

# DOSSIERS solidarité et santé

## Enfants de familles en difficulté : quelles modalités d'accueil ?

N° 35

Décembre 2012

L'accueil et l'éducation préscolaire des jeunes enfants constituent le socle de leur développement. Or ceux des familles en difficulté fréquentent peu les modes d'accueil extrafamiliaux.

Trois dispositifs ciblant ces enfants permettent de mettre en lumière quelques conditions à réunir pour offrir une réponse adaptée aux besoins d'accueil de ces familles. La première est une offre de service complète, ciblant les enfants et les parents, à coût modique pour les familles. Cette offre doit par ailleurs être souple pour s'adapter à des situations familiales instables, et respectueuse du bien-être de l'enfant. S'y ajoutent, du côté des structures, le soutien durable de partenaires politiques et institutionnels et une forte implication du créateur.

Mais l'absence de l'un de ces éléments met en péril le fonctionnement de ces dispositifs, qui semblent ainsi aussi fragiles qu'utiles.



Bénédicte GALTIER

Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees)  
Ministère de l'Économie et des Finances  
Ministère des Affaires sociales et de la Santé  
Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social

Les jeunes enfants de familles en difficulté<sup>1</sup> sont peu confiés à des modes d'accueil extrafamiliaux (Ananian et Robert-Bobée, 2009). Or l'accueil et l'éducation préscolaire des jeunes enfants constituent le socle de leur éducation et de leur formation, de leur intégration sociale, de leur développement personnel et de leur employabilité ultérieure, avec des répercussions plus importantes et plus durables qu'aucun autre dispositif ultérieur (Commission Européenne, 2011). Ce manque d'accueil constitue aussi un frein à l'accès à l'emploi de leurs parents, en particulier lorsqu'ils élèvent seul leur enfant (Nicolas et Tomasini, 2008), ancrant ainsi davantage les enfants dans les difficultés matérielles. La faible fréquentation des lieux d'accueil par les enfants de familles en difficulté est donc dommageable. Ce constat invite alors à s'intéresser de près aux dispositifs d'accueil qui ciblent les enfants de familles en difficulté : quelles sont concrètement les modalités et les spécificités de ce type d'accueil ? Quelles sont les formules qui fonctionnent ? A quelles conditions ? Quelles en sont les limites ? Comment ces dispositifs interrogent-ils l'organisation actuelle de l'accueil et d'éducation des jeunes enfants et par-delà la politique de la petite enfance ?

Les municipalités étant responsables de l'accueil des jeunes enfants, c'est au niveau local que la réflexion sur l'adéquation entre l'offre et les besoins d'accueil des parents en difficulté paraît pouvoir utilement être menée. Des travaux se sont d'ores et déjà intéressés à cette question. Leurs résultats seront évoqués dans la première partie de cet article. Pour compléter cette connaissance, la DREES a financé, avec le Conseil d'analyse stratégique, une enquête qualitative auscultant trois dispositifs originaux d'accueil des enfants de familles en difficulté. S'ils ont été choisis pour leur diversité (encadré 1), ils ne sont en rien représentatifs de ce qui existe sur l'ensemble du territoire. Néanmoins au travers de l'appréhension au plus proche du terrain des montages élaborés, se dessinent des points de convergence qui permettent de mettre en évidence des pratiques qui réunissent des conditions favorables au bien-être des jeunes enfants, en particulier ceux vivant dans des familles en difficulté. Ces trois expériences alimenteront la deuxième partie de l'article. Elle présentera tout d'abord la réponse que les dispositifs offrent aux familles en difficulté dont les besoins d'accueil ne sont pas couverts par les structures d'accueil « classiques ». Seront ensuite évoquées les conditions d'accès aux trois dispositifs. La fin de l'article sera consacrée à l'identification des facteurs qui semblent être à l'origine de la réussite de ces dispositifs, puis à la mise en lumière des limites auxquelles ils se heurtent.

## QUE SAIT-ON DE L'ACCUEIL DES ENFANTS DE FAMILLES EN DIFFICULTÉ ?

La loi du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi de bénéficiaires de minima sociaux pose une 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-État 2009-2012 se donne également comme objectif de favoriser l'accès aux modes d'accueil des « enfants de familles en difficulté ou porteurs d'un handicap, aux enfants de familles confrontées à des horaires atypiques ou en voie d'insertion professionnelle »<sup>2</sup>.

### Des familles en difficulté prioritaires dans certains territoires

Déclinées à un niveau infranational pour tenir compte des spécificités des territoires, ces orientations se concrétisent dans des initiatives locales variées, dont certaines sont documentées. C'est le cas par exemple des villes de Grenoble et de Nantes. Depuis plusieurs années, Grenoble donne la priorité aux enfants pauvres pour l'accès aux crèches collectives « en faisant des revenus des ménages le critère numéro un pour l'obtention d'une place en crèche » (Noblecourt, 2011, p. 18). Ainsi, « les enfants issus de familles en situation de pauvreté représentent environ un tiers des effectifs » (*Ibid.*). Elle tente par ailleurs de lutter contre le non-recours aux lieux d'accueil par les familles défavorisées en activant les réseaux de quartier. De son côté, la ville de Nantes, qui a engagé un travail d'analyse à un niveau fin de l'offre et des besoins en matière d'accueil de la petite enfance, met l'accent sur le soutien aux familles monoparentales, et/ou à faibles revenus qui ont difficilement accès aux modes d'accueil. Elle propose ainsi une palette de solutions qui inclut notamment l'accueil d'urgence et occasionnel, ainsi que l'accueil en horaires décalés assuré dans des crèches collectives ou par un système de garde relais à domicile (Choquet, 2011). De même, l'une des trois priorités du schéma départemental de l'accueil du jeune enfant et de sa famille pour la période 2012-2015 du Rhône est de rendre accessibles les modes d'accueil collectif et individuel à toutes les familles. Il fixe comme objectif explicite de « favoriser l'accès des modes d'accueil collectif aux parents rencontrant des difficultés de tous ordres » (p. 25). Pour ce faire, le schéma prévoit de « repérer les différentes situations particulières (les familles en situation de précarité, en difficultés éducatives, avec

1 La notion de famille en difficulté peut couvrir une large palette de situations : parents isolés, familles nombreuses, parents d'origine étrangère, faible niveau de vie, travail en horaires de travail décalés, insécurité de l'emploi, conditions de logement dégradées, isolement géographique et/ou social, handicap ou maladie d'un membre de la famille, fragilité psychologique de l'un ou des parents. Toutes ces situations sont couvertes par l'acception ici retenue de « familles en difficulté ».

2 Convention d'objectifs et de gestion 2009-2012, CNAF, p. 57.

un enfant placé en accueil familial...), de développer la communication auprès de ces familles pour les informer et favoriser leur accès au dispositif d'accueil, d'identifier des modalités d'accueil facilitant leur accès et [...] de communiquer auprès de l'ensemble des professionnels autour des spécificités de cet accueil ».

Trois études récentes de la CNAF permettent d'avoir une vision plus globale de la place accordée aux besoins des familles en difficulté dans les politiques locales de la petite enfance.

