients préfèrent les gros contrats ».

Les critères de hiérarchisation ne sont toutefois connus de la directrice que dans la mesure où elle reçoit elle-même les demandes, dont elle établit les scores respectifs et qu'elle classe dans la liste d'attente. Elle n'a pas connaissance des priorités opérées par les clients qui procèdent eux-mêmes à l'enregistrement de leurs demandes.

### *222 - Origines et justifications des critères existants*

La création de l'équipement trouve son origine dans la volonté d'une société aéroportuaire de répondre aux difficultés de garde de ses salariés, dont la conciliation vie familiale/vie professionnelle est d'autant plus compliquée qu'ils travaillent sur des horaires décalés et variables.



Après une réflexion conduite avec les collectivités locales environnantes et quelques autres sociétés intéressées, un appel d'offre est lancé en 2006 dans l'objectif de « rapprocher l'accueil des enfants du lieu de travail des parents » ; il s'agit d'un projet que l'entreprise attributaire juge dès le départ assez abouti, à la différence d'autres expériences dans lesquelles elle a pu participer à leur élaboration pas à pas.

Après deux ans de préparation, le multi-accueil ouvre ses portes en janvier 2009. Le recrutement du personnel a pour sa part débuté un mois avant, permettant la participation des professionnels à la mise en place des locaux, à la finalisation du règlement de fonctionnement ainsi que du projet pédagogique. Si ceux-ci s'inscrivent dans une conformité avec les standards d'activité de l'entreprise gestionnaire (organisation du travail, affichage, trames des projets d'équipements, outils de gestion etc...), ils sont toutefois présentés ici comme conservant une coloration spécifique, à l'instar des autres équipements gérés par celle-ci.

En tant que clients, les entreprises et collectivités réservataires disposent de fait d'une grande liberté dans la définition de leurs priorités d'admissions qui vont dépendre de la structure de leur effectif salarié, de leurs activités, ou encore de leurs politiques de ressources humaines. Le travail à horaires atypiques constitue un critère important de priorité dans la mesure où premièrement il correspond à un besoin de garde difficilement satisfait par ailleurs, et où deuxièmement la rentabilisation des places est fonction de l'amplitude horaire de leur occupation. Il ne s'agit toutefois pas d'une condition sine qua non, certains enfants étant accueillis sur des horaires ordinaires.

Quant à l'utilisation d'un barème formel de points, il semble viser une lisibilité maximale des familles quant au traitement de leur demande et quant à leur temps d'attente : « cela permet que les critères soient annoncés dès la préinscription. C'est plus clair. Les parents savent qu'ils sont en liste d'attente et comprennent pourquoi ils n'ont pas de place, bien qu'ils rappellent parfois pour savoir pourquoi ».

## **23 – La décision d'admission en pratique**

### *231 - La procédure d'admission*

Concernant les équipements municipaux, les admissions sont prononcées par une commission qui se réunit trois fois dans l'année, et qui rassemble la chef de service, les directrices d'équipements et une élue.

Au sein de l'équipement privé, une commission annuelle rassemble les représentants de tous les clients, la directrice du multi-accueil et des cadres de l'entreprise gestionnaire : elle est conduite afin d'entériner l'effectif d'enfants nouvellement accueillis chaque septembre ainsi que la composition de chaque section. Elle n'est toutefois pas un lieu d'arbitrage spécifique entre les demandes, les sociétés réservataires ayant auparavant sélectionné leurs familles attributaires dans le cadre de procédures internes, ou suite à la remise de la liste d'attente par la directrice. Cette commission se présente dès lors davantage comme un lieu de transparence quant à l'occupation des différentes réservations.

### *232 - L'application des critères d'attribution et les ressorts de leur ajustement informel*

Comme précisé plus avant, l'entreprise gestionnaire ne dispose pas de marge de manœuvre relativement à des attributions prononcées par ses clients. Si des ajustements ont lieu dans le cadre de leurs traitements internes des demandes, ils ne sont pas connus par les professionnels de l'équipement.

Au niveau de la procédure municipale, et à l'instar de l'ensemble des systèmes d'attributions observés dans le cadre de cette enquête, l'appréciation subjective des situations peut être convoquée dans l'arbitrage entre les demandes, et remanier notamment le critère de l'ancienneté. Relativement aux demandes qui relèveraient d'un accueil sur horaires atypiques, au sein de l'équipement privé, l'appréciation des difficultés d'organisation des familles peut venir par exemple peser sur la décision : « on a attribué une place à une famille, dont le mari est éducateur spécialisé avec des horaires compliqués, sa femme vient de reprendre une formation, assez éloignée, ils n'ont aucune solution, ils sont un peu perdus... ».

Concernant les demandes à horaires standards, d'autres agencements sont aussi évoqués, concernant notamment les demandes de parents en insertion professionnelle ou les enfants en situation de handicap.

Le règlement municipal déclare prioritaires les demandes de parents travaillant ou en recherche 'active' d'emploi : cette activation est appréciée lors de la commission, sur les arguments fournis par les parents lors de leur préinscription. Le cas échéant, une proposition d'accueil leurs est faite pour un délai de trois mois au cours duquel ils s'engagent à un retour à l'emploi ou à la formation ; à défaut le temps d'accueil de leur enfant sera réduit, où transformé en accueil de halte-garderie : « en pratique, on fait un point en commission trois mois après le début de l'accueil, mais on leur laisse souvent une autre période de trois mois... Qui dure en fait jusqu'à la dernière commission de l'année scolaire... Donc on peut dire qu'ils disposent en gros d'un an d'essai ».

Les enfants en situation de handicap ne sont pour leur part pas formellement présentés comme prioritaires sur les admissions ; ils relèvent toutefois d'une attention spécifique, en tant que « cas particuliers ». Cette particularité tient notamment au fait qu'aucun renfort de personnel n'est pour l'heure prévu dans les équipements de la Ville en cas d'accueil de ce type, malgré la disponibilité professionnelle supplémentaire qu'il convoque : « donc, si on accueille un enfant handicapé, on sait que c'est à peu près l'équivalent de 2 places qu'on attribue ; à chaque accueil, on réduit d'autant la capacité totale ». L'arbitrage est dès lors présenté comme une décision politique au cas par cas : « c'est l'élue qui tranche au final, en fonction des disponibilités, et en connaissance de cause ». La nature du handicap est aussi évoquée comme pesant indéniablement sur cette décision : « tout dépend du handicap : les enfants trisomiques ou malentendants s'intègrent facilement, mais l'hémiplégie ou bien l'épilepsie sont plus difficiles à prendre en charge ».

### *233 - Les modalités d'accueil*

Au sein du multi-accueil privé, différentes modalités d'accueil existent :

- ☞ L'accueil régulier et contractualisé, qui assure une garde aux parents sur des jours et horaires fixes toute l'année, sur horaires décalés ou non. Il concerne 27 % des accueils en 2009.
- ☞ Le contrat d'accueil variable, qui permet au contraire aux parents de définir un volume mensuel d'heures de présence de l'enfant, sans que les jours et heures d'accueils soient établis à l'avance. Les parents fournissent ensuite mensuellement leur planning de présence. Il concerne 44 % des accueils en 2009.
- ☞ L'accueil occasionnel pour lequel les parents réservent chaque mois quelques séquences, selon les disponibilités prévues de l'équipement, et qui représente 23 % des accueils de l'année 2009
- ☞ L'accueil d'urgence, à la demande, dans des situations accidentelles d'absence de mode de garde ou d'indisponibilité imprévue des parents (5 % des accueils).

La directrice décrit l'accueil occasionnel comme « complémentaire dans le sens où il complète souvent un autre mode de garde, nounou, grands-parents... le samedi par exemple » ; il peut aussi constituer une garde périscolaire le mercredi. Elle peut être aussi demandée lorsque des mères travaillent à temps partiel, à 50 % ou à 80 %. Il est enfin utilisé par les mères en congé parental. Il semble toutefois venir essentiellement participer à la régulation de l'occupation : « il y a pas mal d'accueils occasionnels, mais moins cette année car la crèche est bien pleine ».

L'accueil d'urgence, au jour le jour, constitue de son côté davantage une forme de dépannage, réservé parfois explicitement par certains clients pour faire face aux aléas professionnels ou privés de leurs salariés. S'il peut s'avérer utile, il est toutefois jugé comme sans bénéfice pour les enfants : « dans les accueils d'urgence, on ne peut pas faire de la qualité, ça ne présente pas d'intérêt pour l'enfant, quel que soit son âge... il vient 4 jours, sans adaptation... ça n'a ni queue ni tête ».

#### *234 - La gestion de la liste d'attente*

La directrice de l'équipement n'a pas connaissance de l'ensemble des demandes en attente, dans la mesure où elle n'en recueille pas une certaine partie. D'après elle, environ 50 % des demandes seraient satisfaites chaque année.

Le service Petite Enfance de la Ville comptabilise pour sa part une quinzaine de demandes de parents travaillant à horaires atypiques, et qui pourraient relever d'un accueil dans l'équipement. En 2009, douze enfants en ont bénéficié, sept de façon contractuelle et cinq de façon occasionnelle.

### **3 – Les pratiques d'accueil au quotidien : évolutions et remaniements des publics accueillis**

#### **31 – Les grandes formes de l'organisation du travail**

##### *311 - Composition de l'équipe professionnelle et répartition des fonctions*

L'équipement compte au total 25 professionnels, aux qualifications diverses : EJE, APU, CAP petite enfance, agents d'entretien, cuisinier. Il bénéficie également de l'intervention d'une psychologue et d'un médecin.

Au sein de chaque section et selon leurs effectifs travaillent 3 à 5 professionnelles ; au minimum une auxiliaire de puériculture, et deux aides. Si la direction avait prévu initialement la présence d'une Educatrice Jeunes Enfants par section, la réalité du recrutement a en définitive réduit cette proportion à une pour tout l'équipement, en poste dans la section des moyens. Les professionnelles connaissent un roulement hebdomadaire de leurs plannings de travail, affectées successivement aux horaires du matin (ouverture à 5 heures du matin), aux horaires du soir (fermeture à 22 h 30) et aux horaires coupés. Elles changent de sections chaque année, une professionnelle suivant le même groupe d'enfants sur deux années consécutives dans un souci de continuité d'accueil : « ça permet de connaître le fonctionnement des différentes sections et de mélanger les équipes ». Les professionnelles rencontrées sont toutes très jeunes, entre 20 et 30 ans, et beaucoup d'entre elles ont débuté leur carrière professionnelle dans l'équipement : « les contraintes du travail atypique, ça ne dérange pas mais quelqu'un qui a une vie de famille au bout d'un moment elle sature. Les plus jeunes y trouvent mieux leur compte ».

Dans chacune des sections est désignée une professionnelle « responsable », EJE ou auxiliaire de puériculture : « on essaie de responsabiliser tout le personnel, de déléguer un peu car on n'est pas toujours là ». Ces responsables sont chargées notamment d'effectuer les plannings mensuels des professionnelles de leur section d'affectation, exercice ardu en raison de l'ouverture de l'équipement six jours sur sept et les jours fériés : « on a plus de charge, on gère l'équipe, le planning, les repos, les conflits. C'est un casse-tête chinois... C'est organiser la section, être vigilante au niveau du cadre, un peu manager ». Cette responsabilité n'est toutefois pas adossée à une autorité hiérarchique, ce qui participe à personnaliser les conflits pouvant en naître : « c'est plus des conflits personnels... La direction ne veut pas qu'on soit au-dessus, elle veut qu'on soit égales... C'est pas toujours facile, mais il y aurait peut être encore plus de conflits si on était chef... ».

Ces conflits semblent renforcés par le management par objectif pratiqué dans l'équipement : la rémunération mensuelle des salariées compte en effet une 'prime sur objectifs' évaluée par la directrice tous les trimestres lors d'un entretien individuel. Elle contribuerait à une certaine attractivité de l'emploi : « il y a plus de motivation des salariées, par rapport au travail dans d'autres équipements, notamment du fait de leur salaire ». Ces primes paraissent aussi être source de rivalités et de tensions dans les sections : « par exemple, ça peut être l'objectif de garder rangé un placard de jeux... Et cela peut être agaçant... Parce qu'il suffit que deux filles ne fassent pas attention, et on perd des sous... On les sent, les jours de primes, c'est tendu, certaines reviennent, et si t'avais fait ça, et toi alors, t'as pas fait ça correctement... ».

Ces tensions ne sont pas présentées comme venant grever trop fortement le climat social de l'équipement, dont le taux d'absentéisme professionnel est très bas depuis son ouverture : « le travail satisfait, les professionnelles sont toutes motivées, plus peut être parce que c'est une crèche nouvelle, il n'y a pas de routine, on a pleins de projets ». La récente absorption de l'entreprise par un groupe de plus grande envergure semble pourtant avoir émoussé cette motivation et soulevé de nombreuses craintes auprès des équipes, inquiètes quant à l'évolution de leurs conditions de travail, et plus particulièrement quant à la diminution du taux d'encadrement : « ils sont venus nous voir, pour nous rassurer, nous expliquer qu'il n'y aurait des changements que d'ici 2-3 ans sauf que on sait que d'ici peu de temps il y aura déjà du changement... Par exemples des avantages salariaux, ou des heures supplémentaires, mais qui ne seront pas pour tout le monde... Alors que justement, chez nous on essaie qu'il n'y ait pas de différence entre les catégories de professionnelles... Eux c'est du marketing, ils font de la Petite Enfance parce que ça rapporte, mais ils y connaissent strictement rien... Ils essaient de placer des petites phrases, ils ont appris 'bienveillance', 'projet pédagogique', des jolis mots quoi, mais ils ne savent pas trop ce que ça veut dire, et vis-à-vis de leur personnel, ils ne sont pas réputés pour être bienveillants du tout ». Depuis janvier 2011, le taux d'absentéisme professionnel a fortement augmenté ; des demandes de rupture conventionnelle de contrat de travail ont été déposées.

### *312 - Actualité et évolutions de l'exercice des fonctions de direction*

La direction de l'établissement est assurée par une infirmière puéricultrice, secondée par une éducatrice de jeunes enfants. Cette dernière exerce plus spécifiquement une fonction pédagogique de mise en œuvre de projets éducatifs et d'observation au sein des sections : « je travail beaucoup auprès des sections pour observer les difficultés des professionnelles et des enfants et améliorer le quotidien ».

La directrice a connu ici sa première expérience en EAJE, travaillant auparavant en service hospitalier. Exercer en entreprise privée a relevé d'un choix, motivé par la latitude que ce cadre offrirait en comparaison avec le secteur public : « c'est plus souple, plus dynamique, on recrute soi-même son personnel ... On peut choisir les gens avec qui on travaille, et c'est très important ».

Elle assure au sein de l'équipement plusieurs fonctions. Elle représente premièrement le contact privilégié des entreprises et collectivités clientes, à qui elle transmet mensuellement « les chiffres de remplissage », gages de rentabilité de leurs réservations. Elle est, de plus, en relation étroite avec les parents, auprès desquels elle récupère chaque mois le nouveau planning de présence de leurs enfants : cette remise est prévue le 20 de chaque mois, mais les parents concernés les rendent dans les faits très souvent en retard, ajournant la finalisation du calendrier et l'anticipation des absences. Ces délais alourdissent notablement le travail administratif de la directrice.

Elle s'attache de plus à offrir une grande disponibilité à son équipe, qui la considère d'ailleurs comme leur « ressource » principale en cas de difficultés, et comme pilier de l'équipement. Au quotidien, elle passe auprès de chaque section, « au moins le matin ou le soir, et aussi le samedi », et des rencontres très régulières sont formalisées par des réunions animées par elle ou son adjointe : réunion des responsables de sections tous les 15 jours, réunions par section tous les 15 jours également, et réunion régulée par la psychologue mensuellement, à laquelle la directrice participe aussi considérant qu'il ne s'agit « pas encore d'une vraie supervision ». Enfin, elle rencontre individuellement chaque professionnelle tous les trimestres aux fins de l'évaluation de leur travail (professionnelles travaillant auprès des enfants et autres agents techniques).

Cette présence se double d'un souci prégnant de la directrice pour la qualité des pratiques professionnelles, au moyen notamment de l'impulsion de l'écriture collective d'un projet pédagogique très volumineux et détaillé, mais aussi au moyen d'une organisation extrêmement rigoureuse de l'ensemble du travail, allant de l'établissement des plannings de présence des enfants au contrôle du rangement, en passant par la finalisation des outils de communication, la composition annuelle des équipes, et la confection des menus diététiques préparés en interne. Cet encadrement affirmé se colore d'une forme de volonté de protection des membres de l'équipe, venant comme accompagner au mieux leurs conditions de travail difficiles ; elle se manifeste d'autant plus dans cette période de doutes quant aux conséquences de l'absorption de leur employeur : « j'ai une responsabilité vis-à-vis d'elles ».

### *313 - La dynamique des pratiques d'accueil des enfants*

Pour les professionnelles rencontrées, le fonctionnement de l'équipement en horaires atypiques apparaît comme un point d'intérêt, ayant motivé leur candidature (« j'étais intriguée ») et présentant à l'expérience une spécificité de travail enrichissante : « c'est dur au niveau des horaires, mais c'est intéressant, les enfants arrivent en pyjama, sans avoir petit-déjeuné, c'est une autre relation aux familles, plus privilégiée, on passe plus de temps avec les familles ».

En effet, concernant les enfants accueillis sur horaires décalés, un ensemble de gestes relevant de la sphère intime et affective sont délégués aux professionnelles : les enfants arrivent ou partent endormis, prenant petit-déjeuner ou dîner au sein de l'équipement, leur toilette d'habillage ou de déshabillage étant prodiguée là encore par les membres de l'équipe. La dimension familière de ces actes tâche d'être ménagée par un cadre se rapprochant le plus possible de celui de la maisonnée : « on tamise la lumière, on met une petite musique très douce, des coussins pour que ceux qui ne veulent pas se recoucher puissent quand même se reposer ». Ces pratiques sont présentées comme entraînant un attachement particulier des professionnelles aux enfants, pourtant strictement encadré : « c'est interdit... On n'a pas le droit de s'attacher aux enfants, on est professionnelle donc on doit rester à notre place... A l'école on nous l'avait dit, mais ici c'est vrai qu'on nous le répète vraiment beaucoup ».

En dehors des heures d'accueil très matinales ou très tardives, qui concerne des petits groupes d'enfants rassemblés au sein d'une même section, les journées se déroulent de façon plus rythmée, au gré des arrivées et des départs qui les jalonnent irrégulièrement. Du fait du turn-over des enfants, ainsi que celui des professionnelles d'une semaine sur l'autre, il n'existe pas de système de 'référence' individuelle pour chaque enfant : « on ne peut garantir de continuité ». Certaines séquences horaires sont toutefois identifiées comme assez stables pour permettre l'initiation tranquille d'activités dirigées. La flexibilité des horaires d'accueil n'est d'ailleurs pas présentée comme une problématique de prise en charge des collectifs, mais davantage comme une contrainte technique : « c'est pas plus difficile, ce qui est plus difficile, c'est ce qui gravite autour de ces arrivées : préparer les lits, les repas... Les journées varient toujours ».

L'instabilité et la recomposition continue des groupes d'enfants et des équipes professionnelles paraissent être contrebalancées par un travail de fond, conduit par la direction, pour homogénéiser les pratiques. Le projet d'équipement décline à ce titre de nombreux protocoles de travail, relatif aux pratiques de change, de lavage de nez, d'endormissement, de pliage du linge propre, de préparation des lits etc... Cette standardisation viserait à assurer une continuité minimale de prise en charge des enfants, et une « ritualisation » des pratiques : « elles doivent faire toutes pareil, par exemple pour le change, on tourne les jambes sur le côté, et on ne les lève pas en l'air ».

Dans le même ordre d'idées, de nombreux projets sont conduits chaque année autour des besoins de repères des enfants en termes de sommeil, d'hygiène, de relaxation, qui semblent d'autant plus importants qu'adressés à un public caractérisé par l'irrégularité du mode de vie. Le projet de l'équipement est fortement orienté sur le maintien du bien-être de l'enfant, quelles que soient les modalités de son accueil. Il dispose par exemple de dortoirs indépendants qui permettent de respecter le rythme de sommeil des enfants qui sont en horaires « décalés » : « c'est un rythme soutenu pour les enfants, d'où l'intérêt du projet sommeil, adapté aux besoins : ne pas les réveiller, leurs permettre de dormir dès qu'ils en ont besoin ».

## **32 – Les catégories de lecture des publics issues des pratiques professionnelles**

### *321 - Des enfants au mode de vie « pas normal »*

L'ensemble des professionnelles rencontrées insistent sur l'étonnante adaptation dont font preuve les enfants accueillis, pourtant sur des horaires dévolus au sommeil, ou sur des plannings changeants : « ils s'habituent vite au rythme. En général on a les enfants du matin et ceux du soir. Donc ceux qui ont le rythme du matin, l'ont quasiment toute l'année, et finalement c'est leur rythme, leur journée pour eux est comme ça ». Cette prise d'habitude est confortée par les pratiques d'accueil, orientées par un souci fort de familiarité, de « cocooning » et de rituels quotidiens offrant un maximum de repères spatio-temporels. Cette docilité peut toutefois venir poser un certain nombre de questions : « les enfants s'habituent vite, mais certains sont bien fatigués » ; « le plus dur pour eux, c'est de voir partir les autres en fin de journée avec leurs parents, ils ne comprennent pas toujours ».

La volonté de proposer un cadre d'accueil tranquillisant rappelant celui de la maison trouve une expression toute particulière le samedi, fréquenté souvent par un très petit groupe d'enfants : « vu qu'ils sont peu, on en profite parfois pour faire du ménage, et ils le font avec nous, comme à la maison avec leurs parents. On leur donne une petite éponge chacun, ils ont l'impression de nettoyer les tables et sont très fiers... Ou alors ils aident à la buanderie... Le samedi, l'ambiance est différente et c'est important pour eux, ils ont moins l'impression de faire une semaine continue ».

Ces efforts dans l'adaptation de l'accueil atypique trouvent toutefois une limite dans les représentations qu'en produisent volontairement les professionnels, auprès des enfants ainsi que de leurs parents : « nous, le matin, le soir ou le samedi, on appelle ça 'les moments pas comme les autres'... Parce qu'il ne faut pas non plus laisser penser que c'est normal... Les parents n'ont pas le choix professionnellement, c'est pour ça qu'on existe d'ailleurs, mais il reste que aller à la crèche le samedi, on ne peut pas laisser penser que c'est 'normal' ».

### 322 - Des parents « clients »

Avant même l'atypicité de leurs horaires de travail, c'est davantage le statut ambigu des parents vis-à-vis de la crèche qui semble être mis en avant par les équipes comme venant compliquer leurs pratiques : un statut à coloration marchande dans lequel s'ils ne sont pas directement clients de l'EAJE, leurs employeurs le sont : « le client est l'employeur, mais on ressent quand même qu'on est un service ».

Cette posture semblerait induire une instrumentalisation désinhibée de la structure, en dépit des règles contractuelles et règlementaires censées l'encadrer, qui ne va d'ailleurs pas sans rappeler l'excessivité décrite ailleurs des parents en difficultés sociales : « des parents viennent des jours non prévus au planning, certains mêmes rajoutent tout simplement à la main le nom de leur enfant sur la liste des présents affichée sur la porte ! Il n'est pas prévu, mais bon il est là le pauvre, je n'ai pas toujours la force de dire non ». Dans le même ordre d'idées, si les arrivées en pyjama sont autorisées pour les accueils très matinaux, certains parents y recourent en dehors des créneaux prévus : « ils arrivent après, pas habillés, avec le biberon du petit-déjeuner dans le sac ».

Après 7 heures, on estime que ce n'est plus à nous de le faire mais ils en profitent... Ou bien, ils viennent à 13 heures sans avoir mangé alors que le repas est fini ici ».

Les parents sont globalement décrits comme « très demandeurs et très exigeants » vis-à-vis de l'équipement et des professionnelles. Cette exigence se traduit par une volonté d'attention singulière des professionnelles auprès de leurs enfants, qui trouve ses limites dans le cadre d'un accueil collectif : « comme on est une crèche atypique, sur certaines choses ils voudraient qu'on fasse tout pour eux, à leur place. Parfois on a l'impression qu'ils ne comprennent pas qu'il y a un groupe derrière ». Les professionnels ont soin, malgré ces demandes, de laisser les parents être les premiers acteurs de l'éducation et initier les différentes étapes du développement de l'enfant : « ils sont contents parce qu'ils ont une place, par rapport à leur travail, ça les arrange bien, mais ils ne comprennent pas forcément notre fonctionnement ». Le 'projet sommeil' de la structure semble à ce titre trouver peu d'écho chez les parents : « on n'a pas à réveiller les enfants, ils dorment et selon leurs besoins on les couche à toute heure, surtout les bébés, mais ça les parents ne comprennent pas, ils ont trop peur qu'ils ne dorment plus une fois rentrés à la maison... ».

La canalisation de ces demandes et comportements parentaux est décrite comme délicate, et non autorisée aux professionnelles des sections, pour un motif que la direction présente tout d'abord comme éducatif : « on ne veut pas que les professionnelles entrent en conflit avec les parents car elles sont au contact de leurs enfants » ; les équipes quant à elles y voit une explication différente : « c'est difficile, on ne peut pas faire de remarque, parce qu'après la direction peut se faire taper sur les doigts par les clients... Donc c'est elle qui s'en charge ». Le rappel du cadre appartient effectivement exclusivement à la directrice, qui estime pour sa part décharger son personnel de cette responsabilité inconfortable. Mais son intervention n'est pas évidente non plus, exposée à la plainte parentale auprès des employeurs : « des employeurs ont déjà appelé pour exiger l'accueil de l'enfant, alors que ses parents n'avaient pas remis le nouveau planning et qu'on leurs avait demandé 10 fois ... Où alors pour dire, oui, mais Mr untel est à tel poste, alors c'est comme ça et basta... ».

Le contexte salarial des parents s'avèrerait donc facilement importé du lieu de travail vers la crèche ; ce déplacement concernerait aussi les positions hiérarchiques qu'ils occupent dans les entreprises réservataires : si les familles sont présentées dans leur ensemble comme assez mixtes, appartenant à diverses catégories socioprofessionnelles, leurs liens de subordination mutuels ou leur place dans la hiérarchie auraient une forte visibilité, mise à part celle de l'uniforme : « des parents se croisent ici dans les couloirs et se croisent ensuite au travail, ça se sent surtout quand il ont une relation hiérarchique... Et ce qui est frappant, c'est qu'ils ne se mélangent pas entre eux, à la fête annuelle ils sont par groupes, ils ne se parlent pas ». Ces interconnaissances appellent une discrétion toute particulière des professionnelles sur les incidents ou usages de certains parents : « certains disent, quoi, elle a amené son fils alors qu'elle est en congé ? Ou alors leurs chefs appellent directement ici le matin quand un de leur salarié est en retard pour demander si son enfant a déjà été déposé ou pas... » ; « pour les bobos, on ne dit jamais les prénoms, parce que si jamais c'est l'enfant d'un subalterne qui a mordu ! ».

## **4 – Synthèse – La diversité du public : effectivités, moteurs et obstacles**

### **41 – Des logiques formelles de l'admission au public effectif accueilli dans l'équipement**

La création de l'équipement trouve son origine dans la volonté d'une société aéroportuaire de répondre aux difficultés de garde de ses salariés, dont la conciliation vie familiale/vie professionnelle est d'autant plus compliquée qu'ils travaillent sur des horaires décalés et variables. Les 60 places d'accueils, réservées par 13 clients différents, permettent une réponse adaptée aux besoins de garde des familles, soit sur des horaires très élargis (très tôt le matin et très tard le soir), soit sur des horaires ordinaires mais dont le planning change chaque semaine. Certaines demandes d'accueil ponctuel ou de dépannage d'urgence sont aussi satisfaites, réservées parfois exclusivement à cet usage par les entreprises (arrêt subit d'un mode de garde, complément à une solution alternative principale etc...).

Les enfants accueillis ont dès lors tous au moins un parent qui travaille, salarié par un des réservataires ; les autres critères orientant les admissions dans l'équipement sont à la discrétion de chaque société qui décide elle-même des attributions en fonction de grilles de score : les situations donnant lieu à des bonifications de points, et donc à des priorités d'accueil sont très variables et concernent autant la composition familiale que le handicap, le poste occupé, l'ancienneté dans l'entreprise, le travail des deux parents etc... Si des ajustements informels sont opérés, ils ne sont pas portés à la connaissance de la directrice, qui d'ailleurs n'instruit pas systématiquement les demandes des parents. Quels que soient ces critères, la logique d'accès des familles à l'EAJE semble colorée par des attentes marchandes, de la part des réservataires dont les places doivent être rentabilisées au maximum, et de la part des familles présentées à la fois comme exigeantes et excessives dans leurs modalités d'instrumentalisation de l'accueil.

La directrice tient une place particulière dans cet équilibre incertain entre la satisfaction d'une logique d'entreprise (réalisation de bénéfices et management par objectif), la recherche de bien-être d'enfants et de parents soumis à des rythmes de vie difficile, et le soutien de professionnelles connaissant elles-aussi des conditions de travail atypiques propices à la fatigabilité. Si elle semble jusqu'ici avoir réussi à faire tenir ensemble ces différentes contraintes, à force d'engagement pédagogique énergique mais aussi de protocolisation poussée du travail, l'absorption récente de l'équipement dans un plus grand groupe a perturbé notablement le climat social de la structure : absentéisme professionnel, départs et revendications trahissent les craintes de bouleversement de cet équilibre, au profit de la logique de rentabilité : « on essaie de sensibiliser les clients sur la question de la qualité d'accueil, sur les choses qui ne doivent pas être concédées, mais il y a peu d'espoir... Si le berceau leur revient moins cher au final, c'est le principal pour eux... Et les parents, ils n'osent pas vraiment en parler à leur employeur, ils ont peur de perdre leur place d'accueil ».



## 42 – Retour sur les catégories de la politique familiale

### *421 - L'accueil des enfants vivant au sein de foyers monoparentaux*

La composition des familles peut pour certains clients constituer un critère de priorisation de la demande : la directrice estime que la monoparentalité est « la priorité classique » retenue par la plupart des clients, d'autant plus qu'elle s'adjoint à des conditions de travail atypiques compliquant encore davantage l'organisation domestique. Sa valeur, en termes de bonification de points, peut toutefois varier, et il reste difficile de savoir quel rang de priorité lui est effectivement accordé.

Quant aux pratiques d'accueil au quotidien, elles ne sont pas présentées comme particulièrement interrogées par ces configurations familiales, peu évoquées par les professionnelles autrement que comme un facteur éventuel de difficultés de séparation entre enfant et parent.

### *422 - L'accueil des enfants, dont les parents sont en insertion professionnelle*

Le public de l'équipement est un public qui travaille. La finalité première de l'EAJE est le maintien dans l'emploi des parents aux conditions de travail difficiles, en rapprochant le lieu de garde de leurs enfants de leur lieu de travail. Leurs besoins de flexibilité d'accueil (62 % des contrats) ou d'amplitudes journalières décalées ne trouvent pas actuellement de réponse suffisante dans le cadre de l'accueil familial ou indépendant, les assistantes maternelles étant peu ouvertes à des fins de journées tardives ou à des remaniements fréquents de calendrier.

Les professionnelles de l'équipement travaillent elles-aussi sur des horaires atypiques, peu attractifs dans un contexte de vie familiale établie ou de maternité à moins de recourir à une crèche à horaires atypiques ! Elles sont toutes de très jeunes femmes, mobilisables à partir de 5 heures du matin, jusqu'à 22 h 30, ou encore les samedis et jours fériés : « quelqu'un qui a une vie de famille au bout d'un moment sature. Les plus jeunes y trouvent mieux leur compte ». L'instabilité due à la rotation de leur planning d'une semaine sur l'autre, ainsi qu'à l'accueil de groupes en mouvement du début à la fin de la journée (« ça défile du matin au soir ») est compensée par une standardisation des pratiques, garante d'une certaine fluidité et d'une forme de continuité technique à défaut d'être personnelle. La ritualisation de la journée permet de même la production de repères et de régularités à destination d'enfants dont les rythmes de vie ne sont pas ordinaires : l'ambiance familiale, les routines, la convivialité participent à l'adaptation en définitive assez rapide des enfants. Une adaptation qu'il ne s'agit pour autant pas de banaliser pour les professionnelles : « on ne peut quand même pas dire que c'est normal pour les enfants ».

### *423 - L'accueil des enfants en situation de handicap*

L'équipement a peu de relations établies avec les acteurs médico-sociaux du territoire. Ces derniers ne sollicitent pas l'équipement pour procéder à des orientations mais mobilisent davantage les autres équipements de la ville, par l'intermédiaire du service Petite Enfance.

En 2010, parmi les 174 enfants de moins de 3 ans suivis par le CAMSP du secteur, 87 bénéficiaient d'un mode de garde, qu'il soit collectif ou individuel (47 enfants en accueil collectif et 40 en assistantes maternelles). Ces proportions s'expliquent pour les acteurs par la réactivité municipale, « très impliquée dans le social ». L'accueil de l'enfant porteur de handicap en collectivité paraît dépendre, pour les professionnels du CAMSP territorial, de sa nature : « cela dépend de comment les professionnelles s'en investissent.

Dans certaines pathologies très lourdes, cela peut être plus difficile, pas pour l'enfant mais pour la collectivité du fait d'un manque de personnel. De plus les gestes paramédicaux ne peuvent pas toujours être dispensés». Pour la PMI, « le handicap physique est gérable, mais les troubles du comportement sont plus difficiles à gérer, surtout lorsqu'il y a plusieurs enfants concernés dans un même équipement car ils demandent une attention supplémentaire permanente». Les assistantes maternelles sont apparemment mobilisées elles-aussi dans ces accueils, pour des enfants dont les troubles restent légers, comme les anciens prématurés. Cette modalité particulière d'accueil peut toutefois s'avérer délicate, en cas par exemple de handicap des parents : « par exemple, pour une mère qui a des troubles psychiques importants, je recommande plutôt un accueil collectif car c'est usant pour une assistante maternelle, cette relation en face à face avec la mère, elle peut se retrouver démunie. Alors qu'en crèche collective, c'est une équipe, qui est soutenue par une psychologue ».

## BIBLIOGRAPHIE

- 📖 BELSKY Jay, La quantité de temps de garde et le développement socio-émotionnel du jeune enfant, Devenir - vol. 16 1/2004.
- 📖 BLANPAIN Nathalie, Les dépenses pour la garde des jeunes enfants. Crèche et assistante maternelle : un coût proche pour les familles après allocations et aides fiscales, Etudes et résultats n° 695, DREES - juin 2009.
- 📖 BOISSON Marine, VERJUS Anne, La parentalité, une action de citoyenneté, Une synthèse des travaux récents sur le lien familial et la fonction parentale (1993 – 2004), Dossier d'Etudes n° 62, CNAF - 2004.
- 📖 BOUYALA Nicole, ROUSSILLE Bernadette, L'enfant dans la vie. Une politique pour la petite enfance, Rapport au Secrétaire d'État à la Famille, Paris, La Documentation Française, 1982.
- 📖 BOYER Danièle, Le maternage comme cadre de référence du bien-être de l'enfant, Informations Sociales n° 160, CNAF - 2010.
- 📖 BOYER Danièle, Modes d'accueil de la petite enfance et précarité, Revue Empan n° 60, 4/2005.
- 📖 BOYER Danièle, CHAUFFAUT Delphine, Retombées économiques des politiques d'accueil de la petite enfance - Quelques approches récentes, Politiques sociales et familiales n° 99, CNAF mars 2010.
- 📖 CADART Marie-Laure, La vulnérabilité des mères seules en situation de migration, Dialogues n° 163, 2004/1, Erès.
- 📖 Centre d'Analyse Stratégique, Rapport sur le service public de la petite enfance, rapport n° 8, La Documentation Française, 2007.
- 📖 Centre d'Analyse Stratégique, Droit d'accueil du jeune enfant, une double exigence quantitative et qualitative, Veille n° 107, Paris - juillet 2008.
- 📖 Centre d'Analyse Stratégique, La prévention précoce : entre acquis et controverses, quelles pistes pour l'action publique ? Note d'analyse n° 205, décembre 2010.
- 📖 Centre Technique National Etudes et Recherches Handicaps et Inadaptations, Intégration du jeune handicapé en crèche et en maternelle, 2ème éd. 1988, Vanves.  
[http://classiques.ugac.ca/contemporains/handicap\\_et\\_inadaptation/documents\\_CTNERHI/CTNERHI\\_158/CTN\\_ERHI\\_158.pdf](http://classiques.ugac.ca/contemporains/handicap_et_inadaptation/documents_CTNERHI/CTNERHI_158/CTN_ERHI_158.pdf) 02/2011
- 📖 DREES, Enquête Modes de garde et d'accueil des enfants de moins de 6 ans en 2007, février 2009.
- 📖 EYDOUX Anne, Les incidences de la flexibilité du temps de travail sur le champ professionnel de la petite enfance, Dossier d'études n° 76 - CNAF - Janvier 2006.

- 📖 EYDOUX Anne, LETABLIER Marie-Thérèse, SYLL Samba, La conciliation vie professionnelle et vie familiale des personnes pauvres ou précaires, In, « Le rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale », La Documentation Française, Paris, 2006.
- 📖 FAGNANI Jeanne, La politique d'accueil de la petite enfance en France : ombres et lumières, Travail Genre et Sociétés N° 6, 2001.
- 📖 KNIBIEHLER Yvonne, Modes de garde : permanences et changements à travers l'histoire, Revue Spirale n° 30 - 2/2004.
- 📖 KORF-SAUSSE Simone, L'impact du handicap sur les processus de parentalité, Reliance n° 26, 2007/4 Erès.
- 📖 LOMBARDO Philippe et PUJOL Jérôme, Les niveaux de vie en 2008, INSEE Première N° 1311, septembre 2010.
- 📖 MARTIN Claude, LE BIHAN Blanche, CAMPEON Arnaud, GARDIN Guillaume, Petite enfance et horaires atypiques : Analyse de quatre sites expérimentaux, Dossier d'études n° 73 - CNAF - octobre 2005.
- 📖 MAURIN Eric et ROY Delphine, L'effet de l'obtention d'une place en crèche sur le retour à l'emploi des mères et leur perception du développement de leurs enfants, CEPREMAP mai 2008. [\[www.cepremap.ens.fr/depot/docweb/docweb0807.pdf\]](http://www.cepremap.ens.fr/depot/docweb/docweb0807.pdf) 02/2011.
- 📖 MAUVAIS Patrice, Socialisation précoce et accueil du très jeune enfant en collectivité, Revue Devenir, vol. 15, 3/2003.
- 📖 MICHEAU J., MOLIERE E., OHNEISER S., CHAZAL J., Les modes d'organisation des crèches collectives et les métiers de la petite enfance, Etudes et résultats n° 732, DREES - juillet 2010.
- 📖 MOZERE Liane, La prévention ou comment préserver une place à l'anomalie : l'exemple de la crèche, Revue Dialogue - recherches cliniques et sociologiques sur le couple et la famille- n° 157 3/2002. NEYRAND Gérard, Monoparentalité et précarité, Empan n° 60, 2005/4, Erès.
- 📖 NATIONAL INSTITUTE OF CHILD HEALTH AND HUMAN DEVELOPPEMENT, Does amount of time spent in child care predict socioemotional adjustment during the transition to kindergarten? Child Development 74, 2003.
- 📖 Observatoire National de la Petite Enfance, L'accueil du jeune enfant en 2009, Données statistiques, CNAF, 2010.
- 📖 PERRAUDIN Corinne, PUCCI Muriel, Activité des mères de jeunes enfants et organisation de la garde : des choix complexes et souvent contraints, Revue Française des Affaires Sociales n°1, 2008.
- 📖 PLAISANCE Eric et alii, Petite enfance et handicap, Dossier d'Etude n° 66 – CNAF - mars 2005.

- 📖 PLATE-FORME NATIONALE GRANDIR ENSEMBLE, Etude Nationale sur les conditions d'accès des enfants handicapés aux structures d'accueil collectif de la petite enfance, de loisirs ou de vacances (juin 2009), [[http://www.grandir-ensemble.net/spip/IMG/pdf/RAPPORT\\_FINAL\\_-\\_Version\\_definitive\\_-\\_06\\_\\_11\\_JUIN\\_2009.pdf](http://www.grandir-ensemble.net/spip/IMG/pdf/RAPPORT_FINAL_-_Version_definitive_-_06__11_JUIN_2009.pdf)] 01/2011
- 📖 ROSE B. - DOUMONT D., Quelle intégration de l'enfant en situation de handicap dans les milieux d'accueil ? Dossier technique n° 07-45, UCL RESO, Université catholique de Louvain, septembre 2007. [<http://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/reso/documents/dos45.pdf>] 11/2011
- 📖 SAUTORY Olivia, Travailler et garder son enfant en bas âge, Etudes et Résultats n° 749, DREES février 2011.
- 📖 TABAROT Michèle et LEPINE Carole, Rapport sur le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance, Rapport au Premier Ministre, La documentation Française, Paris, juillet 2008.
- 📖 VOISIN Joëlle (coord.), Développement de la garde d'enfants, Rapport IGAS, La Documentation Française, mars 2009

☞\*☞ II ☞\*☞

**APPROCHE QUANTITATIVE**

**ENEIS CONSEIL**

Aider les familles dans leur vie quotidienne et développer les solidarités envers les plus vulnérables sont les deux missions principales de la Caisse Nationale des Allocations Familiales (CNAF), tête de réseau des Caisses d'Allocations Familiales (CAF). « Comme acteur majeur de la politique familiale et comme acteur reconnu des politiques de solidarité et d'insertion, elle contribue à assurer l'existence et la cohésion de la cellule familiale et, au-delà de la société tout entière. »<sup>347</sup> Ces deux missions complémentaires sont mises en cohérence dans la Convention d'Objectifs et de Gestion (COG) 2009-2012 de la CNAF, qui prévoit comme première mission « d'aider les familles à concilier vie professionnelle, vie familiale et vie sociale ».

Au titre de cette première mission de conciliation, l'un des axes de travail consiste à poursuivre la structuration et la diversification de l'offre à destination de la petite enfance, en mettant notamment l'accent, dans les directives adressées aux porteurs de projet, sur certains publics pour lesquels ce travail de conciliation est plus complexe. La CNAF se donne ainsi pour objectif, dans le cadre des financements qu'elle accorde, de « favoriser l'accès aux modes d'accueil des enfants de familles en difficulté ou porteurs d'un handicap, des enfants de familles confrontées à des horaires atypiques ou en voie d'insertion professionnelle »<sup>348</sup>.

Cet axe de travail constitue l'objet de l'étude ouverte par la CNAF, qui souhaite mieux comprendre comment les enfants, et plus particulièrement, les publics « atypiques », sont accueillis dans les EAJE.

Ce rapport constitue le deuxième volet d'une étude commanditée par la CNAF.

- ⇒ Le premier volet, **qualitatif**, a consisté en une enquête conduite auprès de 10 établissements répartis sur le territoire métropolitain, et bénéficiant de financements de la Caf au titre de la PSU. L'échantillon constitué visait à garantir sinon une représentativité de l'existant, du moins une diversité d'expériences et de fonctionnements<sup>349</sup>.
- ⇒ Le second volet de l'étude devait **quantifier** les constats posés dans l'étape précédente, s'agissant de *l'attribution des places, des modalités de gestion des publics et de difficultés rencontrées*, et pour mettre en perspective les pratiques identifiées, *des caractéristiques des enfants accueillis par les EAJE*.

## 1 – Les hypothèses de travail

L'hypothèse de départ pose que les professionnels en charge d'examiner les demandes d'admission orientent leur décision d'accueil en fonction de trois critères :

<sup>347</sup> Convention d'Objectifs et de Gestion 2009-2012, Préambule.

<sup>348</sup> COG 2009-2012, p. 57 : Annexes exposant les missions et programmes organisant les politiques d'intervention de la branche famille. Mission 1 : Aider les familles à concilier vie professionnelle, vie familiale et vie sociale ; Programme 1 : Poursuivre la structuration d'une offre diversifiée en direction de la petite enfance ; Action 2 : Mieux financer l'investissement et le fonctionnement des établissements d'accueil de jeunes enfants.