La première menée en 2012 indique la présence d'enfants de familles en difficulté dans les 200 établissements d'accueil collectif, crèches familiales et crèches parentales interrogés, éclairant de manière indirecte les choix opérés par les acteurs locaux. Ainsi, les trois quarts des structures enquêtées déclarent accueillir des enfants de familles monoparentales. Mais seules 15% donnent clairement la priorité à ces familles dans l'attribution des places (Candiago et alii, 2012). Par ailleurs, 55% des établissements accueillent des enfants de parents en situation de grandes difficultés économiques et sociales. Le pourcentage est quasiment le même (52%) pour ce qui concerne les enfants de parents en insertion sociale ou professionnelle, mais plus faible (32%) pour les enfants dont les parents ont des horaires atypiques (*ibid.*). Toutefois, même si ces catégories d'enfants sont présentes dans les lieux d'accueil interrogés, l'enquête ne permet pas d'évaluer leur représentativité.

La deuxième enquête réalisée dans le cadre du « Baromètre de la petite enfance » à laquelle ont répondu 3 300 établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE), révèle que le nombre moyen d'enfants de chacune de ces catégories est variable. Dans les EAJE où ils sont présents, les enfants issus de familles monoparentales, ou dont les parents sont demandeurs d'emploi ou bénéficiaires de minima sociaux sont en moyenne 8 par EAJE (Chauffaut et alii, 2012). En revanche, les enfants porteurs de handicap sont moins nombreux : 1,4 en moyenne (*ibid.*).

#### Le point de vue des élus

Une troisième étude réalisée en 2011 auprès de 300 élus représentatifs des communes françaises permet d'avoir une idée des situations qu'ils identifient comme problématiques et des priorités qu'ils fixent pour leur politique familiale et sociale locale. Ainsi, 45% des élus ont conscience que les parents ayant des horaires atypiques rencontrent des difficultés pour trouver une solution d'accueil pour leur enfant (Crépin, Crépin et Guillaudeux, 2012a). Mais cela dépend beaucoup de la taille des communes. Celles de moins 10 000 habitants identifient assez bien le problème mais ne semblent pas disposer des leviers nécessaires pour trouver une solution aux demandes particulières des parents. Au-delà de 10 000 habitants, les horaires atypiques font l'objet d'une réflexion spécifique et plus de 4 élus sur 10 déclarent avoir mis en place des actions ad hoc pour répondre aux besoins induits par les horaires déclarés. Il s'agit presque exclusivement soit d'extension des horaires au sein des équipements d'accueil collectif, soit d'une mobilisation des assistantes maternelles pré-identifiées comme susceptibles d'accueillir sur des horaires élargis. En revanche, seuls 16 % des élus interrogés estiment que les familles ayant de très faibles revenus rencontrent de fortes difficultés pour trouver une solution d'accueil. Près des deux tiers (63 %) déclarent ne pas avoir fait le choix de donner la priorité aux familles précaires pour l'obtention d'une place en crèche municipale. « La précarité économique n'est donc pas de manière évidente identifiée par les élus comme un frein à l'accès à un mode de garde » (Crépin et Guillaudeux, 2012b, p. 25). De même, les familles monoparentales font peu l'objet d'une attention spécifique : elles ne sont prioritaires que dans 28 % des communes disposant d'accueil collectif. Enfin, la difficulté des familles pour trouver des solutions d'accueil de manière occasionnelle, sur des petits temps d'accueil ou en urgence est mal identifiée par les élus : moins d'un sur 4 estime que ces familles rencontrent potentiellement de fortes difficultés pour trouver une solution d'accueil (*Ibid.*). Les écarts d'appréciation dépendent cette fois-ci plus de la configuration de l'offre locale que de la taille des communes. Les élus appartenant à des collectivités dotées d'accueils collectifs sont nettement plus enclins à considérer que l'offre est en capacité de répondre aux demandes de petits temps de garde, de garde occasionnelle ou d'urgence. Les solutions sont en revanche plus incertaines sur les territoires non dotés d'accueil collectif.

Au final, les élus communaux, qui par leur position sont proches des familles, semblent avant tout se préoccuper de répondre à la demande d'accueil dans sa configuration la plus classique (demande d'accueil régulier émanant de parents actifs qui cherchent à concilier vie familiale et vie professionnelle). Leurs préoccupations sociales pour les familles en difficulté se concentrent essentiellement sur les horaires atypiques des parents, les autres besoins des familles étant jugés moins aigus (*Ibid.*).

#### Des besoins d'accueil souvent sans réponse

Pourtant, d'autres enquêtes suggèrent que les besoins d'accueil des enfants des familles en difficulté sont insuffisamment couverts, qu'il s'agisse des ménages à faibles revenus, monoparentaux ou travaillant sur des horaires atypiques. En effet, si certaines mères choisissent d'interrompre leur activité pour s'occuper de leur enfant, d'autres y sont contraintes par le coût trop élevé d'un accueil extrafamilial malgré les allocations, ou par l'impossibilité d'accéder à l'emploi. Or l'absence d'emploi pèse sur le revenu et sur la possibilité de financer un

accueil extra-familial. S'y ajoute le fait que l'absence d'emploi met souvent les familles en queue de liste dans l'accès aux crèches, même si la loi prévoit de réserver des places en priorité aux enfants d'allocataires de minima sociaux ou aux demandeurs d'emploi (*supra*).

Par ailleurs, si on compare les mères de jeunes enfants de moins de 3 ans qui sont inactives mais qui ont occupé un emploi dans le passé à celles qui sont en emploi, on observe que les premières travaillaient plus souvent le week-end, le matin avant 8H, le soir après 18H, et qu'elles connaissaient moins souvent leur emploi du temps à l'avance que les secondes (Galtier, 2011). L'atypicité de leurs horaires de travail semble avoir compliqué la conciliation entre leur vie familiale et leur vie professionnelle au point de les inciter à se retirer du marché du travail. Ces situations sont plus fréquentes dans les bas niveaux de vie. De même, seuls 29% des enfants de moins de 3 ans de familles monoparentales ne sont pas gardés principalement par leurs parents, contre 38% des enfants dont les parents vivent en couple (Ananian et Robert-Bobée, 2009). Ce constat peut être rapproché de la pauvreté des parents isolés, dont 30% vivent en dessous du seuil de pauvreté en 2008, soit une proportion 2,3 fois plus forte que dans l'ensemble de la population (Lombardo *et alii*, 2011).

L'insuffisante couverture des besoins d'accueil est également mesurable au travers du pourcentage (42%) de mères d'enfant de moins de 3 ans ayant cessé de travailler mais qui auraient souhaité continuer de travailler (Galtier, 2011). Parmi ces 42%, un tiers n'a pas de conjoint (source : enquête Modes de garde 2007).

Au total, monoparentalité, faibles revenus, absence d'emploi et horaires atypiques se cumulent et entravent l'accès à un mode d'accueil, happant certaines familles dans une spirale menant à la pauvreté. Or « la pauvreté subie par les enfants peut détériorer profondément les conditions dans lesquelles ils se développent, au point de parvenir à l'âge adulte sans capacités suffisantes pour échapper à la précarité et à la pauvreté » (Dollé, 2012). C'est pour tenter d'enrayer le risque de reproduction intergénérationnelle de la pauvreté, que des solutions originales d'accueil des enfants de familles en difficulté sont mises en place localement. Trois d'entre elles constituent le matériau de la réflexion développée ci-après (encadré 1). Précisons d'emblée qu'alors que les structures A et B fonctionnent bien et font face à une demande croissante de la part des familles et de leurs partenaires, la structure C traverse une conjoncture difficile, ce qui a une incidence sur la mise en œuvre du dispositif d'accueil.