<sup>349</sup> 4 critères de choix ont été retenus dans le premier volet de l'enquête : le type d'activité de l'EAJE (crèche, halte-garderie, multi-accueil) ; la capacité d'accueil ; le statut juridique de l'établissement ; l'atypicité ou la typicité affichée de l'établissement. Cf. Les publics des établissements d'accueil du jeune enfant : attribution des places et gestion au quotidien, rapport final de synthèse, pp. 19-20, sept. 2011.

- ↪ *Les contraintes managériales et gestionnaires* : la rentabilité financière, le taux d'occupation, la présence et la qualification des équipes viennent en effet définir la place qu'entend laisser la direction d'un établissement à des publics atypiques, dont l'accueil peut faire apparaître des exigences supplémentaires (adaptation des horaires, de la durée, et des périodes d'accueil, proximité ou nature d'hébergement, déséquilibre apporté sur le groupe d'enfants...)
- ↪ *La demande des usagers* : comme suggéré plus haut, la demande des parents peut varier en matière d'horaires, de volume d'heures d'accueil sollicitées, de souplesse de modalités d'accueil...
- ↪ *Le projet de structure*, et la façon dont il décline les objectifs nationaux contenus dans la Convention d'Objectifs et de Gestion 2009-2012, ou encore des objectifs politiques plus locaux (définis dans la convention tripartite signée avec la Caf, dans le Contrat Educatif Local, dans le schéma départemental en faveur de l'enfance et de la famille...), en matière d'accueil de publics atypiques, ou de prise en compte de spécificités locales (résidence, environnement de quartier...).

Le poids de ces critères dans le choix effectué par les professionnels varie en fonction :

- Du type de structure et/ou de responsable ;
- De la situation conjoncturelle de la structure des équipes ;
- Des expériences préalables des équipes en termes d'accueil des enfants et de relations avec les parents.

Le périmètre de l'étude porte sur les trois principaux axes de questionnement, qui ont structuré le plan du questionnaire<sup>350</sup> :

- ↪ *Caractéristiques et environnement de l'établissement* : la première partie du questionnaire visait à qualifier le(s) type(s) d'accueil proposé(s) par l'établissement (régulier, occasionnel, avec ou sans contrat), les capacités d'accueil, la structuration des places d'accueil, le profil des publics accueillis. Une série de questions a ensuite porté sur l'environnement de l'établissement (environnement socio-économique et démographique).
- ↪ *Les logiques d'admission des publics* : la deuxième partie du questionnaire portait plus directement sur l'objet de l'étude, en décomposant la logique d'admission de l'établissement interrogée selon trois points. Premièrement, en identifiant les modalités de gestion de la demande d'accueil (modalités de retrait et de dépôt du dossier d'inscription, type d'informations relative à la famille demandées dans le dossier, identification de critères impératifs conditionnant l'accès des familles aux prestations d'accueil) ; deuxièmement, en qualifiant les modalités d'attribution des places (critères retenus, détenteur de la décision d'attribution de place, gestion de la liste d'attente) ; troisièmement, en interrogeant la direction s'agissant de son recours à de l'accueil d'urgence.
- ↪ *Les pratiques d'accueil au quotidien* : la troisième partie du questionnaire permettait de qualifier les difficultés rencontrées par les établissements dans la mise en œuvre courante de leur activité, sur le plan organisationnel, des moyens humains, ou encore vis-à-vis des familles et enfants accueillis. Le questionnaire se concluait par une section permettant d'identifier dans quelle mesure les établissements interrogés pratiquent l'accueil de publics atypiques (enfants porteurs de handicap, enfants vivant dans des foyers monoparentaux, et enfants dont les parents ont des horaires de travail atypiques, sont engagés dans une démarche d'insertion, ou éprouvent des difficultés économiques et sociales).

<sup>350</sup> Cf. le questionnaire en annexe 1



## 2 – Les principales conclusions de l'analyse qualitative

L'analyse qualitative s'est appuyée sur une enquête conduite auprès de 10 EAJE situés sur le territoire métropolitain, et bénéficiant du financement de la Caf au titre de la PSU. Ces 10 EAJE ont été sélectionnés selon plusieurs critères :

- Le type d'activité : accueil régulier, accueil occasionnel ou multi-accueil,
- La capacité d'accueil,
- Le statut juridique de l'équipement : public, associatif ou privé,
- L'« atypicité » ou au contraire la « typicité » affichée par l'équipement.

Sur les 10 sites retenus, l'enquête s'est appuyée sur une série d'entretiens semi-directifs avec les professionnels travaillant dans les équipements (puéricultrices, auxiliaires de puériculture, éducateurs de jeunes enfants, agents administratifs, agents techniques) et avec la directrice de l'équipement.

Cette série d'entretiens a été complétée par des rencontres avec différents interlocuteurs impliqués dans le fonctionnement de l'équipement : psychologues, représentant gestionnaire de l'équipement, élu(e) municipal(e) ou responsable de service Petite Enfance, parents délégués de l'EAJE, services de PMI, professionnels du CAMPS.

L'enquête a donné lieu à la rédaction de 10 monographies et d'une synthèse transversale.

Plusieurs points ont pu être mis en avant, à la fois en ce qui concerne le traitement des demandes d'accueil, les logiques d'accueil en fonction des types d'activité pratiquées, et les modalités d'accueil des publics « atypiques ».

Premièrement, si, le traitement des demandes obéit à des critères relativement nombreux mais formalisés et homogènes d'un équipement à l'autre<sup>351</sup>, « ceux-ci sont largement remaniés par des critères plus informels dont la fonction consiste à les infléchir afin de mieux adapter les décisions » aux réalités locales, aux réalités des équipements, et à certaines formes d'expression de la demande<sup>352</sup>. La définition de critères formels ne semble en effet pas suffire à fonder toutes les décisions d'accueil, qui se font souvent au cas par cas. Quatre grandes logiques ont été identifiées comme venant sous-tendre les aménagements informels apportés à la hiérarchisation des critères d'attribution des places :

- Une « logique de conciliation en fonction de l'indisponibilité objective des parents à la garde de leur enfant », c'est-à-dire en fonction des contraintes professionnelles des parents. Cette logique peut aboutir à la fois à donner la priorité aux parents actifs, ou à ceux en recherche d'emploi (sous certaines conditions) ;
- Une logique renvoyant aux « relations d'interconnaissance entre les familles et les acteurs en responsabilité d'attribution », ces relations étant souvent au cœur des arbitrages humains devant être réalisés. Les familles connues de la directrice, par exemple suite à l'accueil d'un aîné, avec lesquelles un lien de confiance a déjà été tissé, peuvent ainsi bénéficier d'une priorité. D'autre part, la connaissance des difficultés socio-économiques ou éducatives que peuvent rencontrer les familles, peut aussi constituer un élément de priorité ; ainsi, le critère subjectif de vulnérabilité des familles peut intervenir dans la décision d'accueil ;

<sup>351</sup> Parmi les critères les plus fréquents il y a : la disponibilité des places, le lieu de résidence de la famille, l'ancienneté de dépôt des demandes, l'activité des parents. D'autres critères sont également mobilisés mais de manière moins fréquente : la monoparentalité (3 EAJE sur 10), la gémellité (1 équipement), le handicap des enfants (un critère formel pour 2 EAJE)

<sup>352</sup> Synthèse de l'analyse qualitative, page 55

- Une « logique de diversification socio-économique du public accueilli », pouvant répondre à une volonté de la directrice de l'EAJE ;
- Une logique relevant de « préoccupations gestionnaires ». Cette logique peut aboutir à prioriser les demandes d'accueil à temps plein permettant une consolidation plus facile des taux d'occupation<sup>353</sup>.

Le mélange, dans la décision d'attribution des places, de critères formalisés et subjectifs qui introduit une dose d'arbitraire, peut ainsi donner l'image de « petits arrangements ». Cependant, ce mode de traitement des demandes répond aussi à la volonté de justice, d'équité ou de « simple bon sens » qu'une stricte analyse objective des demandes viendrait contredire.

Deuxièmement, il est apparu via l'enquête réalisée que les types d'accueil proposés influent sur les admissions et la prise en charge des enfants, selon leur « profil ».

Ainsi, l'accueil régulier, contractualisé pour les 10 équipements enquêtés, est largement dédié aux enfants dont le parent isolé ou les deux parents travaillent.

A l'inverse, **l'accueil occasionnel**, dont les modalités de mise en œuvre sont très diverses d'un établissement à l'autre, vient souvent se greffer à l'accueil régulier, et est majoritairement utilisé par des parents qui ne travaillent pas, ou peu, à moins que l'accueil occasionnel ne soit instrumenté à défaut de l'obtention d'une place en régulier. On observe par ailleurs un mouvement de contention de la flexibilité des conditions d'accueil occasionnel : trop de flexibilité d'une part entraînant des difficultés d'organisation et de prise en charge des enfants pour les équipements, et d'autre part, ne correspondant pas aux besoins de stabilité de l'enfant et des familles. La mise en œuvre très flexibilisée de l'accueil, avec les contraintes qu'elle pose, entrainerait sa marginalisation, au profit de l'accueil régulier – et donc d'un public davantage homogène et en emploi.

Les familles en situation de précarité, à la recherche d'un emploi, ou en difficultés éducatives et sociales sont ainsi davantage accueillies sous le régime de l'urgence.

Troisièmement, l'accueil des publics « atypiques », présente des singularités qui rendent nécessaire l'adaptation des modalités d'accueil.

- ⇒ L'accueil des enfants en situation de handicap, demande des modalités spécifiques de préparation de l'accueil ainsi que de suivi au quotidien.
- ⇒ L'accueil des autres « publics atypiques », nécessite un mode d'intervention important auprès des parents, en plus de la prise en charge des enfants. L'importance du soutien à la parentalité est cependant contrainte par la sur-occupation des équipements qui réduit la disponibilité des professionnelles.

De manière générale, l'accueil des publics atypiques demande aux équipes une disponibilité accrue, qu'il n'est pas forcément évident de dégager compte tenu des différentes contraintes (notamment gestionnaires) qui pèsent sur les équipements.

---

<sup>353</sup> Voir pages 39-40 du rapport de synthèse de l'analyse qualitative

Enfin, et en lien avec le point précédent, il semble que la diversité des publics accueillis est d'autant plus grande là où les pratiques professionnelles et l'organisation de l'accueil sont encadrées par un projet pédagogique consistant, en lien avec la fonction éducative de la directrice de l'EAJE- cette fonction éducative joue un rôle tant pour les équipes que pour les enfants et leurs parents. Cette fonction tend à s'estomper d'autant plus que la taille des établissements augmente et à pâtir de l'accroissement généralisé du temps dévolu aux tâches de gestion, et de l'orientation entrepreneuriale donnée à leurs missions. Il semble que c'est dans les multi-accueils que cette tendance est la plus marquée, en lien avec la diversification des modes d'accueil, qui alourdit inévitablement les tâches administratives.

### 3 – Déroulement de l'enquête quantitative et méthodologie

L'enquête quantitative s'est déroulée en trois temps :

- ↳ Un premier temps préparatoire a consisté à bâtir le questionnaire, sur la base des hypothèses et résultats issus de l'enquête qualitative. Ce temps s'est clos par une période de test du questionnaire, au mois de décembre 2011.
- ↳ Le deuxième temps a été celui de l'administration du questionnaire, par téléphone, de la fin du mois de décembre 2011 au 3 février 2012. Pour ce faire, les établissements retenus pour l'enquête ont été contactés une première fois, afin de fixer la date d'entretien, et de demander la préparation de quelques informations chiffrées demandées dans le questionnaire<sup>354</sup>. Un deuxième contact a ensuite permis la passation du questionnaire<sup>355</sup>.
- ↳ Le troisième et dernier temps a consisté en un traitement de la base de données, afin d'harmoniser et de mettre en cohérence les réponses obtenues<sup>356</sup>.

Le volume de l'échantillon de l'enquête était défini a priori : 200 établissements d'accueil du jeune enfant devaient être retenus. Deux types de critères ont ensuite été pris en considération pour constituer l'échantillon : le mode de gestion de l'établissement (gestion municipale, associative ou privée), et le type d'activité (crèche collective, halte-garderie, multi-accueils<sup>357</sup>). La méthode de constitution de l'échantillon, dite non probabiliste par quotas, a consisté à établir la représentativité de chaque type d'établissement selon les critères retenus, dans la population mère. Il s'agissait ensuite de reproduire cette représentativité dans l'échantillon de l'enquête. Certaines sous-catégories, jugées trop peu représentatives, n'ont pas été retenues. La structuration de la population mère retenue<sup>358</sup> se distribue comme suit :

---

<sup>354</sup> Cf. les questions préparées en annexe 2.

<sup>355</sup> Le temps d'instruction du questionnaire a varié d'une dizaine de minutes, pour les établissements n'ayant pas formalisé la procédure d'accueil des enfants, à 45 minutes, pour les établissements ayant les procédures d'accueil les plus complètes.

<sup>356</sup> A titre d'exemple, les enquêteurs demandaient en début d'instruction du questionnaire quel type d'accueil était pratiqué par les établissements (régulier, occasionnel ou d'urgence) (première question posée). Plus tard, plusieurs questions (section A.1.4) revenaient sur les modalités de mise en œuvre de chacun des types d'accueil (fixe, contractuel ou non...). La confrontation des résultats de chacune de ces questions indiquait que certains établissements n'ayant pas considéré certains accueils comme relevant de l'« occasionnel » au début du questionnaire l'ont qualifié comme tel par la suite. Ainsi, pour parfaire la cohérence de la base de données, une série d'entretiens complémentaires a été réalisée dans une deuxième vague, conduite entre le 27 février 2012 et le 14 mars 2012.

<sup>357</sup> Les micro-crèches et les jardins d'enfants n'étaient pas retenus pour l'étude

<sup>358</sup> Ensemble des établissements d'accueil du jeune enfant enregistrés auprès de la CNAF, auquel ont été retranchés jardins d'enfants et micro-crèches.

	ASSOC	CCAS	COLOC	PRIVE	Total
ACCUEIL CO (CRECO + HGARD + MULTI) <sup>359</sup>	3 240	741	5258	369	9 608
CREFA					744
CREPA					145
Total					10 497

Il en ressort la représentativité suivante :

	ASSOC	CCAS	COLOC	PRIVE	Total
ACCUEIL CO (CRECO + HGARD + MULTI)	30,9 %	7,1 %	50,1 %	3,5 %	91,5 %
CREFA					7,1 %
CREPA					1,4 %
Total					100,0 %

De manière à correspondre à la répartition de ces types d'établissements dans la population mère, le nombre d'établissements pour chacune des strates est le suivant<sup>360</sup> :

	ASSOC	CCAS	COLOC	PRIVE	Total
ACCUEIL CO (CRECO + HGARD + MULTI)	62	14	100	7	183
CREFA					14
CREPA					3
Total					200

Certaines des catégories étant trop peu nombreuses (les crèches parentales ne constituent que trois individus statistiques), une correction a été réalisée, pour obtenir :

	ASSOC	CCAS	COLOC	PRIVE	Total
ACCUEIL CO (CRECO + HGARD + MULTI)	62	14	99	7	181
CREFA					15
CREPA					5
Total					201

<sup>359</sup> Les crèches collectives, haltes-garderie et multi-accueils ont été regroupés en une catégorie intitulée « accueil collectif ».

<sup>360</sup> Pour réduire la marge d'erreur due à la taille de la strate « crèches parentales », celle-ci a été « gonflée » de deux individus statistiques, dont un sera retranché à la strate « ACCO-COLOC »

Au sein de ces différentes strates, les établissements ont été sélectionnés de manière aléatoire parmi les 10 891 EAJE de France<sup>361</sup>. Pour chacune des strates, la sélection prévoyait un quota d'établissements supplémentaires - en prévention des situations d'indisponibilité ou d'indisposition à participer à l'enquête.

#### 4 – Les établissements enquêtés

Ainsi, au total, 181 établissements d'accueil collectif (halte-garderie, crèche collective ou multi-accueil), 15 crèches familiales et 5 crèches parentales ont été enquêtés. Parmi les « accueils collectifs », sélectionnés au hasard, 121 multi-accueils ont été interrogés<sup>362</sup>, 31 crèches collectives, et 29 haltes-garderie.

	ASSOC	CCAS	COLOC	PRIVE	Total général
CRECO	3	1	25	2	31
CREFA	3	3	9		15
CREPA	5				5
HGARD	11	4	14		29
MULTI	48	9	59	5	121
<b>Total général</b>	<b>70</b>	<b>17</b>	<b>107</b>	<b>7</b>	<b>201</b>

	ASSOC	CCAS	COLOC	PRIVE	Total général
CRECO	1 %	0 %	12 %	1 %	15 %
CREFA	1 %	1 %	4 %	0 %	7 %
CREPA	2 %	0 %	0 %	0 %	2 %
HGARD	5 %	2 %	7 %	0 %	14 %
MULTI	24 %	4 %	29 %	2 %	60 %
<b>Total général</b>	<b>35 %</b>	<b>8 %</b>	<b>53 %</b>	<b>3 %</b>	<b>100 %</b>

D'autre part, 53 % des EAJE enquêtés sont gérés par une collectivité (soit 107 établissements), 35 % par une association (soit 70 établissements), 9 % par un CCAS (17 établissements), et 34 % par un acteur privé (7 établissements). Cette représentation des différents types de gestionnaires est similaire à celle de la population mère.

On remarque par ailleurs des différences marquées entre les modalités de gestion des établissements, selon le type de structure. Ainsi, les crèches collectives et les crèches familiales sont, à 81 % et 60 %, gérées par une collectivité, tandis que les crèches parentales ont toutes un statut associatif. Les haltes garderies et multi-accueil sont gérés pour près de la moitié par une collectivité, ou pour 40 % par une association. Enfin, dans l'échantillon de l'étude, les acteurs privés sont gestionnaires, de crèches collectives et de multi-accueil uniquement. Les modalités de gestion, comme nous le verrons ci-dessous, peuvent expliquer en partie les pratiques d'accueil et modalités d'attribution des places.

<sup>361</sup> Données CNAF au 31 décembre 2010

<sup>362</sup> Ce qui reflète la diminution des structures mono-accueil, observée depuis plusieurs années, et liée, entre autres, à la mise en place de la PSU généralisée au 1<sup>er</sup> janvier 2005 (Voir par exemple Bailleau, 2010)

## PARTIE 1 – L'ACCUEIL DES PUBLICS « ATYPIQUES » AU SEIN DES EAJE ENQUETES

**Tableau - L'accueil des publics « atypiques » au sein des EAJE**

« Parmi les enfants que vous accueillez actuellement, y-a-t-il... (Question 72) »

	Des enfants de familles monoparentales	Des enfants de parents aux horaires atypiques	Des enfants en situation de handicap	Des enfants de parents engagés dans un parcours d'insertion	Des enfants de familles en situation de grandes difficultés sociales et économiques
<b>CRECO</b>	27	7	20	22	20
<b>CREFA</b>	12	6	5	11	8
<b>CREPA</b>	1	1	1	1	2
<b>HGARD</b>	18	7	16	14	17
<b>MULTI</b>	92	43	48	56	63
<b>Total</b>	<b>150</b>	<b>64</b>	<b>90</b>	<b>104</b>	<b>110</b>

	Des enfants de familles monoparentales	Des enfants de parents aux horaires atypiques	Des enfants en situation de handicap	Des enfants de parents engagés dans un parcours d'insertion	Des enfants de familles en situation de grandes difficultés sociales et économiques
<b>CRECO</b>	87 %	23 %	65 %	71 %	65 %
<b>CREFA</b>	80 %	40 %	33 %	73 %	53 %
<b>CREPA</b>	20 %	20 %	20 %	20 %	40 %
<b>HGARD</b>	62 %	24 %	55 %	48 %	59 %
<b>MULTI</b>	76 %	36 %	40 %	46 %	52 %
<b>Ensemble des EAJE</b>	<b>75 %</b>	<b>32 %</b>	<b>45 %</b>	<b>52 %</b>	<b>55 %</b>

Les résultats rejoignent ceux de l'enquête réalisée par la Direction des Statistiques, des Études et de la Recherche de la CNAF à la rentrée 2011<sup>363</sup> : les publics « atypiques » les plus souvent accueillis sont les familles monoparentales. Cependant, la part des EAJE qui disent en accueillir est inférieure au sein de l'échantillon de notre enquête : 75 % des EAJE enquêtés (soit 150 EAJE) accueillent ces familles contre 85 % des EAJE enquêtés par la CNAF.

Plus de la moitié des établissements accueillent des enfants de parents engagés dans un parcours d'insertion (soit 104 établissements), ou issus de familles en situation de grandes difficultés sociales et économiques (soit 110 établissements). Ces parts sont en retrait par rapport à l'enquête de la CNAF qui identifiait 84,6 % d'EAJE accueillant des enfants de demandeurs d'emploi et 68,4 % d'enfants de familles bénéficiaires de minima sociaux.

<sup>363</sup> Voir CHAUFFAUT, Delphine, CREPIN, Arnaud et Vincent GUILLAUMEUX, (2012) "Baromètre de l'accueil du jeune enfant: une situation globalement satisfaisante, des marges de progrès", L'e-ssentiel, N°118, janvier 2012, CNAF

Les enfants en situation de handicap sont moins souvent accueillis : 45 % des établissements (soit 90 EAJE) disent accueillir ces enfants (contre 41 % dans l'enquête CNAF).

Enfin, près d'un tiers des établissements accueillent des enfants de parents aux horaires atypiques.

On relève cependant que des différences très importantes existent selon le type d'établissement, et ce, particulièrement en ce qui concerne l'accueil des enfants de familles monoparentales, enfants en situation de handicap et enfants de parents engagés dans un parcours d'insertion. Ainsi, ce sont les crèches collectives qui ont tendance à accueillir le plus souvent les publics dits « spécifiques » : 87 % des crèches collectives accueillent des enfants de familles monoparentales, 71 % des enfants de parents engagés dans un parcours d'insertion, 65 % des enfants issus de familles en situation de grandes difficultés sociales et économiques, et 65 % des enfants en situation de handicap.

Cependant, seuls 23 % des crèches collectives accueillent des enfants de parents aux horaires atypiques contre 40 % de crèches familiales. Le fonctionnement des crèches familiales, pour lesquelles l'accueil se fait au domicile de l'assistante maternelle, autorise dans les faits, une plus grande souplesse d'accueil.

On relève d'ailleurs que les crèches familiales sont celles qui accueillent également pour une grande majorité des enfants de familles monoparentales (12 sur 15) et des enfants de parents engagés dans un parcours d'insertion (11 sur 15).

Les différences sont légèrement moins marquées selon le statut juridique des établissements. Cependant, il apparaît que les établissements gérés par une collectivité accueillent plus fréquemment ces publics, à l'inverse de ceux à gestion associative.

## 1 – Les enfants en situation de handicap

Comme souligné dans l'analyse qualitative, « les parents d'enfants handicapés connaissent les mêmes difficultés que les autres familles concernant l'accès aux structures de garde, difficultés auxquelles se rajoute le handicap lui-même, qui s'avèrerait être un motif supplémentaire de défaut de solution de garde non parentale. L'une des conséquences majeures de cette carence de solutions d'accueil régulier serait alors l'arrêt de l'activité professionnelle de l'un des parents. »<sup>364</sup>

Plusieurs éléments détermineraient l'accueil d'enfants en situation de handicap<sup>365</sup> :

- Les moyens d'encadrement ;
- L'adaptation des locaux d'accueil ;
- La variété des situations, qui appellent, à chaque fois, des réponses différentes ;
- L'insuffisante prise en considération du temps de préparation des équipes.

Dans 62 établissements un dispositif particulier pour l'accueil d'un enfant en situation de handicap est prévu, soit 35 % des établissements ayant répondu à cette question. 114 n'en disposent pas. On relève que les crèches familiales et les haltes-garderie disposent plus souvent d'un tel dispositif (9 crèches familiales sur les 14 ayant répondu et 11 haltes-garderie sur les 24 ayant répondu). Pour un certain nombre d'établissements (15), si aucun dispositif particulier n'est spécifié dans le règlement de la structure, l'enquête précise néanmoins que de forts partenariats avec plusieurs structures ou professionnels (CAMS, CMPP, hôpital, psychomotricienne, ...) permet l'accueil adapté d'un enfant en situation de handicap.

<sup>364</sup> Page 10 du rapport de synthèse de l'analyse qualitative

<sup>365</sup> Voir page 16 du rapport de synthèse de l'analyse qualitative

Pour 57 établissements<sup>366</sup>, l'absence de dispositif particulier s'explique par le fait qu'il n'y a pas de demande d'accueil d'enfant en situation de handicap. En réalité, il n'est pas évident de quantifier la demande d'accueil comme le rappelle le rapport d'analyse qualitative : « il n'existe pas, en France, d'outil permettant de quantifier tant l'offre d'accueil que la demande des familles d'enfants handicapés »<sup>367</sup>.

Onze établissements répondent que leurs locaux sont inadaptés à l'accueil d'enfant en situation de handicap, et 9 établissements que la formation du personnel est inadaptée – rejoignant ainsi les déterminants identifiés dans le cadre de l'analyse qualitative (voir ci-dessus). Nous verrons ci-dessous, qu'il s'agit des principales difficultés mentionnées comme étant relatives à l'accueil de ces publics. 34 établissements ont donné une réponse « autre », précisant que différentes modalités d'accueil sont mise en œuvre : mise en place de PAI, adaptation des conditions d'accueil au cas par cas, intervention de partenaires extérieurs (psychologue...). 1 établissement évoque le manque d'effectifs comme raison à l'absence de dispositif pour l'accueil d'enfants en situation de handicap et 1 autre établissement le manque de partenariat.

## 2 – Les familles monoparentales

Comme le souligne l'étude réalisée par la DREES<sup>368</sup>, la conciliation vie familiale vie professionnelle est particulièrement difficile pour les familles monoparentales lorsqu'elles ont des enfants d'âge préscolaire à la fois « en raison du coût de la garde, et de leur plus faible niveau de qualification qui les défavorise sur le marché du travail. Dans ce cas, cette « conciliation » prend plus souvent la forme d'un renoncement, au moins provisoire, à l'exercice d'une activité professionnelle, ce qui leur permet d'assurer elles-mêmes la garde de leurs enfants.» Ainsi, les mères de familles monoparentales ayant au moins un enfant de moins de 3 ans sont plus fréquemment au chômage, ou inactives (dans six cas sur dix, contre 46 % des mères en couple).

L'analyse indique par ailleurs que « c'est sans doute aussi pour cette raison qu'on constate pour les familles monoparentales un recours plus important à la scolarisation précoce de leurs enfants : les enfants âgés de moins de trois ans qui vivent dans une famille monoparentale sont un peu plus nombreux, proportionnellement, à être scolarisés (au moins à temps partiel) que les enfants du même âge qui vivent avec leurs deux parents (22 % contre 17 %) ».

Ainsi, comme l'indiquait le rapport d'analyse qualitative, « les parents isolés gardent plus souvent que les autres leurs enfants, et seulement 8 % d'entre eux ont recours à une assistante maternelle ou une garde à domicile, contre 20 % pour les ménages en couple. »<sup>369</sup>

Si une part importante de familles monoparentales cesse de travailler pour assurer la garde de leur(s) enfant(s), des difficultés particulières peuvent également se poser aux mères / pères de familles monoparentales qui exercent une activité professionnelle.

---

<sup>366</sup> Sur les 114 EAJE pour lesquels aucun dispositif particulier n'est énoncé dans leur réglementation, 111 ont répondu à la question « Pourquoi ? »

<sup>367</sup> Voir page 10 du rapport de synthèse

<sup>368</sup> « Les familles monoparentales et leurs conditions de vie » Elisabeth ALGAVA, Sylvie LE MINEZ, et Sophie BRESSÉ, Anne PLA Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, Ministère des solidarités, de la santé et de la famille, Drees, Etudes et Résultats, N°389, Avril 2005

<sup>369</sup> Voir page 9 du rapport de synthèse



Les mères de familles monoparentales travaillent un peu moins fréquemment à temps partiel (26 % de celles qui ont un emploi) que les mères en couple (36 %) si bien que la quasi-totalité des mères de familles monoparentales (99 %) ont recours à un mode de garde pour s'occuper de leurs enfants durant les périodes où ils ne sont pas à l'école et où elles-mêmes travaillent<sup>370</sup>. Étant donné que ces familles sont aussi celles dont le niveau de vie est le plus faible<sup>371</sup>, elles sont amenées à gérer davantage de contraintes : « pour des besoins de garde équivalents, si ce n'est supérieurs, elles ne peuvent mobiliser que des ressources financières *a priori* plus réduites que celles des ménages à deux revenus. » « Ainsi, 47 % des familles où la mère vit en couple recourent exclusivement à des personnes ou à des organismes rémunérés, contre seulement 36 % des familles monoparentales »<sup>372</sup>.

Parmi les EAJE de notre échantillon, 74,6 % accueillent des familles monoparentales. Ce taux s'élève à plus de 87 % pour les crèches collectives. Or, seuls 26 établissements donnent clairement la priorité à ces familles pour l'attribution des places. En effet, comme le souligne le rapport d'analyse qualitative, « les professionnels d'EAJE s'accordent à considérer ce statut comme non significatif en lui-même, mais seulement dans la mesure de son intrication à certaines problématiques »<sup>373</sup>. Ainsi, il apparaît dans l'enquête réalisée auprès des 201 EAJE que ce critère d'attribution est effectivement combiné à d'autres critères pour la décision d'attribution d'une place d'accueil, comme nous le verrons ci-dessous.

### 3 – Les enfants issus de familles en grandes difficultés sociales et économiques

Il est depuis longtemps démontré que les parents adoptent des solutions de garde différentes selon leurs ressources. Ainsi, en 2010, « alors que 9 % des enfants des ménages les plus modestes (quintile des niveaux de vie, qui regroupe les 20 % des ménages les plus modestes) sont accueillis à titre principal par un intervenant autre que les parents, c'est le cas de 69 % des enfants des ménages les plus aisés »<sup>374</sup>. Si l'accueil collectif est, par ailleurs, financièrement plus avantageux pour les ménages modestes que les modes d'accueil individuel (et ce, jusqu'à 3 SMIC), ce sont les ménages les plus aisés qui ont davantage recours à l'accueil en crèche<sup>375</sup>. Le coût d'opportunité pour un parent de suspendre son activité professionnelle pour garder son enfant étant plus grand pour les parents ayant un niveau de revenu plus élevé, ces derniers ont davantage recours à un mode de garde extérieur à la famille.

Pour autant, 55 % des EAJE interrogés, disent accueillir des « enfants de parents en situation de grandes difficultés économiques et sociales », sachant que, selon les établissements, cette « catégorie » recouvre certainement plusieurs réalités différentes.

---

<sup>370</sup> « Les familles monoparentales et leurs conditions de vie » Elisabeth ALGAVA, Sylvie LE MINEZ, et Sophie BRESSÉ, Anne PLA Ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion Sociale, Ministère des Solidarités, de la Santé et de la Famille, Drees, Etudes et Résultats, n°389, Avril 2005

<sup>371</sup> 30 % de ces familles vivent en dessous du seuil de pauvreté, une proportion 2,3 fois plus forte que dans l'ensemble de la population (données tirées de Philippe LOMBARDO et Jérôme PUJOL, Les niveaux de vie en 2008, INSEE Première - n° 1311, Septembre 2010) voir le rapport de synthèse d'analyse qualitative, page 9

<sup>372</sup> « Les familles monoparentales et leurs conditions de vie » Elisabeth ALGAVA, Sylvie LE MINEZ, et Sophie BRESSÉ, Anne PLA, Drees, Etudes et Résultats, n°389, Avril 2005

<sup>373</sup> Page 41 du rapport de synthèse

<sup>374</sup> Page 23 : L'accueil du Jeune enfant en 2010, Données Statistiques, Observatoire National de la Petite Enfance, CNAF

<sup>375</sup> 16 % des ménages les plus aisés (cinquième quintile) ont recours à ce mode de garde (mode de garde principal en semaine) contre 4 % des ménages les plus pauvres (premier quintile) - (L'accueil du jeune enfant en 2010, page 25).

## 4 – Les enfants de parents engagés dans un parcours d’insertion

De même que pour les familles aux niveaux de revenus modestes, les parents sans emploi recourent beaucoup moins fréquemment à un mode de garde autre que la garde par les parents. En 2010, 92 % des enfants, ayant au moins un parent inactif ou au chômage étaient gardés par un parent. Seuls 3 % bénéficiaient d’un accueil en crèche, contre 18 % des parents bi-actifs à temps complet<sup>376</sup>.

Pour permettre également aux familles sans emploi d’avoir recours à un EAJE et ainsi leur faciliter le retour à l’emploi, l’article D214-7 du Code de l’action sociale et des familles instaure une priorité d’accès en crèche pour les enfants de parents en insertion sociale ou professionnelle, une place par tranche de 20 places devant leur être réservée.

Si l’analyse qualitative indique que les acteurs rencontrés dans le cadre de l’étude estiment que les exigences posées par cet article sont « dans les faits largement dépassés »<sup>377</sup>, dans l’enquête réalisée auprès des 201 EAJE, 52 % des EAJE disent en accueillir, alors que 58 % des établissements de l’échantillon disposent de plus de 20 places agréées.

## 5 – Les enfants de parents aux horaires atypiques

Si elles existent depuis longtemps<sup>378</sup>, le développement d’activités de service et la précarisation de l’emploi observée dans un certain nombre de secteurs (transports ou grande distribution) a semble-t-il intensifié ce phénomène du travail à horaires atypiques<sup>379</sup>.

**La question des horaires atypiques ou irréguliers recouvre plusieurs acceptions** : il s’agit à la fois du travail à des horaires décalées (travail de nuit, tôt le matin ou tard le soir), à des jours habituellement chômés (jours fériés, samedis et dimanches), et à des horaires flexibles avec un planning de travail changeant très régulièrement.

De plus, il convient de faire la différence entre le travail à horaires atypiques ponctuel (exemple : travailler le dimanche une fois par mois) du travail régulier à horaires atypiques, le premier cas pouvant se satisfaire d’arrangements ponctuels, le second nécessitant une réponse et une prise en charge régulière.

En France, 18 % des salariés travaillent au moins une nuit par mois, 42 % au moins une soirée par mois, 23 % au moins un dimanche par mois, et 26 % au moins une journée de plus de dix heures par mois. De plus, 29 % travaillent avec des horaires variables<sup>380</sup>.

Pour ce qui est du deuxième cas d’horaires « atypiques » comme décrit ci-dessus, on relève que 39 % des salariés travaillent avec des heures différentes chaque jour ; 22 % avec des jours différents chaque semaine ; et 13,5 % travaillent hors journée<sup>381</sup>.

---

<sup>376</sup> Page 25 : L’accueil du jeune enfant en 2010, Données Statistiques, Observatoire National de la Petite Enfance, CNAF

<sup>377</sup> Page 45 du rapport de synthèse

<sup>378</sup> « Le travail avec des horaires atypiques ne constitue certes pas un phénomène nouveau, puisque le travail industriel avait déjà imposé des horaires et des rythmes de travail particuliers : travail posté, travail en soirée ou de nuit. De même, dans le secteur du commerce et de l’artisanat, le travail le samedi, voire le dimanche, est un phénomène plus ou moins développé selon les pays depuis de nombreuses années » (Campéon, Le Bihan, Martin, 2005)

<sup>379</sup> « Expérimentation d’une offre de garde face aux horaires de travail atypiques et flexibles », Arnaud Campéon, Blanche Le Bihan, Claude Martin, avec la collaboration de Guillaume Gardin, Recherches et Prévisions - n°80 - Juin 2005

<sup>380</sup> Ibid

Les réponses en matière d'accueil de la petite enfance pour faire face à ces besoins apparaissent « encore incertaines ». Ainsi, « une grande part de ces nouveaux besoins sont régulés par les ménages eux-mêmes, qui organisent des « arrangements » plus ou moins stables et adéquats », combinant différents modes de gardes, formels et informels<sup>382</sup> .

En outre les modes de garde « formels » en dehors des horaires dits « standards », très rarement couverts par les équipements collectifs, sont souvent des modes de garde individuels, plus onéreux pour les familles à bas revenus.

Les stratégies de garde mise en œuvre par les familles « sont la plupart du temps précaires puisque susceptibles d'évoluer, et sources de tension importante pour les parents, en particulier pour les mères sur lesquelles reposerait principalement la conciliation. »<sup>383</sup>

32 % des établissements de l'échantillon accueillent des enfants de parents aux horaires atypiques<sup>384</sup> – sachant que ce qualificatif recouvre différentes situations comme nous l'avons vu. Ce sont les multi-accueils et les crèches familiales qui accueillent le plus fréquemment ces publics, les premiers pouvant proposer des contrats flexibles et occasionnels, les seconds proposant une garde individuelle, au domicile de l'assistante maternelle, pouvant également être flexible, et ainsi mieux répondre aux besoins de ces familles et de leur enfant.

---

<sup>381</sup> « Expérimentation d'une offre de garde face aux horaires de travail atypiques et flexibles », Arnaud Campéon, Blanche Le Bihan, Claude Martin, avec la collaboration de Guillaume Gardin, Recherches et Prévisions, n°80 - Juin 2005

<sup>382</sup> Ibid

<sup>383</sup> Voir page 10 du rapport d'analyse qualitative

<sup>384</sup> Il convient de noter que les structures n'ont pas toutes, dans les faits, d'horaires « atypiques »

## **1 – Les EAJE et leur quartier d’implantation**

### **11 - La perception du quartier par les directrices enquêtées**

Il apparaissait important de connaître la perception des EAJE de leur environnement et de leur quartier d’implantation, celle-ci pouvant influencer leurs logiques d’accueil. Pour un certain nombre d’items, les EAJE étaient invités à se positionner en répondant « oui », « non » ou « ne sait pas ».

#### **Figure La perception du quartier par les EAJE**

*« Pour cerner la spécificité de votre quartier, diriez-vous qu’il accueille... » (Question 22)*

A la question permettant d’apprécier la façon dont les EAJE qualifient l’environnement dans lequel ils se trouvent, 24 établissements ont répondu « ne sait pas » à tous les items proposés. La réponse « ne sait pas » peut refléter à la fois l’absence d’analyse sociale du quartier<sup>385</sup>, de la part de la direction de l’EAJE, du quartier dans lequel il se trouve, ou bien une réticence à se positionner sur les différents items proposés.

En outre, 37 établissements ont répondu « Non » à tous les items. A l’inverse, seul 2 EAJE ont répondu « Oui » à tous les items.

Sur l’ensemble des items proposés, la majorité des EAJE ont répondu « non » et 15 % à 24 % (selon les items), ne se sont pas prononcés. Il est possible que la façon dont la question est posée induise une réponse négative.

Néanmoins, on relève qu’un tiers des EAJE estiment que leur quartier accueille des personnes à haut niveau de qualification et pour un tiers des EAJE, leur quartier d’implantation accueille une part significative de familles défavorisées ou monoparentales, de familles en situation de chômage ou d’emploi précaire.

On relève d’ailleurs que la plupart des établissements estimant que leur quartier accueille une part significative de familles monoparentales (66 établissements) disent également qu’il s’agit d’un quartier avec une part significative de personnes en situation d’emploi précaire (51 EAJE sur 66), de personnes au chômage (48 EAJE sur 66) et de familles défavorisées (45 sur 66).

On remarque également d’autres « associations » « attendues » ou « classique » :

- Les EAJE répondant que leur quartier accueille une part significative de familles nombreuses (soit 30 EAJE) répondent également qu’il accueille une part significative de familles monoparentales (24 établissements), de familles défavorisées et de personnes en situation d’emploi précaire (22 établissements),

<sup>385</sup> Dans une enquête réalisée par TMO Régions pour le compte de la CNAF fin 2011, il ressort que seules 54 % des collectivités interrogées ont réalisé des études ou des diagnostics pour mieux identifier les besoins et les attentes des familles en matière d’accueil, de qui peut expliquer la part élevée des établissements ayant répondu « Ne sait pas » aux questions posées. (GUILLAUMEUX, Vincent, CRÉPIN, Arnaud, (2012), « Evaluation de la politique petite enfance par les communes », Dossier d’études n°151, CNAF, Avril 2012)

- Parmi les EAJE répondant que leur quartier accueille une part significative de personnes en situation de chômage (60 établissements), respectivement 93 % et 88 % (soit 56 et 53 établissements sur 60) répondent « oui » aux items « une part significative de personnes en situation d'emploi précaire » et « une part significative de familles défavorisées ».

On constate que les EAJE répondant que leur quartier accueille une part significative de personnes travaillant avec des horaires atypiques répondent pour plus de la moitié d'entre eux (22 établissements sur 42), que leur quartier accueille également une part significative de personnes qualifiées. L'association « horaires atypiques » et « contrats précaires » ou « familles défavorisées » est moins systématique (43 %).

Tableau - Répartition des réponses aux différents items : « Pour cerner la spécificité de votre quartier, diriez-vous qu'il accueille... » (Question 22)

<i>Nombre de réponses « Oui »</i>	<b>familles défavorisées</b>	<b>familles monoparentales</b>	<b>familles nombreuses</b>	<b>d'habitat à loyer modéré (HLM)</b>	<b>personnes en situation d'emploi précaire</b>	<b>personnes en situation de chômage</b>	<b>personnes étrangères ou d'origine étrangère</b>	<b>personnes travaillant avec des horaires atypiques</b>	<b>personnes à haut niveau de qualification</b>
<b>Une part significative de familles défavorisées</b>	62								
<b>Une part significative de familles monoparentales</b>	45	66							
<b>Une part significative de familles nombreuses</b>	22	24	30						
<b>Une part significative d'habitat à loyer modéré (HLM)</b>	37	36	18	44					
<b>Une part significative de personnes en situation d'emploi précaire</b>	54	51	22	39	63				
<b>Une part significative de personnes en situation de chômage</b>	53	48	21	38	56	60			
<b>Une part significative de personnes étrangères ou d'origine étrangère</b>	41	42	22	38	44	42	55		
<b>Une part significative de personnes travaillant avec des horaires atypiques</b>	18	19	9	14	18	16	18	42	
<b>Une part significative de personnes à haut niveau de qualification</b>	17	21	13	9	16	12	14	22	66

Clef de lecture - 62 EAJE n'ont répondu « oui » qu'à l'item « Une part significative de familles défavorisées » ; 45 EAJE ont répondu « oui » à la fois aux items « Une part significative de familles défavorisées » et « Une part significative de familles monoparentales »

## 12 – Appréciation du quartier, mission d'accueil et accueil des publics atypiques

Comme nous en avons fait l'hypothèse, l'appréciation qui est faite de la situation du quartier d'implantation semble corrélée à la mission d'accueil de l'établissement telle que formulée par l'enquête. Ainsi, parmi les EAJE qui considèrent que leur quartier accueille une part significative de personnes à haut niveau de qualification, un tiers explique que leur établissement a vocation à permettre aux parents de travailler (soit 9 points de plus que la moyenne).

Les établissements répondant que les familles monoparentales sont très présentes sur leur quartier, sont 23 % à indiquer que leur établissement a vocation à accueillir les publics qui en ont le plus besoin (soit 13 points de plus que la moyenne).

Les établissements qui estiment que leur quartier accueille une part significative de familles défavorisées sont 26 % (contre 15 % en moyenne), à se donner comme mission d'accueil, l'accueil de tous les publics, dans une logique volontariste de mixité.

Enfin, seuls 10 % des établissements implantés dans un quartier où le taux de chômage est, d'après l'enquête, significatif, considèrent que la mission première de leur EAJE est de permettre aux parents de travailler.

Les missions que les EAJE se donnent semblent donc être liées à l'analyse qu'ils font du contexte dans lequel ils interviennent, même si le rapport de causalité n'est pas évident<sup>386</sup>.

---

<sup>386</sup> Nous ne pouvons ici parler que de « corrélation » : dans certains cas, il est possible que le contexte ait favorisé le développement d'une logique d'accueil spécifique, pour répondre aux besoins identifiés ; dans d'autres, les EAJE ayant une conception tranchée de leur mission d'accueil peuvent avoir tendance à accueillir un certain profil de public, ce qui inciterait l'enquête à estimer que sa part dans la population est « significative ».

## Tableau - Appréciation du quartier et mission d'accueil

*Malgré la difficulté de l'exercice, pourriez-vous dire quelle est selon vous la mission d'accueil la plus importante de votre établissement – Question 77*

<i>Établissements ayant répondu que leur quartier accueille...</i>	<b>Accueillir tous types de publics dans une logique volontariste de mixité</b>	<b>Je ne peux pas choisir</b>	<b>Permettre aux parents de travailler</b>	<b>Autres (précisez)</b>
<b>Une part significative de personnes à haut niveau de qualification</b>	13 %	13 %	33 %	28 %
<b>Une part significative de personnes travaillant avec des horaires atypiques</b>	16 %	11 %	18 %	39 %
<b>Une part significative de familles monoparentales</b>	17 %	11 %	12 %	37 %
<b>Une part significative de personnes en situation de chômage</b>	22 %	14 %	10 %	39 %
<b>Une part significative de familles défavorisées</b>	26 %	13 %	11 %	31 %
<b>Total des établissements</b>	15 %	14 %	24 %	36 %

On remarque également que l'appréciation du quartier par les directrices des EAJE semble corrélée à l'accueil des publics spécifiques. Ainsi, les EAJE qui accueillent des familles monoparentales répondent plus fréquemment que leur quartier accueille « une part non négligeable de familles monoparentales ». Il en est de même pour les autres publics. Notons que ce sont les EAJE qui disent accueillir des enfants de parents engagés dans un parcours d'insertion ou de familles en grandes difficultés qui ont le plus fréquemment répondu que leur quartier accueille une part significative de familles monoparentales.



**Tableau - Appréciation du quartier et accueil des publics « atypiques »**

<i>Établissements ayant répondu que leur quartier accueille...</i>	Total des EAJE	EAJE accueillant des familles monoparentales	EAJE accueillant des enfants de familles en difficultés	EAJE accueillant des enfants de parents engagés dans un parcours d'insertion	EAJE accueillant des enfants de parents ayant des horaires atypiques	EAJE accueillant des enfants en situation de handicap
<b>Une part significative de familles monoparentales</b>	33 %	<b>38 %</b>	46 %	50 %	38 %	37 %
<b>Une part significative de familles défavorisées</b>	31 %	33 %	<b>39 %</b>	45 %	42 %	40 %
<b>Une part significative de personnes en situation de chômage</b>	31 %	33 %	39 %	<b>44 %</b>	33 %	34 %
<b>Une part significative de personnes travaillant avec des horaires atypiques</b>	21 %	19 %	21 %	22 %	<b>45 %</b>	30 %

## 2 – La taille des établissements enquêtés : un facteur limitant ?

La taille de l'EAJE est une question jugée indispensable, dans la mesure où elle peut influencer sur les modalités d'organisation de l'accueil.

### 21 – Le nombre de places agréées

En moyenne, les établissements enquêtés disposent de 31 places agréées (agrément pour l'accueil d'enfants âgés de 0 à 5 ans). Cependant, la taille des établissements varie de 0 à 120 places agréées en fonction notamment du type de structure et de la réglementation qui s'applique. Les crèches collectives et crèches familiales ont tendance à avoir un plus grand nombre de places agréées que les multi-accueils, halte-garderie ou crèches parentales – ce qui est lié, entre autres, à la réglementation<sup>387</sup>.

Néanmoins, certains types d'établissements peuvent afficher une hétérogénéité de situations, particulièrement s'agissant des crèches familiales (on constate un écart type de 32 places), sachant que ces « crèches » peuvent avoir jusqu'à 150 places agréées. Les haltes garderies et crèches parentales sont les établissements pour lesquels les variations sont les plus faibles (écart moyen de respectivement 8 et 1 places).

<sup>387</sup> Pour l'accueil collectif, chaque unité d'accueil ne doit pas dépasser 60 places. Pour la gestion parentale, pas plus de 20 places (possibilité de déroger à 25 places sur autorisation). En outre, un accueil familial ne doit pas excéder 150 places, et un établissement multi accueil assurant à la fois accueil collectif et familial peut avoir une capacité globale supérieure à 100 places

**Tableau - Nombre moyen de places agréées par type d'EAJE**

	CRECO	CREFA	CREPA	HGARD	MULTI	Total général
<b>Nombre moyen de places agréées (agrément 0 à 5 ans)</b>	47	54	16	20	28	31
<b>Écart type</b>	19	32	1	8	13	19

## 22 – Le nombre d'enfants inscrits

*Figure Répartition des EAJE selon le nombre d'enfants inscrits<sup>388</sup>*

On constate que dans la plupart des établissements de l'échantillon (67 établissements sur 201), le nombre d'enfants inscrits est compris entre 31 et 50. Dans 44 EAJE, ce nombre est compris entre 51 et 70. 42 EAJE (soit 21 % de l'échantillon) comptent moins de 31 enfants inscrits.

Le nombre d'enfants inscrits est, pour la plupart des établissements et sans surprise, supérieur au nombre de places agréées. Ainsi, si 21 % des EAJE ont moins de 31 enfants inscrits, 133 établissements (soit 66 % des EAJE) disposent de moins de 31 places agréées.

Le ratio nombre d'enfants inscrits / nombre de places agréées est, sur l'ensemble de l'échantillon, en moyenne égal à 2,1. Il y a donc en moyenne 2 fois plus d'enfants inscrits que de places agréées.

Ce ratio varie très sensiblement selon le type d'établissement. Ainsi, il est supérieur pour les haltes garderies et les multi-accueil, qui fonctionnent en général sur de plus petits contrats que les crèches collectives par exemple. Les enfants accueillis sont donc plus nombreux, mais sont accueillis sur des temps plus courts. Pour les crèches familiales, il apparaît que les situations sont très diverses (ratios qui varient de 0 à 13,7). Plusieurs situations peuvent exister :

- ↳ Le nombre de places agréées est très élevé (jusqu'à 4 agréments par assistante maternelle) par rapport à la demande d'accueil d'une part et aux souhaits d'accueil de l'assistante maternelle (qui peut préférer n'accueillir que deux jeunes enfants au lieu de 4 sur du plein temps). Si bien que le nombre d'enfants inscrits peut être inférieur au nombre de places agréées.
- ↳ La crèche familiale propose des contrats flexibles, en articulation avec d'autres « modes de garde » (exemple : accueil sur des temps périscolaires) si bien que les contrats d'accueil sont de « petits contrats » : le nombre d'enfants inscrits peut ainsi aisément être supérieur au nombre de places agréées<sup>389</sup>.

<sup>388</sup> 198 répondants

<sup>389</sup> On remarque que c'est possiblement la situation d'un certain nombre d'entre elles, qui accueillent tendanciellement davantage de publics atypiques (familles aux horaires atypiques, parents engagés dans un parcours d'insertion) - (voir ci-dessus)

**Tableau - Nombre d'enfants inscrits par rapport au nombre de places agréées par type d'EAJE**

<i>Ratio nombre d'enfants inscrits / nombre de places agréées</i>	<b>Valeur maximale</b>	<b>Valeur minimale</b>	<b>Moyenne</b>
<b>CRECO</b>	3,9	1,0	1,4
<b>CREFA</b>	13,7	0,0	1,7
<b>CREPA</b>	1,4	1,0	1,1
<b>HGARD</b>	9,6	0,5	3,3
<b>MULTI</b>	10,7	0,0	2,1
<b>Total général</b>	<b>13,7</b>	<b>0,0</b>	<b>2,1</b>

Par ailleurs, le ratio nombre d'enfants inscrits sur nombre de places agréées varie relativement peu selon le statut juridique du gestionnaire de l'EAJE. Ainsi, il est en moyenne plus élevé pour les structures gérées par une collectivité ou un CCAS, pour lesquelles on constate également une plus grande diversité de situations. Les différences observées avec les structures à gestion privée peuvent s'expliquer par le nombre plus réduit de ces établissements dans l'échantillon (7 EAJE).

**Tableau - Nombre d'enfants inscrits par rapport au nombre de places agréées selon le statut juridique du gestionnaire**

<i>Ratio nombre d'enfants inscrits / nombre de places agréées</i>	<b>Valeur maximale</b>	<b>Valeur minimale</b>	<b>Moyenne</b>
<b>ASSOC</b>	9,6	0,0	2,0
<b>CCAS</b>	10,7	0,0	2,5
<b>COLOC</b>	13,7	0,0	2,2
<b>PRIVE</b>	1,6	1,1	1,3
<b>Total général</b>	<b>13,7</b>	<b>0,0</b>	<b>2,1</b>

### 23 – Les sections d'âges davantage présentes dans les plus grands établissements

Il existe des classes d'âges dans la moitié des EAJE enquêtés (102 EAJE). On remarque que selon le type d'établissement, les réponses à cette question varient. Ainsi, alors que seulement 3 crèches familiales et 3 crèches parentales (sur respectivement 15 et 5) disposent de classes d'âges (ce qui s'explique notamment par leur mode de fonctionnement), c'est le cas de 26 % des crèches collectives et de 61 % des multi-accueil.

Sans surprise, plus les établissements accueillent un nombre élevé d'enfants, plus ils ont tendance à avoir des sections d'âges. Ainsi, les EAJE qui ont des sections d'âges disposent en moyenne d'un plus grand nombre de places agréées (37 contre 25 places).

## Le sexe des enfants accueillis

La question « *Tenez-vous compte du sexe des enfants pour l'attribution des places* » a dérouté la plupart des directeurs d'établissements, qui n'en ont pas saisi le fondement. Pourtant, un certain nombre d'études se sont penchées sur la question des différences de genre en matière de maturité et de sociabilité dès le plus jeune âge – différences fondées soit sur des constats tirés de l'observation, soit sur l'appréciation d'acteurs pouvant avoir des regards stéréotypés sur les comportements des enfants et leur appréciation selon qu'il s'agit d'une fille ou d'un garçon. Les garçons tendraient à être vus comme moins matures ou moins « pro-sociaux » que les filles, pouvant donc influencer les logiques d'accueil<sup>390</sup>.

**Seuls 9 établissements tiennent compte du sexe des enfants pour l'attribution des places.** Parmi ces 9 établissements, 8 ont répondu qu'ils en tenaient compte « par souci de répartition paritaire », et un par « souci d'adaptation aux besoins des filles et des garçons, différenciés selon leur âge ». On n'observe pas de différence flagrante selon le type d'établissement : parmi les EAJE qui tiennent compte du sexe de l'enfant pour attribuer une place, 3 sont des crèches collectives, 3 des multi-accueil, 2 des crèches parentales et 1 crèche familiale.

### **On n'observe pas de récurrence dans la répartition filles / garçons au sein des établissements.**

Parmi les EAJE qui ne disposent pas de classes d'âges (soit 45 EAJE ayant indiqué le nombre de filles et de garçons inscrits), la part des filles parmi les enfants accueillis varie de 23 % à 68 %. Sur ces 45 EAJE, 24 ont une répartition paritaire (la part des filles est comprise entre 45 % et 55 %), 8 accueillent davantage de filles (la part des filles est supérieure à 55 %) et 15 accueillent davantage des garçons (la part des filles est inférieure à 45 %). On remarque que les établissements paritaires ont en moyenne un plus grand nombre d'enfants inscrits que les autres EAJE. Ainsi, les 24 EAJE accueillant quasiment autant de filles que de garçons comptent en moyenne 69 enfants inscrits contre 45 enfants inscrits en moyenne dans les EAJE accueillant davantage de garçons et 34 enfants dans les EAJE accueillant plus de filles.

Pour les EAJE qui disposent de classes d'âges, les situations sont très variées et ne permettent pas d'établir de constats généraux : les filles ne sont pas toujours plus nombreuses en 1<sup>ère</sup> section, ni en 2<sup>e</sup> section.

## 24 – La taille des établissements et l'accueil des publics atypiques

Il apparaît que la taille des établissements joue un rôle dans l'accueil des publics atypiques : les EAJE disposant de moins de 20 places agréées accueillent moins fréquemment les publics « atypiques », ce qui peut s'expliquer soit par le fait que les plus petits établissements disposeraient de trop peu de moyens matériels et humains et seraient moins en capacité d'accueillir ces publics<sup>391</sup>, ou bien, et de manière plus plausible, par un « effet statistique » : les plus grands EAJE ayant plus de chances d'accueillir un public plus diversifié.

<sup>390</sup> Voir par exemple EISENBERG, Nancy, FABES, Richard A.– « Prosocial development », dans Eisenberg (N.), *Handbook of child psychology : Social, emotional, and personality development* (vol. 3), New York, John Wiley, 1998, pages 707-778

<sup>391</sup> Ce qui expliquerait la relation non linéaire entre taille de l'EAJE et accueil des publics atypiques. Ainsi, la petite taille de certains EAJE serait un « frein » à l'accueil de ces publics, qui serait facilité passé un certain « seuil »

On constate ainsi une différence en ce qui concerne l'accueil de publics atypiques entre les EAJE qui disposent de moins de 20 places agréées, et ceux qui en ont plus de 20. Cela peut, en ce qui concerne les enfants de parents engagés dans un parcours d'insertion, être lié à l'obligation réglementaire définie par l'article D214-7 du Code de l'action sociale et des familles.

Tableau - Taille des EAJE et accueil des publics atypiques

	Part des EAJE accueillant...				
Nombre de places agréées	<i>Des enfants de familles monoparentales</i>	<i>Des enfants de parents aux horaires atypiques</i>	<i>Des enfants en situation de handicap</i>	<i>Des enfants de parents engagés dans un parcours d'insertion</i>	<i>Des enfants de familles en situation de grandes difficultés sociales et économiques</i>
<b>0 à 20</b>	68 %	29 %	40 %	45 %	54 %
<b>21 à 50</b>	80 %	38 %	48 %	56 %	58 %
<b>51 et plus</b>	79 %	24 %	48 %	59 %	48 %

	Nombre d'EAJE accueillant...				
Nombre de places agréées	<i>Des enfants de familles monoparentales</i>	<i>Des enfants de parents aux horaires atypiques</i>	<i>Des enfants en situation de handicap</i>	<i>Des enfants de parents engagés dans un parcours d'insertion</i>	<i>Des enfants de familles en situation de grandes difficultés sociales et économiques</i>
<b>0 à 20</b>	57	24	34	38	45
<b>21 à 50</b>	70	33	42	49	51
<b>51 et plus</b>	23	7	14	17	14

### 3 – Les types d'accueil proposés et les contrats d'accueil

#### 31 – Accueil régulier, accueil occasionnel et accueil d'urgence : la quasi-totalité des EAJE pratique l'accueil régulier

Tableau - Types d'accueil proposés selon le type d'EAJE

	Accueil régulier	Accueil occasionnel	Accueil d'urgence
CRECO	100 %	84 %	68 %
CREFA	100 %	47 %	73 %
CREPA	100 %	40 %	60 %
HGARD	76 %	97 %	76 %
MULTI	100 %	98 %	89 %
Total général	97 %	90 %	82 %

#### Accueil régulier, accueil occasionnel, et accueil d'urgence tels que définis suite au décret du 1<sup>er</sup> août 2000 (lettre circulaire CNAF 2011-105)

Depuis le décret du 1<sup>er</sup> août 2000 (décret n°2000-762), un travail de précision a été réalisé par la CNAF. Dans sa lettre circulaire 2011-105, relative à la PSU, les trois régimes d'accueil que peuvent pratiquer les EAJE sont les suivants :

- « L'accueil est régulier lorsque les besoins sont connus à l'avance, et sont récurrents »,
- « L'accueil est occasionnel lorsque les besoins sont connus à l'avance, sont ponctuels et ne sont pas récurrents »,
- « L'accueil est exceptionnel ou d'urgence lorsque les besoins des familles ne peuvent pas être anticipés ».

#### 311 - La prépondérance de l'accueil régulier

194 EAJE pratiquent l'accueil régulier (soit 96,5 % des EAJE), 181 l'accueil occasionnel (soit 90,0 % des EAJE) et 165 l'accueil d'urgence (soit 82,1 %).

Seuls 7 établissements – des haltes garderies – ne pratiquent pas d'accueil régulier.

### 312 - La pratique de l'accueil occasionnel : souvent combinée à l'accueil régulier

Sur les 181 établissements pratiquant l'accueil occasionnel, seuls 165 établissements l'ont mentionné comme étant un type d'accueil proposé par l'établissement lorsque la question leur a été posée, bien qu'il soit pratiqué ponctuellement. En effet, c'est au cours de la discussion et du déroulé du questionnaire, que l'enquêté a précisé la distinction opérée (par exemple dans les modalités d'attribution des places) entre « accueil régulier » ou « accueil occasionnel ». Ainsi, il est apparu que pour certains établissements, la distinction entre accueil régulier et accueil occasionnel n'est pas clairement établie. Cela peut expliquer certaines variations dans les résultats aux questions relatives à ce type d'accueil.

174 établissements (soit 87 %) pratiquent à la fois de l'accueil régulier et de l'accueil occasionnel, et 134 établissements (soit 67 %) pratiquent les 3 accueils. Sur ces 134 établissements 91 sont des multi-accueils (soit 68 %).

#### Les différentes conceptions de ce qu'est l'accueil occasionnel

Si, dans la CNAF défini l'accueil occasionnel comme répondant à des besoins connus d'avance, ponctuels et non récurrents, dans la pratique, cet accueil revêt différentes acceptions. **La plupart des EAJE enquêtés définissent ce qu'est l'accueil occasionnel par opposition à l'accueil régulier en s'appuyant sur trois critères majeurs de différenciation.** Pour une majorité d'EAJE, la définition de l'occasionnel s'appuie sur un critère de *récence* : l'accueil régulier est l'accueil qui a lieu à une « fréquence récurrente » ; à l'inverse l'accueil occasionnel n'est que ponctuel. D'autres établissements définissent le régulier en s'appuyant sur un critère de *contractualisation* : l'accueil régulier est contractualisé ; l'occasionnel étant, à l'inverse, non contractualisé. Enfin, certains EAJE distinguent l'accueil occasionnel du régulier par un critère de *durée de l'accueil* : l'accueil régulier correspondant à une certaine durée / temps d'accueil et inversement (exemple : l'accueil occasionnel fait référence à une durée d'accueil inférieure à 30 heures par mois...).

La combinaison accueil régulier et accueil occasionnel est plus fréquente pour les haltes-garderies et multi-accueils.

Les haltes-garderies et multi-accueil, qui ont vocation à proposer de l'accueil occasionnel, sont respectivement 97 % et 98 % à pratiquer ce type d'accueil tandis que 47 % des crèches familiales et 40 % des crèches parentales disent proposer de l'accueil occasionnel. 84 % des crèches collectives pratiquent, en plus de l'accueil régulier, de l'accueil occasionnel.

### 313 - L'accueil d'urgence, pratiqué par 82 % des EAJE

Si la définition de ce qu'est l'accueil d'urgence semble pouvoir varier<sup>392</sup>, à la question « *Proposez-vous de l'accueil d'urgence ?* », la plupart des établissements n'ont pas été déstabilisés, contrairement à la question relative à l'accueil occasionnel.

<sup>392</sup> L'analyse qualitative identifie deux grandes définitions de ce qu'est l'urgence : les « urgences ordinaires » et les « urgences sociales ». Les premières correspondent à la « réalisation d'événements familiaux (hospitalisations, rupture soudaine du mode de garde, mutations) », les secondes recouvrent les orientations par les services médico-sociaux (page 33 du rapport de synthèse)



Ainsi, 165 EAJE (soit 82 % des établissements) disent pratiquer de l'accueil d'urgence. Sur les 165 EAJE pratiquant ce type d'accueil, 108 sont des multi-accueils. Plus précisément, 89 % des multi-accueils de l'échantillon proposent ce type d'accueil, contre 76 % des haltes garderies. 21 crèches collectives disent également pratiquer ce type d'accueil, soit 68 % des crèches collectives. On relève que près de 3 crèches familiales sur 4 et 3 crèches parentales sur 5 soit respectivement 11 et 3 EAJE pratiquent l'accueil d'urgence.

## 32 – Les places réservées à l'accueil régulier et à l'accueil occasionnel

**Tableau - Places réservées à l'accueil régulier et à l'accueil occasionnel selon le type d'EAJE**

	CRECO	CREFA	CREPA	HGARD	MULTI	Total général
<b>Nombre moyen de places réservées pour l'accueil régulier</b>	48	47	16	17	23	<b>29</b>
<b>Nombre moyen de places réservées pour l'accueil occasionnel</b>	0	13	0	10	7	<b>8</b>
<b>Nombre moyen de places (agrément 0 à 5 ans)</b>	47	54	16	20	28	<b>31</b>

En moyenne, et sur l'ensemble des établissements, 29 places sont réservées à l'accueil régulier et 8 places le sont pour l'accueil occasionnel (pour en moyenne 31 places agréées).

Cependant, selon les types d'EAJE, trois logiques apparaissent :

- ❶ Une priorité donnée à l'accueil régulier : les crèches collectives et les crèches parentales,
- ❷ Une place importante donnée à l'accueil occasionnel : les crèches familiales et les haltes-garderies,
- ❸ Quelques places réservées à un accueil occasionnel à la marge : les multi-accueils.

Les crèches collectives réservent la quasi-totalité de leurs places à l'accueil régulier : la plupart des crèches collectives ne réservent pas de places d'accueil occasionnel, répondant à la logique « occasionnelle libre » identifiée par l'étude qualitative<sup>393</sup>, l'occasionnel étant utilisé comme une « variable d'ajustement du taux d'occupation ». C'est également le cas des crèches parentales.

Les crèches familiales et haltes-garderies réservent quant à elles, en moyenne, davantage de places à l'accueil occasionnel (13 places) que les autres types de structures – correspondant alors davantage à la logique occasionnelle « contractuelle », voire « stabilisée », identifiée dans l'analyse qualitative.

Si la quasi-totalité des multi-accueils proposent de l'accueil occasionnel, ils offrent en moyenne trois fois moins de places en occasionnel qu'en régulier, ce qui était déjà observé dans l'étude qualitative<sup>394</sup>.

<sup>393</sup> Voir page 33 du rapport final de synthèse

<sup>394</sup> Pour 3 multi-accueils, l'accueil occasionnel est contractualisé et vient s'intercaler autour des accueils réguliers, à quasi-temps plein, dont l'attribution bénéficie d'une certaine primauté. Les autres équipements, « sous une qualification de multi-accueil, conservent un fonctionnement de crèche collective, au bénéfice quasi-exclusif de l'accueil régulier, l'accueil occasionnel non contractuel est généralement très marginal » (page 33 du rapport de synthèse)

Ainsi, l'accueil occasionnel se pratique essentiellement à la marge, en complément de l'accueil régulier, même si des différences selon le type d'activité existent. Comme nous l'avons vu, si la plupart des établissements pratiquent à la fois de l'accueil régulier et de l'accueil occasionnel, ils ne sont que 7 établissements (soit 3,5 %) (des haltes-garderies) à pratiquer uniquement de l'accueil occasionnel.

Pourtant l'accueil occasionnel semble être une solution d'accueil pouvant répondre aux besoins à la fois :

- Des parents non-actifs, ayant des besoins ponctuels de mode de garde,
- Des enfants en situation de handicap, les enfants « occupant très rarement une place régulière et à temps d'accueil conséquent », en raison notamment de leur rythme de vie<sup>395</sup>.

Ces résultats vont dans le sens de l'étude réalisée en 2010 par la DREES (Micheau, Molière, Ohnheiser, et Chazal 2010) : « presque tous les établissements visités se définissent comme fonctionnant en multi-accueil mais précisent pour une grande partie d'entre eux que leur orientation préférentielle reste le mono-accueil, c'est-à-dire l'accueil régulier d'enfants à temps plein. » Les auteurs commentaient alors « l'accueil occasionnel ou à temps partiel, qui pourrait constituer une partie de solution quant au manque de places de garde collective d'enfants, reste donc une variable d'ajustement du mono-accueil. Ainsi, le développement du multi-accueil ne veut pas dire que les structures se mettent à développer l'accueil à la carte. »

### 33 - Les types de contrats proposés<sup>396</sup>

La quasi-totalité des EAJE répondants (98 %) pratiquent **l'accueil régulier** sous la forme d'un contrat écrit. Seul 1 établissement contractualise l'accueil sous forme orale, et 2 EAJE pratiquent l'accueil régulier sans contrat. Dans les trois cas, il s'agit de structures *multi-accueil*.

En ce qui concerne **l'accueil occasionnel**, les situations sont plus variées. 56 % des EAJE répondants pratiquent l'accueil occasionnel formalisé via un contrat écrit ; 8 % via un contrat oral et 36 % sans contrat. À ce niveau, les multi-accueils se distinguent des haltes-garderies : ils sont beaucoup moins nombreux à pratiquer l'accueil occasionnel sans contrat. 58 % des multi-accueils pratiquent en effet l'accueil occasionnel sous forme contractualisée (contrat écrit). Il est possible qu'au sein de ces structures, qui proposent pour la plupart à la fois de l'accueil régulier et de l'accueil occasionnel, les contrats d'accueil pour les enfants inscrits en accueil régulier prévoient également des possibilités d'accueil en occasionnel.

---

<sup>395</sup> Voir page 43 du rapport de synthèse

<sup>396</sup> Sur les 194 EAJE qui ont dit faire de l'accueil régulier, 3 n'ont pas précisé le type de contrat. Sur les 181 EAJE qui ont dit faire de l'accueil régulier, 27 n'ont pas précisé le type de contrat

**Tableau - Les modalités de mise en œuvre de l'accueil occasionnel (Question 16)**

	Établissements pratiquant l'accueil occasionnel avec contrat		Établissements pratiquant l'accueil occasionnel sans contrat		Total EAJE Répondants
	Nombre	Part dans l'ensemble des EAJE répondants	Nombre	Part dans l'ensemble des EAJE répondants	
Crèche collective	8	47%	7	41 %	17
Crèche familiale	3	Non significatif	1	Non significatif	4
Crèche parentale	1	Non significatif	0	Non significatif	1
Halte-garderie	7	41 %	7	41 %	17
Multi-accueil	67	58 %	41	36 %	115
<b>Total</b>	<b>86</b>	<b>56 %</b>	<b>56</b>	<b>36 %</b>	<b>154</b>

D'autre part les EAJE répondants et pratiquant l'accueil régulier sont 72 % à accueillir les enfants de manière fixe sur l'année. La tendance est inverse pour l'accueil occasionnel (29 %). Il est d'ailleurs étonnant qu'un tiers des EAJE pratique l'accueil occasionnel de manière fixe sur l'année : comme nous l'avons vu ci-dessus, la définition de l'accueil occasionnel variant d'un établissement à l'autre, ces 30 % couvrent peut-être les accueils faisant référence à de petits contrats (un nombre réduit d'heures, mais un accueil régulier sur l'année).

Un tiers des EAJE répondant propose de l'accueil régulier à planning changeant contre 39 % des établissements dans le cas d'accueils occasionnels. Enfin, une part plus réduite d'établissements définit un minimum ou un maximum d'heures pour l'accueil régulier (26 %) et pour l'accueil occasionnel (18 %) – ce qui correspondrait aux EAJE différenciant l'accueil régulier de l'accueil occasionnel en fonction de la durée et du temps d'accueil définis dans le contrat. On ne constate pas de différences significatives en fonction du type de structure.

### 34 - Les possibilités de réservation des places d'accueil occasionnel

Dans 74 % des cas (133 établissements), les parents peuvent réserver une place en accueil occasionnel à l'avance. On constate d'importantes disparités selon les EAJE : ainsi, c'est le cas de 9 haltes-garderies sur 10, contre 3 multi-accueils sur 4 et 1 crèche collective sur 2.

Dans près de deux tiers des cas, les équipements précisent à partir de quand les parents peuvent réserver une place. Certains établissements autorisent la réservation à partir d'une semaine avant l'accueil (41 réponses sur 151) ou 15 jours à l'avance ou plus (32 réponses sur 151). Cependant, un tiers des EAJE ont répondu que la réservation se fait « au cas par cas », (44 réponses sur 151<sup>397</sup>), ce qui va dans le sens d'une flexibilité par rapport aux besoins des parents – un des objectifs de la mise en place de la PSU.

<sup>397</sup> Les 133 EAJE permettant aux parents de réserver la place d'accueil occasionnel à l'avance ont répondu à la question ; certains ont donné plusieurs réponses, d'où le nombre plus important de réponses que d'EAJE répondant. Ainsi, 10 EAJE ont répondu que la réservation pouvait se faire à partir d'un certain moment, et qu'elle pouvait également se faire « au cas par cas »

Nous sommes ainsi devant un paradoxe, déjà présent en filigrane dans l'étude qualitative. En effet, alors que l'accueil occasionnel – tel qu'il est défini par les EAJE en fonction des critères de fréquence, de temps d'accueil et de contractualisation – devrait permettre de répondre à des demandes d'accueil ponctuelles voire non prévisibles, les réponses aux demandes d'accueil occasionnel « libre » semblent poser tellement de difficultés<sup>398</sup>, que la plupart des EAJE cherchent à l'anticiper le plus possible. Dans l'analyse qualitative (page 32), il est ainsi précisé que « seules deux structures définissent véritablement l'accueil occasionnel comme 'ponctuel et non prévisible' [...] « l'accueil occasionnel est compliqué pour tout le monde, pour l'équipe, pour l'enfant, pour les parents ». Certains EAJE justifient par ailleurs ce besoin d'anticipation par la « préférence spontanée des familles pour la régularité [...] En dehors des besoins rares liés aux accidents de la vie, l'accueil occasionnel non prévisible est présenté comme en décalage avec les attentes parentales, sauf pour quelques publics très spécifiques »<sup>399</sup>.

Cela supposerait alors que la pratique de l'occasionnel non prévisible favoriserait l'accueil des publics « atypiques », en répondant à des besoins d'accueil particuliers, comme ceux liés aux démarches d'insertion. C'est effectivement ce qui semble ressortir de l'enquête : les 48 établissements pour lesquels l'accueil occasionnel n'est pas réservable selon disponibilités ont tendance à davantage accueillir des enfants de parents engagés dans un parcours d'insertion (63 % des EAJE pour lesquels l'accueil occasionnel n'est pas réservable accueillent des enfants de parents engagés dans un parcours d'insertion, contre 48 % des EAJE pour lesquels les places d'accueil occasionnel sont réservables). Ces établissements dédient peut-être ainsi un certain nombre de places à ces publics.

---

<sup>398</sup> Difficultés liées à la gestion quotidienne de l'accueil (voir page 32 du rapport de synthèse de l'analyse qualitative)

<sup>399</sup> Voir page 32 du rapport d'analyse qualitative

**Tableau - Réservation de l'accueil occasionnel et accueil des publics « atypiques »**

	<i>Parmi les enfants que vous accueillez actuellement, y-a-t-il...</i>					<b>Total</b>
	Des enfants de familles monoparentales	Des enfants de parents aux horaires atypiques	Des enfants en situation de handicap	Des enfants de parents engagés dans un parcours d'insertion	Des enfants de familles en situation de grandes difficultés sociales et économiques	
<b><i>Si vous pratiquez l'accueil occasionnel est-il réservable selon disponibilités ?</i></b>						
Oui	99	42	63	64	74	133
<i>Part</i>	<i>74 %</i>	<i>32 %</i>	<i>47 %</i>	<i>48 %</i>	<i>56 %</i>	<i>100 %</i>
Non	38	18	20	30	27	48
<i>Part</i>	<i>79 %</i>	<i>38 %</i>	<i>42 %</i>	<i>63 %</i>	<i>56 %</i>	<i>100 %</i>

Inversement, la réservation de l'accueil occasionnel tendrait à favoriser l'accueil des publics « typiques » - logique renforcée dans certains établissements par la prise en compte du critère d'ancienneté de la demande pour l'attribution des places. Sur les 11 établissements qui permettent aux parents de déposer leur demande d'accueil occasionnel plus de 3 mois avant l'accueil, 9 tiennent compte de l'ancienneté de la demande pour attribuer une place, ce qui tendrait à défavoriser les parents aux emplois du temps plus flexibles, qui ne peuvent pas nécessairement anticiper leur besoin de garde au-delà de quelques semaines voire de quelques jours.

## 1 – La demande d’accueil : retrait et dépôt du dossier d’inscription

### 11 – Le lieu de dépôt du dossier : la direction de l’établissement pour 70 % des EAJE

**Figure A qui les familles doivent-elles remettre leur dossier d’inscription ? (Question 24)**

	Au même endroit que celui où elles ont retiré le dossier	A la direction de l’EAJE	A la mairie	Au RAM (Relais d’Assistants Maternelles)	Autres (précisez)
<b>ASSOC</b>	13	56	6		3
<b>CCAS</b>	3	13	2	1	1
<b>COLOC</b>	8	68	37	1	6
<b>PRIVE</b>	1	5			
<b>Total général</b>	<b>25</b>	<b>142</b>	<b>45</b>	<b>2</b>	<b>10</b>

Pour la majorité des établissements (142), le dossier d’inscription doit être remis à la direction de l’EAJE. Pour 45 c’est à la mairie que le dossier doit être remis. Sur ces 45 établissements, 37 sont gérés par une collectivité et 2 par un CCAS. Pour certains EAJE, le dossier peut être remis à différents endroits, par exemple selon qu’il s’agisse d’une place d’accueil régulier ou occasionnel (d’où un nombre de réponses dépassant les 201).

Sans surprise, on constate quelques différences selon le gestionnaire de l’établissement : pour la grande majorité des structures associatives et privées, le dossier est à remettre à la direction de l’EAJE. Pour les structures gérées par une collectivité, les situations sont plus variables : 68 ont répondu que le dossier devait être remis à la direction de l’EAJE et 37 à la mairie et 8 EAJE aux deux. Ainsi, il semble que, même pour les structures gérées par une collectivité, et contrairement aux établissements de l’échantillon de l’analyse qualitative<sup>400</sup>, le souci d’harmonisation des modalités d’enregistrement de la demande ne se traduise concrètement que dans une minorité d’EAJE.

<sup>400</sup> Voir page 23 du rapport final de synthèse de l’analyse qualitative

## 12 – Le moment du dépôt du dossier

Pour la moitié des établissements, les parents peuvent déposer un dossier d'inscription sans que l'enfant ait un âge minimum<sup>401</sup>. Le reste des établissements se répartit équitablement entre les différentes propositions de réponses : pour 18 % des EAJE, le dossier peut être déposé à la naissance de l'enfant, pour 16,0 % des EAJE le dossier peut être déposé de 6 mois de grossesse à la naissance et pour 17,0 % de 3 à 6 mois de grossesse. Ces résultats contrastent avec ce qui était observé dans le cadre de l'analyse qualitative<sup>402</sup>.

Selon le type d'établissement, quelques différences sont constatées. On remarque par exemple que, pour que les parents puissent déposer un dossier, l'enfant doit être né pour 45 % des haltes-garderies, contre 16 % des crèches collectives ou 13 % des multi-accueils – qui pratiquent essentiellement de l'accueil régulier. Un tiers des crèches collectives autorisent un dépôt de dossier de 3 à 6 mois de grossesse. Enfin, alors que pour la moitié des EAJE, il n'y a pas de minimum d'âge pour déposer un dossier, c'est le cas pour quasiment toutes les crèches parentales (4 sur 5), et pour 53 % des crèches familiales et multi-accueil, 52 % des haltes-garderies et seulement 26 % des crèches collectives.

D'autre part, plus de la moitié des établissements qui prennent en compte l'ancienneté de la demande au moment de l'attribution d'une place, ne spécifie pas d'âge minimum de l'enfant pour le dépôt d'un dossier<sup>403</sup> (contre 43 % des établissements qui ne tiennent pas compte de l'ancienneté de la demande pour attribuer une place). Ainsi, les parents qui ont déposé une demande d'inscription le plus tôt (avant même la naissance de l'enfant) ont davantage de chances d'obtenir une place que les autres. On pourrait ainsi supposer que les parents qui anticipent le plus tôt leur besoin d'accueil (et tout ce que l'accueil en EAJE implique notamment en matière financière) sont aussi ceux qui occupent un emploi stable, avec des horaires fixes.

Pourtant, les EAJE qui tiennent compte de ce critère ne sont proportionnellement pas moins nombreux à accueillir des publics atypiques. Ils sont 53,4 % à accueillir des enfants de parents engagés dans un parcours d'insertion (contre 51,7 % en moyenne), 56,4 % des enfants issus de familles en difficultés (contre 54,7 %), 78,9 % des enfants de familles monoparentales (contre 74,6 %), et 31,6 % des enfants de parents aux horaires atypiques (contre 31,8 %).

## 13 – Les informations nécessaires au moment de la demande d'admission

Au moment de la demande d'admission, un certain nombre d'informations sur la famille de l'enfant est requis.

---

<sup>401</sup> Un établissement sur les 201 n'a pas répondu à la question car l'enquête ne gère pas l'attribution des places.

<sup>402</sup> L'analyse commentait : « les demandes sont recevables de façon assez homogène, à partir du 3ème ou du 6ème mois de grossesse » (page 23 du rapport de synthèse)

<sup>403</sup> Soit 70 établissements

**Figure - Quelles sont les informations sur la famille de l'enfant requises au moment de la demande d'admission ? (Question 25)**

Informations relatives à...	Nombre de réponses	Nombre d'établissements
<b>...la domiciliation de la famille</b>	<b>191</b>	<b>191</b>
<b>...le niveau de revenu de la famille</b>	<b>200</b>	<b>134</b>
Niveau de revenu	87	87
Quotient familial	113	113
<b>...le statut marital des parents</b>	<b>106</b>	<b>106</b>
<b>...la fratrie</b>	<b>247</b>	<b>139</b>
Nombre de frères et sœurs	139	139
Age des frères et sœurs	108	108
<b>...la catégorie socio-professionnelle des parents</b>	<b>113</b>	<b>113</b>
<b>...la situation d'emploi des parents</b>	<b>174</b>	<b>92</b>
En emploi	88	88
Emploi à temps partiel / temps plein	63	63
Horaires de travail	23	23
<b>Autres</b>	<b>89</b>	<b>89</b>
Le lieu de travail des parents	4	4
Le moyen de locomotion des parents	7	7
Autres	78	78

Clef de lecture : Sachant que les EAJE pouvaient donner plusieurs réponses, en totalité, les informations sur le « niveau de revenu de la famille » et le « quotient familial » ont été citées 200 fois, par 134 établissements différents.

191 EAJE demandent aux parents leur lieu de domicile, 139 des informations sur les frères et sœurs de l'enfant, 134 des informations sur le niveau de revenu de la famille, 106 des informations sur le statut marital des parents, 113 demandent la catégorie-socioprofessionnelle (CSP) des parents et 92 demandent des informations sur la situation d'emploi des parents, sachant que la CSP peut également donner une indication sur la situation d'emploi.

Au total, 135 EAJE demandent au moins une information sur la situation d'emploi des parents (en emploi, emploi à temps partiel/temps plein, horaires de travail ou CSP).

Nous avons donc :

- ⇒ 67 % des EAJE qui demandent aux parents, dès la demande d'admission, des informations sur leur niveau de revenu ;
- ⇒ 56 % des EAJE demandent la CSP des parents (ce qui peut également renseigner sur le niveau de vie de la famille ou la situation d'emploi) ;
- ⇒ 46 % des établissements demandent des informations sur la situation d'emploi des parents : 44 % des EAJE demandent si les parents ont un emploi, un tiers des EAJE demandent le type de contrat des parents (temps partiel ou temps plein), et 11 % des EAJE demandent des informations sur les horaires de travail des parents.



Parmi les EAJE qui s'intéressent à la situation d'emploi des parents, 67 EAJE demandent plusieurs informations différentes. 22 EAJE ne s'intéressent qu'à la question de savoir si les parents travaillent ou pas, et seulement 3 ne posent la question que des horaires.

Si, parmi les informations requises, certaines peuvent être nécessaires à l'EAJE par exemple pour proposer le tarif adapté au niveau de revenu des parents (selon le barème défini par la Caf), ou pour définir le contrat d'accueil (en fonction des horaires et contraintes professionnelles), d'autres n'apparaissent pas directement nécessaires à la décision d'attribution des places ou à l'accueil de l'enfant dans de bonnes conditions (exemple : la catégorie socioprofessionnelle des parents (CSP)).

Les informations requises ne sont en général que peu utilisées comme critère d'attribution. Il apparaît que parmi les 103 EAJE qui demandent la CSP des parents au moment de la demande d'admission, seuls 8 disent ensuite en tenir compte pour l'attribution d'une place, et 46 disent plus généralement tenir compte de la situation d'emploi des parents. De la même façon, sur les 134 EAJE qui demandent, au moment de la demande d'admission, des informations sur le niveau de revenu des parents, 13 disent ensuite en tenir compte et 33 disent prendre en compte la situation d'emploi des parents. L'écart est un peu moins grand en ce qui concerne la situation d'emploi des parents : sur les 88 EAJE qui demandent aux parents s'ils sont en emploi ou non, 47 disent tenir compte de la situation d'emploi des parents pour décider d'attribuer une place ; sur les 63 EAJE qui demandent si les parents travaillent à temps partiel, 29 prennent en compte ce critère.

De nombreux établissements ont souhaité mentionner d'autres informations requises au moment de la demande d'admission : la catégorie « autres » recouvre principalement des informations « pratiques » (coordonnées personnelles et professionnelles des parents et des personnes à contacter en cas d'urgence (9 réponses) ; autres personnes responsables et/ou autorisées à venir chercher l'enfant (10 réponses) ; assurances (7 réponses)) mais aussi des informations très spécifiques comme la date et le lieu de naissance des parents (1 réponse), si la famille parle une langue régionale (1 réponse), ou si la famille compte un membre en situation de handicap (1 réponse).

Quant aux informations sur l'enfant requises au moment de la demande d'admission, on constate qu'il s'agit des informations classiques, déjà repérées dans l'analyse qualitative. 186 EAJE demandent l'âge de l'enfant (soit 93 % des EAJE). De plus, alors que seulement 9 établissements tiennent compte du sexe de l'enfant pour attribuer une place, il s'agit d'une information demandée par 173 établissements (soit 86 % des EAJE). Enfin, 122 (soit 60 %) demandent des informations sur l'état de santé de l'enfant (carnet de santé ou allergies par exemple). Dans la catégorie « Autres » 3 établissements (deux multi-accueils et une halte-garderie) ont notamment cité « la capacité de l'enfant à vivre en collectivité ». Deux multi-accueils ont également cité les « préférences de jeu de l'enfant » et ses « habitudes ».

Pour 174 établissements, les horaires souhaités sont demandés au moment de l'inscription. 49 EAJE demandent aux parents le lieu d'accueil souhaité (c'est par exemple le cas si l'accueil se fait sur plusieurs lieux ou si les demandes d'admission dans plusieurs établissements sont centralisées).

139 EAJE demandent aux parents de préciser s'ils souhaitent un accueil régulier ou occasionnel, sachant que 174 établissements pratiquent les deux types d'accueil (ainsi seuls 80 % des EAJE pratiquant les deux types d'accueil ont répondu demander aux parents le type d'accueil souhaité au moment de l'inscription).

Ainsi, la plupart des EAJE demande aux parents, au moment de la demande d'admission, un grand nombre d'informations non seulement sur les souhaits d'accueil, mais aussi sur la famille et sur l'enfant. Pourtant, les enquêtés sont peu à utiliser ces informations comme critère d'attribution d'une place. Parmi les établissements enquêtés, les informations demandées sont plus diversifiées que celles identifiées dans le cadre de l'analyse qualitative<sup>404</sup> pouvant introduire facilement dans la demande, des « éléments singuliers relatifs aux difficultés rencontrées par les familles ». Même si ces éléments ne sont pas critérisés de manière formelle, ils peuvent intervenir de manière informelle dans la décision d'accueil, sachant que la plupart des EAJE dise examiner la demande de manière « globale », en tenant compte des besoins de la famille dans leur intégralité, comme nous le verrons ci-dessous.

## 14 – L'introduction d'éléments singuliers dans la demande d'accueil et la rencontre avec la direction

Comme l'évoquait déjà l'analyse qualitative, « dans certaines structures, ces informations sont complétées par des éléments plus singuliers » qui peuvent s'exprimer par exemple via « une rubrique 'observations', où les familles peuvent évoquer les problèmes particuliers qu'elles traversent... »<sup>405</sup>.