#### ■ ENCADRÉ 1

### La méthodologie

Cet article s'appuie sur une enquête monographique réalisée auprès de trois dispositifs qui se sont dotés d'un projet visant explicitement l'accueil d'enfants de familles confrontées à des difficultés (familiales, sociales, économiques, liées à un problème de santé, de handicap, d'emploi, d'addiction, etc.). Ces dispositifs ont été repérés dans le cadre de l'appel à projets « Crèches Espoir Banlieue » et d'autres d'appels à projets lancés par des Caisses d'Allocations Familiales (CAF).

Chaque dispositif a fait l'objet d'une double investigation. D'une part ont été étudiés les documents transmis par les gestionnaires et leurs partenaires : projets d'établissement ou de service, projets éducatifs, rapports d'activité, organigrammes, budgets, données sociales, études financées. D'autre part, des entretiens semi-directifs ont été menés auprès des gestionnaires, des professionnels, des partenaires (CAF, Protection Maternelle Infantile -PMI, communes, autres associations...) ainsi qu'auprès de parents d'enfants accueillis. Au total une cinquantaine d'entretiens ont été réalisés.

Cette étude a été menée par le cabinet Cekoia.

## TROIS DISPOSITIFS D'ACCUEIL D'ENFANTS DE FAMILLES EN DIFFICULTÉ

Constatant l'impossibilité pour des familles en difficulté de trouver une réponse adaptée à leur besoin d'accueil dans les structures de droit commun existantes, des parents et des professionnels du secteur social et de la petite enfance se sont mobilisés pour créer des dispositifs innovants (encadré 2) qui ont pour point commun de proposer une solution d'accueil complémentaire à celles des lieux classiques, et d'assortir l'accueil de l'enfant d'un accompagnement des parents.

### Une réponse adaptée à des besoins atypiques

**Le service A'** propose des heures d'accueil au domicile des parents, assurées par des professionnelles de la petite enfance, sur des créneaux horaires atypiques : le matin avant 7H30, le soir après 18H30, le week-end, et les jours fériés. Il s'adresse prioritairement aux familles travaillant en horaires décalés, mais aussi à celles en re-

cherche d'emploi, en stage ou formation, à faibles revenus, et/ou n'ayant aucune solution d'accueil (y compris dans l'entourage proche). Il intervient en complément des éventuels autres modes d'accueil (crèche, assistante maternelle, jardin d'enfants, grands-parents, etc.). Le service peut également intervenir auprès des enfants scolarisés de plus de 3 ans, en relais de l'accueil périscolaire (le matin, le soir, le mercredi et durant les vacances scolaires). Avant la première heure d'accueil, chaque famille est rencontrée par la coordinatrice du service A<sup>1</sup> et l'éducatrice jeunes enfants (EJE) qui sera la référente pédagogique de l'enfant. Ce premier entretien permet d'identifier les besoins de l'enfant et de sa famille, et de constituer un binôme de professionnelles qui prendront en charge l'enfant. Ces dernières sont choisies en fonction de leur disponibilité, au regard du besoin horaire du parent, et en fonction de leur expérience et de leurs compétences spécifiques lorsque la situation familiale est complexe.

**L'association B** propose aux familles les plus défavorisées économiquement et socialement un accueil de droit commun. Il comprend quatre types de services pour des enfants de 0 à 3 ans :

- un accueil en crèche collective. Les deux établissements, ouverts de 8h à 19h du lundi au vendredi, proposent un accueil à des enfants dont les difficultés et les horaires de travail des parents sont compatibles avec un accueil en journée.

- un accueil familial, déployé sur trois sites, qui revêt deux formes : un accueil en journée assuré par une assistante maternelle ou une assistante familiale ; un accueil familial dit « interstitiel » fonctionnant 24h sur 24h (y compris le week-end). Il est assuré par des assistantes familiales qui peuvent travailler en continu, le jour et la

## ENCADRÉ 2

### Les trois dispositifs de l'enquête

L'association A a été créée en 2002 à l'initiative de quelques parents qui travaillaient en horaires atypiques, ou qui recherchaient un emploi mais ne pouvaient pas accepter les postes en horaires décalés par absence de solution d'accueil pour leur(s) enfant(s). Soutenus par un groupe de syndicalistes militant pour l'égalité homme/femme et pour la conciliation de la vie familiale et professionnelle, soutenus également par la municipalité et la CAF, ils ont créé l'association A dont l'objectif est de proposer un mode d'accueil en horaires atypiques, accessible financièrement et couvrant les besoins des familles du quartier. C'est dans le cadre de cette association qu'a été mis en place le service A<sup>1</sup>, dans un premier temps sous forme d'expérimentation.

En 2010, le service A<sup>1</sup> a réalisé 7 072 heures de garde à domicile au bénéfice de 105 enfants de 72 familles, dont 43 nouvelles.

L'association B a été créée au milieu des années 1980 par une assistante sociale et une psychologue. Elles constataient dans leur activité professionnelle qu'il n'existait pas ou peu de dispositifs d'accompagnement des enfants et des parents rencontrant des difficultés éducatives et relationnelles mais dont la situation ne justifiait pas le placement de leur enfant à l'aide sociale à l'enfance (ASE). En outre, à l'époque, les crèches de droit commun de la ville où elles travaillent accueillaient prioritairement les enfants de parents biactifs travaillant à plein temps en horaires classiques, laissant les autres familles sans solution d'accueil. Ainsi, l'idée à l'origine de la création du dispositif était de proposer, au sein d'une structure d'accueil de droit commun, des possibilités d'accueil souples et modulables pour répondre aux besoins de familles en très grande difficulté : isolées, précarisées, sans activité professionnelle, en difficulté sociale et/ou psychologique ou rencontrant des problèmes de santé. Le dispositif actuel, à mi-chemin entre le droit commun relevant de la protection maternelle infantile (PMI), et la protection de l'enfance relevant de l'ASE, est structuré sous la forme d'un établissement médico-social expérimental autorisé pour 5 ans. Cette année, l'association B va demander la transformation de son agrément expérimental en agrément classique valable pour une durée de 15 ans.

En 2010, les 50 places des deux crèches collectives ont permis d'accueillir 82 enfants. Les trois crèches familiales disposent de 170 places, pour lesquelles l'accueil à la journée est majoritaire<sup>1</sup>. Toujours en 2010, 81 mesures d'aide éducative à domicile (AED) ont été mises en place, la plupart pour des enfants déjà accueillis au sein des crèches familiales ou collectives. Enfin, la structure B dispose de 15 places de placement familial.