Dans le dossier d'inscription, les familles peuvent disposer d'un cadre libre (type cadre « Observations ») dans 35,6 % des cas. Cet espace libre peut leur permettre de s'exprimer, voire d'ajouter des éléments d'information pouvant motiver leur demande.

Dans la majorité des cas, les familles peuvent également mieux motiver leur demande et exprimer leurs attentes ou leurs inquiétudes dans le cadre de rencontres avec la direction de l'EAJE. Ainsi, pour la grande majorité des établissements (140 sur 200 réponses<sup>406</sup>), la direction de l'EAJE rencontre toujours les familles ayant déposé un dossier. À l'inverse 27 établissements (soit 14 % des établissements) ne rencontrent jamais les parents ayant déposé un dossier. 17 % des EAJE (soit 33 EAJE) disent rencontrer les familles « parfois » ou « très rarement ».

La plupart des directrices explique, qu'il est important de pouvoir établir un lien de confiance avec les parents, qui ne peut se passer d'une rencontre avec eux, sachant qu'un certain nombre d'informations ne peuvent pas être formalisées par écrit. Cependant, la rencontre avec les parents peut avoir d'autres conséquences sur la demande et *in fine*, la décision d'accueil. Comme l'indique l'analyse qualitative, la tonalité de la demande parentale varie « selon qu'elle s'adresserait à des lieux de recueil centralisés, ou directement auprès des équipements [...] Lorsqu'ils s'adressent aux directrices des équipements, les parents se trouvent en effet directement en situation relationnelle avec la personne qui, d'une part participera à porter leur demande, mais qui encore sera éventuellement responsable de la prise en charge [de leur enfant]. Cette modalité induit une forme de personnalisation conférant à la demande un autre statut que celui de la seule attente prestataire »<sup>407</sup>.

Pourtant, alors qu'on aurait pu penser qu'une rencontre avec les parents pourrait introduire davantage d'« affect » dans la décision d'attribution et favoriser les publics plus en difficultés, les EAJE pour lesquels la direction rencontre systématiquement les parents au moment de la demande d'admission, n'ont pas davantage tendance à accueillir les publics atypiques. Cette différence est particulièrement flagrante pour l'accueil des enfants en situation de handicap.

<sup>404</sup> « Les informations fournies par les familles à l'occasion de la formulation de leur demande sont quasiment identiques d'un équipement à l'autre : il s'agit toujours des documents classiques relatifs à l'identité et à la composition de la famille, à sa domiciliation, à l'âge et à la santé de l'enfant selon qu'il soit déjà né ou à naître, au quotient familial Caf. D'autres renseignements peuvent être nécessaires, en fonction des critères formels de priorité d'admission, notamment quant à la situation d'emploi ou de recherche d'emploi des parents » (page 23 du rapport de synthèse)

<sup>405</sup> Voir le rapport de synthèse page 24

<sup>406</sup> 1 enquêté dit ne pas savoir si les familles sont rencontrées, car il ne gère pas l'attribution des places.

<sup>407</sup> Voir le rapport de synthèse page 25

**Tableau - Rencontre avec les familles et accueil des publics atypiques**

		<i>Parmi les enfants que vous accueillez actuellement, y-a-t-il...</i>				
	<b>Rencontrez-vous les familles ayant déposé un dossier ?</b>	<i>Des enfants de familles monoparentales</i>	<i>Des enfants de parents aux horaires atypiques</i>	<i>Des enfants en situation de handicap</i>	<i>Des enfants de parents engagés dans un parcours d'insertion</i>	<i>Des enfants de familles en situation de grandes difficultés sociales et économiques</i>
<b>Jamais</b>	27	78 %	41 %	56 %	63 %	59 %
<b>Oui toujours</b>	140	74 %	30 %	39 %	49 %	51 %
<b>Parfois</b>	24	67 %	25 %	63 %	54 %	63 %
<b>Très rarement</b>	9	89 %	44 %	67 %	56 %	67 %
<b>Total général</b>	201	75 %	32 %	45 %	52 %	55 %

Sans surprise, on relève que pour les EAJE pour lesquels la direction décide *in fine* de l'attribution des places, les parents sont plus fréquemment « toujours rencontrés », que lorsque la direction n'est pas le décisionnaire final. Ainsi, la direction de l'EAJE rencontre toujours les parents dans 85 % des EAJE pour lesquels elle est le décisionnaire final ; contre 55 % pour les EAJE pour lesquels une commission politique décide *in fine* de l'attribution des places.

On peut noter que le fait de rencontrer les parents ne dépend pas uniquement de qui est le décisionnaire final. Ce qui semble jouer, c'est l'implication ou non de la direction dans le processus d'attribution : les parents sont rencontrés systématiquement pour 83 % des EAJE où la direction est impliquée dans le processus d'attribution des places qu'elle soit ou non le décisionnaire final.

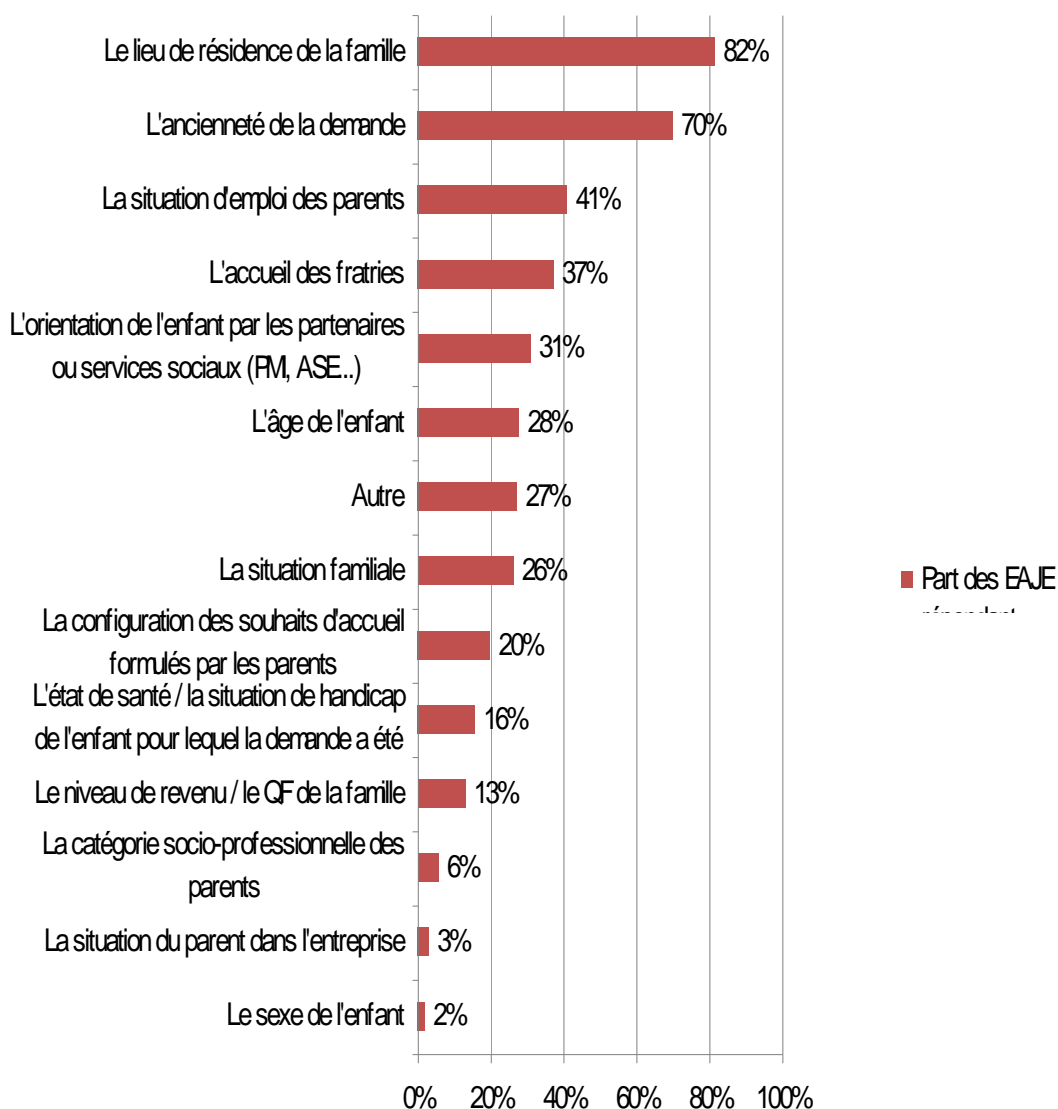
Pour autant, et de manière relativement surprenante, dans 17 EAJE<sup>408</sup>, alors que la direction de l'EAJE est impliquée dans le processus d'attribution des places, elle ne rencontre jamais les parents.

Ces différents constats reflètent les différences de pratiques dans les modalités d'attribution des places aussi bien au niveau de la gestion des demandes d'admission (qui intervient dans le processus ? qui décide ?) que des modalités de traitement des demandes (les parents sont-ils rencontrés ? par qui ?).

<sup>408</sup> Sur les 27 pour lesquels la direction ne rencontre jamais les parents

## 2 – Les critères pris en compte dans la décision d'attribution des places

Figure - Quels sont les critères que vous retenir pour décider d'attribuer une place à une famille ? (Question 32)<sup>409</sup>



### 21 – Le lieu de résidence et l'ancienneté de la demande

Les deux critères d'attribution d'une place les plus cités sont le lieu de résidence de la famille (cité par 155 EAJE) et l'ancienneté de la demande (cité par 133 EAJE).

<sup>409</sup> 190 EAJE sur 201 ont donné au moins une réponse à cette question

Le critère du **lieu de résidence** est très probablement lié aux modalités de gestion et de financement de l'EAJE. En effet, dans le cas de structures communales, les familles habitant la commune peuvent être prioritaires ; pour des structures intercommunales, un certain nombre de places peut être réservé aux différentes communes co-financeurs. Ainsi, sur les 104 EAJE gérés par une collectivité ayant répondu à cette question, 86 tiennent compte du lieu de résidence de la famille dans l'attribution des places.

Pour seulement 64 EAJE (soit 41,3 % des EAJE tenant compte du lieu de ce critère pour attribuer une place et 34 % de l'ensemble des établissements ayant répondu), le lieu de résidence est un critère rédhibitoire, c'est-à-dire que s'il n'est pas rempli (ex : si la famille n'habite pas la commune pour laquelle les places sont réservées), la famille ne peut obtenir une place dans l'établissement.

Les EAJE mobilisant le lieu de résidence de la famille comme critère d'attribution favorisent, comme attendu, les familles habitant la commune où la structure est implantée (118 réponses sur 155 EAJE, soit 76 %). 18 EAJE favorisent les familles habitant des communes co-financeurs (soit 12 % des EAJE utilisant ce critère), dont 11 EAJE sont gérés par une collectivité et 7 par une association. Enfin 14 établissements donnent la priorité aux familles qui habitent le quartier de la structure (dont 11 EAJE associatifs). 5 établissements (3 %) favorisent les communes situées dans la même agglomération ou communauté de communes (catégorie « Autres »).

Comme nous le verrons ci-dessous, ce critère, qui joue en quelque sorte le rôle d'un critère d'élimination plus que de sélection, est celui qui est le plus fréquemment formalisé.

Pour 133 établissements, **l'ancienneté de la demande** est prise en compte au moment de l'attribution d'une place. La prise en compte de ce critère est plus fréquente pour les établissements à gestion associative (75 % des répondants) que pour ceux gérés par une collectivité (65 % des établissements gérés par une collectivité répondants) ; 13 établissements sur 16 gérés par un CCAS et 4 EAJE à gestion privée sur 6 tiennent compte de l'ancienneté de la demande. Pour 31 EAJE (soit 23 % des EAJE tenant compte de ce critère), l'ancienneté de la demande est un critère impératif qui conditionne l'accès à la structure.

Ainsi 70 % des EAJE (parmi les 190 ayant répondu à cette question) tiennent compte de l'ancienneté de la demande, sachant que, comme vu ci-dessus, la moitié des établissements ne spécifie pas d'âge minimum pour le dépôt d'une demande d'accueil.

On relève par ailleurs que selon le type d'activité proposé, ce critère est plus ou moins fréquemment retenu – ce qui est vraisemblablement lié aux types d'accueils proposés (occasionnel / régulier). Ainsi, 74,4 % des multi-accueils et 65 % des crèches collectives en tiennent compte contre 66 % en moyenne.

**Tableau - La prise en compte du critère d'ancienneté de la demande en fonction du type d'activité**

	<b>Nombre d'EAJE tenant compte du critère d'ancienneté de la demande</b>	<b>Part des EAJE tenant compte du critère d'ancienneté de la demande</b>
<b>CREPA</b>	2	40 %
<b>HGARD</b>	13	45 %
<b>CREFA</b>	8	53 %
<b>CRECO</b>	20	65 %
<b>MULTI</b>	90	74 %
<b>Total des EAJE</b>	<b>43</b>	<b>66 %</b>

Comme nous l'avons vu ci-dessus, la prise en compte de ce critère ne semble pas avoir d'influence sur l'accueil ou non de publics « atypiques ».

## **22 – La situation d'emploi des parents**

La situation d'emploi des parents est le troisième critère le plus cité (cité par 78 EAJE, soit 41 % des EAJE répondants). On remarque que selon le type de structure, la mobilisation de ce critère pour décider d'attribuer une place varie énormément. En effet, plus de la moitié des crèches collectives (16 établissements sur 30) utilise ce critère, contre 47 % des crèches familiales (7 établissements sur 15), 44 % des multi-accueils (52 établissements sur 118) et seulement 14 % des haltes-garderies (3 établissements sur 22).

On peut supposer que les structures pratiquant davantage de contrats d'accueil régulier se préoccupent plus de la situation d'emploi des parents que celles pratiquant de l'accueil occasionnel ou les deux types d'accueil, pour diverses raisons (pour de l'accueil occasionnel, les critères de sélection sont moins mobilisés, moins nombreux... ou bien, l'enjeu du taux d'occupation se pose avec moins d'acuité car les parents souhaitant de l'accueil sur une base non régulière ont plus de chance d'être présents ?).

Les résultats de l'enquête semblent aller dans ce sens : parmi les établissements ne proposant que de l'accueil occasionnel (7 établissements), aucun ne tient compte de la situation d'emploi des parents pour l'attribution des places. Parmi les établissements qui prennent en compte la situation d'emploi des parents pour attribuer une place (78 établissements), tous proposent de l'accueil régulier, et 70 de l'accueil occasionnel. Si l'on s'intéresse aux établissements ne pratiquant que de l'accueil régulier (soit 20 établissements), 8 disent tenir compte de la situation d'emploi des parents.

On relève également que ce sont les EAJE gérés par une collectivité ou un CCAS qui ont tendance à davantage tenir compte de la situation d'emploi des parents que les autres établissements.

Pour l'ensemble des établissements tenant compte de la situation d'emploi des parents, la priorité est donnée, dans deux cas sur trois, aux parents bi-actifs. En effet, 67 % (soit 54 établissements) disent favoriser les enfants dont les deux parents sont actifs. 48 établissements, représentant 62 % des EAJE tenant compte de ce critère favorisent les enfants dont un parent, ou les deux, est à la recherche d'un emploi. Il y a donc un clivage entre deux logiques d'accueil.

Douze établissements (soit 15 % des établissements qui tiennent compte de ce critère), citent comme étant prioritaires les enfants dont un des parents (ou les deux parents) ont un contrat à temps partiel.

Douze établissements disent également donner la priorité aux enfants dont un parent (ou les deux parents) a un contrat de travail précaire (interim par exemple). Pourtant, parmi ces 12 EAJE, seul 1 établissement ne donne la priorité qu'aux enfants de parents à temps partiel. Pour les autres établissements, la précarité de l'emploi ou le fait de travailler à temps partiel n'est qu'un facteur de priorité parmi d'autres.

On remarque cependant que la plupart des EAJE ont donné plusieurs réponses, certaines étant contradictoires. Ainsi, 21 établissements donnent la priorité à la fois aux enfants de parents bi-actifs et aux enfants dont au moins un parent est à la recherche d'un emploi.

Au total, seuls 36 établissements sur les 78 établissements tenant compte de la situation d'emploi des parents pour l'attribution des places (soit 46 %) ne citent qu'une seule situation prioritaire. Les autres EAJE citent au moins deux situations au regard desquelles les parents peuvent être prioritaires.

Pour 25 établissements, soit 32 %, seuls les parents bi-actifs sont prioritaires au regard de ce critère, alors que 67 % avaient cité ce public. Inversement, pour 6 EAJE, les parents prioritaires sont uniquement ceux à la recherche d'un emploi.

Il apparaît donc que le critère d'emploi des parents ne permet pas en définitive de prioriser les différentes situations, dans la mesure où sont prioritaires des familles dans des situations différentes (par exemple pour les 36 établissements mentionnés ci-dessus, à la fois les parents bi-actifs et ceux à la recherche d'un emploi sont prioritaires).

Pour 5 établissements sur les 78 tenant compte de la situation d'emploi des parents, il s'agit d'un critère rédhibitoire (2 multi-accueil, une crèche familiale et 3 crèches collectives). Pour ces structures, l'accueil est réservé aux enfants dont les parents sont en emploi ou en formation.

En plus du critère relatif à la situation d'emploi des parents, 11 établissements citent la **catégorie socio-professionnelle** des parents comme étant un critère pris en compte. Ces réponses contrastent avec ce que nous avons vu ci-dessus : alors que la catégorie socioprofessionnelle des parents est une information demandée au moment de l'inscription par 56 % des EAJE, seuls 11 EAJE (soit 6 % des répondants) disent utiliser cette information au moment de l'attribution d'une place. Pour autant, la catégorie-socio-professionnelle n'est, semble-t-il, utilisée que comme un complément d'information : aucun établissement ne prend en compte la CSP comme critère unique. Par exemple, sur les 11 établissements citant la CSP, 10 mentionnent également tenir compte de la situation d'emploi des parents.

On remarque qu'il ne semble pas y avoir de corrélation entre les réponses données quant à l'appréciation du profil des habitants du quartier en matière d'emploi, et le fait de tenir compte de ce critère. Sur les 78 EAJE qui tiennent compte de la situation d'emploi des parents pour attribuer une place, 28 ont répondu que leur quartier accueille « une part significative de personnes en situation de chômage », 34 ont répondu l'inverse et 16 qu'ils ne savaient pas. De même, au niveau des familles prioritaires au regard de ce critère, on n'observe pas de tendance particulière :

- ⇒ Sur les 54 EAJE qui donnent la **priorité aux parents actifs** à la question « diriez-vous que votre quartier accueille une part non négligeable de personnes au chômage », 22 ont répondu « oui », 22 « non » et 10 « ne sait pas » ;
- ⇒ Sur les 36 EAJE qui donnent la **priorité aux enfants dont un parent est à la recherche d'un emploi**, à la question « diriez-vous que votre quartier accueille une part non négligeable de personnes au chômage », 13 ont répondu « Oui », 17 ont répondu « non », et 6 « ne sait pas » ;
- ⇒ Sur les 12 EAJE qui donnent la **priorité aux enfants dont un parent est à la recherche d'un emploi**, à la question « diriez-vous que votre quartier accueille une part non négligeable de personnes au chômage », 5 ont répondu « Oui », 3 ont répondu « non », et 4 « ne sait pas ».

## 23 – La situation familiale et l'accueil des fratries

50 EAJE disent tenir compte de la **situation familiale** au moment d'attribuer une place (soit 26 % des EAJE répondant). Ce sont les CCAS et les établissements à gestion privées qui tendent à utiliser ce critère le plus fréquemment : ainsi, 4 EAJE à gestion privée (sur les 6 ayant répondu à la question) et 5 établissements gérés par un CCAS (sur 16) disent tenir compte de la situation familiale de l'enfant. Près de 37 % des crèches collectives, contre un tiers des multi-accueils et 1 halte-garderie sur 10, tiennent compte de ce critère.

Sur ces 50 EAJE, 26 (soit 52 %) donnent la priorité aux familles monoparentales<sup>410</sup> et 17 donnent la priorité aux familles monoparentales et nombreuses. 2 établissements donnent la priorité uniquement aux familles nombreuses. Ainsi, sur l'ensemble de l'échantillon, 12,9 % des EAJE disent donner la priorité aux familles monoparentales. Parmi ces EAJE, 15 sont gérés par des collectivités et 2 par des CCAS (soit plus de deux tiers des EAJE donnant la priorité aux familles monoparentales)<sup>411</sup>.

Comme pour le critère d'emploi des parents, on constate qu'il n'y a apparemment pas de corrélation entre le fait de répondre oui à la question « diriez-vous que votre quartier accueille une part significative de familles monoparentales » et le fait de donner la priorité aux familles monoparentales<sup>412</sup>. Ainsi, sur les 50 EAJE qui tiennent compte de la situation familiale pour l'attribution d'une place, 21 ont expliqué que leur structure est localisée dans un quartier qui accueille une part significative de familles monoparentales, contre 19 qui ont indiqué le contraire (réponse négative à la question) et 10 qui ont répondu « ne sait pas ».

Sur les 26 EAJE qui donnent la priorité aux familles monoparentales, 11 ont répondu que leur quartier accueille une part significative de familles monoparentales, et 10 ont répondu « non ». 5 ont dit qu'ils ne savaient pas. Le constat est identique pour les établissements pour qui les familles monoparentales et nombreuses sont prioritaires : sur les 17 EAJE qui donnent la priorité à ces familles, 8 disent que leur quartier accueille une part significative de familles monoparentales, et 5 disent que non (4 ont répondu qu'ils ne savaient pas).

<sup>410</sup> Nous constatons ainsi une répartition relativement similaire à celle de l'échantillon de l'analyse qualitative : « sur les 10 équipements concernés par l'enquête, un seul érige la monoparentalité comme une priorité formelle d'admission » (page 41)

<sup>411</sup> Au niveau global, on constate ainsi que 13,7 % des EAJE gérés soit par une collectivité soit par un CCAS donnent la priorité aux familles monoparentales. Ce taux est inférieur à celui constaté dans l'enquête réalisée à l'automne 2011 par TMO Régions pour le compte de la CNAF. Cette enquête montre que 28 % des collectivités disposant d'un accueil collectif donne la priorité aux familles monoparentales pour l'attribution d'une place

<sup>412</sup> Comme pour la situation d'emploi des parents, la prise en compte de ce critère ne semble pas être liée au contexte – tel que perçu par les établissements. Respectivement 17,4 % et 15,4 % des EAJE ne savent pas si leur quartier accueille « une part significative de personnes en situation de chômage » ou de « familles monoparentales ». Il semblerait ainsi que l'offre ne soit pas toujours définie en fonction d'un diagnostic des besoins. Cela rejoint les observations du rapport qualitatif : il s'agit d'un public largement représenté dans les équipements mais sa part au sein des EAJE ne semble pas « suivre forcément celles relevées au niveau des territoires d'implantation » (page 41)



Pour aucun EAJE, ce critère n'est déterminant : tous en citent au moins un autre, ce qui rejoint les constats de l'enquête qualitative : pour 5 établissements sur les 10 concernés, « [la monoparentalité] est prise en compte au titre d'une priorité à la condition d'être associée au travail ou à l'insertion professionnelle active »<sup>413</sup>

71 EAJE disent tenir compte des **fratries** lors de l'attribution d'une place. On remarque que ce sont les multi-accueils qui en tiennent le plus souvent compte (46 % d'entre eux), puis les crèches collectives. 68 EAJE sur les 71 répondent qu'ils favorisent les enfants pour lesquels un frère ou une sœur est déjà ou a déjà été accueilli dans l'établissement, ou les parents qui souhaitent que deux enfants soient accueillis en même temps, au moment de la demande. Sur les 71 EAJE qui tiennent compte de l'accueil des fratries, 31 ont aussi répondu qu'ils tenaient compte de la situation familiale de l'enfant.

## 24 – Le niveau de revenu

25 EAJE disent tenir compte du niveau de revenu / du quotient familial de la famille pour attribuer une place. La prise en compte du niveau de revenu de la famille est relativement plus fréquente pour les structures gérées par une collectivité ou un CCAS. Les crèches collectives également tendent à mobiliser davantage ce critère pour attribuer une place (27 % des crèches collectives répondant tiennent compte de ce critère). On remarque, d'autre part qu'aucune crèche parentale et aucune halte-garderie ne tient compte de ce critère.

La plupart des EAJE tiennent également compte d'autres critères. 15 EAJE sur les 25, disent également tenir compte de la situation familiale de l'enfant et 16 tiennent compte également de la situation d'emploi des parents. Ainsi, le niveau de revenu de la famille n'est un critère déterminant (critère unique) pour aucun des établissements, ce qui tend à confirmer les effets de la mise en place de la PSU dont l'objectif était de neutraliser pour les gestionnaires l'impact des ressources des familles.

## 25 – L'état de santé de l'enfant

30 établissements tiennent compte de **l'état de santé** (incluant la situation de handicap) de l'enfant pour attribuer une place.

Sur ces 30 EAJE, 19 disent favoriser les enfants en situation de handicap. 1 établissement explique donner la priorité aux enfants non porteur d'un handicap. Cet établissement dit pourtant accueillir des enfants en situation de handicap, en dépit des difficultés que cela pose en termes de locaux peu adaptés et de formation du personnel<sup>414</sup>.

Quatre établissements donnent une autre réponse : deux expliquent que la décision d'accueil dépend du type de handicap (exemple : un EAJE accueille en priorité les enfants souffrant de maladies chroniques) ; un établissement dit avoir une place réservée à l'accueil d'un enfant en situation de handicap, et un dernier EAJE explique qu'il faut « moduler ». Les établissements restant (6 EAJE) n'ont pas souhaité s'exprimer.

On relève par ailleurs que seuls 8 établissements sur les 19 qui expliquent favoriser les enfants en situation de handicap accueillent effectivement ce type de public.

---

<sup>413</sup> Voir page 41 du rapport de synthèse qualitatif

<sup>414</sup> Il s'agit de réponses données plus tard dans le questionnaire

Ces réponses rejoignent en partie l'analyse qualitative qui souligne « l'équivocité compréhensible des professionnelles des équipements, qui affichent souvent une volonté « militante », tout en manifestant une réserve sous-jacente face au réel handicap », qui peut poser des difficultés en terme d'accueil, et dont « l'irruption dans un groupe d'enfants n'est pas toujours [...] bien toléré »<sup>415</sup>. Cette réserve peut ici se lire à travers le taux de non-réponse à la question « au titre de ce critère, quels sont les enfants prioritaires ? » (Un tiers des EAJE qui prennent en compte le critère d'état de santé de l'enfant n'ont pas répondu à la question).

## 26 – L'âge de l'enfant

52 établissements prennent en compte l'âge de l'enfant pour décider d'attribuer une place, soit 27 % des EAJE. On relève que les EAJE qui tiennent compte de l'âge de l'enfant n'ont pas tous des classes d'âges au sein de leur établissement. Ainsi, sur les 52 en tenant compte, 24 n'ont pas de classes d'âges et 28 en ont. Cela indique que près d'un tiers des EAJE semble veiller à une forme d'équilibre entre les différentes tranches d'âges, sans nécessairement avoir de sections d'âges formalisées. On pourrait ainsi avancer que la prise en compte de l'âge de l'enfant relève à la fois de considérations liées à l'organisation de l'accueil (en fonction des places disponibles, par groupe d'âges) mais aussi du bien-être de l'enfant et de son développement (maturité, intégration au reste du groupe selon son âge...).

## 27 – L'orientation par un partenaire

59 EAJE, soit un tiers des établissements répondant, disent tenir compte de **l'orientation de l'enfant par un partenaire** (services sociaux par exemple). Cela signifie également que deux tiers n'en tiennent pas compte – peut-être parce que la situation ne s'est jamais présentée.

Des différences notables sont constatées selon le type d'activité proposée d'une part, et selon le type de gestionnaire d'autre part. Ainsi, il apparaît que les EAJE qui sont davantage susceptibles de proposer un accueil régulier (crèches collectives, crèches familiales, et multi-accueils dans une moindre mesure) tiennent davantage compte de l'orientation faite par les partenaires – ce qui reflète également le fait que les partenaires sont plus enclins à diriger les familles dans le besoin, vers les solutions d'accueil régulier.

Les EAJE gérés par les CCAS sont également proportionnellement beaucoup plus nombreux à prendre en compte ce critère pour attribuer une place (deux tiers d'entre eux). Viennent ensuite les établissements gérés par une collectivité (un tiers). Les établissements gérés par une entité publique peuvent être, d'une part, davantage sollicités par les partenaires (en raison de leur visibilité et des liens qui peuvent exister par ailleurs entre la PMI ou l'ASE, et les CCAS et/ ou les collectivités) ou plus enclins à tenir compte de situations sociales compliquées d'autre part.

Sur ces 59 établissements, 54 précisent que les enfants prioritaires sont ceux orientés par les services de PMI ; pour 22 établissements, ce sont aussi les enfants orientés par l'ASE<sup>416</sup>. 5 établissements donnent également la priorité aux enfants orientés par un établissement thérapeutique, tandis que 3 établissements ont donné une réponse « autre », l'un précisant que la priorité est donnée aux enfants orientés par le CCAS. Dans le cadre de l'analyse qualitative, plusieurs acteurs ont exprimé une augmentation du nombre d'orientation et expliquent cette évolution par « une forme de substitution des EAJE à des institutions pédopsychiatriques saturées [...] ainsi que par l'aggravation des situations d'enfance en danger »<sup>417</sup>.

---

<sup>415</sup> Page 56 du rapport de synthèse de l'analyse qualitative

<sup>416</sup> Seuls deux EAJE disent donner la priorité aux enfants orientés uniquement par l'ASE, les 20 autres citent à la fois l'ASE et la PMI

<sup>417</sup> Voir le rapport de synthèse, page 29

## 28 – La situation du parent dans l'entreprise

Six établissements disent tenir compte de **la situation du parent dans l'entreprise**, faisant vraisemblablement référence à des crèches d'entreprise. 3 de ces EAJE ont un statut associatif, 1 est géré par un CCAS, et 2 sont à gestion privée. La plupart des établissements tenant compte de la situation du parent dans l'entreprise sont des multi-accueils (4 EAJE), les autres sont des crèches collectives (2 EAJE). On peut supposer que ces établissements sont des crèches d'entreprises ou réservés à certains salariés uniquement (par exemple, un établissement favorise l'accueil des enfants du personnel de la crèche ou un autre, situé dans un hôpital, et réservé au personnel hospitalier).

## 29 – Une multiplicité de critères intervenant dans la décision d'attribution rendant complexe une priorité des demandes

On constate en définitive que les EAJE mobilisent différents critères pour décider d'attribuer une place. Seuls 15 EAJE n'ont cité qu'un seul critère intervenant dans la décision d'attribution, comme présenté dans le tableau ci-dessous.

**Tableau - EAJE ne citant qu'un seul critère d'attribution**

	Nombre d'établissements citant comme critère unique...
Le sexe de l'enfant	0
La situation du parent dans l'entreprise	0
La catégorie socio-professionnelle des parents	0
L'état de santé / la situation de handicap de l'enfant pour lequel la demande a été réalisée	0
Le niveau de revenu / le QF de la famille	0
La configuration des souhaits d'accueil formulés par les parents	1
La situation familiale	0
L'âge de l'enfant	1
Autre	0
L'orientation de l'enfant par les partenaires ou services sociaux (PMI, ASE...)	0
L'accueil des fratries	0
La situation d'emploi des parents	1
L'ancienneté de la demande	4
Le lieu de résidence de la famille	8

À ce titre, il est important de noter qu'il s'agit des critères mentionnés par les établissements enquêtés, et non ceux mobilisés effectivement dans la décision d'attribution. Ainsi, pour les 8 EAJE disant ne tenir compte que du lieu de résidence de la famille pour attribuer une place, l'ancienneté du dépôt de la demande joue certainement également comme un critère discriminant, bien qu'il ne soit pas explicité comme tel, pour que l'établissement puisse choisir, parmi les familles habitant la même commune, celle qui obtiendra la place.

Ainsi, en mobilisant différents critères pour attribuer une place, il est plus complexe de prioriser les demandes. Plusieurs établissements ont insisté sur le fait que la décision d'attribuer une place devait s'appuyer sur une prise en compte globale de la situation de la famille (d'où un nombre important de critères entrant en ligne de compte pour la plupart des EAJE), si bien que la décision se fait, au final, au cas par cas<sup>418</sup>.

Comme cela était indiqué dans l'étude qualitative, il semble que la décision d'accueil se heurte en définitive aux contraintes logistiques de l'accueil. Dans l'analyse qualitative, il était ainsi souligné que la disponibilité des places est en définitive le premier critère évident permettant de hiérarchiser les demandes, et dépend entre autres de l'âge de l'enfant. De plus, « la configuration de l'offre disponible vient naturellement peser sur les décisions d'admission au cours desquelles, à un moment donné, certaines demandes sont systématiquement plus adaptées aux disponibilités restantes (temps d'accueil, créneaux horaires, jours de la semaine) »<sup>419</sup>. Cependant, dans l'analyse qualitative, il était indiqué que la disponibilité des places et l'adaptation ou non de la demande de la famille à cette disponibilité fait partie des critères « formels ».

Or, seuls 38 EAJE, soit 20 % des établissements répondant, disent tenir compte de la **configuration des souhaits d'accueil formulés par les parents**. On ne relève pas de différence significative selon les activités proposées par les EAJE, si ce n'est que seule une halte-garderie et 24 multi-accueils ont répondu prendre en compte ce critère (ce qui représentent respectivement 5 % des haltes-garderies répondant et 20 % des multi-accueils). On aurait pu penser que ces établissements, qui ont pourtant vocation à proposer de l'accueil occasionnel et à gérer des types de contrats variés, tiendraient plus souvent compte des souhaits d'accueil des parents. Ces faibles taux peuvent peut-être s'expliquer par une « auto-régulation » des demandes, les parents « s'inscrivant » seulement si des places sont encore disponibles. De plus, sur les 38 EAJE qui prennent en compte ce critère, 23 l'ont inscrit dans leur règlement intérieur ou leur projet pédagogique (voir ci-dessous).

Il apparaît donc, via l'enquête réalisée, qu'il ne s'agit pas véritablement d'un critère affiché, au même titre que les autres critères de choix. Il s'agirait davantage d'un critère permettant de prioriser *in fine*, entre plusieurs demandes. Ainsi, une famille pourra certes être prioritaire au regard d'un ou deux critères, mais, selon les places disponibles et le type de contrat souhaité, la décision d'accueil sera ou non favorable. La place d'accueil pourra alors être attribuée à une autre famille, prioritaire au regard de deux autres critères mais dont les souhaits d'accueil correspondront aux possibilités d'accueil à l'instant *t*.

### 30 – Des critères qui ne sont pas toujours formalisés<sup>420</sup>

Si pour 3 établissements sur 5, les critères d'attribution utilisés sont mentionnés dans leur projet pédagogique ou leur règlement intérieur, 2 sur 5 ne les mentionnent pas dans leur projet pédagogique ou leur règlement intérieur : 28 % des EAJE ne les spécifient pas et 10% en précisent seulement certains. Les établissements gérés par un CCAS ou une collectivité sont plus nombreux à spécifier ces critères par écrit dans leur projet pédagogique ou leur règlement. Ainsi, 81 % des structures gérées par un CCAS le font, et 61 % de celles gérées par une collectivité. À l'inverse, il apparaît que 4 EAJE à gestion privée sur 6 ne les mentionnent pas dans leur projet pédagogique ou règlement intérieur.

---

<sup>418</sup> Un EAJE exprime d'ailleurs cette idée en précisant qu'il ne prend en compte que deux critères (le lieu de résidence de la famille ainsi que l'âge de l'enfant) afin de « rester le plus neutre possible »

<sup>419</sup> Voir le rapport final de synthèse page 36

<sup>420</sup> Dans le cadre de notre analyse, les critères sont dits « formalisés », lorsqu'ils sont inscrits dans le règlement intérieur ou le projet pédagogique de l'établissement (réponse à la question 42 : « L'ensemble des critères que vous avez mentionnés sont-ils spécifiés dans le règlement intérieur ou le projet pédagogique de la structure ? »

Selon les critères pris en compte, on n’observe pas de différences majeures dans leur degré de formalisation. Cependant, il apparaît que, si le lieu de résidence (critère le plus cité) est un critère d’attribution inscrit dans le règlement intérieur ou le projet pédagogique dans 74 % des cas, l’ancienneté de la demande (2<sup>e</sup> critère le plus cité) ne l’est que dans 57 % des cas.

**Tableau - Formalisation des critères d’attribution**

	<b>Nombre d'établissements qui prennent en compte le critère...</b>	<b>Nombre d'établissements qui ont inscrit ce critère dans leur règlement intérieur ou leur projet pédagogique</b>	<b>Part des établissements ayant formalisé le critère d'attribution</b>
<b>Le niveau de revenu / quotient familial Caf</b>	25	18	72 %
<b>L'état de santé / situation de handicap de l'enfant</b>	30	18	60 %
<b>La configuration des souhaits d'accueil</b>	38	23	61 %
<b>La situation familiale</b>	50	30	60 %
<b>L'accueil des fratries</b>	71	43	61 %
<b>La situation d'emploi des parents</b>	78	48	62 %
<b>L'ancienneté de la demande</b>	133	76	57 %
<b>Le lieu de résidence</b>	155	114	74 %

Plusieurs facteurs pourraient influencer la « formalisation » des critères d’attribution. Ces facteurs relèveraient essentiellement de la capacité que l’établissement a à satisfaire la demande des parents – demande présentée comme « exigeante et inquiète » dans le rapport d’analyse qualitative.

Les établissements pour lesquels la demande est plus importante que le nombre de places disponibles seraient donc davantage incités à mobiliser des critères formels d’attribution, la formalisation permettant de « justifier » plus facilement les refus d’accueil.

Deuxième hypothèse : lorsque la direction de l’EAJE prend la décision finale d’accueil, et lorsqu’elle rencontre les parents, une relation particulière peut se créer, personnalisant la demande pour la direction et, du côté des parents, la transformant davantage en « sollicitation » voire en « supplique »<sup>421</sup>. La formalisation des critères d’attribution permettrait également de justifier les refus, pour objectiver les décisions prises par les directrices.

Seule cette deuxième hypothèse est validée.

En effet, il apparaît, via l’enquête réalisée, que contrairement à ce que l’on pourrait avancer, que les établissements qui ont eu à refuser plus de 20 demandes d’accueil régulier à la rentrée de septembre 2011 sont proportionnellement moins nombreux à avoir formalisé, via leur règlement intérieur ou projet pédagogique, leurs critères d’admission. Il est en de même pour les refus d’accueil occasionnel.

<sup>421</sup> Voir page 25 du rapport qualitatif

**Tableau - La formalisation des critères d'admission pour les EAJE ayant ou non refusé des enfants en accueil régulier à la rentrée 2011**

« L'ensemble des critères que vous avez mentionnés sont-ils spécifiés dans le règlement intérieur ou le projet pédagogique de votre structure ? »

	EAJE ayant refusé plus de 20 enfants pour de l'accueil régulier à la rentrée 2011		EAJE ayant refusé de 0 à 5 enfants pour de l'accueil régulier à la rentrée 2011	
	Nombre	%	Nombre	%
<b>Non</b>	11	26,8 %	5	13,5 %
<b>Oui certains</b>	7	17,1 %	4	10,8 %
<b>Oui tous</b>	23	56,1 %	28	75,7 %
<b>Total</b>	41	100,0 %	37	100,0 %

**Tableau - La formalisation des critères d'admission pour les EAJE ayant ou non refusé des enfants en accueil occasionnel à la rentrée 2011**

« L'ensemble des critères que vous avez mentionnés sont-ils spécifiés dans le règlement intérieur ou le projet pédagogique de votre structure ? »

	EAJE ayant refusé au moins un enfant pour de l'accueil occasionnel à la rentrée 2011		EAJE n'ayant refusé aucun enfant pour de l'accueil occasionnel à la rentrée 2011	
	Nombre	%	Nombre	%
<b>Il n'existe pas de règlement intérieur</b>	4	3 %	1	1 %
<b>Non</b>	36	31 %	17	24 %
<b>Oui certains</b>	14	12 %	5	7 %
<b>Oui tous</b>	64	54 %	49	68 %
<b>Total</b>	118	100 %	72	100 %

Inversement, il apparaît que lorsque la direction de l'EAJE est le décisionnaire final, les critères d'attribution sont plus souvent formalisés – de même, lorsque les parents sont rencontrés par la direction. Ainsi, il est possible que la formalisation des critères d'attribution permette aux directrices d'objectiver leur décision d'accueil. Il est également possible que lorsque les directrices sont les décisionnaires finales, elles aient une meilleure connaissance des critères d'attribution tels qu'inscrits dans le règlement intérieur ou le projet pédagogique de l'équipement.

La corrélation entre la rencontre avec les parents et la formalisation des critères d'attribution peut s'interpréter de deux manières :

- ↳ La formalisation peut aider la directrice à contrebalancer la subjectivité introduite par la rencontre avec les parents pour décider d'attribuer une place,
- ↳ Si des critères formalisés existent, la rencontre avec les parents peut permettre aux directrices de hiérarchiser les demandes qui répondent aux critères formels.

**Tableau - Formalisation des critères d'attribution et instance de décision**

		<i>Qui décide in fine de l'attribution des places? (Pour l'accueil régulier)</i>					
<i>Ces critères sont-ils spécifiés dans le règlement intérieur ou le projet pédagogique de votre établissement ?</i>		Autre	Un collège de directeurs	Une commission politique	Une instance interne aux organismes réservataires	La direction de l'EAJE	Total général
	Il n'existe pas de règlement intérieur actuellement (non validé/non existant)	7 %	0 %	4 %	0 %	1 %	3 %
	Non	29 %	56 %	32 %	36 %	18 %	27 %
	Oui certains	7 %	0 %	7 %	0 %	14 %	9 %
	Oui tous	57 %	44 %	54 %	55 %	60 %	57 %
	<b>Total général</b>	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

**Tableau - Formalisation des critères d'attribution et rencontre des familles**

		<i>Rencontrez-vous les familles ayant déposé un dossier ?</i>				
<i>Ces critères sont-ils spécifiés dans le règlement intérieur ou le projet pédagogique de votre établissement ?</i>		Jamais	Oui toujours	Parfois	Très rarement	Total général
	Il n'existe pas de règlement intérieur actuellement (non validé/non existant)	4 %	2 %	8 %	0 %	3 %
	Non	63 %	21 %	29 %	33 %	28 %
	Oui certains	4 %	9 %	13 %	22 %	10 %
	Oui tous	29 %	68 %	50 %	44 %	60 %
	<b>Total général</b>	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Ainsi, la plupart des EAJE s'appuie sur plusieurs critères d'attribution qui ne sont pas tous formalisés. Le traitement des demandes d'accueil comprend donc à la fois une dimension « formelle » ou « objective » (sélection des familles en fonction d'un certain nombre de critères inscrits dans leur règlement intérieur ou projet pédagogique) et « informelle » ou « subjective » (rencontre avec les familles, hiérarchisation des demandes en fonction des places disponibles, informations complémentaires délivrées par la famille, informations demandées au moment du dépôt du dossier, mais qui ne constituent pas des critères d'attribution en tant que tel...). Ces deux dimensions confèrent alors à l'instance décisionnaire une place particulièrement importante dans la décision d'accueil.

### **3 – Les acteurs intervenant dans le processus d'attribution : une forte implication de la direction de l'EAJE dans l'attribution des places**

#### **31 – Une direction souvent impliquée pour l'attribution des places, quel que soit le type d'accueil**

Pour 80 % des EAJE qui pratiquent de l'accueil régulier (soit 156 sur 194 EAJE), la direction de l'établissement est impliquée dans le processus d'attribution des places d'accueil régulier. Pour 42 % des établissements, une commission politique est impliquée. Dans 23 % des établissements, un collège de directeurs intervient dans le processus d'attribution des places. Pour 8 % des EAJE (soit 15 EAJE), une instance interne aux organismes réservataires est impliquée. 19 % des EAJE pratiquant de l'accueil régulier ont donné (à la place ou en plus) une réponse « autre ».

Comme attendu, selon le type de gestionnaire, les réponses varient. Ainsi, la direction de l'EAJE est bien plus souvent impliquée dans le processus d'attribution des places pour les établissements gérés par un CCAS, une association ou une collectivité que pour les établissements à gestion privée pour lesquels les situations sont plus diverses. Dans 15 EAJE sur les 17 gérés par un CCAS, la direction de l'EAJE est impliquée dans le processus d'attribution. C'est également le cas pour 85 % des EAJE à gestion associative et 78 % des EAJE gérés par une collectivité. Dans les établissements gérés par une entité publique (CCAS ou collectivité), une commission politique est impliquée dans le processus d'attribution dans respectivement 59 % et 62 % des cas. C'est également dans les établissements gérés par une collectivité qu'il est plus souvent fait appel à un collège de directeurs pour intervenir dans le processus d'attribution.

On remarque, sans surprise, que les instances impliquées dans l'attribution des places pour l'accueil occasionnel diffèrent de celles impliquées pour l'accueil régulier<sup>422</sup>. Cependant, la direction de l'EAJE reste la principale instance impliquée dans l'attribution des places : elle prend part au processus d'attribution d'une place occasionnelle pour 83 % des EAJE qui pratiquent ce type d'accueil. Pour 32 % des EAJE qui font de l'accueil occasionnel, une commission politique est également impliquée dans le processus d'attribution, et pour 19 %, un collège de directeurs intervient dans le processus.

Encore une fois, des différences selon le type de gestionnaire de l'EAJE apparaissent. On peut par exemple noter que pour l'attribution d'une place en occasionnel, une commission politique joue un rôle pour 47,8 % des EAJE gérés par une collectivité (contre 10 % pour les EAJE à gestion associative).

---

<sup>422</sup> 10 EAJE pratiquant l'accueil occasionnel n'ont pas répondu à cette question



D'autre part, selon le type d'activité de l'établissement, des différences sont constatées par rapport aux instances impliquées pour l'attribution d'une place en régulier. Ainsi, la direction de l'EAJE est impliquée dans le processus d'attribution des places pour l'accueil régulier et occasionnel dans 100 % des cas pour les haltes-garderies, dans 81 % des cas pour les multi-accueils et dans 68 % et 67 % des cas pour les crèches collectives (accueil régulier et accueil occasionnel). La tendance est inverse pour les autres types d'accueil, la direction de l'EAJE étant visiblement plus souvent impliquée dans le processus d'attribution des places d'accueil occasionnel que pour les places d'accueil régulier.

D'une manière générale, ces différences peuvent s'expliquer par le calendrier d'attribution des places, comme nous le verrons ci-dessous<sup>423</sup>.

Enfin, pour l'accueil d'urgence, c'est encore la direction de l'EAJE qui est le plus souvent impliquée dans l'attribution des places (c'est le cas de 85 % des EAJE qui font de l'accueil d'urgence). De la même façon que pour l'accueil occasionnel, les autres instances interviennent moins fréquemment dans le processus d'attribution d'une place d'urgence que pour l'accueil régulier.

**Tableau - Qui est impliqué dans le processus d'attribution des places ? (Question 47)**

	<b>La direction de l'EAJE</b>	<b>Un collège de directeurs</b>	<b>Une commission politique</b>	<b>Une instance interne aux organismes réservataires</b>	<b>Autres</b>
<b>Accueil régulier</b>	80 %	23 %	42 %	8 %	19 %
<b>Accueil occasionnel</b>	78 %	18 %	30 %	4 %	12 %
<b>Accueil d'urgence</b>	82 %	10 %	23 %	2 %	10 %

### **32 – Mais une direction qui n'est pas systématiquement le décisionnaire final**

Si la direction de l'EAJE est impliquée pour la majorité des établissements dans la décision d'attribution des places, et ce, quel que soit le type d'accueil proposé (régulier, occasionnel, urgence), elle est beaucoup moins fréquemment le décisionnaire final.

Ainsi, alors que la direction de l'EAJE intervient dans le processus d'attribution des places en **régulier** pour 80 % des EAJE (soit 156 établissements), elle n'est le décisionnaire final que pour 45 % des EAJE (soit 88 EAJE). Cependant, on constate qu'elle l'est beaucoup plus fréquemment pour les multi-accueils et haltes-garderies<sup>424</sup>.

<sup>423</sup> Les places d'accueil régulier sont plus souvent attribuées à la rentrée du mois de septembre, ce qui permet de mobiliser davantage d'instances dans la décision d'attribution. À l'inverse, les places d'accueil occasionnel sont plus souvent attribuées en cours d'année, l'accueil occasionnel demandant davantage de flexibilité, et rendant plus difficile la mobilisation de plusieurs instances dans le processus d'attribution. La décision d'attribution revient donc plus souvent à la directrice de l'établissement. Ce qui peut expliquer que dans les établissements qui pratiquent essentiellement de l'accueil occasionnel (les haltes-garderies) la décision est plus souvent prise par la direction de l'EAJE. Cela reflète ce qui était pointé dans l'analyse qualitative : « lorsqu'une commission politique existe, elle ne se réunit souvent qu'en fin d'année scolaire, laissant aux chefs de service ou aux directrices le pouvoir de décision en cours d'année » (page 34 du rapport de synthèse).

<sup>424</sup> Elle est le décisionnaire final dans respectivement 52,1 % et 72,7 % des cas, soit 63 et 16 EAJE.

Comme cela avait déjà été pointé dans le rapport qualitatif, dans la grande majorité des structures associatives, les directrices instruisent les dossiers et décident de manière autonome des admissions. Ainsi, la direction de l'EAJE est le décisionnaire final pour 75 % des EAJE à gestion associative.

Dans 37% des cas (soit 72 établissements) c'est une commission politique qui décide *in fine* de l'attribution de la place. Sans surprise, la majorité de ces établissements sont des crèches collectives ou des établissements gérés par une collectivité : pour 77% des crèches collectives pratiquant de l'accueil régulier et pour 56 % des EAJE gérés par une collectivité, la décision finale d'attribution des places revient à une commission politique.

La tendance est inverse pour l'accueil occasionnel et l'accueil d'urgence nécessitant une prise de décision plus rapide. Ainsi, dans 57 % des EAJE répondant<sup>425</sup> et pratiquant de l'occasionnel, la direction de l'EAJE est le décisionnaire final (soit 100 EAJE). Pour l'accueil d'urgence, ce taux s'élève à 66 %<sup>426</sup> (soit 105 EAJE).

Parmi les réponses « autres », a été mentionné le service petite enfance et la coordinatrice petite enfance à la fois pour l'accueil régulier, l'accueil occasionnel et l'accueil d'urgence (structures gérées par une collectivité).

## 4 – Attribution des places, refus d'accueil et gestion de l'attente

### 41 – Les refus d'accueil

Pour 22 % des EAJE<sup>427</sup>, toutes les demandes d'accueil régulier ont pu être satisfaites lors de la rentrée de septembre 2011. Cependant, les situations sont très variables selon les types de structures : ainsi, si la plupart des haltes-garderies (8/14) n'ont eu à refuser aucune demande, c'est le cas de seulement une crèche collective sur 18. Parmi les 111 EAJE qui ont une liste d'attente et ont répondu à la question, seuls 16 % des établissements n'ont refusé aucune demande à la rentrée 2011.

En ce qui concerne l'accueil occasionnel, les refus sont, sans surprise, en général moins nombreux : 34 EAJE disent avoir refusé une ou plusieurs demandes d'accueil, sur les 107 ayant répondu à la question.

On relève que les établissements ayant eu à refuser plus de 5 enfants à la rentrée 2011 ne semblent pas accueillir davantage les publics « atypiques » que les établissements ayant refusé peu voire aucun enfant. On remarque néanmoins une plus grande différence en ce qui concerne l'accueil d'enfants de parents aux horaires atypiques. Les EAJE pour lesquels la tension sur l'offre est moins forte (moins de refus) seraient ainsi plus enclins à accueillir des familles aux horaires atypiques voire à leur proposer des contrats flexibles répondant à leurs besoins ?

---

<sup>425</sup> 6 non réponses

<sup>426</sup> Nombre d'EAJE pour lesquels la Direction est le décisionnaire final / Nombre d'EAJE pratiquant de l'accueil d'urgence (tous les EAJE ont répondu)

<sup>427</sup> 129 réponses à la question (EAJE pratiquant l'accueil régulier), comprenant à la fois les EAJE qui disent avoir une liste d'attente pour l'accueil régulier et ceux qui disent ne pas en avoir

**Tableau - Nombre de refus d'accueil et accueil des publics atypiques**

	<i>Parmi les enfants que vous accueillez actuellement, y-a-t-il...</i>				
	Des enfants de familles monoparentales	Des enfants de parents aux horaires atypiques	Des enfants en situation de handicap	Des enfants de parents engagés dans un parcours d'insertion	Des enfants de familles en situation de grandes difficultés sociales et économiques
<b>Établissements ayant refusé 0 à 5 enfants à la rentrée 2011 pour de l'accueil régulier (40 EAJE)</b>	70 %	40 %	45 %	40 %	45 %
<b>Établissements ayant refusé plus de 5 enfants à la rentrée 2011 pour de l'accueil régulier (89 EAJE)</b>	80 %	28 %	38 %	51 %	53 %

Clef de lecture : 70 % des EAJE ayant refusé moins de 5 enfants à la rentrée 2011 pour de l'accueil régulier accueillent des familles monoparentales, contre 79,8 % des EAJE ayant refusé plus de 5 enfants.

## 42 – La mise en place et la gestion des listes d'attente

### *421 – Le recours à une liste d'attente*

86 % des EAJE (soit 66 EAJE) qui pratiquent de **l'accueil régulier** ont une liste d'attente<sup>428</sup>. Selon le type d'établissement, ce taux varie de près de 30 points de pourcentage allant de 62 % pour les haltes-garderies à 94 % pour les crèches collectives. On ne constate pas de différence selon le type de gestionnaire.

Parmi les établissements qui proposent de **l'accueil occasionnel**, une minorité (45 %) utilise une liste d'attente (pas de non réponse), ce qui reflète le caractère plus flexible de cet accueil par rapport à l'accueil régulier ou rejoindrait l'hypothèse d'un système « auto-régulé » (la demande s'ajustant à l'offre). On peut noter que sur les 7 établissements à gestion privée, 5 ont une liste d'attente pour l'accueil occasionnel – soit une tendance inverse que pour les autres établissements.

Des différences entre types d'activité plus marquées pour l'accueil occasionnel que pour l'accueil régulier sont à souligner : alors qu'aucune crèche parentale ne tient de liste d'attente pour l'accueil occasionnel, moins d'un tiers des crèches familiales en ont une, contre un tiers des haltes-garderies, deux multi-accueils sur 5 et 3 des crèches collectives sur 5.

Rappelons cependant que le terme « accueil occasionnel » recouvre plusieurs réalités et définitions selon les établissements, si bien que les réponses à cette question doivent être analysées avec précaution.

<sup>428</sup> Une non réponse

Lorsque l'établissement utilise une liste d'attente dans le cadre de son accueil régulier, la Directrice établit et gère cette liste dans 3 cas sur 5 (98 établissements), (1 non réponse), la commune dans deux-tiers des cas (55 établissements) et dans 7 % des cas, il s'agit d'un autre acteur (12 établissements).

Pour autant, les tendances sont très variables selon le type de structure : ainsi pour 18 crèches collectives sur les 29 qui ont une liste d'attente et ont répondu (soit 62 %), la liste d'attente est établie et gérée par la commune. À l'inverse, pour 66 % des multi-accueils (70 multi-accueils sur 106), c'est la directrice de l'EAJE qui s'en charge.

Enfin, contrairement à ce que l'on pourrait imaginer, on ne constate pas de différence selon le type de gestionnaire<sup>429</sup>, si ce n'est pour les structures à gestion associative. En effet, pour 65 % des structures associatives<sup>430</sup>, la gestion de la liste d'attente revient à la direction de l'EAJE.

#### *422 – La mise à jour de la liste d'attente*

Que ce soit pour l'accueil régulier ou pour l'accueil occasionnel les EAJE répondent en majorité que la liste d'attente est mise à jour (160 EAJE ayant une liste d'attente pour l'accueil régulier sur 163, et 67 sur 69 pour l'accueil occasionnel).

Pour autant, si 160 établissements ont répondu que la liste d'attente était mise à jour pour les demandes d'accueil régulier, 42 (soit 26 %) disent ne pas savoir selon quelles modalités elle est mise à jour, car « c'est la commune qui s'en charge » ; ce taux s'élève à 46 % pour les crèches collectives.

Pour deux EAJE sur 5, c'est l'établissement qui rappelle les parents pour mettre à jour la liste, et pour moins de deux EAJE sur 5 également, c'est aux parents de rappeler. Cette deuxième modalité de mise à jour de la demande était celle qui, dans l'analyse qualitative, était la plus fréquente<sup>431</sup>.

Pour l'accueil occasionnel, les tendances sont similaires : près d'un quart des EAJE ne sait pas comment la liste d'attente est mise à jour, 46 % des EAJE rappellent les parents pour mettre à jour la liste, et pour près de 2 EAJE sur 5 ce sont les parents qui doivent renouveler leur demande, ceux ne le faisant pas étant supprimés de la liste.

### **43 – La période d'attribution des places : une influence sur l'accueil des publics atypiques**

La plupart des établissements attribue les places d'accueil régulier au mois de septembre (68,8 % des EAJE)<sup>432</sup>, tandis que les places d'accueil occasionnel sont, sans surprise, attribuées plus souvent en cours d'année (74,4 % des EAJE). Ce sont principalement les crèches familiales, crèches collectives et multi-accueils – soit les structures qui pratiquent principalement de l'accueil régulier – qui attribuent des places en septembre pour l'accueil régulier.

---

<sup>429</sup> Dans 41 EAJE gérés par une collectivité, c'est la direction de l'EAJE qui se charge de la liste d'attente, contre 38 EAJE pour lesquels c'est la commune

<sup>430</sup> Dont 10 réponses manquantes. Cela représente 75,7 % des EAJE répondants

<sup>431</sup> « Une fois leur demande enregistrée, les parents ont très généralement à confirmer leur attente, à une fréquence toutefois variable d'une structure à l'autre » (voir page 24 du rapport de synthèse)

<sup>432</sup> Ce constat confirme ce qui était déjà observé dans le cadre de l'analyse qualitative : « le principal des admissions est prononcé pour la rentrée de septembre, au moment où le gros des effectifs libère sa place à l'occasion de l'entrée en école maternelle » (page 34 du rapport de synthèse)

On relève que les établissements qui disent attribuer des places pour de l'accueil régulier en cours d'année scolaire sont également les établissements qui tendent à accueillir plus fréquemment les publics « atypiques », à l'exception des enfants en situation de handicap, dont l'accueil nécessiterait des modalités spécifiques de préparation de l'accueil (concertation des équipes, contacts avec les éventuels partenaires) qui rendrait plus difficile un accueil en cours d'année scolaire.

**Tableau - Période d'attribution des places et accueil des publics « atypiques »**

<i>Quand attribuez-vous les places pour l'accueil régulier?</i>	<i>Parmi les enfants que vous accueillez actuellement, comptez-vous...</i>				
	<i>...des enfants de familles monoparentales</i>	<i>...des enfants de parents aux horaires atypiques</i>	<i>...des enfants de parents engagés dans un parcours d'insertion</i>	<i>...des enfants issus de familles en grandes difficultés</i>	<i>...des enfants en situation de handicap</i>
<b>En cours d'année scolaire</b>	81 %	36 %	64 %	69 %	41 %
<b>En septembre</b>	73 %	30 %	46 %	48 %	47 %
<b>Ne sait pas</b>	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
<b>Total général</b>	<b>76 %</b>	<b>32 %</b>	<b>52 %</b>	<b>55 %</b>	<b>45 %</b>

#### 44 – Accueil d'urgence

35 % des EAJE faisant de l'accueil d'urgence ont accueilli, au cours du dernier mois, un ou plusieurs enfant(s) en urgence (soit 58 EAJE). Les structures multi-accueils ont eu tendance à davantage accueillir en urgence que les autres (39 % des multi-accueils). Pour 64 % de ces établissements, l'accueil d'urgence a concerné un enfant ; 26 % des EAJE en ont accueilli deux et 9 % ont accueilli en urgence trois enfants ou plus.

## 5 – L'accueil au quotidien et la vie de l'établissement

### 51 – Difficultés rencontrées au quotidien

146 EAJE expriment au moins une difficulté, soit 73 % des EAJE.

Une majorité d'établissement (72) dit éprouver des difficultés liées à un manque d'effectifs. Viennent ensuite les difficultés liées à l'absentéisme des enfants (51), puis celles relatives à des problèmes d'impayés (49). Ainsi, on relève que l'essentiel des difficultés énumérées sont liées d'une façon ou d'une autre à l'organisation de l'accueil : la gestion des effectifs, des absences et des paiements.

On remarque que ce sont les crèches familiales et les crèches parentales qui mentionnent le plus souvent la question des effectifs comme problématique (respectivement 53 % et 40 % l'ont cité comme une difficulté). Ce sont les haltes-garderies et à nouveau les crèches familiales pour qui l'absentéisme des enfants est davantage perçu comme une difficulté (cité pour un tiers de ces deux types d'établissements).

77 EAJE ont exprimé d' « autres difficultés ». Sur ces 77 établissements, seulement 3 citent de manière explicite les relations partenariales comme posant difficultés. Parmi les autres difficultés énoncées : les locaux, le poids du travail administratif, les difficultés liées au nombre de places (manque de places, difficultés de gestion des places), les difficultés liées au statut de certains établissements (fragilité du statut associatif, spécificité de la crèche familiale).

Quatre établissements expriment de manière explicite avoir des difficultés liées à la gestion de contrats occasionnels (« articulation régulier/occasionnel », « changement de contrats pour les horaires, lié à la précarité de l'emploi de certaines familles », « on est obligé de refuser les parents aux horaires irréguliers ; de plus en plus difficile depuis qu'on doit « rentabiliser » notre structure », « pas de gros contrats »).

Pour 11 établissements, dont 8 multi-accueils, les difficultés rencontrées les ont amenés à faire évoluer les critères d'admission. Sur ces 11 établissements, 8 ont dit éprouver des difficultés liées à un manque d'effectifs, et 5 des difficultés liées à la formation du personnel.

D'autre part, 26 établissements ont été amenés, suite à des difficultés liées à un manque d'effectifs ou à l'absentéisme des enfants, à faire évoluer les règles concernant les conditions d'adaptation des enfants à l'accueil collectif<sup>433</sup>. Pour 3 établissements cela s'est traduit par l'adaptation des temps de présence des parents dans l'établissement, pour 3 autres établissements, par des horaires plus longs et pour 2 par une modulation des jours. Parmi les réponses « autres » données par ailleurs, un établissement demande désormais un certificat médical pour justifier l'absence de chaque enfant, et deux établissements précisent qu'ils passent plus de temps pour dialoguer avec les parents.

## 52 – Les difficultés posées par l'accueil des publics atypiques identifiées par les EAJE

**Tableau - Difficultés associées à l'accueil des publics « atypiques »**

	Total des EAJE ayant mentionné au moins une difficulté associée à ce public	EAJE ayant répondu au moins une fois "oui" à la question "L'accueil de ces publics vous pose-t-il des difficultés?"		EAJE n'ayant pas répondu "oui" à la question précédente, mais ayant mentionné un autre type de difficulté	
		EAJE accueillant ce public	EAJE n'accueillant pas ce public	EAJE accueillant ce public	EAJE n'accueillant pas ce public
<b>Enfants en situation de handicap</b>	<b>81</b>	51	17	4	9
<b>Enfants issus de familles en grandes difficultés économiques et sociales</b>	<b>49</b>	33	5	9	2
<b>Enfants de parents engagés dans un parcours d'insertion</b>	<b>47</b>	36	6	5	0
<b>Enfants de familles monoparentales</b>	<b>29</b>	22	1	6	0

<sup>433</sup> Sur ces 26 établissements, 13 ont exprimé des difficultés liées à un manque d'effectifs et 11 des difficultés liées à l'absentéisme des enfants

Les enfants en situation de handicap sont le public pour lequel l'accueil en EAJE pose le plus souvent des difficultés : ainsi, 81 établissements ont indiqué que l'accueil de ces enfants pouvait poser des difficultés (soit 40 % des EAJE).

Ce sont ensuite les enfants issus de familles en difficulté et de parents engagés dans un parcours d'insertion qui sont les plus cités. 49 établissements rencontrent des difficultés liées à l'accueil d'enfants issus de familles en grandes difficultés économiques et sociales (soit 24 % des EAJE) ; et 47 établissements (soit 23 %) des difficultés relatives à l'accueil d'enfants de parents engagés dans un parcours d'insertion.

Enfin, l'accueil des enfants de familles monoparentales pose des difficultés à 29 établissements (soit 14 % des EAJE).

Il convient de souligner que les réponses données à ces questions sont déclaratives : comme il en avait été fait l'hypothèse, il semblerait que les difficultés engendrés par l'accueil d'un enfant en situation de handicap soit plus facilement évocables, car elles impliquent souvent des aménagements concrets et spécifiques (intervention de professionnels de santé, aménagement des locaux, mise en place d'un PAI...). À l'inverse, l'accueil d'enfants de familles monoparentales est moins souvent cité comme posant des difficultés, ce qui peut rejoindre l'analyse faite dans le volet qualitatif de l'étude qui constatait : « de façon générale, les professionnelles d'EAJE s'accordent à considérer ce statut comme non significatif en lui-même, mais seulement dans la mesure de son intrication à certaines problématiques »<sup>434</sup> - ce qui pourrait expliquer que les familles en difficultés ou à la recherche d'un emploi soient plus souvent citées.

Cependant, les difficultés ne se posent pas de la même façon selon les publics.

#### *521 – Les difficultés liées à l'accueil d'enfants en situation de handicap : la formation du personnel, l'organisation de l'accueil et les locaux*

C'est la formation des professionnels qui est le plus souvent citée comme étant une difficulté relative à l'accueil d'enfants en situation de handicap. Parmi les 90 établissements qui accueillent un ou plusieurs enfants handicapé(s), 37 expriment des difficultés relatives à la formation des professionnels. On remarque d'ailleurs que 11 EAJE qui n'accueillent pourtant pas d'enfant en situation de handicap disent que l'accueil de ces enfants leur pose des difficultés (ou est susceptible de leur poser des difficultés) liées à la formation des professionnels de l'EAJE.

Viennent ensuite les difficultés liées à l'organisation de l'accueil (23 EAJE) et aux locaux (21 EAJE). Nous retrouvons ainsi les raisons déjà évoquées par les EAJE comme expliquant l'absence de dispositif particulier pour l'accueil d'un enfant en situation de handicap (voir ci-dessus).

En outre, 6 établissements mentionnent un autre type de difficultés : celles liées à la reconnaissance du handicap de l'enfant, qui peut dans certains cas être très problématique. En effet, à ces âges, le handicap se révèle souvent au cours de l'accueil. D'une part, il appartient alors aux équipes de l'EAJE d'en informer les parents pour qui la reconnaissance du handicap de leur enfant n'est pas forcément évidente. D'autre part, les modalités d'accueil de l'enfant doivent parfois être modifiées, sans forcément que les moyens nécessaires à cet accueil soient disponibles : « ces enfants peuvent demander plus d'attention et ne sont pas toujours reconnus comme des enfants ayant un handicap », « manque d'effectifs entre le moment où l'on s'aperçoit du trouble et le diagnostic posé, donc on a des difficultés pour mettre en place le soutien adéquat ».

<sup>434</sup> Voir le rapport final de synthèse page 4

522 - *Les difficultés posées par l'accueil d'enfants de familles monoparentales, de parents en parcours d'insertion ou en difficultés socio-économiques : contraintes de temps des parents, organisation de l'accueil et comportements « inadéquats »...*

Alors que 150 EAJE accueillent des enfants de **familles monoparentales**, seuls 22 ont exprimé une ou plusieurs difficultés posées par cet accueil.

Sur ces 22 établissements, 14 expliquent qu'il s'agit de difficultés liées aux contraintes de temps des parents, et 7 des difficultés en termes d'organisation de l'accueil.

Sur les 104 EAJE accueillant des enfants de **parents engagés dans un parcours d'insertion**, 36 ont fait état d'une ou plusieurs difficultés relatives à l'accueil de ce public. Ces difficultés concernent avant tout les « contraintes de temps des parents » (23 réponses), puis des « comportements inadéquats » des enfants ou de leurs parents (13 réponses), la « formation des professionnels » (10 réponses) et enfin « l'organisation de l'accueil » (7 réponses).

Dans le discours de certaines des directrices enquêtées, on retrouve ainsi des éléments qui soulignent d'une part les difficultés pouvant être posées par le non-respect des contraintes d'accueil : « *les enfants des familles qui ne travaillent pas sont plus souvent absents* », « *ce sont les familles qui ont du mal à s'adapter à un cadre* » ; et d'autre part les difficultés liées au comportement de l'enfant lui-même : « *ce sont des enfants qui peuvent parfois être agressifs en collectivité* », « *ce sont des enfants en manque de repères...* »<sup>435</sup>.

On remarque que 6 établissements, qui n'accueillent pourtant pas ce public, se sont exprimés sur la question, 3 disant que l'accueil de ces enfants pouvait poser des difficultés liées aux comportements des enfants ou de leurs parents.

33 EAJE sur les 110 qui accueillent des **enfants issus de familles en situation de grandes difficultés** sociales et économiques, disent rencontrer des difficultés liées à l'accueil de ce public. Ces difficultés concernent, pour 17 EAJE, les « comportements inadéquats des parents et/ou des enfants », et pour 13 EAJE « les contraintes de temps des parents ». Pour 11 EAJE les difficultés sont liées à la formation des professionnels de l'établissement, et pour 7 EAJE à l'organisation de l'accueil. 5 établissements qui n'accueillent pourtant pas ce public disent pouvoir rencontrer des difficultés à accueillir ces enfants.

Il apparaît donc que l'accueil des publics atypiques (en dehors des enfants en situation de handicap) nécessiterait, en plus de la prise en charge de l'enfant, une intervention importante auprès des parents, dont les contraintes de temps ou « comportements inadéquats » posent des difficultés aux EAJE. Cela rejoint ainsi une des conclusions de l'analyse qualitative.

523 - *L'accueil de ces publics demanderait une attention et un effort plus importants*

Un certain nombre d'établissements ont complété leur réponse en exprimant un autre type de difficulté. Pour 19 EAJE, l'accueil de ces publics implique un travail très important autour la parentalité : « *il faut surtout accompagner les parents* », « *plus d'accompagnement des familles est nécessaire* », « *il faut beaucoup plus développer le dialogue avec les parents* »...

---

<sup>435</sup> Les manifestations d'agressivité et les difficultés d'intégration à un groupe pour des enfants de familles en difficultés sont des éléments déjà évoqués par les acteurs rencontrés dans le cadre de l'analyse qualitative



Onze EAJE insistent sur l'attention plus importante dont ont besoin ces enfants et les implications que cela peut avoir sur des effectifs d'encadrement déjà réduits : *l'accueil de ces enfants « demande plus de disponibilité », « nécessite des heures supplémentaires », « demande plus de temps et d'attention », « l'absentéisme des personnels se fait d'autant plus ressentir avec ces enfants-là, l'accompagnement aux parents est d'autant plus important »...*

Ces réponses reflètent en partie les constats établis dans l'analyse qualitative qui soulignait le glissement parfois opéré de la « fonction d'accueil des enfants, à celle d'accueil des parents », et précisait : « à côté d'une demande d'attention, les parents témoignent aussi d'une demande de soutien, faite de conseil et de réassurance dans l'exercice de leur fonction éducative »<sup>436</sup> L'ensemble des réponses données dans le cadre de l'enquête qui mettent l'accent sur l'importance d'un soutien renforcé à la parentalité pour les publics plus fragiles ne précisent pas, cependant, s'il s'agit d'une demande venant des parents, d'une fonction que se donne l'établissement ou simplement d'une démarche indispensable pour assurer l'accueil de l'enfant dans de bonnes conditions.

On peut à ce sujet, noter les remarques de deux établissements qui expliquent, l'un que « les gens en grande difficulté sociale ne se font pas connaître, il faut les identifier, et cela est difficile », l'autre qu'il rencontre « des difficultés à maintenir le lien avec les parents ». Ainsi, si le soutien à la parentalité est une fonction mise en avant par plusieurs établissements<sup>437</sup>, il n'en demeure pas moins que ce travail est compliqué et qu'il nécessite des efforts et du temps de la part des équipes, particulièrement lorsqu'il s'agit de familles qui ne sont pas « en demande » de ce type de soutien.

---

<sup>436</sup> Voir le rapport final de synthèse, pages 53-54

<sup>437</sup> C'est également une des finalités données à l'égalisation de l'accès aux modes de garde non familial, identifiées dans le rapport qualitatif (voir page 14 du rapport final de synthèse)

## PARTIE 4 – LA VOCATION DE L’ACCUEIL : DES MISSIONS VARIEES QUI SOUS-TENDENT DES PRATIQUES D’ACCUEIL DIFFERENTES D’UNE SITUATION A L’AUTRE

La dernière question posée aux enquêtés permet d’apporter un éclairage singulier sur l’ensemble des problématiques abordées.

### 1 – Les différentes conceptions d’accueil

Les directrices d’établissement étaient invitées à exprimer la mission d’accueil de leur établissement, telle qu’elles la concevaient. Plusieurs items étaient proposés :

- ♦ Permettre aux parents de travailler,
- ♦ Permettre aux parents de concrétiser leur désir d’enfant,
- ♦ Accueillir tous types de publics dans une logique volontariste de mixité,
- ♦ Accueillir les publics qui en ont le plus besoin,
- ♦ Autre.

**Tableau S’agissant de la conception que vous avez des missions d’accueil de votre EAJE, diriez-vous que...**

	Votre établissement a vocation à permettre aux parents de travailler (maintien ou retour à l'emploi)	Votre établissement a vocation à permettre aux parents de concrétiser leur désir d'enfants (soutien à la natalité)	Votre établissement a vocation à accueillir tous types de publics dans une logique volontariste de mixité	Votre établissement a vocation à accueillir les publics qui en ont le plus besoin	Autre (préciser)
CRECO	81 %	10 %	84 %	58 %	35 %
CREFA	87 %	13 %	73 %	60 %	40 %
CREPA	80 %	40 %	20 %	0 %	20 %
HGARD	52 %	17 %	69 %	55 %	45 %
MULTI	88 %	12 %	70 %	49 %	38 %
<b>Total (ensemble des EAJE)</b>	<b>81 %</b> (n= 163)	<b>13 %</b> (n=27)	<b>71 %</b> (n= 143)	<b>51 %</b> (n=102)	<b>38 %</b> (n=77)

**Tableau - Malgré la difficulté de l'exercice, pourriez-vous dire, parmi les réponses que vous avez citées, la mission la plus importante ?**

	Accueillir les publics qui en ont le plus besoin	Accueillir tous types de publics dans une logique volontariste de mixité	Permettre aux parents de concrétiser leur désir d'enfants	Permettre aux parents de travailler	Je ne peux pas choisir	Autre (préciser)	Total
CRECO	20 %	17 %	33 %	7 %	0 %	23 %	100 %
CREFA	14 %	21 %	14 %	14 %	0 %	36 %	100 %
CREPA	0 %	0 %	0 %	20 %	20 %	60 %	100 %
HGARD	11 %	15 %	48 %	7 %	0 %	19 %	100 %
MULTI	8 %	15 %	38 %	16 %	0 %	23 %	100 %
<b>Total (ensemble des EAJE)</b>	<b>10 %</b> (n=20)	<b>15 %</b> (n=29)	<b>36 %</b> (n=1)	<b>14 %</b> (n=47)	<b>1 %</b> (n=26)	<b>24 %</b> (n=69)	<b>100 %</b> (n=192)

Comme souligné notamment dans le rapport d'analyse qualitative, le retour ou le maintien au travail des parents fait partie des « objectifs de la politique familiale historiquement liée de façon étroite à la politique de l'emploi »<sup>438</sup>. C'est cette vision qui soutient encore, pour 81 % des EAJE, la logique d'accueil.

Pour 71 % des EAJE, leur établissement a vocation à accueillir tous les publics, « dans une logique volontariste de mixité ».

Pour la moitié des établissements, ils ont vocation à accueillir les publics qui en ont le plus besoin.

Enfin, seuls 27 EAJE s'inscrivent dans une logique de soutien à la natalité.

Lorsque l'on demande aux directrices de se positionner sur une réponse seulement, 14 % disent ne pas pouvoir choisir. La part des EAJE répondant que leur mission principale est de permettre aux parents de travailler tombe à 24 % (contre 81 % des EAJE disant que cela fait partie d'une de leurs missions).

15 % se donnent comme mission première d'accueillir tous types de publics dans une logique volontariste de mixité, et seulement 10 % d'accueillir les publics qui en ont le plus besoin (soit 20 EAJE). Sur ces 20 EAJE, dix considèrent que ce sont les enfants de familles en grandes difficultés qui sont ceux qui en ont « le plus besoin », neuf ont cité les enfants de parents engagés dans un parcours d'insertion et trois les enfants de familles monoparentales (plusieurs réponses possibles à la question).

Parmi les réponses « Autres », plusieurs EAJE ont mentionné d'une part le soutien à la parentalité, et d'autre part le bien-être et le développement de l'enfant.

D'autre part, selon les types de structures, les logiques d'accueil mises en avant sont différentes. Par exemple, les crèches collectives sont plus nombreuses à se donner comme mission l'accueil des publics qui en ont le plus besoin.

<sup>438</sup> Voir page 12 du rapport final de synthèse

On constate également des différences selon les gestionnaires : on relève que les équipements associatifs ainsi que ceux gérés par une collectivité sont proportionnellement plus nombreux à donner une réponse « autre » à la question « *Malgré la difficulté de l'exercice, pourriez-vous me dire, parmi les réponses que vous venez de citer, quelle est, selon vous, la mission d'accueil la plus importante de votre établissement ?* » (Respectivement un tiers et près de deux de ces EAJE sur 5). 30 % des structures associatives disent que leur mission principale est de permettre aux parents de travailler. Il s'agit du taux le plus élevé après les structures à gestion privée (3 EAJE sur 7). La réponse « accueillir les publics qui en ont le plus besoin » est plus fréquemment citée par les EAJE gérés par un CCAS (18 % des CCAS) ; à l'inverse, seuls 6 % des équipements CCAS se donnent comme mission principale l'accueil de tous les publics (soit le taux le plus bas).

## 2 – Un lien ténu entre logique d'accueil et accueil de publics « atypiques »

Tableau - Mission d'accueil et accueil des publics « atypiques »

	<i>Malgré la difficulté de l'exercice, pourriez-vous dire, parmi les réponses que vous avez citées, la mission la plus importante ?</i>						
<i>Parmi les enfants que vous accueillez y-a-t-il ...</i>	Permettre aux parents de travailler	Permettre aux parents de concrétiser leur désir d'enfants	Accueillir les publics qui en ont le plus besoin	Accueillir tous types de publics dans une logique volontariste de mixité	Je ne peux pas choisir	Autres	Total général
Des enfants de familles monoparentales	34		14	27	18	52	145
Des enfants de parents aux horaires atypiques	11		7	13	8	21	60
Des enfants en situation de handicap	20	1	11	14	11	28	85
Des enfants de parents engagés dans un parcours d'insertion	16		16	23	13	34	102
Des enfants de familles en grandes difficultés	20	1	16	23	15	33	108

On n'observe pas de corrélation évidente entre le fait d'accueillir tel ou tel public et la mission d'accueil principale donnée à l'EAJE sachant qu'un grand nombre d'EAJE ont dit ne pas pouvoir choisir ou mentionnent une réponse « Autre ».

On constate néanmoins que les 29 EAJE ayant vocation avant tout à accueillir tous types de publics dans une logique de mixité sont plus nombreux à accueillir des enfants de parents engagés dans un parcours d'insertion ou issus de familles en grandes difficultés : ils sont ainsi 79 % à accueillir ces publics. Ce sont également ces établissements qui sont plus nombreux à accueillir des enfants de parents aux horaires atypiques (ils sont 45 % à accueillir ces enfants).

Les 47 EAJE ayant répondu que leur principale mission d'accueil est de permettre aux parents de travailler, ont tendance à accueillir plus fréquemment des enfants de familles monoparentales, des enfants en situation de handicap ou issus de familles en grandes difficultés. Ils sont ainsi respectivement 72 %, et 43 % à accueillir ces trois types de publics. Ils sont par ailleurs moins nombreux que les établissements favorisant l'accueil des tous les publics à accueillir des enfants de parents aux horaires atypiques (23 % contre 45 %).

Enfin, sur les 20 EAJE qui se donnent comme principale mission d'accueil d'accueillir les publics qui en ont le plus besoin, 16 accueillent des enfants de parents engagés dans un parcours d'insertion et 16 des enfants issus de familles en grandes difficultés.

### **3 – Des missions d'accueil qui s'entremêlent**

Sur les 201 EAJE, seuls 42 ont donné une seule réponse à cette question, et la majorité de ces équipements se donne comme mission première de permettre aux parents de travailler.

148 en ont donné deux et 11 EAJE en ont donné plus de deux.

Ainsi, la majorité des établissements s'inscrivent dans plusieurs logiques et ont vocation à répondre à plusieurs objectifs, pouvant, dans les faits, se traduire de manière contradictoire (comment concilier à la fois « l'accueil des enfants qui en ont le plus besoin » avec « l'accueil de tous les publics » ?<sup>439</sup>).

---

<sup>439</sup> Neuf EAJE ont répondu oui à ces deux items

## Tableau Répartition des EAJE n'ayant cité que deux missions d'accueil, par réponses données

« S'agissant de la conception que vous avez des missions d'accueil de votre EAJE, diriez-vous que votre établissement a vocation à... » (Question 76)

Nombre de réponses	Permettre aux parents de travailler	Permettre aux parents de concrétiser leur désir d'enfants (soutien à la natalité)	Accueillir tous types de publics	Accueillir les publics qui en ont le plus besoin	Autre
Permettre aux parents de travailler	19				
Permettre aux parents de concrétiser leur désir d'enfants (soutien à la natalité)	2	0			
Accueillir tous types de publics	17	1	11		
Accueillir les publics qui en ont le plus besoin	7	1	9	4	
Autres	13	0	3	0	8
<b>Total</b>	<b>58</b>	<b>4</b>	<b>41</b>	<b>21</b>	<b>24</b>

Clef de lecture - 19 EAJE n'ont donné comme mission d'accueil que « Permettre aux parents de travailler ». 58 EAJE ont cité « Permettre aux parents de travailler », comme mission d'accueil.

Ainsi, comme l'avancé déjà l'analyse qualitative, les établissements se retrouvent à la confluence de différents objectifs et missions assignées à l'accueil qui, dans les faits, ne sont pas faciles à concilier. « Si les différentes finalités portées par l'égalisation de l'accès aux EAJE semblent assez explicites, la question de leur articulation dans l'action reste posée. En effet, aide au maintien dans l'emploi des mères, socialisation des enfants, et soutien à la parentalité, loin de conjuguer harmonieusement, présentent une diversité de hiérarchisations possibles, ainsi que de contradictions, ayant inévitablement des effets sur le degré et les modalités de mise en œuvre de l'égalité d'accès. »<sup>440</sup>

Comme nous l'avons constaté avec cette enquête, ces objectifs trouvent différentes traductions dans les modalités de gestion de l'accueil et d'attribution des places.

<sup>440</sup> Rapport de synthèse, page 18

## CONCLUSION – UNE DIVERSITE DES MODES DE FONCTIONNEMENT, DES LOGIQUES D’ACCUEIL ET DES CRITERES D’ATTRIBUTION

Plusieurs missions d’accueil sous-tendent aujourd’hui les logiques d’attribution, d’accueil et de gestion des différents EAJE, dont l’articulation les unes par rapport aux autres est complexe.

Étant donnée la diversité des objectifs assignés aux EAJE, que ce soit via les Conventions d’Objectifs et de Gestion signées par l’État et la CNAF ou au titre des missions d’accueil que se donne l’établissement, il n’est pas étonnant que la plupart des EAJE prennent en compte, dans leur décision d’accueil, plusieurs critères d’attribution qui, de surcroît, ne sont pas toujours formalisés.

La multiplication des critères pris en compte rend plus difficile la hiérarchisation des demandes si bien qu’il apparaît que la décision d’accueil se fait, dans la plupart des EAJE, au cas par cas, selon la sensibilité de l’instance décisionnaire. Celle-ci mobilise à la fois des informations « objectives » et des éléments plus « qualitatifs », identifiés notamment dans le cadre de rencontres avec les parents (rencontres systématiques dans 70 % des cas). Cela donne, en pratique, un rôle particulièrement important à la direction de l’EAJE, qui est très fréquemment impliquée à la fois dans le processus et dans la décision d’attribution des places, particulièrement pour l’accueil occasionnel et l’accueil d’urgence. Cette conclusion rejoint ainsi les observations faites à l’issue de l’enquête qualitative.

Ces décisions d’accueil se heurtent, en outre, à différentes contraintes notamment en matière de moyens humains et matériels, d’organisation et de gestion des contrats. L’accueil des publics identifiés par les textes ou publics « atypiques » serait ainsi freiné par ces différentes contraintes, car il pose des difficultés aussi bien en terme de formation du personnel, de locaux, que d’effectifs - l’accueil de ces publics nécessitant davantage d’effort et de temps de la part des équipes.

En outre, les établissements qui s’autorisent une gestion plus flexible des accueils (décisions d’accueil prises en cours d’année, pratique de l’occasionnel non réservable selon les disponibilités) sont également plus nombreux à accueillir les publics « atypiques » - à l’exception des enfants en situation de handicap, dont l’accueil ne se réalise pas selon les mêmes modalités que les autres publics, comme cela était déjà souligné dans le rapport qualitatif.

Ainsi, cette approche quantitative permet d’étayer les trois principales conclusions tirées de l’analyse qualitative réalisée auprès de 10 équipements, aussi bien en ce qui concerne les processus d’attribution des places et la mobilisation de critères à la fois formels et subjectifs, les types d’accueils proposés et l’accueil des publics atypiques, que les modalités d’accueil de ces publics, qui posent des difficultés exprimées de différentes façons selon les publics et les EAJE.

La représentativité de l’échantillon enquêté nous permet d’apprécier plus encore la diversité des modes de fonctionnements et d’accueil des établissements, tout comme la diversité des missions et objectifs d’accueil, même si l’on constate des récurrences.

Malgré les difficultés que peut poser l'accueil de publics « spécifiques », une majorité d'EAJE dit en accueillir. L'enquête montre ainsi, rejoignant celle réalisée par la CNAF auprès d'un échantillon de 3 272 EAJE, que les publics accueillis sont très divers<sup>441</sup>. Au niveau national, les publics « atypiques » semblent relativement bien présents<sup>442</sup>, les EAJE parvenant en majorité, et tant bien que mal, à concilier contraintes d'accueil pouvant être posées par ces publics, gestion des équipes, rentabilité financière et taux d'occupation.

Pour autant, la question de l'accès à l'accueil collectif est avant tout à considérer au niveau local. A la diversité des publics accueillis, s'ajoute également la diversité des logiques d'accueil, des modalités de traitement des demandes et des critères pris en compte pour attribuer une place – critères qui de plus, font souvent l'objet d'une priorisation « au cas par cas ». Étant donnée cette variété, il n'est ainsi pas certain qu'au niveau local, tous les enfants, à commencer par ceux ciblés par la Convention d'Objectifs et de Gestion 2009-2012, aient les mêmes chances d'accéder à l'accueil collectif.