La crèche multi-accueil C a été créée en 2004 par une association qui existe depuis 1949 et qui est spécialisée dans l'aide à la personne à domicile. Les techniciennes de l'intervention sociale et familiale (TISF) et les aides à domicile de cette association ont constaté l'absence d'une offre d'accueil pour des parents confrontés à des difficultés avec leurs jeunes enfants (difficulté de s'investir dans la relation avec l'enfant, problème d'autorité, difficulté à assurer d'éveil et la socialisation de l'enfant, à lui fournir des repères, etc.), en lien avec d'autres problèmes (sociaux, économiques, familiaux, de santé, de logement, etc.) rencontrés par ces parents. L'association gère, outre la crèche multi-accueil C implantée dans l'une des zones les plus défavorisées de la ville, deux autres crèches.

La capacité d'accueil de la crèche C est de 54 places qui ont permis d'accueillir 139 enfants en 2010. La moitié d'entre eux fréquentait l'établissement à temps plein, un tiers à temps partiel<sup>2</sup>, et 20% en accueil occasionnel et en accueil d'urgence.

1 Sur les trois crèches familiales, les trois quarts des enfants ont été accueillis en journée.

2 Enfants dont les parents travaillent à temps partiel ou ne travaillent pas.

nuit<sup>3</sup>. Cet accueil familial est proposé à des enfants qui ne relèvent pas de l'aide sociale à l'enfance (ASE) mais dont les parents sont confrontés à des difficultés sociales, éducatives, psychologiques et/ou médicales, et qui ont besoin temporairement d'un soutien renforcé (*infra*).

- un service d'aide éducative à domicile (AED) d'une capacité de 60 mesures d'AED, qui dispose d'une antenne rattachée à chacune des trois crèches familiales. Ce dispositif s'adresse à deux catégories d'enfants : les moins de trois ans<sup>4</sup> qui sont accueillis dans la structure B, et les plus de trois ans qui ont quitté la structure B pour entrer à l'école maternelle. Il permet d'accompagner<sup>5</sup> les parents qui le souhaitent dans l'exercice de leurs fonctions parentales et d'offrir à l'enfant un suivi éducatif et/ou psychologique. L'AED peut être mise en place soit au moment de la demande d'admission en crèche<sup>6</sup>, soit en cours d'accueil si les observations quotidiennement réalisées par les professionnels en démontrent la nécessité.

- un service de 15 places de placement familial, dans le cadre de la protection de l'enfance<sup>7</sup>.

Enfin, la **crèche multi-accueil C** propose une solution d'accueil à des enfants de familles en difficulté économique, sociale, affective, et/ou de santé. Surtout, il n'y a pas de condition d'emploi des parents.

### Un soutien des parents

Les trois dispositifs ont également en point commun de doubler l'accueil de l'enfant d'un solide accompagnement de ses parents. On rejoint ici la conclusion tirée de nombreuses expériences étrangères : les programmes combinant l'accueil des enfants dans une structure collective et un soutien actif apporté aux parents produisent les effets les plus importants et les plus durables sur les résultats scolaires des enfants, sur leur développement socio-affectif (par exemple l'estime de soi et la sociabilité) et plus tard sur leur trajectoire socio-économique : taux d'emploi et niveaux de revenus plus élevés, moindre délinquance, moindres besoins de soins médicaux (Leseman, 2009). C'est visiblement dans cette perspective que s'inscrit l'accompagnement fourni aux parents dans les trois dispositifs.

Dans le **service A'**, chaque famille bénéficie de l'appui du référent pédagogique qui lui est attribué. Ce dernier suit les évolutions de la situation familiale et les difficultés rencontrées par les parents afin de les conseiller. Lorsqu'une difficulté est perçue par les intervenants au domicile ou exprimée par le parent, le référent pédagogique lui propose de le rencontrer.

Dans la **structure B**, l'accompagnement des parents revêt plusieurs formes. Comme dans toute crèche, des échanges ont lieu quotidiennement entre parents et professionnels. Mais la psychologue de la crèche ou une éducatrice spécialisée s'entretient aussi une fois par mois avec les parents des enfants accueillis en crèches familiales et collectives<sup>8</sup>. Par ailleurs, dans chacune des crèches collectives ont lieu des groupes de paroles thématiques réunissant les parents, les enfants et la psychologue de la structure. La fréquence de ces réunions varie selon les besoins des parents. A titre d'exemple, un groupe de parole sur le thème de l'entrée à l'école est organisé en début d'année pour préparer les parents d'enfants proche de l'âge de la scolarisation. D'autres thématiques peuvent être abordées : l'hygiène des nourrissons, les activités à faire avec son enfant, comment poser des limites à son enfant, etc. Des ateliers parents-enfants mensuels ont également été mis en place récemment dans l'une des crèches collectives. Ouverts à tous, gratuits, ils permettent à des parents de partager des activités avec leur enfant au sein de la structure. Rencontrant un vrai succès, ces ateliers ont vocation à être développés dans les autres crèches.

Dans la **crèche C**, l'accompagnement des parents est censé se décliner selon trois modalités. Des réunions collectives, dont la fréquence varie selon les besoins, sont organisées le soir par la psychologue avec les parents pour échanger sur leurs difficultés éducatives. S'y ajoutent des rencontres individuelles avec les parents, à l'initiative de la psychologue, de la directrice et/ou la professionnelle référente de l'enfant. L'objectif est de faire le point sur l'évolution de chaque enfant, et de modifier ou compléter la formule d'accueil si nécessaire<sup>9</sup>. Enfin, des petits-déjeuners thématiques réunissent au sein de la crèche les parents volontaires autour d'une thématique (le sommeil, les repas, la propreté, l'autorité, etc.) proposée par les professionnels ou par les parents. La discussion est animée par la psychologue, et les autres professionnels de la crèche y participent. L'objectif est de faire

3 Le temps de travail d'une assistante maternelle est limité à 9 heures par jour au maximum (et 2 250 heures sur un an) depuis 2006.

4 Ainsi que leur fratrie, si besoin, jusqu'à 10 ans.

5 Ou de continuer à accompagner, pour les parents dont les enfants sont désormais à l'école maternelle.

6 Les partenaires (PMI, centres médicaux psychologiques -CMP, ASE, centres d'hébergement et de réinsertion sociale, -CHRS, etc.) adressent l'enfant à l'association B avec une demande conjointe d'AED, par exemple lorsque l'enfant sort de pouponnière.

7 Ce dispositif est mentionné ici mais il n'est pas étudié dans le cadre de cette étude, car sortant du droit commun.

8 La fréquence de ces entretiens individuels est modulée en fonction de la gravité de la situation de la famille.

9 L'accueil de l'enfant dans la crèche C peut par exemple être complété par un suivi par un psychologue ou par un centre d'action médico-sociale précoce (CAMSP).

sortir de leur isolement des familles, notamment d'origine étrangère, déstabilisées par la culture française et/ou maîtrisant mal le français.

### Les conditions d'accès déterminent les profils

Dans les trois cas analysés, la spécificité du projet, les partenariats noués, et l'afflux de demandes qui, face à une offre limitée, contraint à établir un ordre de priorité, déterminent les conditions et les modalités d'accès au service proposé, qui à leur tour, modèlent le profil des familles bénéficiaires.