---

<sup>441</sup> Voir CHAUFFAUT, Delphine, CREPIN, Arnaud et Vincent GUILLAUMEUX, (2012) "Baromètre de l'accueil du jeune enfant: une situation globalement satisfaisante, des marges de progrès", L'e-essentiel, n° 118 - Janvier 2012, CNAF

<sup>442</sup> Cependant, si ces publics sont présents, il n'est pas possible d'évaluer leur *représentativité* : pour cela des informations sur le nombre de familles monoparentales ayant des enfants de moins de 3 ans, d'enfants en situation de handicap de moins de 3 ans, d'enfants de moins de 3 ans de parents en parcours d'insertion ou issus de familles en grandes difficultés sociales seraient nécessaires. De plus, cette analyse pourrait ensuite être complétée par une estimation de la demande d'accueil de ces publics (qu'elle soit exprimée ou non)



- 📖 ALGAVA, Elisabeth, LE MINEZ, Sylvie, BRESSÉ, Sophie et Anne PLA « Les familles monoparentales et leurs conditions de vie » (2005), Drees, *Etudes et Résultats*, n° 389, Avril 2005
- 📖 BAILLEAU, Guillaume, (2010) « L'offre d'accueil collectif des enfants de moins de 6 ans en 2008 », Drees, *Etudes et Résultats*, n° 175 - février 2010
- 📖 CAMPÉON, Arnaud, et al. (2005) « Expérimentation d'une offre de garde face aux horaires de travail atypiques et flexibles », *Recherches et Prévisions* - n° 80 - Juin 2005
- 📖 CANDIAGO, Philippe, MOREIRA, Marina, RUFFIOT, Amandine (2011) « Les publics des établissements d'accueil du jeune enfant : attribution des places et gestion au quotidien, rapport final de synthèse », Septembre 2011
- 📖 CHAUFFAUT, Delphine, CREPIN, Arnaud et Vincent GUILLAUDEUX, (2012) « Baromètre de l'accueil du jeune enfant : une situation globalement satisfaisante, des marges de progrès », *L'essentiel*, n° 118 - Janvier 2012, CNAF
- 📖 EISENBERG, Nancy, FABES, Richard A., (1998) "Prosocial development », dans Eisenberg (N.), *Handbook of child psychology : Social, emotional, and personality development (vol. 3)*, New York, John Wiley, pages 707-778
- 📖 GUILLAUDEUX, Vincent, CRÉPIN, Arnaud, (2012), « Evaluation de la politique petite enfance par les communes », Dossier d'études n° 151, CNAF, Avril 2012
- 📖 MICHEAU, Julie, MOLIÈRE, Eric, OHNHEISER, Sophie (2010) « Les modes d'organisations des crèches collectives et les métiers de la petite enfance », Drees, *Etudes et Résultats*, n° 732, Juillet 2010
- 📖 OBSERVATOIRE NATIONAL DE LA PETITE ENFANCE, (2010) « L'accueil du Jeune enfant en 2010, Données Statistiques », CNAF

## Procédure

- L'enquêteur prendra contact avec les établissements retenus dans l'échantillon, dans l'ordre de classement.
- Lors du premier contact, il introduira l'enquête, et proposera un envoi électronique du questionnaire ainsi qu'une lettre de mandatement. Il attirera l'attention de son interlocuteur sur la nécessité de recueillir des éléments d'information spécifiques avant le rendez-vous, de manière à faciliter l'administration du questionnaire.
- Il contactera par téléphone chacun des EAJE selon un planning établi, et administrera le questionnaire au moment du rendez-vous.

## Premier contact

Je suis x du cabinet Eneis, chargé par la Caisse Nationale d'Allocation Familiale d'une enquête par questionnaire auprès de 200 Etablissements d'Accueil du Jeune Enfant. La CNAF cherche à mieux comprendre comment sont accueillis les enfants dans les EAJE.

Si vous acceptez de me répondre, je vous poserai une série de questions sur trois grands thèmes :

- La demande des parents
- La décision d'attribuer ou non une place
- Enfin, les types de publics que vous accueillez dans votre établissement

Remplir ensemble ce questionnaire devrait prendre une vingtaine de minutes environ. Je vous propose de vous envoyer le questionnaire, de façon à ce que vous en preniez connaissance, et que nous prenions rendez-vous pour le remplir.

## A - VOTRE ETABLISSEMENT

### A.1 – Caractéristiques de l'établissement et de l'environnement

*Les questions 1 à 3 sont à pré-remplir par l'enquêteur avant la passation du questionnaire*

#### **1 - Identification de l'établissement : .....**

*A inscrire par l'enquêteur avant le début de la passation du questionnaire*

#### **2 – Activité**

*A inscrire par l'enquêteur avant le début de la passation du questionnaire*

- CREPA
- CREFA
- ACC

#### **3 - S'il s'agit d'un accueil collectif, préciser le gestionnaire :**

*A inscrire par l'enquêteur avant le début de la passation du questionnaire*

- ASSO
- CCAS
- COLOC
- PRIVE

#### **-A.1.1. Vérification des informations dont la Caf dispose**

#### **4 - Pouvez-vous re-préciser la nature de l'établissement dont vous êtes responsable ?**

*La catégorie "Autre" ne devrait, en principe, jamais être cochée*

- Crèche collective
- Crèche familiale
- Crèche parentale
- Halte-garderie
- Multi-accueil
- Autre, précisez :

#### **5 - Quel est le statut juridique de votre gestionnaire?**

- Collectivité locale
- Association (loi 1901)
- CCAS
- Entreprise privée

### -A.1.2. Les types d'accueil proposés

#### 6 - Quel est (quels sont) le(s) type(s) d'accueil proposé(s) par votre établissement ?

- Accueil régulier
- Accueil occasionnel
- Accueil d'urgence

#### 7 - Avez-vous un nombre de places réservées pour :

L'accueil régulier :

- Oui
- Non

L'accueil occasionnel :

- Oui
- Non

#### 8 - Si oui, combien ?

- ◆ Accueil régulier :.....
- ◆ Accueil occasionnel :.....

#### 9 - Combien d'enfants sont inscrits actuellement ?

*L'enquêteur précisera ici oralement la distinction entre les "enfants inscrits" sont inscrits dans les registres de l'EAJE, les "enfants accueillis" sont les enfants présent dans les murs à ce jour.*

##### Enfants inscrits

- ◆ Accueil régulier :.....
- ◆ Accueil occasionnel :.....

### -A.1.3. Age du public accueilli

#### 10 - Existe-t-il des sections d'âges dans votre établissement ?

- Oui
- Non

## 11 - Si oui, lesquelles ?

### Tranche d'âge des enfants

- 1ère section : .....
- 2ème section : .....
- 3ème section : .....
- 4ème section : .....
- 5ème section : .....
- 6ème section : .....
- Autre type de répartition : .....

## 12 - Combien d'enfants sont, aujourd'hui inscrits dans chacune des sections ?

- ◆ 1ère section : .....
- ◆ 2ème section : .....
- ◆ 3ème section : .....
- ◆ 4ème section : .....
- ◆ 5ème section : .....
- ◆ 6ème section : .....
- ◆ Si pas de section : .....

### -A.1.4. Sexe des enfants accueillis

## 13 - Combien de filles/garçons sont actuellement inscrits au total (accueil régulier + occasionnel, sans l'urgence), par section d'âge ?

### Filles / Garçons

- 1ère section : .....
- 2ème section : .....
- 3ème section : .....
- 4ème section : .....
- 5ème section : .....
- 6ème section : .....
- Si pas de section : .....

## 14 - Tenez-vous compte du sexe des enfants pour l'attribution des places ?

- Oui
- Non

## 15 - Si oui, pourquoi ?

- Par souci de répartition paritaire (équilibre entre filles et garçons)
- Par souci d'adaptation aux besoins des filles et des garçons, différenciés selon leur âge
- Autre, précisez:.....

### -A.1.5. Les modalités de mise en œuvre, selon les types d'accueil proposés

## 16-Selon quelles modalités pratiquez-vous... ?

	Contrat (écrit)	Contrat oral	Sans contrat	Fixe sur l'année	Non fixe sur l'année	A planning changeant	Avec un minimum /maximum d'heures
L'accueil régulier							
L'accueil occasionnel							

## 17. Pourriez-vous préciser le maximum/minimum d'heures

*Filtre : question posée si l'enquêté répond « avec un minimum/maximum d'heures » à la question précédente*

- Accueil régulier :.....
- Accueil occasionnel :.....

## 18 - Pourquoi pratiquez-vous l'accueil occasionnel à la fois avec et sans contrat ?

*Filtre : question posée si l'enquêté répond « contrat écrit » et « sans contrat » pour l'accueil occasionnel à la question 16*

.....

## 19. Pourquoi pratiquez-vous l'accueil occasionnel de manière fixe et non fixe ?

*Filtre : question posée si l'enquêté répond « fixe » et « non fixe » pour l'accueil occasionnel à la question 16*

.....

## 20 - Si vous pratiquez l'accueil occasionnel, est-il réservable selon disponibilités ?

- Oui
- Non

## 21 - Si oui, à partir de quand les parents peuvent-ils réserver ?

*Ne pas citer les différents item, mais cocher en fonction de la réponse de l'enquêté*

- ◆ Moins d'une semaine avant l'accueil
- ◆ Une semaine avant l'accueil
- ◆ Un mois avant l'accueil
- ◆ Trois mois avant l'accueil
- ◆ Plus longtemps avant l'accueil
- ◆ Au cas par cas
- ◆ Autres

## A.2 – Votre quartier

**22 - Pour cerner la spécificité de votre quartier, diriez-vous qu'un ou plusieurs des éléments suivants le caractérisent, qu'il accueille :**

	Oui	Non	Ne sait pas
Une part significative de familles défavorisées			
Une part significative de familles monoparentales			
Une part significative de familles nombreuses			
Une part significative d'habitat à loyer modéré (HLM)			
Une part significative de personnes en situation de chômage			
Une part significative de personnes en situation d'emploi précaire			
Une part significative de personnes à haut niveau de qualification			
Une part significative de personnes étrangères ou d'origine étrangère			
Une part significative de personnes travaillant avec des horaires atypiques			

**23 - Pourriez-vous donner d'autres spécificités de votre quartier ?**

.....

## B. Les logiques d'admission des publics

### B.1 – La demande d'accueil : retrait et dépôt du dossier d'inscription

#### 24 - A qui les familles doivent-elles remettre leur dossier d'inscription ?

*L'enquêteur garde à l'esprit, comme réponse précodée pour l'item "autres" le fait qu'il peut s'agir d'un autre endroit que ceux cités, ou que la réponse dépend des modes d'accueil souhaités*

- ⇒ Au même endroit que celui où elles ont retiré le dossier
- ⇒ A la direction de l'EAJE
- ⇒ A la mairie
- ⇒ Au RAM (Relai d'Assistantes Maternelles)
- ⇒ Autres (précisez)

#### 25 - Quelles sont les informations sur la famille de l'enfant requises au moment de la demande d'admission ? (Cochez si l'information est demandée)

*L'enquêteur précise qu'il s'agit des informations demandées dans le dossier d'inscription.*

- Information sur la domiciliation de la famille (ex : adresse)
- Information sur le niveau de revenu de la famille
- Information sur le quotient familial Caf de la famille
- Information sur le statut marital des parents (mariés, divorcés, séparés, veufs)
- Information sur la fratrie : nombre de frères et soeurs
- Information sur la fratrie : âge des frères et soeurs
- Catégorie socio-professionnelle des parents
- Situation d'emploi : en emploi
- Situation d'emploi : emploi à temps partiel
- Situation d'emploi : horaires
- Autres :

#### 26 - Quelles sont les informations sur l'enfant requises au moment de la demande d'admission ? (Cochez si l'information est demandée)

*L'enquêteur précise qu'il s'agit des informations demandées dans le dossier d'inscription.*

- ↵ Age de l'enfant pour lequel la demande est réalisée
- ↵ Sexe de l'enfant
- ↵ Etat de santé de l'enfant pour lequel la demande est réalisée (comprend le handicap)
- ↵ Autres (précisez)



**27 - Quelles informations sont requises au moment de l'inscription concernant les souhaits d'accueil des parents?**

- ⇒ Les horaires souhaités
- ⇒ Le lieu d'accueil souhaité
- ⇒ Le type d'accueil souhaité (occasionnel ou régulier)
- ⇒ Autres (précisez)

**28 - Existe-t-il dans le dossier d'inscription un espace (ex : cadre "observations") où les familles peuvent s'exprimer et motiver leur demande ?**

- Oui
- Non

**29 - A partir de quand les familles peuvent-elles déposer un dossier d'inscription ?**

*Question ouverte précodée : l'enquêteur n'énumère pas les items, et renseigne en fonction de la réponse de l'enquêté.*

- De 3 à 6 mois de grossesse
- De plus de 6 mois de grossesse à la naissance
- A la naissance de l'enfant
- Il n'y a pas d'âge minimum

**30 - Rencontrez-vous les familles ayant déposé un dossier ?**

- Oui toujours
- Parfois
- Très rarement
- Jamais

**31 - Précisez dans quel(s) cas :**

*Poser cette question uniquement si l'enquêté répond "Parfois" ou "Très rarement" à la question précédente*

.....

## B.2 – Modalités d'attribution des places

### -B.2.1. Attribution des places

**32 – Quels sont /quel est le/les critère(s) que vous reprenez pour décider d'attribuer une place à une famille ? (Cochez si le critère est pris en compte)**

- L'ancienneté de la demande
- Le sexe de l'enfant
- L'âge de l'enfant pour lequel la demande est réalisée
- Le lieu de résidence de la famille
- La situation familiale (famille nombreuse, famille monoparentale...)
- Le niveau de revenu/le quotient familial Caf de la famille
- La situation d'emploi des parents
- L'accueil des fratries / jumeaux
- La catégorie socio-professionnelle des parents
- L'état de santé / la situation de handicap de l'enfant pour lequel la demande est réalisée
- L'orientation de l'enfant par les partenaires ou services sociaux (ASE, PMI...)
- La configuration des souhaits d'accueil formulés par les parents
- La situation du parent dans l'entreprise (pour les crèches d'entreprise)
- Autre, précisez :.....

**33– Y-a-t-il parmi ces critères des critères rédhibitoires ? Autrement dit, si le critère n'est pas rempli, la famille ne peut accéder à l'accueil ? (Cochez si le critère est impératif)**

- ♦ L'ancienneté de la demande
- ♦ Le sexe de l'enfant
- ♦ L'âge de l'enfant pour lequel la demande est réalisée
- ♦ Le lieu de résidence de la famille
- ♦ La situation familiale (famille nombreuse, famille monoparentale...)
- ♦ Le niveau de revenu/le quotient familial Caf de la famille
- ♦ La situation d'emploi des parents
- ♦ L'accueil des fratries / jumeaux
- ♦ La catégorie socio-professionnelle des parents
- ♦ L'état de santé / la situation de handicap de l'enfant pour lequel la demande est réalisée
- ♦ L'orientation de l'enfant par les partenaires ou services sociaux (ASE, PMI...)
- ♦ La configuration des souhaits d'accueil formulés par les parents
- ♦ La situation du parent dans l'entreprise (pour les crèches d'entreprise)
- ♦ Autre, précisez :.....

***Critère de résidence (filtre : si le « lieu de résidence » est un critère coché à la question 44)***

**34 - Au regard de ce critère ("lieu de résidence des parents"), quelles sont les familles prioritaires ?**

- ⇒ Les familles habitant le quartier où la structure est implantée
- ⇒ Les familles habitant la commune où la structure est implantée
- ⇒ Les familles habitant un quartier / une commune ne bénéficiant pas d'un autre EAJE
- ⇒ Les familles habitant une collectivité co-financeur de l'EAJE
- ⇒ Autre, précisez : .....

***Critère situation familiale de la famille (filtre : si « la situation familiale » est un critère coché à la question 44)***

**35- Au regard de ce critère ("situation familiale"), quelles sont les familles prioritaires ?**

- Les familles monoparentales
- Les familles nombreuses
- Les familles monoparentales et nombreuses
- Autre, précisez : .....

***Critère situation d'emploi (filtre : si « la situation d'emploi des parents » est un critère coché à la question 44)***

**36 - Au regard de ce critère ("situation d'emploi des parents"), quelles sont les familles prioritaires ?**

- ◆ Les deux parents sont actifs
- ◆ Un parent est à la recherche d'un emploi
- ◆ Les deux parents sont à la recherche d'un emploi
- ◆ Un/les deux parents ont un contrat à temps partiel
- ◆ Un/les deux parents sont en situation de travail précaire (intérim)
- ◆ Un/les deux parents ont des horaires atypiques
- ◆ Autre, précisez : .....

***Critère "accueil des fratries"(filtre : si « l'accueil des fratries » est un critère coché à la question 44)***

**37 - Au regard de ce critère ("accueil des fratries"), quelles sont les familles prioritaires ?**

- ⇒ Les familles pour lesquelles un frère/une soeur a déjà été accueilli dans votre structure
- ⇒ Les familles qui souhaitent obtenir une place pour deux enfants jumeaux ou deux (ou plus) frères/sœurs
- ⇒ Autre, précisez : .....

**Critère "Situation de handicap de l'enfant" (filtre : si « la situation de handicap de l'enfant » est un critère coché à la question 44)**

**38 - Au regard de ce critère ("situation de handicap de l'enfant"), quelles sont les familles prioritaires ?**

- Les enfants en situation de handicap
- Les enfants non handicapés
- Autre, précisez : .....

**Critère "la situation du parent dans l'entreprise" (filtre : si « la situation du parent dans l'entreprise » est un critère coché à la question 44)**

**39 - Au regard de critère ("la situation du parent dans l'entreprise"), qui sont les familles prioritaires ?**

- Les familles pour lesquelles un des parents est employé de la structure / de l'entreprise
- L'ancienneté du parent dans l'entreprise ou la structure
- Autre, précisez : .....

**Critère "l'orientation des familles" (filtre : si « l'orientation des familles » est un critère coché à la question 44)**

**40 - Au regard de ce critère ("orientation des familles"), quelles sont les familles prioritaires ?**

- ↪ Les familles orientées par l'Aide sociale à l'enfance (ASE)
- ↪ Les familles orientées par la protection maternelle et infantile (PMI)
- ↪ Les familles orientées par un établissement thérapeutique
- ↪ Autre, précisez : .....

**41 - Quels sont les autres critères éventuels que vous retenir, et qui n'ont pas encore été mentionnés, pour décider d'attribuer une place à une famille ?**

.....

**42- L'ensemble des critères que vous avez mentionnés sont-ils spécifiés dans le règlement intérieur ou le projet pédagogique de la structure ?**

- Oui tous
- Oui certains
- Non
- Il n'existe pas de règlement intérieur actuellement (non validé/non existant)

**43 - Ces critères sont-ils spécifiés dans le règlement intérieur ou le projet pédagogique de votre établissement ?**

**Filtre : Poser cette question uniquement si l'item « oui certains » a été coché à la question 56)**

*Ne pas énumérer tous les items, seulement ceux qui ont été cités préalablement*

	Critère spécifié
L'ancienneté de la demande	
Le sexe de l'enfant	
L'âge de l'enfant pour lequel la demande est réalisée	
Le lieu de résidence de la famille	
La situation familiale (famille nombreuse, famille monoparentale...)	
Le niveau de revenu/le quotient familial CAF de la famille	
La situation d'emploi des parents	
L'accueil des fratries / jumeaux	
La catégorie socio-professionnelle des parents	
L'état de santé / la situation de handicap de l'enfant pour lequel la demande est réalisée	
La situation du parent dans l'entreprise (pour les crèches d'entreprise)	
L'orientation de l'enfant par les partenaires ou services sociaux (ASE, PMI...)	
La configuration des souhaits d'accueil formulés par les parents	
Autre, précisez	

**44 – Existe-t-il une hiérarchisation formalisée de ces critères ?**

- Non, la priorisation de fait au cas par cas
- Oui, des degrés de priorité différents sont attribués à chaque critère
- Oui, il existe un système de scoring (attribution d'un poids à chaque critère)
- Autre système de hiérarchisation des différents critères

**45 - S'il existe des degrés de priorité différents selon les critères, pourriez-vous les hiérarchiser ?**

Les familles dont la demande est la plus ancienne	
Le sexe de l'enfant	
Les orientations de la structure en termes de mixité socio-économique	
Les orientations de la structure en termes de mixité culturelle	
Les familles habitant le quartier où la structure est implantée	
Les familles habitant la commune où la structure est implantée	
Les familles habitant les quartiers/communes ne bénéficiant pas d'autres EAJE	
Les deux parents sont actifs	
Un parent est à la recherche d'un emploi	
Les deux parents sont à la recherche d'un emploi	
Un/les parents ont un contrat à temps partiel	
Un/les parents sont en situation de travail précaire (intérim)	
Un/les parents sont en formation professionnelle	
Un/les parents ont des horaires atypiques	
Les familles monoparentales	

Les familles nombreuses	
Les familles monoparentales et nombreuses	
Les familles pour lesquelles un frère/une sœur a déjà été accueilli dans l'EAJE	
Les familles qui souhaitent obtenir une place pour deux enfants jumeaux ou deux frères/sœurs	
Les enfants en situation de handicap	
Les enfants non handicapés	
Le fait qu'un des parents est employé de la structure/de l'entreprise	
L'ancienneté du parent dans l'entreprise	
Familles orientées ASE	
Familles orientées PMI	
Autre critère	

**46– S'il existe un scoring, ou système d'attribution d'un poids à chaque critère, quel est le score attribué pour chaque critère ?**

*Inscrire le score entier pour chacun des critères (ex : 5/20, 30 %...)*

Les familles dont la demande est plus ancienne	
Le sexe de l'enfant	
Les orientations de la structure en termes de mixité socio-économique	
Les orientations de la structure en termes de mixité culturelle	
Les familles habitant le quartier où la structure est implantée	
Les familles habitant la commune où la structure est implantée	
Les familles habitant les quartiers/communes ne bénéficiant pas d'autres EAJE	
Les deux parents sont actifs	
Un parent est à la recherche d'un emploi	
Les deux parents sont à la recherche d'un emploi	
Un/les parents ont un contrat à temps partiel	
Un/les parents sont en situation de travail précaire (intérim)	
Un/les parents sont en formation professionnelle	
Un/les parents ont des horaires atypiques	
Les familles monoparentales	
Les familles nombreuses	
Les familles monoparentales et nombreuses	
Les familles pour lesquelles un frère/une sœur a déjà été accueilli dans l'EAJE	
Les familles qui souhaitent obtenir une place pour deux enfants jumeaux ou deux frères/sœurs	
Les enfants en situation de handicap	
Les enfants non handicapés	
Le fait qu'un des parents est employé de la structure/de l'entreprise	
L'ancienneté du parent dans l'entreprise	
Familles orientées ASE	
Familles orientées PMI	
Autre critère	

#### 47 – Qui est impliqué dans le processus d’attribution des places ?

(Choix multiple)

	Pour l'accueil régulier	Pour l'accueil occasionnel	Pour l'accueil d'urgence
La Direction de l'EAJE			
Un collège de directeurs			
Une commission politique			
Une instance interne aux organismes réservataires			
Autre			

#### 48 – Qui décide *in fine* de l’attribution des places ?

(Choix unique)

	Pour l'accueil régulier	Pour l'accueil occasionnel	Pour l'accueil d'urgence
La Direction de l'EAJE			
Un collège de directeurs			
Une commission politique			
Une instance interne aux organismes réservataires			
Autre			

#### 49 – Pouvez-vous préciser qui décide *in fine* de l’attribution des places ?

*Filtre : cette question n'est posée que si l'enquêté répond « Autre » pour l'accueil régulier, l'accueil occasionnel ou l'accueil d'urgence, à la question 48*

Pour l'accueil régulier	
Pour l'accueil occasionnel	
Pour l'accueil d'urgence	

### -B.2.2. La gestion de la liste d'attente

#### 50 – Existe-t-il une liste d'attente pour l'accueil régulier ?

- Oui. Combien de personnes se trouvent actuellement sur cette liste ? : .....
- Non

#### 51 – Existe-t-il une liste d'attente pour l'accueil occasionnel ?

- Oui. Combien de personnes se trouvent actuellement sur cette liste ? : .....
- Non

**52 - Si oui, qui établit et gère la liste d'attente pour l'accueil régulier ?**

- Vous-même (la Direction de l'EAJE)
- La commune
- Autre (précisez) : .....

**53 – Et pour l'accueil occasionnel ?**

- Vous-même (la Direction de l'EAJE)
- La commune
- Autre (précisez) : .....

**54 - La liste d'attente est-elle mise à jour ?**

	Oui	Non
Pour l'accueil régulier		
Pour l'accueil occasionnel		

**55 - Si oui, selon quelles modalités la liste d'attente pour l'accueil régulier est-elle mise à jour ?**

*Filtre : la question n'apparaît que si l'enquêté répond « oui » pour l'accueil régulier à la question 54*

- ◆ Les parents doivent renouveler leur demande à une échéance qui leur est donnée
- ◆ L'EAJE rappelle les parents pour vérifier
- ◆ Ne sait pas : c'est la commune qui se charge de la liste d'attente et de sa mise à jour
- ◆ Autre : .....

**56 - Si oui, selon quelles modalités la liste d'attente pour l'accueil occasionnel est-elle mise à jour ?**

*Filtre : la question n'apparaît que si l'enquêté répond « oui » pour l'accueil occasionnel à la question 54*

- Les parents doivent renouveler leur demande à une échéance qui leur est donnée
- L'EAJE rappelle les parents pour vérifier
- Ne sait pas : c'est la commune qui se charge de la liste d'attente et de sa mise à jour
- Autre : .....

**57 - Lors de la rentrée de septembre (2011), combien de familles inscrites sur la liste d'attente n'ont pas eu de réponse positive, en ce qui concerne l'accueil régulier ?.....**



58 - Dans mois dernier, combien de familles n'ont pas reçu de réponse favorable pour une demande d'accueil occasionnel ?.....

59 - Dans mois dernier, combien de familles n'ont pas reçu de réponse favorable pour une demande d'accueil d'urgence (ponctuel) ?.....

60 - Quand attribuez-vous les places pour l'accueil régulier ?

	En septembre	En cours d'année scolaire
Dans le cadre de l'accueil régulier		
Dans le cadre de l'accueil occasionnel		

### -B.3. L'accueil d'urgence

61 - Avez-vous accueilli des enfants en urgence au cours du dernier mois ?

- Oui
- Non

62- Si oui, combien (dans le mois dernier) ? .....

63- Si non, pourquoi ?

- Pas de demande
- Pas de place disponible
- Difficulté d'organisation / d'accueil
- Autres, précisez :.....

- **L'accueil au quotidien et la vie de l'établissement**

## **C.1 – Les difficultés au quotidien**

### **64- Dans votre établissement, quelles sont les difficultés que vous rencontrez au quotidien ?**

- ◆ Des difficultés liées à la formation du personnel
- ◆ Des difficultés liées à un manque d'effectifs
- ◆ Des difficultés liées à l'absentéisme des enfants
- ◆ Des difficultés liées aux horaires atypiques des parents
- ◆ Des difficultés liées à la barrière de la langue
- ◆ Des difficultés liées à des problèmes d'impayés
- ◆ Des difficultés liées à la compréhension et/ou le non-respect des règles de l'établissement
- ◆ Aucune difficulté

### **65 - Rencontrez-vous d'autres difficultés ?**

*Question ouverte précodée : l'enquêteur n'énumère pas les items, et renseigne en fonction de la réponse de l'enquêté.*

- Difficultés liées aux relations partenariales
- Autres : .....

### **66 - Ces difficultés vous ont-elles amené à faire évoluer les critères d'admission ?**

- Oui
- Non

### **67 - Si oui, comment ?**

.....

### **68 - Ces difficultés vous ont-elles amené à faire évoluer les règles concernant les conditions d'adaptation (phase de transition entre accueil ponctuel et régulier, plein temps) des enfants à l'accueil collectif ?**

- Oui
- Non

## 69 - Si oui, comment ?

- Horaires plus longs
- Modulations des jours
- Adaptation des temps de présence des parents dans l'établissement
- Autre.....

## C.2 – Les publics accueillis

### 70 - Dans la réglementation de votre structure, est-il prévu un dispositif particulier pour l'accueil d'un enfant en situation de handicap ?

- Oui
- Non

### 71 - Si non, pourquoi ?

- ⇒ Pas de demande spécifique
- ⇒ Locaux inadaptés
- ⇒ Formation du personnel inadéquate
- ⇒ Autre, précisez : .....

### 72 - Parmi les enfants que vous accueillez actuellement, y-a-t-il :

- Enfants de familles monoparentales
- Enfants de parents aux horaires atypiques
- Enfants en situation de handicap
- Enfants de parents engagés dans un parcours d'insertion
- Enfants de familles en situation de grandes difficultés sociales et économiques

73 – L'accueil de ces publics (citer pour chaque public) vous pose-t-il des difficultés liées à :

	Difficultés relatives à la formation des professionnels de l'EAJE	Difficultés relatives aux locaux	Difficultés relatives à l'organisation de l'accueil	Difficultés liées à des comportements inadéquats des parents et/ou des enfants	Difficultés relatives aux contraintes de temps des parents
Enfants en situation de handicap					
Enfants de familles monoparentales					
Enfants de parents engagés dans un parcours d'insertion					
Enfants de familles en situation de grandes difficultés sociales et économiques					

74 - Rencontrez-vous d'autres difficultés relatives à l'accueil de ces publics ?

	oui	non
Enfants en situation de handicap		
Enfants de familles monoparentales		
Enfants de parents engagés dans un parcours d'insertion		
Enfants de familles en situation de grandes difficultés sociales et économiques		

75 – Si oui, précisez :

.....

## Questions finales

**76 - Enfin, s'agissant de la conception que vous avez des missions d'accueil de votre EAJE, diriez-vous que :**

- ↳ Votre établissement a vocation à permettre aux parents de travailler (maintien ou retour à l'emploi)
- ↳ Votre établissement a vocation à permettre aux parents de concrétiser leur désir d'enfants (soutien à la natalité)
- ↳ Votre établissement a vocation à accueillir tout type de publics dans une logique volontariste de mixité
- ↳ Votre établissement a vocation à accueillir les publics qui en ont le plus besoin
- ↳ Autre (préciser)

**77 - Malgré la difficulté de l'exercice, pourriez-vous me dire, parmi les réponses que vous venez de citer, quelle est, selon vous, la mission d'accueil la plus importante de votre établissement ?**

*Filtre : Si plusieurs réponses à la question 76*

- Permettre aux parents de travailler (maintien ou retour à l'emploi)
- Permettre aux parents de concrétiser leur désir d'enfants (soutien à la natalité)
- Accueillir tout type de publics dans une logique volontariste de mixité
- Accueillir les publics qui en ont le plus besoin
- Autre (préciser)
- Je ne peux pas choisir (cette réponse ne doit pas être citée par l'enquêteur. Elle ne sera cochée que si l'enquêté déclare explicitement ne pas pouvoir choisir entre les items mentionnés à la question précédente)

**78 - Quels sont ces publics ?**

*Filtre : si le répondant coche la réponse « votre établissement a vocation à accueillir les publics qui en ont le plus besoin »*

*Question ouverte précodée : l'enquêteur n'énumère pas les items, et renseigne en fonction de la réponse de l'enquêté.*

- Enfants de familles monoparentales
- Enfants de parents aux horaires atypiques
- Enfants en situation de handicap
- Enfants de parents engagés dans un parcours d'insertion
- Enfants de familles en situation de grandes difficultés sociales et économiques
- Enfants de parents en instance de séparation
- Autres :

Madame, Monsieur,

Vous avez accepté de répondre à une enquête réalisée par la Caisse Nationale des Allocations Familiales et confiée au cabinet Eneis Conseil et nous vous en remercions.

Cette enquête, menée auprès de 200 établissements d'accueil du jeune enfant, a pour objectif de mieux comprendre comment les enfants sont accueillis dans les EAJE.

Afin de faciliter la passation du questionnaire qui sera faite lors du rendez-vous téléphonique convenu avec l'enquêteur, nous vous proposons de préparer à l'avance les réponses aux questions suivantes.

Nous vous remercions par avance du temps que vous accorderez à cette enquête.

## **1 – Votre établissement**

### **11 – Les types d'accueil proposés et le nombre d'enfants inscrits**

- Accueil régulier
- Accueil occasionnel
- Accueil d'urgence

#### **Avez-vous un nombre de places réservées pour :**

L'accueil régulier :

- Oui
- Non

L'accueil occasionnel :

- Oui
- Non

#### **Si oui, combien ?**

Accueil régulier :..... places  
Accueil occasionnel :..... places

## Combien d'enfants sont inscrits actuellement ?

Accueil régulier :..... Enfants inscrits  
Accueil occasionnel :..... Enfants inscrits

## Existe-t-il des sections d'âges dans votre établissement ?

- Oui
- Non

### 11 - Si oui, lesquelles ?

- 1ère section – tranche d'âges des enfants .....
- 2ème section – tranche d'âges des enfants .....
- 3ème section – tranche d'âges des enfants.....
- 4ème section – tranche d'âges des enfants.....

## Combien d'enfants par section sont-ils inscrits aujourd'hui dans chacune des sections ?

- ◆ 1ère section :.....
- ◆ 2ème section :.....
- ◆ 3ème section :.....
- ◆ 4ème section :.....
- ◆ Si pas de section :.....

## Combien de filles/garçons sont actuellement inscrits au total (accueil régulier + occasionnel, sans l'urgence) ?

- ◆ Filles : .....
- ◆ Garçons : .....

## Combien de filles / garçons sont actuellement inscrits au total (accueil régulier + occasionnel, sans l'urgence), par section d'âge ?

- 1ère section : Filles...../ Garçons.....
- 2ème section : Filles...../ Garçons.....
- 3ème section : Filles...../ Garçons.....
- 4ème section : Filles...../ Garçons.....

## 2 – La demande d'accueil et l'attribution des places

### 21 – La liste d'attente

Existe-t-il une liste d'attente pour l'accueil régulier ?

- Oui
- Non

Si oui, combien de personnes se trouvent actuellement sur cette liste ? .....

Existe-t-il une liste d'attente pour l'accueil occasionnel ?

- Oui
- Non

Si oui, combien de personnes se trouvent actuellement sur cette liste ? .....

### 22 – Les suites données à l'attente des parents

Lors de la rentrée de septembre (2011), combien de familles inscrites sur la liste d'attente n'ont pas eu de réponse positive en ce qui concerne l'accueil régulier ?

.....

Dans mois dernier, combien de familles n'ont pas reçu de réponse favorable pour une demande d'accueil occasionnel ?

.....

Dans mois dernier, combien de familles n'ont pas reçu de réponse favorable pour une demande d'accueil d'urgence (ponctuel) ?

.....

### 23 – L'accueil d'urgence

Avez-vous accueilli des enfants en urgence au cours du dernier mois ?

- Oui
- Non

Si oui, combien (dans le mois dernier) ? .....



L'accueil de la petite enfance est une des priorités politiques de la Branche Famille de la Sécurité Sociale. Elle est régulièrement réaffirmée comme telle dans le cadre des Conventions d'Objectifs et de Gestion, signées entre la CNAF et l'Etat. Elle a connu pour autant certaines évolutions normatives depuis 2005, en faveur notamment d'un meilleur accès des familles dites 'en difficultés' aux différents dispositifs de garde de la petite enfance<sup>443</sup>. Cette finalité est reprise par la COG 2009-2012 qui enjoint à « *favoriser l'accès aux modes d'accueil des enfants de familles en difficulté ou porteurs d'un handicap, des enfants de familles confrontées à des horaires atypiques ou en voie d'insertion professionnelle, notamment dans les quartiers prioritaires [...]* »<sup>444</sup> ; des familles dont l'accès aux structures d'accueil est incertain, d'autant plus quand celui-ci est conditionné par l'activité des parents. A travers cet objectif, il s'agit notamment de compenser la tendance historique des structures d'accueil à favoriser, du fait de leur capacité restreinte, la demande des familles dites « bi-actives », c'est-à-dire dont les deux parents travaillent.

Cet article est une synthèse d'une étude réalisée pour le compte de la DSER de la CNAF et visant à mieux comprendre comment sont accueillis les enfants en EAJE ; plus particulièrement parmi eux les enfants ciblés par les catégories de la Convention d'Objectifs ; enfants porteurs de handicap, enfants vivant dans des foyers monoparentaux, enfants dont les parents sont en démarche d'insertion et/ou travaillent à des conditions atypiques. Cette étude s'est appuyée sur une enquête qualitative conduite auprès de dix équipements parmi les crèches collectives, les 'multi-accueil' et les haltes-garderies du territoire national, et s'est notamment attachée à éclairer trois questions : quels sont les critères, prescrits et réels, des décisions d'attribution de places en EAJE ? Les publics effectivement accueillis sont-ils diversifiés et représentent-ils les catégories visées ci-avant ? Quels sont les différents freins à leur accès ?

---

<sup>443</sup> *Convention d'objectifs et de gestion 2005-2008*, CNAF, p. 6 : « Ainsi la convention d'objectifs et de gestion invite les acteurs de l'accueil de la petite enfance à porter une attention particulière aux familles qui se heurtent à des difficultés socio-économiques, et notamment les familles monoparentales, les familles nombreuses ou celles dont un enfant est porteur d'un handicap »

<sup>444</sup> *Convention d'objectifs et de gestion 2009-2012*, CNAF

## METHODOLOGIE

L'étude s'est appuyée sur une enquête conduite auprès de 10 équipements situés sur le territoire métropolitain, et bénéficiant du financement de la Caf au titre de la PSU. L'échantillon des établissements rencontrés n'est représentatif à aucun égard, mais constitue davantage un ensemble diversifié d'expériences, choisies de façon raisonnée. Les critères principaux retenus pour la composition de l'échantillon ont été le type d'accueil proposé (régulier, occasionnel, multi-accueil), la capacité d'accueil, le statut juridique de l'équipement et l'« atypicité » ou au contraire la « typicité » affichée du public accueilli.

L'enquête a été conduite de façon identique sur chacun des dix sites retenus. Elle s'est appuyée sur une série d'entretiens semi-directifs, animés par deux consultants:

- Deux entretiens collectifs auprès d'un groupe de professionnels travaillant dans l'équipement sélectionné représentant les différentes professionnalités exercées dans la structure (puéricultrices, auxiliaires de puériculture, éducateurs de jeunes enfants, agents administratifs, agents techniques) ;
- Deux entretiens avec la directrice de l'équipement, ou le cas échéant l'équipe de direction.

Ces entrevues ont été complétées par une série d'entretiens 'périphériques', avec divers interlocuteurs impliqués dans le fonctionnement de l'équipement : psychologues; représentant gestionnaire de l'équipement en fonction de sa nature; élu(e) municipal(e) ou un chef de service Petite Enfance des villes sur lesquelles sont implantés les équipements ; parents délégués de l'EAJE ; professionnels du service ou organisme de centralisation de l'information et/ou l'inscription et/ou l'admission ; professionnel(le)s de la Protection maternelle et infantile compétente sur le territoire de l'équipement; professionnel(l)s du CAMPS compétent sur le territoire de l'équipement).

Enfin, l'étude s'est appuyée sur l'analyse documentaire des rapports d'activité, projet d'équipements, projets associatifs et autres documents institutionnels recueillis auprès de chaque établissement.

Ce travail a donné lieu à la réalisation d'une synthèse bibliographique, à l'élaboration de dix monographies, et à une analyse transversale.

## **1 – Des critères formels d’admission, rarement suffisants pour arbitrer entre des demandes singulières**

La grande majorité des équipements concernés par l’enquête dispose d’un règlement de fonctionnement dans lequel sont précisés des critères formels d’attribution des places : ces critères sont relativement homogènes, quel que soit le statut juridique des établissements. Mais force est de constater, au fil des discours recueillis, que la définition formelle de critères de priorité, si affinée soit-elle, ne semble pas suffire à étayer les décisions d’attribution en EAJE fréquemment animées par un principe de justice sociale, ou de simple bon sens : « *l’admission est de plus en plus complexe car les familles sont en situation de plus en plus compliquée, c’est au cas par cas, tout devient priorité* » ; « *la priorité c’est un peu du feeling* ». Que les décisions relèvent de commissions ou de l’autorité individuelle des directrices, les relations d’interconnaissance existant entre les familles et les acteurs en responsabilité d’attribution sont très souvent convoquées dans des arbitrages avant tout humains, et touchant à un projet sensible : se voir confier les enfants des autres. La connaissance des situations familiales, de leurs contraintes liées au travail, ou de leurs difficultés sociales, économiques ou éducatives, constituent ainsi des éléments décisionnels venant compléter voire contourner les différents critères formels de l’admission.

### **11 - Les critères fonctionnels ou gestionnaires de hiérarchisation des demandes**

Si le premier d’entre eux relève de l’évidence, il est toutefois dûment rappelé aux familles dans la moitié des règlements consultés : il s’agit de la disponibilité de places, sans laquelle les attributions sont impossibles... Cette disponibilité générale dépend des âges des enfants, dans la mesure où les équipements sont pour leur majorité structurés en sections correspondantes, chacune régie par un taux d’encadrement adapté. Le fonctionnement en groupes inter-âges nécessite lui-aussi une modération afin de constituer des groupes équilibrés et ajustés à ces taux d’encadrement. Cette logique emporte un effet implicite de priorité d’accès des enfants de moins d’1 an : chaque septembre, les plus petits libèrent leurs places, mais pour occuper celles de la section supérieure, dès lors moins disponibles aux enfants n’ayant pas été accueillis l’année précédente. Si la grande majorité des structures tempèrent cet effet par des capacités d’accueil croissantes en fonction de l’avancée en âge, toutes repèrent toutefois que les nouvelles demandes d’accueil régulier concernant les enfants de plus de 18 mois sont les plus difficiles à satisfaire.

Le deuxième critère très fréquent d’admission est dans les faits, et étant donné le volume des demandes, moins un critère de priorité que de recevabilité: il s’agit du critère de résidence sur le territoire politique de l’équipement qui concerne les dispositifs municipaux (localement infléchi en fonction des accords avec des communes voisines), ou d’habitation sur un quartier spécifique quant l’EAJE s’inscrit dans un projet de développement social qui lui est attaché.

Enfin, l’ancienneté de dépôt des demandes figure aussi comme un critère de droit commun, les demandes les moins récentes étant classées en tête de liste d’attente. Il répond à un principe général d’égalité, et privilégie les comportements d’anticipation dont dépend d’ailleurs largement la programmation de la politique Petite Enfance. Il trouve toutefois de nombreuses limites opérationnelles du fait des contraintes précitées de disponibilité selon l’âge et la configuration de l’offre.

## 12 - Les critères liés à l'activité ou à l'insertion professionnelle des parents

L'activité des parents constitue une priorité fréquente d'accès en accueil régulier de plus de quelques demi-journées par semaine : si elle ne concerne pas les haltes-garderies 'pures', elle est affichée par les multi-accueils, sauf projet social spécifique ou embarras municipal (« *on n'a pas le droit* ») : sont très généralement prioritaires les demandes issues des familles dont le ou les parents sont actifs. Cette activité reste toutefois diversement définie en fonction des équipements : pour certains elle renvoie au statut juridique d'actif sans discriminer entre ses différentes actualisations (travailleurs, stagiaires de la formation professionnelle et demandeurs d'emploi y sont théoriquement positionnés sur un pied d'égalité) ; pour d'autres, elle recouvre la situation de travail effectif, et cible prioritairement les foyers dont les deux parents travaillent.

Si certains règlements n'évoquent pas le travail des parents comme une priorité formelle, ce statut vient toutefois inévitablement peser sur les décisions d'attributions, qui cherchent toujours à s'ajuster l'indisponibilité objective des parents à la garde de leur enfant. Des temps d'accueil adaptés à leur durée et contraintes effectives de travail sont privilégiés proposés aux familles, les principaux efforts de conciliation étant sollicités auprès des ménages dont un ou les membres sont sans emploi, voire inactifs. « *C'est une priorité de bon sens* » qui s'ordonne sur une volonté compréhensible de ne pas pénaliser le maintien dans l'emploi sans pour autant évincer la question de l'insertion professionnelle, mais en situant cette dernière dans le registre du 'raisonnable'. Elle semble d'ailleurs être facilitée par des demandes parentales apparemment conciliantes (« *quand j'ai été au chômage, la directrice m'a proposé de réduire le temps d'accueil à un mi-temps... je concevais tout à fait de ne pas être prioritaire* »), parfois reformulées par les directrices à l'occasion d'excessivité : « *à un moment donné, il faut mettre des limites* ». Certains équipements opèrent à cet effet par l'octroi d'accueils conditionnels aux parents en recherche d'emploi : des temps d'accueil conséquents leurs sont attribués, à charge pour eux d'avancer dans leur insertion professionnelle et d'en attester régulièrement, ou de se voir proposer une réduction du temps d'accueil de leur enfant : « *on refait le point tous les trois mois, on voit où ils en sont* ».