L'accès au **service A** se fait par trois voies. La principale est le guichet unique mis en place par la CAF en partenariat avec la municipalité. Il centralise l'information concernant tous les modes d'accueil disponibles dans la ville et oriente les familles vers celui qui semble le mieux correspondre à leur besoin. Le deuxième mode d'accès est le bouche-à-oreille, qui fonctionne bien. Enfin, certaines familles sont directement orientées vers le service A par des partenaires tels que les centres d'hébergement ou de formation.

« Ne pas empêcher un parent de travailler », tel est l'objectif premier de l'association A. Le critère d'accès des familles au service A est donc le caractère atypique de l'emploi des parents, éventuellement combiné avec la configuration familiale. Pour l'accueil d'urgence, l'association procède par mots clés qu'elle a définis : « reprise de travail, formation, maladie, mutations »<sup>10</sup>.

Les familles en difficulté qui ont un besoin d'accueil pour leur enfant sont orientées vers l'**association B** par l'ensemble de ses partenaires : essentiellement la PMI et les services sociaux départementaux, mais aussi les services de l'ASE<sup>11</sup>, les centres médicaux psychologiques (CMP), les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), les services sociaux des écoles et des hôpitaux, les unités d'hospitalisation mère-enfant, les associations d'aide aux mères isolées et/ou précarisées, les associations de soutien aux familles, les mairies, et les autres crèches. En particulier, la commission pluridisciplinaire de coordination (*infra*) permet à la PMI (et à l'ASE dans une moindre mesure) de présenter à l'association B les familles dont elle pourrait utilement accueillir les enfants et accompagner les parents.

Pour obtenir une place pour leur enfant, les parents doivent adresser à l'association B une demande formelle d'inscription : l'association tient à ce que les parents, même en difficulté, soient impliqués dans la prise en charge de leur enfant. Les équipes techniques évaluent toutes les demandes adressées afin de déterminer si, en fonction des disponibilités au sein des différents services et des caractéristiques de la situation familiale, l'accueil/accompagnement est possible. L'évaluation se fait sur la base de critères d'urgence : définis par les équipes techniques, ils permettent de hiérarchiser le caractère prioritaire des dossiers. Il n'y a pas de liste d'attente au sens classique du terme. Mais les demandes non satisfaites sont conservées et, lorsqu'une place se libère, les situations les plus compliquées sont prioritaires.

L'accès à la **crèche C** se fait par deux créneaux. Le premier correspond à des places réservées par les différents partenaires : 4 par la CAF et le conseil général pour l'accueil d'urgence, dans le cadre d'un appel à projets auquel a répondu la structure (*infra*) et environ 4 places (2 300 heures par an) par l'association Habitat alternatif social (HAS, *infra*). Au-delà de ces places réservées, la crèche C est souvent sollicitée par la PMI et les travailleurs sociaux pour que les jeunes enfants des familles qu'ils accompagnent soient accueillis. Ainsi, bien qu'il n'y ait pas de conventionnement ni de financement spécifique, une dizaine de places sont de fait réservées pour l'accueil d'urgence des enfants des familles les plus en difficulté. Enfin, 1 à 2 places sont réservées, là aussi sans formalisation, pour des enfants présentant des troubles du comportement et/ou des déficiences, orientés par le centre d'action médico-sociale précoce (CAMSP) situé à proximité de la crèche. Au total, environ 35 % des places sont réservées pour les familles les plus en difficulté. Dans un souci de mixité sociale qu'elle estime bénéfique pour les enfants, et de sécurisation de ses sources de financement, la crèche C accueille également des enfants de familles sans difficulté particulière, qui s'adressent classiquement directement à elle.

Le profil des familles bénéficiaires du **service A** résulte très clairement des critères d'accès : en 2010, 75% étaient des parents isolés, 45% occupaient un emploi précaire (contrat à durée déterminée - CDD, intérim ou en formation) et presque autant (43%) devaient composer avec un très faible revenu. Environ 10% des familles étaient bénéficiaires du volet activité du revenu de solidarité active (RSA). Près des trois quarts des parents en emploi avaient des horaires atypiques. Si presque la majorité (47%) bénéficiaient d'un contrat prévoyant entre 31 à 35 heures de travail, 28 % travaillaient très peu (au plus 10 heures par semaine).

Les familles bénéficiaires de la **structure B** se caractérisent par un profil particulièrement défavorisé, tant économiquement que socialement. Cet état de fait ne résulte pas vraiment d'un choix de l'association, mais plutôt de

<sup>10</sup> Source : support de communication de l'association élaboré pour présenter l'accueil d'urgence.

<sup>11</sup> Les établissements et services concourant à la prévention et à la protection de l'enfance, par exemple, les centres maternels, les pouponnières, et les services d'action éducative en milieu ouvert (AEMO).

l'évolution des besoins et des demandes prioritaires, très nombreuses, par rapport à une capacité d'accueil limitée.

Pour hiérarchiser les demandes d'accueil, l'association B utilise un indice de difficulté<sup>12</sup> qui permet d'évaluer le profil et la situation de l'enfant et de sa famille à partir d'un système de points.

Les *deux crèches collectives* accueillent surtout des enfants de familles monoparentales et de couples que l'association B qualifie « d'instables ». La majorité est mal logée ou sans logement, a de faibles revenus et les relais familiaux sur lesquels s'appuyer sont inexistantes ou déficients. Si la majorité des parents ne présente pas de troubles psychiatriques graves, une part importante de mères souffre néanmoins de carences, de dépression, d'une maladie grave, ou a été victime d'un traumatisme grave. La combinaison de toutes ces caractéristiques dans l'indice de difficulté fait apparaître que toutes les familles sont confrontées à au moins une difficulté et que celles qui en cumulent au moins trois sont très nettement majoritaires (82 % dans une crèche, 70 % dans l'autre).

Le profil des enfants est lui aussi évalué, à partir d'une classification en 6 catégories élaborée par l'association. Les troubles des enfants sont identifiés par les psychologues des crèches à partir de grilles d'analyse au cours d'un entretien avec l'enfant et/ou ses parents, et lors d'observations réalisées dans la crèche collective ou chez l'assistante maternelle. Dans l'une des deux crèches collectives, la classification retenue indique que 15% des enfants présentent de graves troubles du comportement nécessitant une action psychothérapeutique, 18% des troubles du comportement liés à la précarité et à l'instabilité de la famille, et 9% des troubles liés à la pathologie familiale.

Sur l'ensemble des *trois crèches familiales*, l'indice de difficulté conduit à identifier deux catégories de familles. La première se compose des 34% de familles comptant au plus deux difficultés parmi les suivantes : monoparentalité associée à des difficultés d'insertion professionnelle, problèmes de logement, psychologiques, conflits conjugaux, troubles de la relation parent-enfant. La caractéristique de ces familles est qu'elles acceptent d'être accompagnées. La souplesse de l'accueil et l'accompagnement de l'équipe de l'association B leur permettent de se réorganiser. Plus défavorisées, les 66 % de familles de la deuxième catégorie cumulent trois ou quatre difficultés : problèmes psychiatriques, carences importantes, antécédents de maltraitance, éthylisme, toxicomanie ou graves problèmes de santé. Alors que les familles de la première catégorie recourent d'elles-mêmes aux crèches familiales comme un outil d'insertion, pour cette seconde catégorie, ce sont les institutions (PMI, services sociaux départementaux, ASE, magistrats, etc.) qui sollicitent les crèches familiales de l'association B comme dispositif complétant leur intervention.