Ces bilans peuvent donner lieu à l'exigence de fourniture d'attestations relatives à l'inscription au Pôle Emploi, à la convocation à des entretiens d'embauche, ou au suivi de formations : si des directrices peuvent paraître embarrassées par ces pratiques, d'autres les décrivent comme participant de l'orientation éducative spécifique à leur projet : « *ce n'est pas du flicage... De poser des limites dans le temps, ça permet de remettre à sa place la fonction de notre accueil... Cela sert de booster les parents... On n'est pas là juste pour rendre un service, mais pour faire un travail éducatif* ». Ces compromis, présentés comme clairement explicités lors des admissions, sont opérés à double sens : si le temps d'accueil peut être réduit, il peut aussi être ré-augmenté dès l'accès des parents concernés à l'emploi : « *le deal, c'est de remettre les enfants à temps plein dès que j'ai du travail* » ; « *ils savent que plus ils sont honnêtes sur ce sujet, plus tout sera fait pour les arranger quand ils auront vraiment besoin, pour leurs rendez-vous ou s'ils retrouvent du travail* ». En conséquence, une priorité incidente se dessine dans quasiment tous les multi-accueils : la priorité d'accès à des temps supplémentaires voire pleins aux enfants déjà reçus dans l'équipement sous le mode occasionnel et/ou à temps très partiel, quand la situation professionnelle des parents le réclame. L'accès en garderie figure à ce titre pour de nombreux acteurs une forme de premier palier d'accès en crèche : « *les parents ont déjà un pied dans la crèche* » ; « *ça permet de leur donner de l'espoir, de dire qu'ils existent aussi les parents qui n'ont pas eu de place* ». Marginalement, l'accueil d'urgence peut aussi être mobilisé aux fins de dépannage très temporaire, dans le cadre de reprise soudaine d'activité, ou de mutation. Certaines municipalités mettent en œuvre des dispositifs spécifiques dit « d'accueil intermédiaire » permettant d'offrir des accueils à temps plein de trois mois au sein des haltes-garderies de la ville, aux parents retrouvant un emploi.

De façon générale, et sous diverses formes, les acteurs rencontrés estiment discursivement (à défaut de données disponibles) que les exigences quantitatives de réservation à l'adresse des bénéficiaires de minima sociaux posées par l'article D214-7 du CASF sont dans les faits largement dépassées (soit une place par tranches de 20 places). C'est davantage le maintien dans l'emploi qui constituerait le facteur principal de tension pour les politiques territoriales. L'insertion professionnelle, loin de se résoudre en effet à la seule demande d'emploi ou au bénéfice de minima sociaux, est une notion protéiforme qui rassemble diverses figures de précarité et d'instabilité, entre lesquelles la priorisation s'avère délicate. Ces figures viennent percuter les modalités et calendriers d'accès en EAJE, telles que les successions de petits emplois non anticipables et non durables, ou le travail sur horaires décalés : « *il y a de plus en plus d'horaires de travail aberrants des mères, quand ce ne sont pas des emplois précaires ou éloignés du domicile* ». La pauvreté des ménages concernés vient, enfin, redoubler leurs difficultés : malgré les réformes visant la diminution du coût de la garde indépendante, celle-ci resterait inaccessible aux ménages modestes du fait des tarifs librement négociés par les assistantes maternelles, et du bénéfice trop différé des avantages fiscaux associés. Il reste à noter que le niveau de revenu des ménages n'est quasiment jamais intégré comme critère formel de priorité dans les mécanismes d'admission, et que les ressources des ménages n'interviennent que très localement et informellement dans l'attribution des places au profit des familles modestes : « *il peut jouer lors de certains arbitrages, en faveur des ménages avec de faibles revenus* ». Cette position est justifiée par certains acteurs, exprimant leurs craintes de segmentation qu'induirait la priorité donnée aux familles pauvres : « *il y a un risque que les structures deviennent des accueils à caractère social* ». La mixité des publics accueillis est à ce sujet plusieurs fois évoquée comme une condition nécessaire à l'instauration d'un climat collectif 'habitable'.

### 13 - Les enfants en situation de handicap

Si ce public n'est formellement défini comme prioritaire que par deux des structures de l'échantillon, il est toutefois très généralement évoqué dans les règlements intérieurs comme appelant un examen privilégié au même titre que les demandes faisant suite à des orientations des services médico-sociaux. De fait, ces situations ne relèvent pas concrètement d'une priorisation sur la liste d'attente, dans la mesure où ils donnent souvent lieu à des accueils soit très partiels, soit temporaires. En effet, les enfants concernés viennent très rarement occuper une place régulière et à temps d'accueil conséquent ; ils ne participent donc pas à 'déclasser' les autres demandes plus typiques. Ces conditions tiennent d'une part au rythme de vie des enfants en situation de handicap, très souvent occupés par une succession de temps de soins et de prises en charge institutionnelles, ou potentiellement fatigués par la vie collective : « *pour ces enfants, les accueils à temps plein ne sont pas toujours opportuns, les besoins se situent davantage en termes de 2 à 3 demi-journées par semaine* ». Le repérage de troubles en cours d'accueil fait d'ailleurs souvent l'objet de proposition de réduction du temps de garde, pour le coup plus difficilement acceptée par les parents : « *il y a des parents qui refusent ou qui mettent beaucoup de temps avant d'entendre... C'est très frustrant pour les équipes, parce qu'elles voient l'enfant comme ça, qui progresse à son petit rythme, alors qu'il aurait tout intérêt à une prise en charge plus spécialisée* ».

Certains acteurs municipaux estiment d'ailleurs qu'il s'agirait d'une demande marginale proportionnellement à l'ensemble de la demande de places enregistrées chaque année. Cette estimation n'a pas pu être vérifiée à défaut de donnée disponible. Du côté des services médico-sociaux très fréquemment à l'initiative des demandes, cette 'marginalité' peut trouver deux types d'explications :

⇒ Premièrement la régulation et le saupoudrage que ces acteurs imposent eux-mêmes à leur orientation sur les EAJE : « *on fait assez attention, une demande, deux maximum, on n'ose pas leur en imposer plus* ». Si l'accueil des enfants en situation de handicap fait unanimement l'objet d'un volontarisme politique et professionnel affiché, leur irruption dans les groupes d'enfants n'est pas toujours aussi bien tolérée que des postures a priori conciliantes pourraient le laisser supposer. Elles se heurtent notamment à des questions prosaïques de moyens humains et matériels, qui peuvent conduire à les limiter. Très souvent ce type d'accueil nécessiterait d'être accompagné de façon soutenue, dans une prise en charge plus individuelle qui pèserait sur le travail: portages, soins paramédicaux réguliers, modes d'alimentation adaptés aux troubles de la déglutition, surveillance, aide à l'intégration au groupe... Ces pratiques dépendent intimement de la nature des handicaps des enfants, n'ayant pas tous la même incidence sur leur accueil, mais venant apparemment mobiliser de façon équivalente des équipes, au détriment du collectif ;

⇒ Deuxièmement la réticence des parents eux-mêmes : la venue au monde d'un enfant handicapé a pour première conséquence qu'un des deux parents, et notamment sa mère, interrompt son activité professionnelle. Le temps passant, ce parent se trouve d'une certaine façon missionné au soin et à l'éducation de cet enfant, et il devient de plus en plus délicat pour lui de s'en séparer. Fréquemment, les orientations des CAMSP, dans le cadre d'un projet de socialisation d'un enfant, auraient d'ailleurs pour enjeu de faire lâcher prise à des mères entièrement dévouées à leur enfant : « *dans la plupart des cas, les mères ne travaillent pas, elles ne voient pas l'intérêt de faire accueillir leur enfant alors qu'elles ont arrêté de travailler justement pour ça* ». Par ailleurs, il n'est pas facile pour ces parents d'une part de présenter leur enfant handicapé au monde, la question du regard des autres étant souvent avancée, et d'autre part de le confier à des professionnels non spécialistes du handicap.

## 14 - Les enfants vivant au sein de foyers monoparentaux

Sur les dix équipements concernés par l'enquête un seul érige la 'monoparentalité' comme une priorité formelle d'admission. Pour cinq autres, elle est prise en compte au titre d'une priorité à la condition d'être associée au travail ou à l'insertion professionnelle active du parent: « *quand il y a deux parents, on se dit qu'ils peuvent s'arranger plus facilement par rapport aux horaires* ». De façon générale, les professionnelles d'EAJE s'accordent à considérer ce statut comme non signifiant en lui-même, mais seulement dans la mesure de son intrication à certaines problématiques, telles que l'isolement social et/ou familial, l'isolement géographique, l'insertion professionnelle, la maladie qui dès lors peuvent informellement venir peser dans la décision d'attribution (« *les difficultés économiques, sociales, l'isolement sont compliqués mais pas la monoparentalité* » ; « *c'est au cas par cas* »). Si la monoparentalité des foyers n'est que rarement présentée comme un critère formel de priorité, elle intervient donc de façon davantage implicite comme indice de vulnérabilité des familles : « *les mères seules, ça vient aussi peser dans la balance car c'est difficile... C'est peut être de la projection mais quand il y a deux parents, on se dit qu'ils peuvent s'arranger plus facilement* ». C'est pour autant un public largement représenté de façon 'naturelle' dans les équipements.

La question de la monoparentalité est davantage présente dans le discours des professionnels de PMI dont elle constitue un vocable habituel et semble caractériser une majorité des familles qu'ils orientent vers les EAJE, dans un souci d'aide au retour à l'emploi (« *pour les inciter à reprendre le travail, car elles n'ont pas le choix, l'assistante maternelle est trop chère* »), mais surtout dans une perspective de soutien à une relation mère-enfant au sein de laquelle la dimension tierce serait absente: « *des relations fusionnelles dans lesquelles la maman se raccroche à l'enfant* » ; « *beaucoup de familles monoparentales... Où il faut que quelqu'un fasse tiers* ».

Certains professionnels rencontrés s'attachent toutefois à nuancer les observations trop automatiques que la notion galvaudée de monoparentalité tendrait à induire : « *c'est réducteur de dire qu'une mère, parce qu'elle est seule, serait en difficultés avec l'enfant, il y a beaucoup d'autres choses autour de la parentalité, j'interviens justement pour éviter d'être sur ce registre de représentations* ».

## **15 – Les enfants dont les parents occupent un travail « atypique »**

Les conditions de travail atypiques renvoient à trois lectures principales. Il s'agit premièrement des formes d'emploi présentées plus-avant et caractérisées par une certaine précarité : temps très partiels, travail intérimaire, saisonnier, succession intermittente de contrats à durée déterminée. Le travail à horaires décalés et à planning variables en constituent deux autres catégories, dans la mesure où elles viennent interroger les amplitudes horaires d'ouverture des équipements et l'ajustement de leurs conditions d'accueil.

Parmi les équipements de l'échantillon, deux répondent très précisément à ces dernières formes d'atypicité : le premier est un multi-accueil municipal dont 70 % de la capacité est réservée aux enfants du personnel hospitalier ; le deuxième est une structure d'entreprise adressée aux salariés de treize sociétés différentes. Ils offrent un accueil horaire élargi, et dont le calendrier peut-être changeant chaque mois (un autre équipement associatif, qui n'affiche pas de typicité particulière, propose aussi cette variabilité mensuelle sur une partie de sa capacité). Certaines municipalités ayant participé à l'enquête évoquent des projets à court terme de création d'équipements interentreprises ou inter-administrations, ouverts plus amplement sur la journée : toutes reconnaissent un besoin notable de réponse à des besoins difficilement couverts par l'offre de garde collective traditionnelle et celle indépendante. Les horaires tardifs ou les plannings irréguliers sembleraient notamment encore trop peu acceptés par les assistantes maternelles, qu'elles soient indépendantes ou salariées des crèches familiales : « *il va falloir valoriser ce travail là d'une certaine manière auprès d'elles... Il faut le temps qu'elles fassent cette révolution* » ; « *elles acceptent à la limite d'accueillir les enfants plus tôt, mais le problème c'est le soir... Elles ne veulent pas toucher à leur vie de famille* ».

L'examen des critères d'admission des deux structures, ainsi que leur fonctionnement sur le mode de la réservation des employeurs, laisse toutefois apparaître que leur réponse aux besoins nés de l'atypicité du travail n'est par leur seule destination. La priorité d'accès peut en effet être conditionnée par le travail d'au moins un des deux parents dans les organismes réservataires ; certaines familles y sont donc attributaires sans pour autant rencontrer des difficultés d'organisation familiale particulières ou même atypiques : « *ces familles ne font pas toutes un usage atypique de la crèche, puisqu'il suffit qu'un des deux parents travaille à l'hôpital, donc ils n'ont pas forcément d'horaires atypiques tous les deux... Et pour le personnel administratif, une bonne partie travaille sur des horaires normaux* ». Leur priorité d'accès en EAJE y prend dès lors aussi une figure d'avantage salarial. Dans le cadre de l'équipement privé, les autres critères de priorisation dépendent des employeurs réservataires, qui disposent à ce titre d'une totale liberté, en fonction de la structure de leur effectif salarié, de leurs activités, ou encore de leurs politiques de ressources humaines : ancienneté de la demande ; nature effectivement « atypique » des besoins d'accueil ; travail des deux parents s'ils vivent en couple ; statut monoparental du foyer ; conditions de travail atypiques des deux parents s'ils vivent en couple ; éloignement entre le domicile et le lieu de travail ; ancienneté dans l'entreprise ; poste occupé ; demandes d'accueil à temps plein etc...

Tableau 1 - Principales caractéristiques des 10 EAJE de l'échantillon

		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<b>GENERALI</b>	Statut gestionnaire	Associatif	Municipal	Municipal	Municipal	Intercommunal	Associatif	Associatif	Associatif	Associatif	Entreprise
	Type d'accueil	Multi-accueil	Multi-accueil	Multi-accueil	Halte-garderie	Multi-accueil	Multi-accueil	Halte-garderie	Crèche collective	Multi-accueil	Multi-accueil
	Capacité agréée	35 places	95 places	42 places	30 places	56 places	25 places	20 places	17 places	54 places	60 places
<b>MODALITES D'ACCUEIL</b>	Situation territoriale de l'EAJE	Centre urbain	Centre urbain	Périphérie d'agglomération urbaine	Centre urbain/ Quartier CUCS	Centre urbain	Centre de bassin rural	Périphérie d'agglomération urbaine/ Quartier CUCS	Périphérie d'agglomération urbaine/ Quartier CUCS	Centre urbain/ Quartier CUCS	Périphérie d'agglomération urbaine
	Amplitude horaire d'ouverture	7h30-18h30	7h30-19h	7h15-18h15	8h45-12h/ 13h45-17h45	6h30-21h30	7h30-18h30	8h15-18h	7h15-18h30	7h30-18h30	5h-22h30
	Pratiques de l'accueil régulier	Contractuel et fixe sur l'année.	Contractuel et fixe sur l'année.	Contractuel, fixe sur l'année et > à 0,5 ETP.	NC	Contractuel et à planning mensuel changeant.	Contractuel, fixe sur l'année et > à 10 heures hebdomadaires.	NC	Contractuel et fixe sur l'année	Contractuel et fixe sur l'année	Contractuel et planning mensuel changeant
	Pratiques de l'accueil occasionnel	Contractuel à planning mensuel changeant	Non contractuel et réservable d'une semaine sur l'autre selon disponibilités.	Contractuel, fixe et < à 0,5 ETP	Contractuel et fixe sur l'année ; Non contractuel mais fixe sur l'année	Non contractuel mais stable ou planning changeant	Contractuel, fixe sur l'année et < à 10 heures hebdomadaires	Non contractuel mais fixe sur l'année ;	NC	Heures supplémentaires selon disponibilités	Contractuel réservable au mois



**CRITERES DE PRORITE**

Pratiques de l' <b>accueil d'urgence</b>	Selon disponibilité, à durée déterminée	Selon disponibilité, à durée déterminée	Selon disponibilité, à durée déterminée	2 places réservées, à durée déterminée	Accueils de 15 jours	Selon disponibilité, à durée déterminée	Selon disponibilité, à durée déterminée	Selon disponibilité, à durée déterminée	Sur convention, ou selon disponibilité, à durée déterminée	Selon disponibilité, à durée déterminée
Principaux critères formels de priorisation des admissions (hors lieu de résidence et adéquation demande/offre)	Travail des parents	Ancienneté de la demande -Activité des parents (travail, recherche d'emploi ou formation) -Foyers monoparentaux en insertion professionnelle -Handicap de l'enfant	Ancienneté de la demande	Ancienneté de la demande	Ancienneté de la demande Travail d'au moins un parent à l'hôpital (70 % des places), ou sous conditions atypiques (30 % des places) Handicap de l'enfant Foyers monoparentaux	Ancienneté de la demande  Parents en insertion professionnelle,	Résidence sur le quartier  Ancienneté de la demande	Ancienneté de la demande  Implication des familles dans la vie associative	Ancienneté de la demande  Réservations et conventions avec CG et Ville (formation professionnelle, prévention précoce, soutien parentalité)	Selon les différents organismes réservataires (ex. travail atypique d'1 ou des 2 parents, monoparentalité, handicap, éloignement domicile, poste occupé, ancienneté dans l'entreprise)
Principaux critères informels de priorisation des admissions (hors adéquation demande/offre)	Insertion « active » du ou des parents pour l'accueil régulier supérieur à 0,5 ETP Ancienneté de la demande	Insertion « active » du ou des parents pour l'accueil régulier supérieur à 0,5 ETP	Insertion « active » du ou des parents pour l'accueil régulier supérieur à 0,5 ETP Connaissance des		Connaissance des difficultés familiales	Handicap de l'enfant  Connaissance des difficultés familiales		-Travail effectif du ou des parents pour l'accueil à temps plein -Foyers monoparentaux en insertion professionnelle	Insertion « active » du ou des parents pour l'accueil régulier supérieur à 0,5 ETP Connaissance des	A la discrétion des organismes réservataires

	Relations avec les familles habitant sur le quartier Faible niveau de ressources		difficultés familiales					- Connaissance des difficultés familiales - Mixité socio-économique	difficultés familiales	
--	---	--	------------------------	--	--	--	--	--	------------------------	--

## 2 – Les modalités concrètes d'accueil et d'organisation, un facteur potentiel d'accueil de la diversité

Les différents critères d'admission évoqués ci-avant ne pèsent pas de façon identique sur l'attribution des places en fonction de leur nature. L'accueil type « crèche » (généralement accueil de plus de 0,5ETP par semaine, stable sur l'année) connaît en effet de grandes tensions convoquant le maniements de différents critères, à la différence de l'accueil type « halte-garderie » (petits temps d'accueil hebdomadaires) dont les demandes sont beaucoup plus facilement satisfaites car plus ajustables à l'offre : ses attributions sont bien souvent uniquement régies sur le critère de l'ancienneté des demandes. Cette structuration de l'offre a toutefois connu une évolution suite au décret n° 2000-762 du 1<sup>er</sup> Août 2000, instaurant une nouvelle palette de trois régimes d'accueil : accueil régulier, accueil occasionnel et accueil d'urgence. Aucune de ces catégories ne saurait cependant prétendre à une définition pratique univoque, tant leurs mises en forme peuvent être différentes d'un équipement à l'autre ; des différences qui semblent pouvoir être corrélées à la plus ou moins grande représentation de certains publics en EAJE.

### 21 - Entre régulation et flexibilité des modalités d'accueil

Les accueils d'urgence se définissent assez communément comme des accueils prioritaires dans l'ensemble des équipements de l'échantillon. Il s'agit d'« urgences ordinaires », correspondant à la réalisation d'événements familiaux (hospitalisations, rupture soudaine du mode de garde, mutations) ou d'« urgences sociales » recouvrant les orientations des services médico-sociaux, imposant une prompt réaction de soutien de situations familiales et éducatives critiques. Ses conditions d'accueil sont généralement limitées dans le temps, soit très ponctuelles, soit temporaires (de 15 jours à quelques mois).

Les accueils réguliers révèlent eux-aussi une relative homogénéité sur l'ensemble des structures de l'enquête. Ils correspondent à un engagement sur un volume mensuel d'heures, contractualisé pour l'année. Le planning concret de ces heures est dans certains cas ajustable chaque mois. La durée effective de ce type d'accueil oscille toujours, règlementairement ou dans les faits, entre 0,5 et 1 ETP, s'adressant dès lors massivement aux enfants dont les parents travaillent, et recouvrant largement l'ancienne notion d'accueil en crèche.

L'accueil occasionnel est pour sa part catégorisé bien plus diversement en fonction des équipements ; divergences qui semblent venir jouer sur l'effectivité d'accueil de publics diversifiés. Sa pratique peut être typifiée sous trois principales logiques :

⇒ La logique occasionnelle 'stabilisée' : le régime occasionnel est utilisé dans trois équipements, essentiellement par souci de souplesse financière à l'adresse de familles à revenus modestes dont les éventuelles absences ne leurs sont dès lors pas facturées (paiement à l'heure réelle d'utilisation) ; les attributions font toutefois l'objet d'une régulation forte des directions, attachées d'une part à la répartition équitable des temps d'accueil entre les familles, et d'autre part à une certaine régularité des séquences de présence chaque semaine ;

⇒ La logique occasionnelle 'contractuelle' : au sein de quatre équipements, l'accueil occasionnel est contractualisé, et se distingue de l'accueil régulier par sa durée d'accueil hebdomadaire modérée (inférieures à un mi-temps). Ces accueils viennent logiquement s'ajuster et s'intercaler autour des accueils réguliers à temps quasi-plein, dont l'attribution dispose d'une certaine primauté ; mais leur effectivité est toutefois garantie par un quota de places dédiés (de 13 à 30 % de la capacité des structures concernées) ;

⇒ La logique occasionnelle 'libre' : dans les autres équipements, l'accueil occasionnel correspond à la réservation très ponctuelle (une semaine à l'avance ou au jour le jour) de plages horaires de présence. Cette mise en œuvre très flexibilisée, et à la gestion quotidienne envahissante, paraît entraîner dans les faits sa marginalisation, au bénéfice de l'accueil régulier d'un public dès lors homogène : un public en emploi : « *on a un agrément pour 80 places d'accueil régulier et 15 places d'accueil occasionnel, mais en fait on remplit les 95 places chaque septembre sinon ça serait impossible, on serait en sous-effectif constamment* » ; « *les occasionnels font bouche-trous* ». C'est davantage sous le régime de l'urgence, bien souvent précaire et temporaire, que les 'autres' familles peuvent y être accueillies : les enfants en situation de handicap, ou issus de familles en précarité sociale ou en difficultés éducatives, parmi lesquelles les ménages monoparentaux notamment.

## **22 - Une hypothèse de corrélation entre régulation de l'accueil et diversité du public effectivement accueilli**

Dans le cadre de l'échantillon constitué pour l'enquête, on observe en effet une corrélation entre la régulation des conditions d'accueil d'une part et l'accueil effectif d'une pluralité de publics de l'autre : un accueil qui d'ailleurs semble s'inscrire naturellement dans les pratiques, sans constituer pour autant de typicité affichée par les structures. Enfants porteurs de handicap, enfants issus de familles en difficultés socio-économiques et notamment ne travaillant pas, ou encore enfants identifiés comme en risque de carence éducative fréquentent en effet davantage ces équipements que ceux relevant d'une logique de flexibilité de l'accueil occasionnel.

Le principe d'accueil occasionnel libre semblerait en effet venir poser plusieurs difficultés. Si, de façon générale, il offre une grande souplesse aux familles, c'est au prix d'une incertitude quant à leur accueil effectif qui dépend de la disponibilité effective des places et des oscillations de l'activité des équipements. Dans un des équipements concernés, et qui a fonctionné quelques années sur le principe de réservation mensuelle de l'accueil occasionnel avant que la Caf territoriale ne l'enjoigne à limiter ces réservations au maximum à la semaine, une permanence téléphonique matinale enregistre dès lors au jour le jour les demandes des parents ; la réalisation de cette orientation se traduit dans les faits comme un « *pousse à la réactivité* » des familles, dans la mesure où les premiers qui appellent, et en ont les ressources stratégiques, sont « *les premiers servis* ». Outre les contraintes d'organisation quotidienne qu'emporte cet exercice, il susciterait une problématique d'utilité : « *ce n'est absolument pas adapté à la demande des parents, la plupart a besoin de prévoir un minimum à l'avance... Les rendez-vous médicaux par exemple, ça se prévoit pas une semaine avant... Ils n'ont plus l'assurance que leur enfant aura bien une place tel jour* ». Un certain nombre de professionnels repèrerait à ce titre une préférence spontanée des familles pour la régularité, en crèche comme en halte-garderie : « *même sans contrat, les parents ont tendance à être réguliers, à demander toujours les mêmes jours et créneaux d'accueil* » ; « *j'ai des copines dont les enfants sont en halte-garderie municipales, elles doivent appeler à la semaine, et elles me disent que j'ai vraiment de la chance, elles m'envient d'avoir un planning fixe* ». Ce besoin de prévisibilité des parents est aussi souligné dans des contextes ruraux où les problématiques de mobilité imposent la stabilité des accueils. Une question d'équité est aussi posée par l'occasionnel libre, lorsque celui-ci n'est régulé que par l'ajustement quasi-marchand de la demande à court terme d'une part et de l'offre disponible de l'autre : « *c'est horrible... En fait, ce sont toujours les mêmes familles qui sont servies... Il y a une maman, toujours la même, elle appelle à 8 heures pétantes, c'est la première, c'est toujours elle qui a une place ... La réservation au mois permettait qu'on essaie de faire pour que chacun y trouve son compte, c'était plus équitable* ». C'est justement par « *mesure d'équité* » que certains multi-accueils auraient instauré la régularité informelle de l'accueil occasionnel, par garantie tacite d'un volume d'heures mensuelles planifiées au mois.

L'imprévisibilité de l'accueil est de plus évoquée par les acteurs sociaux et médico-sociaux comme inopérante pour les familles qu'ils peuvent y orienter, notamment les familles en difficultés éducatives, en crise familiale ou dont l'enfant est porteur de handicap : « *l'accueil doit se faire 2 à 3 fois par semaine mais surtout de manière régulière pour permettre l'intégration de l'enfant, les soins...* ». Les séquences intermittentes et instables dans le temps de l'accueil occasionnel, à l'instar de certaines modalités d'accueil d'urgence, seraient même une contre-indication, déroutante pour des enfants, qui, plus que d'autres encore, ont besoin de s'inscrire dans une routine et de se construire des repères. La durée des séquences d'accueil apparaît de plus déterminante pour l'intérêt des enfants tout comme de leurs parents : « *les accueils d'une heure ou deux, c'est difficile, ça met parfois la famille plus en difficulté qu'autre chose* » ; « *se déplacer avec son enfant, ça nécessite parfois une vraie logistique, c'est fatigant, alors si en plus c'est juste pour une heure d'accueil, ce n'est même pas la peine* ».

### **23 - Des contraintes organisationnelles qui exacerberaient la lecture problématique de l'accueil d'un public diversifié**

Les modalités de l'accueil semblent venir redoubler le vécu laborieux des professionnelles d'EAJE quant au travail quotidien. Les phases d'adaptation de l'accueil occasionnel libre ou d'urgence, en l'absence de perspective de pérennisation et de stabilisation, perdraient leur sens : elles nécessiteraient dès lors d'être constamment ré-initiées, et imprimeraient une forme de déstructuration à la vie des groupes d'enfants : « *on fait beaucoup d'adaptations en début d'année, pour des enfants qui ne reviennent pas ou très peu, parce que quand leurs parents téléphonent il n'y a pas de place, ou pas à des moments qui conviennent* » ; « *les enfants ont du mal à chaque fois qu'ils reviennent* ».

La discontinuité des modalités d'accueil réfère aussi pour les professionnelles des EAJE à l'accueil à l'heure, permettant la venue des enfants à des moments choisis par les parents : « *avant c'était compté à la journée, maintenant c'est tout par heure, c'est minuté, tel enfant à telle heure... Dès qu'un enfant part, tout est calculé pour qu'il soit remplacé par un autre* ». La dimension organisationnelle du travail serait proportionnellement alourdie par une rotation plus importante des enfants, notamment au niveau des prévisions pour les repas, de la préparation des lits pour les siestes, de l'organisation des éventuelles sorties. Cette dimension organisationnelle resterait cependant secondaire par rapport aux effets induits sur la prise en charge des enfants. Les personnels mettent en avant le jeune âge des enfants accueillis, dont c'est bien souvent la première expérience de vie en dehors du milieu familial. Ces enfants sont présentés comme ayant besoin de stabilité, tout autant au niveau de leur environnement matériel, que de leur rythme de vie, ou encore de leur entourage, ce besoin de stabilité étant d'ailleurs renforcé du fait des rythmes de vie difficiles auxquels les enfants semblent de plus en plus confrontés. La continuité et la production de rituels sont ainsi des objets fondamentaux des pratiques professionnelles, visant l'apaisement, la sécurisation enfantine et l'intégration au groupe, que les allers-et-venues flexibles tendraient à diluer. L'appui sur des routines constitue aussi un moyen d'animation et d'organisation de la vie collective des sections, dès lors déstabilisée par la reconfiguration continue des groupes au cours de la journée : la plupart des équipements de l'échantillon a posé à ce titre des limites horaires, souvent à la demi-journée, pour temporiser ces remaniements.

Enfin, l'optimisation du taux d'occupation accentue la lecture que font les professionnelles des problématiques de travail au quotidien, et notamment à l'endroit des enfants issus de familles en difficultés ou en situation de handicap. Elles s'accordent, avec les acteurs médico-sociaux, à considérer ces publics comme appelant une disponibilité professionnelle individualisée que la sur-occupation des équipements permettrait difficilement de garantir, sauf à entraîner une forme d'usure ou « *d'épuisement* » professionnel, à l'instar d'un équipement associatif très engagé dans l'accueil de publics défavorisés, et enjoint par sa direction à dépasser un taux d'occupation réel de 90 % : « *chez nous, l'occupation est une problématique particulière parce qu'on ne reçoit pas le même public que dans les quartiers huppés... Il y a un épuisement au niveau de l'équipe... On ne peut pas avoir un taux d'encadrement classique... On ne peut pas faire n'importe quoi, mais on est en train de faire le contraire de la prévention* ». Ces publics « difficiles » présenteraient la particularité d'être, par le biais de l'accueil d'un enfant, un accueil simultanément de sa famille, s'inscrivant dans une perspective de prévention et de socialisation visant autant la prise en charge des enfants que le travail sur le déplacement du positionnement éducatif de leur(s) parent(s) : « *ce n'est pas de la garderie que nous recherchons. Il y a des problèmes de séparation, de langage... Beaucoup de familles monoparentales aussi, où il faut que quelqu'un fasse tiers* ». Ce rôle d'appui supposerait toutefois une attention individuelle et une vigilance s'accordant difficilement avec la performance du taux d'occupation : « *l'enfant est un sujet même si l'accueil est collectif. Le taux de remplissage ne prend pas en compte cela ; il faut parfois faire varier l'effectif en fonction des enfants accueillis, de leurs difficultés* ».



Les EAJE sont traversés par des réseaux de contraintes dont les logiques entrent en tension les unes avec les autres et qu'ils tentent de nouer ensemble par des jeux de compromis. Si, dans un souci de lisibilité et d'égalité, le traitement des demandes obéit de façon générale à des batteries de critères assez homogènes, ceux-ci sont largement remaniés par des critères plus informels dont la fonction consiste à les infléchir afin de mieux adapter les décisions aux réalités locales et plus encore des équipements; les adapter aussi à certaines formes d'expressions de la demande, notamment quand elle se manifeste sur le mode de la détresse. Premier remaniement donc, qui peut encore s'avérer insuffisant face à la pression des demandes, dont la diversité, tant sur le plan objectif que subjectif, nécessite à la marge des arbitrages ne pouvant que relever de la subjectivité des décideurs, aussi bien dans le cadre des commissions que lorsque la décision se situe au niveau des équipements. Si cette part d'arbitraire peut localement être repérée comme une logique de 'petits arrangements', elle semble de façon plus générale se présenter comme le liant indispensable et inamovible au traitement des demandes ; demandes dont la stricte lecture objective viendrait dans certains cas contredire la volonté de justice ou de bon sens qui sous-tend les attributions.

De plus, les modalités concrètes de l'accueil ne sont pas sans incidence sur l'accès effectif d'une diversité de publics dont la CNAF enjoint à l'équité de traitement, voire à la priorisation ; une équité apparemment compromise par le registre de la flexibilité, et qui semble davantage ménagée par des cadres d'accueil régulés susceptibles de pouvoir répondre aux exigences particulières de prise en charge imposées par certains publics en difficultés.

Cette régulation se retrouve au sein des équipements dans lesquels les pratiques professionnelles et l'organisation des accueils sont encadrées par un projet pédagogique consistant ; une consistance moins assurée par l'existence matérielle ou l'affichage d'un projet social, que par l'engagement fort des directrices à ordonner les pratiques quotidiennes et à stabiliser formellement ou informellement l'accueil des enfants.

On peut noter que cette fonction d'autorité s'estompe d'autant plus que la taille des équipements augmente ; ce mouvement est accentué par l'accroissement généralisé du temps dévolu aux tâches de gestion, et l'orientation entrepreneuriale donnée à leurs fonctions, laissant en jachère leur rôle d'encadrement pédagogique dont semble pourtant éminemment dépendre la soutenabilité des pratiques professionnelles de leurs équipes, confrontées à un certain nombre de remaniements.

## Résumé

Cet article est la synthèse d'une étude réalisée pour le compte de la CNAF et visant à mieux comprendre comment sont accueillis les enfants en EAJE ; plus particulièrement parmi eux les enfants ciblés par les catégories de la dernière Convention d'Objectifs et de Gestion; enfants porteurs de handicap, enfants vivant dans des foyers monoparentaux, enfants dont les parents sont en démarche d'insertion et/ou travaillent avec des conditions atypiques. Cette étude s'est appuyée sur une enquête qualitative conduite auprès de dix équipements parmi les crèches collectives, les 'multi-accueil' et les haltes-garderies du territoire national, et s'est notamment attachée à éclairer trois questions : quels sont les critères, prescrits et réels, des décisions d'attribution de places en EAJE ? Les publics effectivement accueillis sont-ils diversifiés et représentent-ils les catégories visées ci-avant ? Quels sont les différents freins à leur accès ?

Aider les familles à concilier vie professionnelle, vie familiale et vie sociale, telle est la première mission de la CNAF définie dans la Convention d'Objectifs et de Gestion (COG) 2009-2012. L'un des axes de travail de la COG pour y parvenir consiste à poursuivre la structuration et la diversification de l'offre à destination de la petite enfance tout en portant une attention particulière aux enfants et familles pour lesquels ce travail de conciliation est plus complexe : les familles en difficulté, les familles confrontées à des horaires atypiques ou engagées dans un parcours d'insertion professionnelle, et les enfants porteurs d'un handicap – publics communément pointés comme les « publics atypiques ».

La conciliation entre vie familiale et vie professionnelle peut se faire selon différents modes. Selon l'enquête sur les modes de garde réalisée en 2007 par la DREES (Ananian, Robert-Bobée, 2009), en France, la majorité (63 %) des enfants de moins de 3 ans est gardée à titre principal par les parents, 18 % par une assistante maternelle, 4 % par les grands-parents ou d'autres membres de la famille, 2 % par une garde à domicile et 10 % seulement dans une structure collective de type crèche. Ces dernières sont gérées en majorité par des collectivités territoriales ou par des centres communaux ou intercommunaux d'action sociale<sup>445</sup>. En France, ce sont essentiellement les collectivités locales qui développent, au titre de leur action sociale, des services publics de la petite enfance, dont des établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE).

En dehors de la réglementation prévue dans le code de la santé publique (notamment celle relative à l'encadrement et aux locaux), peu de contraintes formelles sont relatives au profil des publics accueillis en EAJE<sup>446</sup>. L'objectif de la présente enquête réalisée en 2011-2012 est ainsi de mieux comprendre, en prenant en compte les contraintes (organisationnelles, public demandeur, consignes nationales sur les publics à favoriser...) qui pèsent sur les équipements, les modalités d'attribution des places, qui sont souvent en nombre limitées par rapport à la demande.

## La méthode adoptée

L'étude est composée de deux volets. Un premier volet qualitatif<sup>447</sup> s'est appuyé sur une enquête conduite auprès de 10 EAJE situés sur le territoire métropolitain, sélectionnés selon plusieurs critères (le type d'activité, la capacité d'accueil, le statut juridique de l'équipement et l'« atypicité » (ou « typicité ») affichée par l'équipement).

<sup>445</sup> 62,5 % des EAJE sont gérés en 2010 par une collectivité ou un CCAS ; 33,1 % par une association ; 3,5 % par un gestionnaire privé et 1,0 % par la Caf

<sup>446</sup> On relève cependant :

- l'obligation de garantir une place par tranche de 20 places d'accueil pour les enfants non scolarisés âgés de moins de 6 ans et à la charge de personnes engagées dans un parcours d'insertion sociale et professionnelle (article 12 du décret du 15 Avril 2009)
- le principe de « l'accès pour tous » réaffirmé par la loi du 11 février 2005 ; comme indiqué dans le Code de la santé publique (article R. 2324-17) et le Code l'Education (Article L. 112-1), l'enfant en situation de handicap bénéficie comme les autres enfants d'un accès aux structures classiques de prise en charge de la petite enfance, dès lors que la famille en fait la demande. De plus, pour faciliter l'accueil de ces enfants dans les EAJE, la limite d'âge pour le versement de la PSU est assouplie (jusqu'aux 5 ans révolus) à compter du 1<sup>er</sup> Janvier 2010

<sup>447</sup> Le volet qualitatif de l'étude a été réalisé par l'association « A Propos ». La réalisation du volet quantitatif a été confiée au cabinet Eneis Conseil



Trois conclusions principales ont été formulées. Premièrement, si le traitement des demandes obéit à des critères relativement nombreux mais formalisés et homogènes d'un établissement à l'autre, « ceux-ci sont largement remaniés par des critères plus informels » de manière à mieux adapter les décisions aux réalités des équipements et à certaines formes d'expression de la demande (Candiago et al. 2011 : 55). Ainsi, les décisions d'accueil se font souvent au cas par cas, selon quatre grandes logiques :

- ⇒ 1 - une logique de conciliation de l'accueil avec les contraintes professionnelles des parents,
- ⇒ 2 - une logique renvoyant aux relations d'interconnaissance entre les familles et les acteurs,
- ⇒ 3 - une logique de diversification socio-économique du public accueilli,
- ⇒ 4 - une logique relevant de préoccupations gestionnaires.

Deuxièmement, les types d'accueil proposés influent sur les admissions et le profil des enfants accueillis. Ainsi, alors que l'accueil régulier est largement dédié aux enfants dont le parent isolé ou les parents sont actifs, l'occasionnel est majoritairement utilisés par les parents qui ne travaillent pas (sauf lorsque l'occasionnel est instrumenté à défaut d'une place en régulier). Les familles en situation de précarité, à la recherche d'un emploi, ou en difficultés éducatives et sociales sont davantage accueillies sous le régime de l'urgence.

Troisièmement, l'accueil des publics « atypiques » présente des singularités qui rendent nécessaire l'adaptation des modalités d'accueil : temps de préparation de l'accueil plus important et meilleur suivi au quotidien pour les enfants en situation de handicap ; travail autour du soutien à la parentalité pour les enfants de parents en parcours d'insertion ou en difficultés.

Le deuxième volet quantitatif avait pour objectif d'étayer et de valider les constats de l'analyse qualitative à partir d'un échantillon représentatif statistiquement. Ce travail a consisté en la réalisation d'une enquête téléphonique auprès des directrices de 201 EAJE, sélectionnés de manière à obtenir un échantillon représentatif selon deux critères : le mode de gestion de l'établissement et le type d'activité. Les micro-crèches et jardins d'enfants ont été écartés de l'échantillon : l'enquête porte ainsi sur les crèches collectives (31 EAJE), les haltes-garderie (29 EAJE), les multi-accueils (121 EAJE), les crèches familiales (15 EAJE), et les crèches parentales (5 EAJE). Trois principaux axes ont structuré le questionnaire soumis aux directrices des EAJE :

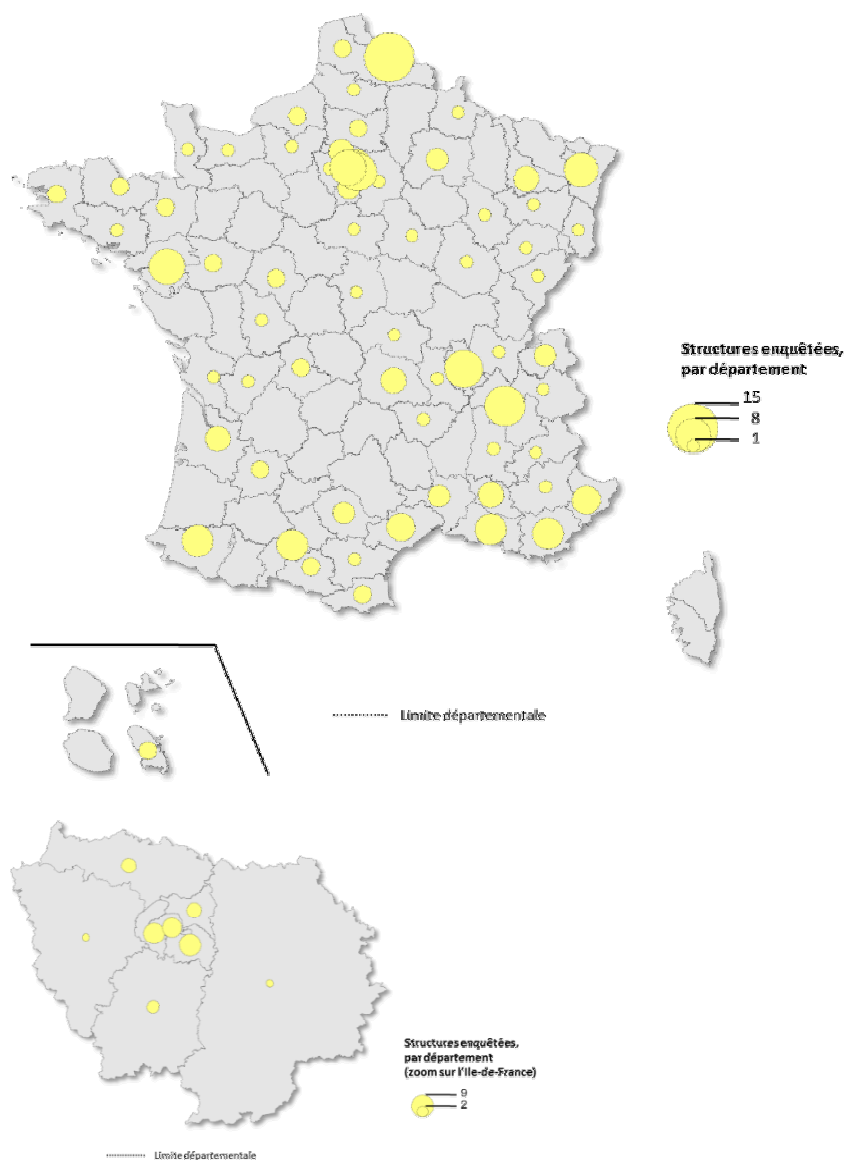
- 1 - les caractéristiques de l'équipement et de son environnement,
- 2 - les logiques d'admission des publics,
- 3 - les pratiques d'accueil et les difficultés rencontrées au quotidien. Selon les cas et la disponibilité de l'enquêté la passation du questionnaire a duré entre 15 et 45 minutes.