Globalement, le profil des enfants accueillis en crèche familiale est encore plus défavorable que celui des enfants en crèche collective : outre les troubles graves du comportement nécessitant une action psychothérapeutique, ils souffrent davantage de troubles liés à la pathologie familiale et à des négligences graves pouvant évoluer vers de la maltraitance. Certains enfants ont été soumis à une carence de soins physiques ou affectifs et à une violence psychologique. Ils peuvent parfois présenter des états dépressifs, manifester des comportements opposants, instables et agressifs.

Dans **la crèche C**, les familles à faibles revenus constituent l'essentiel des effectifs : en 2010, les deux tiers devaient composer avec un revenu mensuel net inférieur à 1 520 euros, et même inférieur à 760 euros pour 20% d'entre elles. Les trois quarts des enfants accueillis en 2010 habitaient une zone qui compte parmi les plus défavorisées de la ville.

Si ces trois dispositifs partagent le même objectif de répondre aux besoins d'accueil des familles en difficulté, tous ne le font pas avec un égal succès. Comment alors expliquer la réussite des structures A et B, alors que la crèche C est confrontée à de graves difficultés et que dans d'autres villes, des dispositifs similaires ne rencontrent pas leur public (Choquet, 2011) ? Même si le petit nombre de dispositifs étudiés prive d'une vision exhaustive et même représentative, il permet néanmoins de saisir quelques conditions qui semblent devoir être réunies pour que les services d'accueil parviennent à offrir une réponse adaptée aux besoins d'accueil parents.

### Une implication forte du créateur de la structure

L'une des premières conditions de succès d'un dispositif est, semble-t-il, qu'il soit porté par une personne ou un groupe de personnes très impliquée(s), faisant parfois preuve de ténacité. C'est particulièrement le cas pour la structure B qui a dû faire face lors du lancement du dispositif à la réticence de la PMI et de l'ASE (*infra*).

Le deuxième facteur de réussite semble être une réelle adéquation entre la demande des familles et le service offert, adéquation qui repose sur la combinaison de plusieurs facteurs.

<sup>12</sup> Elaboré par Paul Duming dans le cadre d'une étude menée par l'Observatoire national de l'enfance en danger (ONED) en 1993. Il combine le lieu de naissance des parents, leur état de santé, la situation conjugale et le niveau de revenu.

Premièrement, l'accueil proposé est financièrement accessible aux familles en difficulté tout en étant assuré par des professionnels de la petite enfance aptes à fournir un service de qualité. Pour les crèches collectives, la tarification pratiquée par les associations ne diffère pas de celle des crèches « classiques » : elle dépend du niveau de revenu des familles. Ainsi, dans **la structure B**, le reste à charge d'une famille<sup>13</sup> dont un enfant accueilli à plein temps en crèche collective est en moyenne de 60 euros par mois. L'accueil à temps plein (5 jours par semaine, 10 heures par jour) d'un enfant en crèche familiale revient à environ 40 euros mensuels pour une mère isolée avec deux enfants, sans activité professionnelle. Pour l'accueil interstitiel de nuit, les familles paient 25 % de plus que le tarif appliqué en journée. Que l'accueil en crèche familiale soit assuré en journée ou la nuit, le tarif est identique en semaine et le week-end.

La vraie originalité concerne le service A' qui propose un accueil à domicile en horaires décalés à un coût modique pour les familles<sup>14</sup> : le tarif moyen restant à charge des parents<sup>15</sup> était en 2010 de 2,95 euros l'heure d'accueil à domicile. Cette moyenne résulte d'une double tarification, mise en place sous l'impulsion de la CAF. Pour les parents qui ne bénéficient pas de la Paje<sup>16</sup>, le prix du service est modulé en fonction du quotient familial. Il varie entre 1 à 9 euros. Pour les parents qui perçoivent la Paje<sup>17</sup>, la facture établie par l'association A est plus élevée, mais leur reste à charge est identique à celui des autres familles, une fois pris en compte le complément mode de garde (CMG) qui leur est versé directement par la CNAF. Chaque mois, le service A' envoie en même temps, à la CAF les dossiers Prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), aux parents la facture. Ces derniers peuvent régler la facture du service A' après avoir touché le CMG. Dans tous les cas, le tarif est dégressif en fonction du nombre de gardes utilisées. Surtout, le coût est identique pour les familles quel que soit le nombre d'enfants gardés à domicile.

Deuxième caractéristique, la solution d'accueil parvient à concilier le bien-être de l'enfant et celui de ses parents. L'exemple du **service A'** est à cet égard éclairant. Tel qu'assuré par les professionnelles, il respecte le rythme de vie de l'enfant, et prend en compte ses habitudes (doudou, sommeil, etc.) ainsi que les caractéristiques de sa famille (régime alimentaire, fêtes célébrées, etc.), recensées dans une « fiche d'habitudes ». Selon les mères interrogées, le maintien de l'enfant au domicile est à la fois facteur de sécurité pour l'enfant et de déculpabilisation pour elles, alors qu'elles s'inquiètent de laisser leur enfant pour aller travailler. Par ailleurs, parce que les intervenantes sont titulaires d'un diplôme de la petite enfance, elles sont en mesure d'apporter une valeur ajoutée éducative susceptible de contribuer au bien-être de l'enfant.

**L'association B** quant à elle assure le bien-être et le bien-être de l'enfant en le sortant partiellement de son milieu de vie inadapté tout en renforçant le lien parents-enfant, grâce à un travail de soutien à la parentalité. Un point original est que l'association B s'emploie à valoriser les compétences des parents, afin de rendre positive leur image auprès de leur enfant.

### Des solutions d'accueil flexibles

Troisièmement, la solution d'accueil est à la fois globale, sur mesure et adaptable. Dans **le service A'**, la globalité concerne les fratries : grâce à la possibilité d'une prise en charge non seulement de leur(s) jeune(s) enfant(s) non scolarisé(s), mais également des plus âgés sur les périodes extrascolaires à un coût identique, les parents travaillant en horaires atypiques trouvent ainsi une réponse globale à l'ensemble de leurs besoins d'accueil.

L'association A peut également articuler plusieurs solutions d'accueil pour une même demande grâce aux diverses structures d'accueil classique qu'elle gère sur la ville : une halte-garderie depuis 2003, deux crèches interentreprises intercommunales qu'elle a créées en 2004 et en 2001, auxquelles viendra s'ajouter en 2015 une nouvelle crèche que la ville souhaite créer et dont elle a décidé de confier la gestion à l'association A. La complémentarité entre un accueil collectif dans une crèche<sup>18</sup> et des heures d'accueil à domicile est organisée au cas par cas par le référent pédagogique en fonction du bien-être de l'enfant qu'il suit (notamment en termes de socialisation) et des contraintes professionnelles de ses parents, compte tenu des places disponibles dans les différentes crèches et des disponibilités des intervenantes à domicile. Soulignons toutefois que ce type de montage est possible mais plutôt rare : seules 4 familles sur 72 en bénéficient en 2012.

Mais c'est dans **la structure B** que les montages, conçus pour des enfants dont le développement risque d'être altéré par les difficultés sociales, éducatives, relationnelles et /ou psychologiques de leur famille, sont les plus aboutis. Le sur-mesure est cousu en prenant en compte l'ensemble de la chaîne des dysfonctionnements fami-

13 Après la prise en compte du crédit d'impôt.

14 Or c'est justement ce coût qui est un frein pour l'accès à ce type d'accueil, malgré les crédits d'impôts, notamment pour les familles en situation de précarité (Choquet, 2011).

15 Après la prise en compte du crédit d'impôt.

16 Pour l'essentiel, des parents n'ayant pas d'enfants de moins de 3 ans.

17 En moyenne une dizaine de familles sur une quarantaine.

18 Celles de l'association mais également dans les autres crèches de la ville via le guichet unique (*supra*).

liaux et en assemblant des solutions complémentaires et graduelles, allant de l'accueil à la journée de droit commun<sup>19</sup> jusqu'à la suppléance familiale, partielle ou totale sur certaines périodes, en passant par l'accompagnement via l'AED. L'accueil sur mesure est formalisé dans un projet individualisé établi pour chaque enfant dans toutes les crèches de la structure. Il est élaboré par l'équipe technique de la crèche concernée et proposé aux parents. Pour les situations les plus complexes, les différents partenaires suivant la famille (PMI, assistant social, etc.) déterminent ensemble le projet individualisé qu'ils estiment le plus adapté à l'enfant. Ce projet est mis à jour si nécessaire lors des réunions hebdomadaires de l'équipe technique. Chaque enfant (et sa famille) est suivi par un référent au sein de l'équipe technique, qui coordonne les interventions des différents professionnels : EJE, éducateur spécialisé, travailleur social, ou psychologue en fonction de la problématique dominante de l'enfant et/ou de sa famille.

Par ailleurs, la flexibilité de l'accueil est assurée par des passerelles qui permettent à l'enfant de passer d'un service de l'association à un autre en fonction de l'évolution des difficultés rencontrées par sa famille et des risques qu'il encourt. Ces passerelles existent notamment parce que la plupart des professionnelles sont titulaires d'un double agrément : assistante maternelle et assistante familiale. Ainsi, les enfants peuvent d'abord être accueillis en crèche collective, puis en crèche familiale si leur situation familiale se détériore. La trajectoire est inverse en cas d'évolution opposée de la situation de l'enfant. Le système de double agrément permet également à un enfant initialement en accueil classique en crèche familiale de rester chez la même intervenante si sa situation familiale nécessite un accueil interstitiel. La pluralité des solutions d'accueil permet ainsi d'adapter la réponse apportée aux besoins de l'enfant et de sa famille.

C'est donc la conjugaison de plusieurs facteurs qui assure la réussite du dispositif. En l'absence de l'un d'eux, l'accueil proposé risque de passer à côté du besoin des familles. A Nantes par exemple, des crèches offrent un accueil sur des horaires élargis. Pourtant, les familles n'utilisent que peu les créneaux au delà de 19H30 et avant 7H30 (Choquet, 2011). Ceci conduit à des taux d'occupation très faibles et à des coûts de fonctionnement difficiles à couvrir pour la ville. Dans le département où est implantée le service A', plusieurs structures proposent également un accueil collectif en horaires atypiques. Toutefois, peu de familles concernées y recourent. Le département des Bouches-du-Rhône constate<sup>20</sup> le même décalage entre les attentes a priori des parents et leur recours, au quotidien, aux modes d'accueil collectif en horaires atypiques. Sur la base des trois expériences ici étudiées, on peut avancer plusieurs explications : l'accueil collectif est insuffisamment respectueux des rythmes de l'enfant ; il n'offre pas de solutions aux familles comptant plusieurs jeunes enfants ; il laisse sans solution les parents travaillant avant ou après l'heure de fermeture de la structure, ainsi que ceux confrontés à l'absence de moyens de transport.

### Des équipes de professionnels pluridisciplinaires

L'un des facteurs de succès semble être également la pluridisciplinarité des équipes.

Dans la **structure B**, les équipes sont composées d'assistantes maternelles et familiales, d'EJE et d'éducateurs spécialisés<sup>21</sup>, de psychologues, d'infirmières et de pédiatres intervenant dans toutes les structures. Ensemble, ils évaluent les liens qui unissent l'enfant à sa famille, les conditions de son développement physique, intellectuel, affectif et social, et les compétences parentales.

La **crèche C** s'appuie elle aussi sur des professionnels aux compétences complémentaires : des EJE, des auxiliaires de puériculture, des animatrices, une psychologue, une infirmière, et un médecin à temps partiel.

L'équipe du **service A'** est plus classique : des auxiliaires de puériculture, des professionnelles titulaires du certificat d'aptitude professionnelle (CAP) petite enfance et du brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA), une psychothérapeute et des EJE, si ce n'est que le nombre de ces dernières est relativement important<sup>22</sup>.

Dans les trois dispositifs, la pluridisciplinarité et la collaboration entre les différents membres des équipes permettent la globalité et la continuité de la prise en charge des enfants, notamment lorsque leur situation familiale évolue.

### Des professionnels encadrés, formés et fidélisés

Si on se place désormais du point de vue des professionnels, l'une des caractéristiques des dispositifs étudiés est le solide encadrement des professionnelles, notamment de celles qui interviennent à domicile.

19 En crèche collective ou en crèche familiale, la semaine ou le week-end, de jour ou de nuit.

20 Une étude a été réalisée en 2011 pour la Commission départementale pour l'accueil des jeunes enfants des Bouches-du-Rhône, à partir d'un questionnaire envoyé aux parents de jeunes enfants du département.

21 Ils interviennent notamment pour les mesures d'AED et dans les crèches (collectives et familiales).

22 Elles sont 6 sur un effectif total de 26 salariées.

Dans le **service A'**, les assistantes maternelles bénéficient d'un accompagnement assuré par la référente pédagogique, la coordinatrice du service et une psychothérapeute employée par le service. Deux fois par mois, une réunion d'équipe et une réunion d'analyse des pratiques sont organisées pour échanger sur les méthodes de travail et sur les difficultés rencontrées. La référente pédagogique dresse un bilan de la situation des familles avec les assistantes maternelles et ensemble, elles proposent des actions pour renforcer la cohérence des interventions. Cette organisation évite l'isolement dont souffrent de manière générale les assistantes maternelles, et fournit aux intervenantes à domicile un soutien dans leur travail quotidien auprès de familles en difficulté (précarité, isolement, violences, etc.).