**Tableau 2 - La répartition par type et par gestionnaire des établissements enquêtés<sup>448</sup>**

	<b>ASSOC</b>	<b>CCAS</b>	<b>COLOC</b>	<b>PRIVE</b>	<b>Total général</b>
<b>CRECO</b>	3	1	25	2	31
<b>CREFA</b>	3	3	9		15
<b>CREPA</b>	5				5
<b>HGARD</b>	11	4	14		29
<b>MULTI</b>	48	9	59	5	121
<b>Total général</b>	<b>70</b>	<b>17</b>	<b>107</b>	<b>7</b>	<b>201</b>

<sup>448</sup> La distribution des établissements enquêtés est représentative de la distribution au niveau nationale (source : Cnaf).

## Carte 1 - Couverture géographique de l'enquête téléphonique réalisée



### Le régulier : norme d'accueil pour la quasi-totalité des EAJE

#### La prépondérance de l'accueil régulier

Comme indiqué dans la lettre circulaire n°2003-065 de la Cnaf, cet accueil concerne les enfants « connus et inscrits dans la structure selon un contrat établi avec les parents pour un forfait d'heures. »

97 % des EAJE enquêtés pratiquent l'accueil régulier. Seuls 7 équipements de l'échantillon, des haltes-garderies, ont répondu ne pas pratiquer ce type d'accueil.

## Une pratique de l'occasionnel presque systématiquement combinée avec le régulier

90 % des EAJE pratiquent l'accueil occasionnel et 87 % des EAJE pratiquent à la fois l'accueil occasionnel et l'accueil régulier. La combinaison accueil régulier et accueil occasionnel est plus fréquente pour les haltes-garderies et les multi-accueils, qui sont respectivement 72 % et 98 % à proposer ces deux accueils.

Si une majorité d'EAJE dit pratiquer ces deux types d'accueil, le nombre de places dédiées au régulier est en moyenne plus de trois fois supérieur au nombre de places réservées à l'accueil occasionnel. Trois logiques apparaissent, correspondant aux différents types d'EAJE :

**1** - les crèches collectives et crèches parentales semblent, pour la plupart d'entre elles, donner la priorité à l'accueil régulier : ces structures réservent la quasi-totalité de leurs places au régulier, l'occasionnel, pratiqué à la marge, servant davantage comme une variable d'ajustement ;

**2** - les crèches familiales et haltes-garderie, donnant une place importante à l'accueil occasionnel : ces équipements réservent en moyenne davantage de places en occasionnel que les autres structures ;

**3** - les multi-accueils réservant, à la marge, quelques places à l'occasionnel : ces équipements dédient en moyenne trois fois moins de places à l'occasionnel qu'au régulier, ce qui rejoint les constats déjà pointés dans le cadre d'autres études (Micheau et al., 2010).

**Tableau 2 - Places réservées à l'accueil régulier et à l'accueil occasionnel selon le type d'EAJE**

	CRECO	CREFA	CREPA	HGARD	MULTI	Total général
Nombre moyen de places réservées pour l'accueil régulier	48	47	16	17	23	29
Nombre moyen de places réservées pour l'accueil occasionnel	0	13	0	10	7	8
Nombre moyen de places (agrément 0 à 5 ans)	47	54	16	20	28	31

## Une diversité des conceptions de l'occasionnel

Aux différentes logiques d'accueil occasionnel correspondent différentes acceptions de ce type d'accueil. En effet, l'enquête permet de souligner que la définition de l'occasionnel n'est ni univoque, ni naturelle pour tous les établissements interrogés. Sur les 181 EAJE pratiquant l'accueil occasionnel, seuls 165 l'ont mentionné dès le départ comme un type d'accueil proposé par l'établissement<sup>449</sup>.

<sup>449</sup> C'est au cours de la discussion et du déroulé du questionnaire, que l'enquêté a précisé la distinction opérée entre « accueil régulier » et « accueil occasionnel » et est revenu sur sa première réponse

Si, suite au décret du 1<sup>er</sup> Août 2000, un travail de précision de la définition de l'occasionnel a été réalisé (lettre circulaire n° 2003-065, lettre-circulaire 2011-105<sup>450</sup>) la plupart des EAJE définissent ce qu'est l'occasionnel par opposition au régulier en s'appuyant sur trois critères de différenciation : la *récence* de l'accueil (l'accueil régulier à lieu à une fréquence récurrente contrairement à l'occasionnel), la *contractualisation* (le régulier est contractualisé à l'inverse de l'occasionnel) et la *durée de l'accueil* (l'accueil régulier correspondant à une certaine durée d'accueil par exemple un temps d'accueil inférieur à 30 heures par mois).

## Un besoin de stabilité ?

Si une partie des EAJE définissent l'occasionnel comme un accueil non contractualisé, une majorité d'EAJE (56 %) pratique l'occasionnel avec contrat. De plus, dans 74 % des établissements (soit 133 EAJE), les parents peuvent réserver une place à l'avance. Dans près de deux tiers des cas, les équipements précisent à partir de quand les parents peuvent réserver une place. Certains établissements autorisent la réservation à partir d'une semaine avant l'accueil (41 réponses sur 151) ou 15 jours à l'avance ou plus (32 réponses sur 151). Cependant, un tiers des EAJE ont répondu que la réservation se fait « au cas par cas », (44 réponses sur 151<sup>451</sup>).

Ces constats reflètent un besoin d'anticipation pour les structures mais aussi pour les parents. Comme indiqué dans le volet qualitatif de l'étude, certains des EAJE enquêtés justifient ce besoin d'anticipation par la « *préférence spontanée des familles pour la régularité [...]. En dehors des besoins rares liés aux accidents de la vie, l'accueil occasionnel non prévisible est présenté comme en décalage avec les attentes parentales, sauf pour quelques publics très spécifiques* » (Candiago et al., 2011 : 32), qui seraient ainsi davantage accueillis sur le mode de l'urgence.

Si l'on ne repère pas, dans l'échantillon, de corrélations claires entre l'accueil des publics atypiques et la prise en compte du critère d'ancienneté de la demande (voir ci-dessous), on observe cependant que les EAJE qui attribuent des places en cours d'année scolaire tendent à accueillir davantage d'enfants de familles monoparentales, de parents aux horaires atypiques, de parents engagés dans un parcours d'insertion et de familles en grandes difficultés. La possibilité d'accueil en cours d'année correspondrait ainsi davantage aux besoins des familles au profil « atypique », à l'exception des enfants en situation de handicap, dont l'accueil nécessiterait des modalités spécifiques de préparation (concertation des équipes, contacts avec les éventuels partenaires) qui rendrait plus difficile un accueil en cours d'année scolaire.

De plus, les EAJE qui pratiquent de l'accueil occasionnel non réservable selon disponibilités tendent également à accueillir davantage de publics « atypiques », à l'exception des enfants en situation de handicap. Ces EAJE sont ainsi proportionnellement plus nombreux à accueillir des enfants de familles monoparentales (79 % contre 74 % pour les EAJE qui pratiquent l'occasionnel réservable selon disponibilité), des enfants de parents aux horaires atypiques (38 % contre 32 %), des enfants de parents engagés dans un parcours d'insertion (63 % contre 48 %) et c'est équivalent pour les enfants de familles en situation de grandes difficultés (56 %). Il est possible que ces EAJE dédient un certain nombre de places d'accueil occasionnel à ces publics (places non réservables selon les disponibilités) tandis que la réservation de l'accueil selon les disponibilités tendrait à favoriser l'accueil de publics « typiques », qui peuvent plus facilement anticiper leurs besoins de garde et donc réserver une place dès que l'EAJE le permet.

---

<sup>450</sup> « L'accueil est régulier lorsque les besoins sont connus à l'avance, et sont récurrents », « L'accueil est occasionnel lorsque les besoins sont connus à l'avance, sont ponctuels et ne sont pas récurrents », « L'accueil est exceptionnel ou d'urgence lorsque les besoins des familles ne peuvent pas être anticipés » (CNAF, Lettre-circulaire 2011-05, « La Prestation de service unique (PSU) »)

<sup>451</sup> Les 133 EAJE permettant aux parents de réserver la place d'accueil occasionnel à l'avance ont répondu à la question ; certains ont donné plusieurs réponses, d'où le nombre plus important de réponses que d'EAJE répondant. Ainsi, 10 EAJE ont répondu que la réservation pouvait se faire à partir d'un certain moment, et qu'elle pouvait également se faire « au cas par cas »

## **Le processus d'attribution des places : un arbitrage mêlant à la fois des critères objectifs et formalisés et des critères subjectifs**

### **Les informations requises au moment de la demande d'admission : des « grands classiques » aux informations très spécifiques...**

Sans surprise, la quasi-totalité des EAJE (191) demande aux parents leur adresse au moment de la demande d'admission. Une majorité d'EAJE demande des informations relatives à la fratrie, au niveau de revenu de la famille ou à la situation d'emploi des parents. Pour la moitié des EAJE, les parents doivent préciser leur statut marital. 89 EAJE requièrent d'autres informations sur la famille allant des moyens de locomotion des parents (7 réponses) aux personnes autorisées à venir chercher l'enfant (10 réponses) ou à la situation de handicap d'un membre de la famille (1 réponse).

Pour une majorité d'EAJE, l'âge de l'enfant, son genre, et son état de santé doivent être précisés au moment de la demande d'admission, tout comme les souhaits d'accueil (horaires, accueil régulier ou occasionnel).

Cependant, les informations requises ne sont pas toutes utilisées comme critère de décision au moment de l'attribution de place. Ainsi, sur les 134 EAJE qui demandent des informations sur le niveau de revenu des parents, seulement 13 en tiennent compte et 33 prennent en compte la situation d'emploi des parents. De même, alors que 173 EAJE demandent le sexe de l'enfant, seuls neuf en tiennent compte pour attribuer une place.

Ainsi, la plupart des EAJE demande aux parents, au moment de la demande d'admission, un grand nombre d'informations, portant non seulement sur les souhaits d'accueil, mais aussi sur la famille et sur l'enfant. Pourtant, les enquêtés sont peu à utiliser ces informations comme critère d'attribution d'une place. Parmi les établissements enquêtés, les informations demandées sont plus diversifiées que celles identifiées dans le cadre de l'analyse qualitative<sup>452</sup> pouvant introduire facilement dans la demande, des « *éléments singuliers relatifs aux difficultés rencontrées par les familles* ». Même si ces critères ne sont pas formalisés, ils peuvent être pris en considération dans la décision d'accueil, puisque la plupart des EAJE disent examiner la demande de manière « globale ».

### **Une multiplicité de critères pris en compte dans la décision d'attribution qui rend complexe la priorisation des demandes**

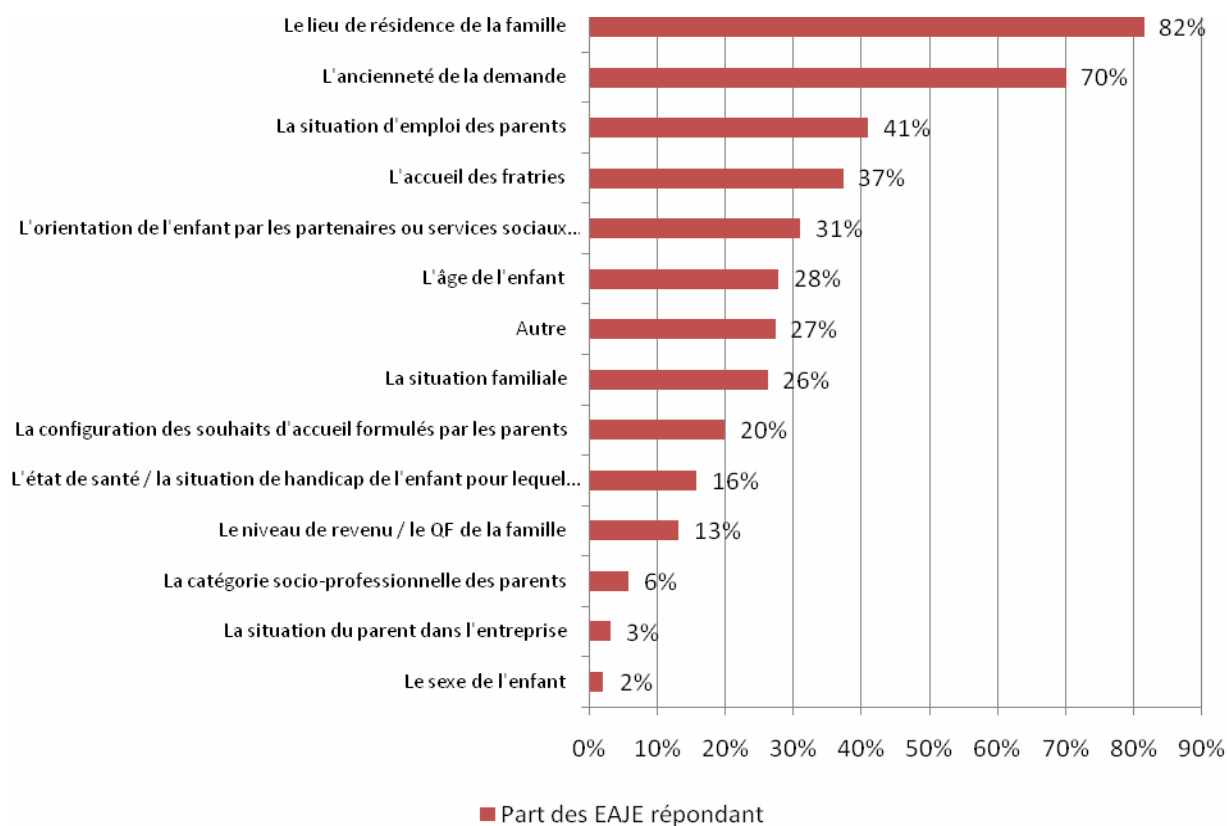
À la question « Quels sont les critères que vous reprenez pour décider d'attribuer une place à une famille ? », seuls 15 EAJE n'ont cité qu'un seul critère. Si l'on constate des redondances (plus des trois quarts des EAJE citent le lieu de résidence de la famille et l'ancienneté de la demande), d'autres critères sont moins fréquemment cités. Ainsi, seul un tiers des EAJE tient compte de l'orientation de l'enfant par les partenaires ou services sociaux, 28 % tiennent compte de l'âge de l'enfant, et 16 % de l'état de santé de l'enfant.

---

<sup>452</sup> « Les informations fournies par les familles à l'occasion de la formulation de leur demande sont quasiment identiques d'un équipement à l'autre : il s'agit toujours des documents classiques relatifs à l'identité et à la composition de la famille, à sa domiciliation, à l'âge et à la santé de l'enfant [...], au quotient familial Caf. D'autres renseignements peuvent être nécessaires [...], notamment quant à la situation d'emploi ou de recherche d'emploi des parents » (Candiago et al. - 2001 : 23)

## Figure 1 - Quels sont les critères que vous retenez pour décider d'attribuer une place à une famille?

(Question 32)<sup>453</sup>



### Lieu de résidence de la famille et ancienneté de la demande : les deux critères les plus cités

Les deux critères cités le plus fréquemment sont le lieu de résidence de la famille et l'ancienneté de la demande, le premier étant lié aux modalités de gestion et de financement de l'EAJE. Il s'agit aussi du critère le plus souvent formalisé (spécifié dans la réglementation de l'équipement ou son projet pédagogique).

70 % des EAJE tiennent compte de l'ancienneté de la demande ; parallèlement, la moitié des EAJE ne spécifie pas d'âge minimum pour le dépôt d'une demande d'accueil. La prise en compte de ce critère est plus fréquente chez les établissements à gestion associative (75 % des répondants) que pour ceux gérés par une collectivité (65 % des répondants), et pour les multi-accueils et crèches collectives (74 % et 65 %) que pour les crèches parentales et haltes-garderies (40 % et 45 %), ce qui est lié aux types d'accueils proposés et à leur degré de flexibilité.

<sup>453</sup> 190 EAJE sur 201 ont donné au moins une réponse à cette question

On aurait pu s'attendre à ce que la prise en compte de l'ancienneté du dépôt de la demande joue sur l'accueil des familles en difficultés ou en parcours d'insertion<sup>454</sup>. Néanmoins, les EAJE qui en tiennent compte ne sont proportionnellement pas moins nombreux à accueillir les publics atypiques<sup>455</sup>.

### **La situation d'emploi des parents : des logiques d'accueil inverses**

Troisième critère le plus cité, la situation d'emploi des parents est davantage prise en compte par les crèches collectives (53 %) que par les crèches familiales (47 %), les multi-accueils (44 %) ou les haltes-garderies, qui ne sont que 3 sur 22 à utiliser ce critère (soit 14 %).

Parmi les EAJE qui mobilisent ce critère d'attribution, dans deux cas sur trois, priorité est donnée aux parents bi-actifs, soit 67 % des EAJE. A l'inverse, pour 62 % des EAJE, ce sont les enfants dont au moins un des deux parents est à la recherche d'un emploi qui sont prioritaires. On relève donc un clivage entre deux logiques d'accueil.

Précisons qu'il s'agit bien d'un clivage entre logiques d'accueil, et non entre types d'EAJE. En effet, on remarque que pour un certain nombre d'EAJE, plusieurs publics différents sont prioritaires au regard de ce critère d'emploi. Ainsi, 27 % des EAJE donnent la priorité à la fois aux enfants de parents bi-actifs et aux enfants dont au moins un parent est à la recherche d'un emploi. Seuls 46 % des EAJE qui prennent en compte ce critère n'ont cité qu'un seul public prioritaire (32 % ne donnent la priorité qu'aux parents bi-actifs).

Le critère d'emploi des parents ne permet pas en définitive de prioriser les différentes situations, dans la mesure où sont prioritaires des familles qui se trouvent dans des situations différentes.

Ce constat reflète la multiplicité des missions d'accueil que se donnent les EAJE. En effet, 79 % des EAJE ont plusieurs conceptions de leur mission d'accueil<sup>456</sup> : pour 81 % des enquêtés, leur EAJE a vocation à permettre aux parents de travailler, 71 % à accueillir tous les publics dans une logique de mixité, et 51 % à accueillir les publics qui en ont le plus besoin.

---

<sup>454</sup> En effet, on peut supposer que les parents qui anticipent plus tôt leur besoin d'accueil sont aussi ceux qui occupent un emploi stable, avec des horaires fixes : ils seraient ainsi davantage en mesure de déposer leur demande dès que cela est autorisé par l'EAJE

<sup>455</sup> Les EAJE qui tiennent compte de ce critère sont 53 % à accueillir des enfants de parents engagés dans un parcours d'insertion (contre 52 % en moyenne), 56 % des enfants issus de familles en difficultés (contre 55 %), 79 % des enfants de familles monoparentales (contre 75 %), et 32 % des enfants de parents aux horaires atypiques (contre 32 %)

<sup>456</sup> A la question « S'agissant de la conception que vous avez des missions d'accueil de votre EAJE, diriez-vous que votre établissement a vocation à... a/ permettre aux parents de travailler, b/ permettre aux parents de concrétiser leur désir d'enfants, c/ accueillir tous types de publics dans une logique volontariste de mixité, d/ accueillir les publics qui en ont le plus besoin, e/ Autres », seuls 42 EAJE ont donné une seule réponse. 148 en ont donné deux et 11 en ont donné plus de deux



## La situation familiale et l'accueil des fratries

Respectivement 37 % et 26 % des EAJE répondant (principalement des multi-accueils et des crèches collectives) tiennent compte de l'accueil des fratries et de la situation familiale de l'enfant au moment de l'attribution d'une place. Parmi les EAJE tenant compte la situation familiale, la moitié donne la priorité aux familles monoparentales – ce qui n'est pas systématiquement lié au contexte social du quartier<sup>457</sup>. Un tiers donne la priorité aux « familles monoparentales et nombreuses ».

## Le niveau de revenu : un critère complémentaire pris en compte, mais non déterminant

13 % des EAJE tiennent compte du niveau de revenu ou du quotient familial de la famille pour l'attribution des places. Cependant, pour aucun EAJE il ne s'agit d'un critère unique. Ainsi, 15 EAJE sur les 25 tiennent également compte, en plus du critère de revenu, de la situation familiale de l'enfant, et 16 de la situation d'emploi des parents.

## Une multiplicité de critères pris en compte qui ne sont pas toujours formalisés

Comme mentionné ci-dessus, la plupart des EAJE mobilise plusieurs critères pour attribuer une place d'accueil, ce qui rend la hiérarchisation des demandes plus complexe. Parallèlement, plusieurs enquêtés ont insisté sur le fait que la décision d'attribution s'appuie sur une prise en compte de la situation globale de la famille, si bien que souvent, la décision est prise au cas par cas et en fonction des places disponibles.

La configuration de l'offre disponible pèse naturellement sur les décisions d'accueil. Par conséquent, à un moment donné, certaines demandes sont plus adaptées aux disponibilités restantes et donc prioritaires. Pourtant, sur les 201 EAJE enquêtés, seuls 20 % disent tenir compte de la configuration des souhaits d'accueil des parents et 11 % le mentionnent dans leur règlement ou leur projet pédagogique. Ainsi, il ne s'agit pas d'un critère de choix affiché au même titre que les autres, mais un critère qui permettrait néanmoins de choisir *in fine* entre plusieurs demandes.

En plus de la diversité des critères utilisés, s'ajoute le fait que 40 % des EAJE ne les mentionnent pas tous dans leur règlement intérieur ou projet pédagogique : 28 % des EAJE n'en spécifient aucun et 10 % en précisent seulement certains.

Ces différents constats donnent à l'instance décisionnaire un rôle particulièrement important dans la hiérarchisation des demandes.

## Le rôle central de la directrice dans le processus d'attribution

Dans plus de 80 % des cas, la direction de l'EAJE est impliquée dans le processus d'attribution des places, tant pour de l'accueil régulier qu'occasionnel. Une commission politique prend également part au processus, dans 42 % des cas pour l'accueil régulier, et 32 % des cas pour l'accueil occasionnel. De manière pratique, le rôle de la direction dans le processus d'attribution est visible dès le dépôt du dossier : pour 70 % des EAJE, le dossier doit être remis à la direction de l'EAJE<sup>458</sup>.

<sup>457</sup> Comme pour la situation d'emploi des parents, la prise en compte de ce critère ne semble pas être liée au contexte – tel que perçu par les établissements. Respectivement 17 % et 15 % des EAJE ne savent pas si leur quartier accueille « une part significative de personnes en situation de chômage » ou de « familles monoparentales ». Il semblerait ainsi que l'offre ne soit pas toujours définie en fonction d'un diagnostic des besoins

<sup>458</sup> Soit 142 EAJE. Sur ces 142 équipements, le dossier doit aussi être remis à la mairie pour 8 EAJE.

Cependant, si elle est pratiquement toujours impliquée dans l'attribution des places, la direction de l'EAJE n'est le décisionnaire final que pour 45,4 % des EAJE pour l'accueil régulier. Elle l'est beaucoup plus fréquemment pour les multi-accueils et les haltes-garderies (respectivement 52 % et 73 % des cas) et pour les structures à gestion associative (75 %). Dans 37 % des cas, c'est une commission politique qui décide *in fine* de l'attribution de la place.

La tendance est inverse pour l'accueil occasionnel et l'accueil d'urgence qui nécessitent une prise de décision plus rapide : la direction de l'EAJE est le décisionnaire final pour 57 % des EAJE pratiquant l'accueil occasionnel, et pour 66 % de ceux pratiquant l'accueil d'urgence.

En plus de la place qui lui est donnée dans le processus de décision d'attribution, la direction de l'EAJE joue un rôle central dans le traitement de la demande en rencontrant les familles : dans 70 % des cas, la direction rencontre toujours les familles ayant déposé un dossier. Cette rencontre permet d'une part d'établir un lien de confiance avec les parents mais également de recueillir des informations qui ne peuvent pas toujours être formalisées par écrit et qui peuvent influencer sur la décision d'accueil. La rencontre induit une forme de personnalisation de la demande et peut introduire davantage d'affect que dans le cas d'un simple traitement « papier » du dossier. Sachant que les critères pris en compte sont nombreux et pas toujours formalisés, la place donnée à l'appréciation « subjective » des différentes situations est d'autant plus grande.

Ainsi, la rencontre avec la direction symbolise en quelque sorte l'introduction d'éléments singuliers dans la demande d'accueil ; ce qui peut aussi se faire via d'autres biais : l'existence d'une rubrique « observations » dans le dossier d'inscription (dans 36 % des EAJE), la palette d'informations demandées au moment de la demande d'admission...

Dans la mesure où l'instance décisionnaire doit arbitrer et hiérarchiser les demandes selon un nombre important de critères, on peut supposer que les missions d'accueil définies par exemple dans le projet de l'établissement jouent également un rôle dans la priorisation des demandes et ainsi l'accueil des publics atypiques. Ainsi, on remarque que les EAJE se donnant comme mission « l'accueil de tous les publics, dans une logique volontariste de mixité », sont proportionnellement plus nombreux à accueillir des enfants de parents engagés dans un parcours d'insertion, aux horaires atypiques ou de familles en grandes difficultés que ceux répondant que leur principale mission est de permettre aux parents de travailler (écart de 6 à 7 points de pourcentage)<sup>459</sup>.

---

<sup>459</sup> Les EAJE ayant cité comme mission d'accueil « l'accueil de tous les publics dans une logique de mixité » (143 EAJE), sont 59 % à accueillir des enfants de parents engagés dans un parcours d'insertion ou issus de familles en difficultés, 60 % à accueillir des enfants de familles en grandes difficultés et 38 % des enfants de parents aux horaires atypiques, contre respectivement 52 %, 54 % et 32 % des EAJE ayant cité comme mission de permettre aux parents de travailler.

## **L'accueil des « publics atypiques » : un accueil effectif mais posant des difficultés pour certains EAJE**

### **Des « publics atypiques » accueillis dans la grande majorité des EAJE**

89 % des EAJE enquêtés accueillent au moins un enfant au profil « atypique »<sup>460</sup>. Ce sont les enfants de familles monoparentales qui sont le plus souvent cités : 75 % des EAJE en accueillent, sachant que les familles monoparentales représentent en France 26 % des familles avec enfants de moins de 25 ans<sup>461</sup>. Plus de la moitié des EAJE accueillent des enfants issus de familles en difficultés, ou de parents engagés dans un parcours d'insertion. Près de 45 % des EAJE disent accueillir des enfants en situation de handicap, et près d'un tiers, des enfants de parents aux horaires atypiques (voir Chauffaut et al. 2012, pour un panorama des publics accueillis en EAJE).

On relève cependant des différences très marquées selon le type d'établissement et le type de gestion. Ce sont les crèches collectives qui ont tendance à accueillir le plus souvent les publics « spécifiques » : 87 % des crèches collectives accueillent des enfants de familles monoparentales, 71 % des enfants de parents engagés dans un parcours d'insertion, 65 % des enfants issus de familles en situation de grandes difficultés sociales et économiques, et 65 % des enfants en situation de handicap.

Cependant, seuls 23 % des crèches collectives accueillent des enfants de parents aux horaires atypiques, contre 40 % de crèches familiales, ce qui s'explique par le fonctionnement des crèches familiales, pour lesquelles l'accueil se fait au domicile de l'assistante maternelle, autorisant dans les faits, une plus grande souplesse d'accueil.

Si les différences sont légèrement moins marquées selon le statut juridique des établissements, il apparaît que les établissements gérés par une collectivité accueillent plus fréquemment ces publics, à l'inverse de ceux à gestion associative.

### **Les difficultés rencontrées au quotidien et celles posées par l'accueil des « publics atypiques »**

L'enquête prévoyait d'interroger les responsables sur la nature des difficultés rencontrées dans la gestion quotidienne de l'établissement, et d'isoler celles relatives à l'accueil des publics atypiques.

73 % des EAJE expriment au moins une difficulté, contre 64 % des EAJE enquêtés pour le baromètre de la petite enfance (Chauffaut et al. 2012). Les difficultés liées à un manque d'effectifs sont les plus fréquemment citées ; viennent ensuite celles liées à l'absentéisme des enfants, puis celles relatives à des problèmes d'impayés. Ainsi, l'essentiel des difficultés énumérées sont liées à l'organisation de l'accueil : gestion des effectifs, des absences et des paiements. 77 EAJE ont exprimé « d'autres difficultés » ; parmi lesquelles : les locaux, le poids du travail administratif, les difficultés liées au nombre et à la gestion des places et des contrats d'accueil, et au statut de certains établissements (fragilité du statut associatif, spécificités de la crèche familiale...).

Les EAJE sont moins nombreux à citer des difficultés liées à l'accueil des publics atypiques.

---

<sup>460</sup> Les informations sur les profils des enfants accueillis sont déclaratives

<sup>461</sup> Données 2008, Insee, France métropolitaine

Les enfants en situation de handicap sont le public pour lequel les difficultés d'accueil sont les plus souvent exprimées. 41 % des EAJE (soit 82 établissements) indiquent que l'accueil de ces enfants peut poser des difficultés – sachant que sur ces 82 EAJE, seuls 55 accueillent effectivement ce public au moment de l'enquête.

Ce sont ensuite les enfants issus de familles en difficultés et de parents engagés dans un parcours d'insertion qui sont les plus cités. 49 établissements rencontrent des difficultés liées à l'accueil d'enfants issus de familles en grandes difficultés économiques et sociales (soit 24 % des EAJE) ; et 47 établissements (soit 23 %) des difficultés relatives à l'accueil d'enfants de parents engagés dans un parcours d'insertion.

Enfin, l'accueil des enfants de familles monoparentales pose des difficultés à 29 établissements (soit 14 % des EAJE).

Cependant, les difficultés ne se posent pas de la même façon selon les publics.

**Tableau 3 - Difficultés éprouvées par type de public atypique**

	Difficultés relatives à la formation des professionnels de l'EAJE	Difficultés relatives aux locaux	Difficultés relatives à l'organisation de l'accueil	Difficultés relatives à des comportements inadéquats des parents et/ou des enfants	Difficultés relatives aux contraintes de temps des parents
<b>Enfants en situation de handicap</b>	48	25	30	12	1
<b>Enfants de familles monoparentales</b>	5	1	8	5	15
<b>Enfants de parents engagés dans un parcours d'insertion</b>	10	1	8	16	25
<b>Enfants de familles en situation de grandes difficultés sociales et économiques</b>	13	1	7	19	14

### **Les difficultés liées à l'accueil d'enfants en situation de handicap : la formation du personnel, l'organisation de l'accueil et les locaux**

La formation des professionnels est le plus souvent citée comme une difficulté relative à l'accueil d'enfants en situation de handicap. Ainsi, 48 EAJE l'expriment, dont 11 EAJE qui n'accueillent pourtant pas d'enfant en situation de handicap au moment de l'enquête.

Viennent ensuite les difficultés liées à l'organisation de l'accueil (23 EAJE) et aux locaux (21 EAJE).

La formation des professionnels et les locaux sont également des raisons évoquées par les EAJE comme expliquant l'absence de dispositif particulier pour l'accueil d'un enfant en situation de handicap. Dans 57 % des EAJE (soit 62), il n'est prévu aucun dispositif spécifique pour l'accueil d'un enfant en situation de handicap dans la réglementation de la structure. Pour 57 EAJE sur 62, cette absence s'explique par le fait qu'il n'y a pas de demande d'accueil ; respectivement 11 et 9 EAJE avancent que les locaux et la formation du personnel sont inadaptés.

En outre, 6 établissements mentionnent des difficultés liées à la reconnaissance du handicap de l'enfant, qui se révèle souvent au cours de l'accueil. Il appartient alors aux équipes de l'EAJE d'en informer les parents pour qui la reconnaissance du handicap de leur enfant n'est pas toujours facile. En conséquence, les modalités d'accueil de l'enfant doivent parfois être modifiées, sans que les moyens nécessaires à cet accueil soient disponibles.

### **Les difficultés posées par l'accueil de familles monoparentales, en parcours d'insertion ou en difficultés socio-économiques : contraintes de temps des parents, organisation de l'accueil et comportements "inadéquats"...**

Les « contraintes de temps des parents » sont le plus fréquemment citées comme posant des difficultés relatives à l'accueil des enfants de familles monoparentales, de parents engagés dans un parcours d'insertion ou de familles en grandes difficultés.

Pour les enfants de parents engagés dans un parcours d'insertion, et ceux issus de familles en grandes difficultés, un nombre non négligeable d'EAJE (respectivement 13 et 17) a cité des difficultés liées aux « *comportements inadéquats* » des enfants ou de leurs parents.

Dans le discours de certaines des directrices enquêtées, on retrouve des éléments qui soulignent d'une part les difficultés pouvant être posées par le non-respect des contraintes d'accueil : « *les enfants des familles qui ne travaillent pas sont plus souvent absents* », « *ce sont les familles qui ont du mal à s'adapter à un cadre* » ; et d'autre part les difficultés liées au comportement de l'enfant lui-même : ce sont des enfants « *qui peuvent parfois être agressifs en collectivité* », « *en manque de repères...* »<sup>462</sup>.

Enfin, la question de la formation des professionnels est citée à plusieurs reprises comme pouvant poser des difficultés pour l'accueil de ces enfants.

### **L'accueil de ces publics demanderait une attention et un effort plus importants**

Il apparaît donc que l'accueil des publics atypiques (en dehors des enfants en situation de handicap) nécessiterait, en plus de la prise en charge de l'enfant, une intervention importante auprès des parents, dont les contraintes de temps ou « comportements inadéquats » posent des difficultés aux EAJE.

De plus, un nombre significatif d'établissements ont exprimé un autre type de difficulté. Pour 19 EAJE, l'accueil de ces publics implique un travail très important autour de la parentalité : « *il faut surtout accompagner les parents* », « *plus d'accompagnement des familles est nécessaire* », « *il faut beaucoup plus développer le dialogue avec les parents* »...

---

<sup>462</sup> Verbatims recueillis dans le cadre de l'enquête téléphonique

Onze EAJE insistent sur l'attention plus importante dont ont besoin ces enfants et les implications que cela peut avoir sur des effectifs d'encadrement déjà réduits : *l'accueil de ces enfants « demande plus de disponibilité », « nécessite des heures supplémentaires », « demande plus de temps et d'attention », « l'absentéisme des personnels se fait d'autant plus ressentir avec ces enfants-là, l'accompagnement aux parents est d'autant plus important »...*

Ces réponses reflètent en partie les constats établis dans l'analyse qualitative qui soulignait le glissement parfois opéré de la « fonction d'accueil des enfants, à celle d'accueil des parents »<sup>463</sup> Les enquêtés qui mettent l'accent sur l'importance d'un soutien renforcé à la parentalité pour les publics plus fragiles ne précisent pas, cependant, s'il s'agit d'une demande venant des parents, d'une fonction que se donne l'établissement ou simplement d'une démarche indispensable pour assurer l'accueil de l'enfant dans de bonnes conditions. Ainsi, si le soutien à la parentalité est une fonction mise en avant par plusieurs établissements<sup>464</sup>, il n'en demeure pas moins que ce travail est compliqué et qu'il nécessite des efforts et du temps de la part des équipes, particulièrement lorsqu'il s'agit de familles qui ne sont pas « en demande » de ce type de soutien.

## **Conclusion : Des missions variées qui sous-tendent des logiques d'attribution des places différentes influençant l'accueil des publics atypiques**

### **Des missions d'accueil qui s'entremêlent**

En conclusion de l'enquête téléphonique, les directrices étaient invitées à indiquer quelle était la principale mission d'accueil de leur EAJE, plusieurs propositions leurs étant soumises.

Premièrement, on constate que pour 81 % des EAJE, le retour ou le maintien au travail des parents, est un principe soutenant la logique d'accueil. Pour 71 % des EAJE, leur établissement a vocation à accueillir tous les publics, « dans une logique volontariste de mixité ». Pour la moitié des établissements, ils ont vocation à accueillir les publics qui en ont le plus besoin.

---

<sup>463</sup> Rapport final de synthèse, pages 53-54

<sup>464</sup> C'est également une des finalités données à l'égalisation de l'accès aux modes de garde non familial, identifiées dans le rapport qualitatif (page 14)

**Tableau 4 - Les missions telles que déclarées par la direction en fonction du type d'établissement enquêté**

	<b>Votre établissement a vocation à permettre aux parents de travailler (maintien ou retour à l'emploi)</b>	<b>Votre établissement a vocation à permettre aux parents de concrétiser leur désir d'enfants (soutien à la natalité)</b>	<b>Votre établissement a vocation à accueillir tous types de publics dans une logique volontariste de mixité</b>	<b>Votre établissement a vocation à accueillir les publics qui en ont le plus besoin</b>	<b>Autre (préciser)</b>
CRECO	81 %	10 %	84 %	58 %	35 %
CREFA	87 %	13 %	73 %	60 %	40 %
CREPA	80 %	40 %	20 %	0 %	20 %
HGARD	52 %	17 %	69 %	55 %	45 %
MULTI	88 %	12 %	70 %	49 %	38 %
<b>Total (ensemble des EAJE)</b>	<b>81 %</b>	<b>13 %</b>	<b>71 %</b>	<b>51 %</b>	<b>38 %</b>

Deuxièmement, les missions d'accueil telles qu'exprimées par les EAJE sont multiples et s'entremêlent. Sur les 201 EAJE, seuls 42 ont donné une seule réponse à cette question, et la majorité de ces équipements se donne comme mission première de permettre aux parents de travailler. 148 ont donné 2 réponses et 11 EAJE en ont donné plus de deux. Lorsque l'on demande aux directrices de se positionner sur une réponse seulement, 14 % disent ne pas pouvoir choisir. La part des EAJE répondant que leur mission principale est de permettre aux parents de travailler tombe à 25 % (contre 81 % des EAJE disant que cela fait partie d'une de leurs missions). 15 % se donnent comme mission première d'accueillir tous types de publics dans une logique volontariste de mixité, et seulement 10 % d'accueillir les publics qui en ont le plus besoin (soit 20 EAJE).

Troisièmement, selon les types de structures, les logiques d'accueil mises en avant sont différentes. Par exemple, les crèches collectives sont plus nombreuses à se donner comme mission l'accueil des publics qui en ont le plus besoin. On constate également des différences selon les gestionnaires : les équipements associatifs ainsi que ceux gérés par une collectivité sont proportionnellement plus nombreux à donner une réponse « autre » à la question « *Malgré la difficulté de l'exercice, pourriez-vous me dire, parmi les réponses que vous venez de citer, quelle est, selon vous, la mission d'accueil la plus importante de votre établissement ?* » (Respectivement 33 % et 37 % de ces EAJE). 30 % des structures associatives disent que leur mission principale est de permettre aux parents de travailler. La réponse « accueillir les publics qui en ont le plus besoin » est plus fréquemment citée par les EAJE gérés par un CCAS (18 % des CCAS).

Ainsi, la majorité des établissements s'inscrit dans plusieurs logiques et a vocation à répondre à plusieurs objectifs, pouvant, dans les faits, se traduire de manière contradictoire (comment concilier à la fois « l'accueil des enfants qui en ont le plus besoin » avec « l'accueil de tous les publics » ?<sup>465</sup>).

Les établissements se retrouvent donc à la confluence de différents objectifs et missions assignés à l'accueil qui, dans les faits, sont malaisés à concilier. Ces objectifs trouvent différentes traductions dans les modalités de gestion et d'attribution des places.

<sup>465</sup> 9 EAJE ont répondu oui à ces deux items

## **Une multitude de critères pris en compte favorisant une hiérarchisation des demandes “au cas par cas”**

Étant donnée la diversité des objectifs assignés aux EAJE, que ce soit via les Conventions d'Objectifs et de Gestion signées par l'État et la Cnaf ou au titre des missions d'accueil que se donne l'établissement, il n'est pas étonnant que la plupart des EAJE prennent en compte, dans leur décision d'accueil, plusieurs critères d'attribution. Ces critères ne sont, de surcroît, pas toujours formalisés.

La multiplication des critères pris en compte rend plus difficile la hiérarchisation des demandes si bien qu'il apparaît que la décision d'accueil se fait, dans la plupart des EAJE, au cas par cas, selon la sensibilité de l'instance décisionnaire. Celle-ci mobilise à la fois des informations « objectives » et des éléments plus « qualitatifs », identifiés notamment dans le cadre de rencontres avec les parents (rencontres systématiques dans 70 % des cas).

Cela donne, en pratique, un rôle particulièrement important à l'instance décisionnaire, autrement dit, la direction de l'EAJE, qui est très fréquemment impliquée à la fois dans le processus et dans la décision d'attribution des places, particulièrement pour l'accueil occasionnel et l'accueil d'urgence.

## **Des difficultés rencontrées au quotidien pouvant freiner l'accueil des publics « atypiques »**

Ces décisions d'accueil se heurtent, en outre, à différentes contraintes notamment en matière de moyens humains et matériels, d'organisation et de gestion des contrats. L'accueil des publics identifiés par les textes ou publics « atypiques » apparaît ainsi freiné par ces différentes contraintes, car il pose des difficultés aussi bien en terme de formation du personnel, de locaux, que d'effectifs - l'accueil de ces publics nécessitant davantage d'effort et de temps de la part des équipes, pour une présence souvent moins régulière.

D'autre part, les établissements qui s'autorisent une gestion plus flexible des accueils (décisions d'accueil prises en cours d'année, pratique de l'occasionnel non réservable selon les disponibilités) sont également plus nombreux à accueillir les publics « atypiques » - à l'exception des enfants en situation de handicap.

## **Un accueil effectif des familles au profil « atypique » sur le territoire français ?**

La représentativité de l'échantillon nous permet de souligner la diversité des modes de fonctionnement et d'accueil des établissements, tout comme la diversité des philosophies d'accueil, même si l'on constate des récurrences.

De plus, malgré les difficultés que peut poser l'accueil de publics « spécifiques », une majorité d'EAJE dit en accueillir. L'enquête montre ainsi, rejoignant celle réalisée par la Cnaf auprès d'un échantillon de 3 272 EAJE, que les publics accueillis sont très divers<sup>466</sup>. Au niveau national, les publics « atypiques » sont donc présents au sein des équipements d'accueil collectif<sup>467</sup>, les EAJE parvenant en majorité, et tant bien que mal, à concilier contraintes d'accueil pouvant être posées par ces publics, gestion des équipes, rentabilité financière et taux d'occupation.

---

<sup>466</sup> Chauffaut et al. - 2012

<sup>467</sup> Cependant, si ces publics sont présents, il n'est pas possible d'évaluer leur *représentativité* : pour cela des informations sur le nombre de familles monoparentales ayant des enfants de moins de 4 ans, d'enfants en situation de handicap de moins de 4 ans, d'enfants de moins de 4 ans de parents en parcours d'insertion ou issus de familles en grandes difficultés sociales seraient nécessaires. De plus, cette analyse pourrait ensuite être complétée par une estimation de la demande d'accueil de ces publics (qu'elle soit exprimée ou non)



Pour autant, la question de l'accès à l'accueil collectif est avant tout à considérer au niveau local. Mentionnons à ce sujet que l'inscription dans le contexte social local apparaît incertaine pour un AJE sur cinq, pour qui une analyse sociale complète du quartier d'implantation est absente<sup>468</sup>.

Comme nous l'avons vu, à la diversité des publics accueillis, s'ajoute également la diversité des logiques d'accueil, des modalités de traitement des demandes et des critères pris en compte pour attribuer une place – critères qui d'une part, font souvent l'objet d'une priorisation « au cas par cas », et d'autre part ne sont pas définis en fonction du contexte local.

Étant donnée cette variété, il n'est ainsi pas certain qu'au niveau local, tous les enfants, à commencer par ceux ciblés par la Convention d'Objectifs et de Gestion 2009-2012, aient les mêmes chances d'accéder à l'accueil collectif.

---

<sup>468</sup> Il apparaissait important de connaître la perception des EAJE de leur environnement et de leur quartier d'implantation, celle-ci pouvant influencer leurs logiques d'accueil et la philosophie de l'établissement. Leur était ainsi posée la question : « Pour cerner la spécificité de votre quartier, diriez-vous qu'il accueille une part significative de... » Pour un certain nombre d'items (« familles monoparentales », « HLM », « familles défavorisées », « personnes en situation de chômage »...) les EAJE étaient invités à se positionner en répondant « oui », « non » ou « ne sait pas ». Selon les items, entre 15,4 % et 24,4 % des EAJE ont répondu « ne sait pas ». 24 équipements (soit 12 % de l'échantillon) ont répondu « ne sait pas » à tous les items. Cependant, la connaissance du territoire ne fait pas partie, à proprement parler, des missions des EAJE