Dans la **structure B**, les professionnelles des crèches, notamment les assistantes maternelles et familiales sont solidement encadrées par les équipes techniques. Une visite au domicile de l'assistante maternelle a lieu une fois par semaine, les visites pouvant être plus fréquentes en fonction des besoins. S'y ajoutent des échanges téléphoniques trois fois par semaine, à nouveau plus fréquemment si nécessaire<sup>23</sup>. En cas de difficulté, les assistantes maternelles ne sont jamais directement confrontées aux parents. C'est l'association qui, via ses équipes pluridisciplinaires, assure la médiation. Des temps de regroupement sont organisés tous les mois dans chacune des trois zones géographiques pour les assistantes maternelles et familiales. Composés des mêmes professionnelles durant toute l'année afin de créer une cohésion, les groupes sont animés par les équipes techniques. Temps de confrontation et d'analyse des pratiques, ils assurent une formation continue et évitent l'isolement des assistantes maternelles travaillant à leur domicile. Ils assurent également la socialisation des enfants, qui participent aux activités avec les autres enfants de la crèche collective.

L'association B a également mis en place un système de binôme pour toutes les assistantes maternelles et familiales. Ce système permet un soutien entre les deux professionnelles et la continuité de l'accueil<sup>24</sup>. Enfin, les EJE accompagnent régulièrement les assistantes maternelles dans les bibliothèques.

Dans la **structure C**, le projet éducatif et pédagogique prévoit une réunion hebdomadaire avec la directrice, le chef de service et les professionnelles. Sont également prévues des réunions ponctuelles, menées par la psychologue et consacrées à l'analyse des pratiques. Enfin, une journée pédagogique doit avoir lieu une fois par trimestre avec l'ensemble des professionnelles autour d'une thématique choisie en équipe. Ce temps de travail collectif vise à susciter une réflexion sur les pratiques quotidiennes afin d'améliorer l'accueil des enfants et l'accompagnement de leurs parents.

Deuxième caractéristique, l'**association A** veille à ne pas répercuter le temps de travail fractionné des familles et leurs horaires atypiques sur ses propres salariées : il s'agit d'éviter la situation paradoxale dans laquelle des professionnelles seraient précarisées pour permettre aux familles précarisées de travailler. De fait, toutes les intervenantes à domicile du service A bénéficient d'un contrat à durée indéterminée (CDI). En outre, s'appuyant sur l'ensemble de son offre de services, l'association A offre aux assistantes maternelles la possibilité de compléter les heures réalisées à domicile par des heures au sein des structures d'accueil collectif qu'elle gère. Ceci est rendu possible par le fait que toutes les salariées (sauf une) du service A' sont titulaires d'un diplôme de la petite enfance. Elles bénéficient alors d'un seul contrat de travail qui prévoit deux modalités d'intervention. En janvier 2012, 23 des 26 intervenantes à domicile complétaient leur temps de travail dans les structures d'accueil collectif de l'association A. 13 travaillaient à temps plein, 18 à au moins à 80%. Ce montage évite le temps partiel subi et assure aux professionnelles une diversité de leur activité, avec à la fois une intervention au domicile des parents, propice à l'établissement d'une relation individualisée avec l'enfant mais source d'isolement, et une intervention en structure d'accueil collectif qui assure travail en équipe, confrontation des approches et des méthodes, et stabilité des horaires.

Dans l'**association B**, les 44 personnes qui composent les équipes techniques sont employées en CDI, pour la plupart à temps plein. Les 64 assistantes maternelles sauf une disposent également d'un CDI et toutes travaillent à plein temps.

La majorité des professionnelles de la **crèche C** sont employées également en CDI à temps plein. Les autres ont un contrat d'accompagnement dans l'emploi.

Troisièmement, les dispositifs sont attentifs à la formation de leurs salariés. En moyenne, l'**association A** finance deux formations par an sur des thématiques diverses (l'alimentation de l'enfant, le jeu, l'hygiène, etc.). Sa politique consiste à répartir les actions de formation sur l'ensemble des salariées des services proposés, aussi bien celles assurant l'accueil à domicile que celles intervenant en structures collectives, avec un objectif de transmission des connaissances acquises par les bénéficiaires de la formation aux autres collègues. Dans le cas du service A', où les intervenantes à domicile ne se côtoient pas tous les jours comme dans les crèches collectives, cette transmission est assurée lors des réunions mensuelles d'équipe et d'analyse de pratiques.

23 En outre, une permanence téléphonique est assurée en continu par l'équipe technique de la crèche, notamment les EJE et les psychologues.

24 Les professionnelles jumelées peuvent se relayer pour accueillir les enfants, notamment lorsqu'elles participent à une formation.

Les assistantes maternelles de **la structure B** reçoivent la formation de base prévue dans le cadre de leur agrément, tandis que les assistantes familiales sont titulaires du diplôme d'Etat d'assistants familiaux. Mais après leur recrutement, ces dernières suivent en plus un stage préparatoire à l'accueil de l'enfant, obligatoire, d'une durée de 60 heures<sup>25</sup>. Intitulé « Connaissance du milieu institutionnel », il se déroule au sein des crèches collectives de l'association B et est assuré par les équipes techniques. Par ailleurs, le travail en équipes pluridisciplinaires favorise la formation au quotidien par transmission des connaissances et des savoir-faire dans l'exercice du métier. L'association encourage également les validations des acquis de l'expérience (VAE) pour les professionnelles des crèches collectives, notamment pour le diplôme d'auxiliaire de puériculture.

Le rapport d'activité 2010 de **la crèche C** indique que des formations collectives et individuelles ont été organisées. En revanche, rien n'a eu lieu semble-t-il en 2011.

De ce triptyque : sécurisation, encadrement et formation, résulte la capacité ou non de la structure à stabiliser son personnel, capacité qui apparaît clairement comme un facteur de sa pérennité et de son développement.

Dans **le service A'**, le contrat de travail à temps plein (ou proche d'un temps plein), l'accompagnement au quotidien, et la politique de formation assurent un faible turn-over des intervenantes à domicile. L'ancienneté moyenne est de 4 ans, et elle dépasse 8 ans pour 5 personnes. Le conseil général relève que d'autres structures d'accueil à domicile implantées dans le département pâtissent à l'inverse d'un fort turn-over en raison de la précarité des contrats de travail et de la politique de formation peu développée. De même à Nantes, le service de d'accueil à domicile peine à se mettre en œuvre en raison de difficultés de recrutement et de fidélisation de personnels qualifiés rencontrées par l'opérateur (Choquet, 2011).

Dans **l'association B**, l'ancienneté moyenne au sein des équipes techniques est de plus de 6 ans. Elle atteint 9 ans pour les 64 assistantes maternelles. Cette stabilité peut être reliée à l'encadrement multiforme des professionnelles au sein d'une organisation qui assure un travail en équipe.

A l'inverse, la situation particulière de la **crèche C** (*supra*) a pour conséquence un fort turn-over et une faible ancienneté des personnels actuellement en place. Les 3 EJE en place ont toutes moins d'un an d'ancienneté. L'ancienneté moyenne des animatrices d'éveil est de 2 ans, et 2 des 4 auxiliaires de puériculture travaillent au sein de la crèche depuis moins d'1 an.

### Une dynamique politique et institutionnelle porteuse

Le succès des dispositifs est également conditionné à un soutien institutionnel et politique fort. Il se concrétise par des partenariats qui apportent les financements dont ont besoin les associations pour fonctionner, et permettent la création de réseaux au sein desquels les différents intervenants travaillent de manière coordonnée.

Quel que soit le dispositif étudié, les subventions composent une part très importante des ressources de l'association. C'est grâce à elles que leurs services sont financièrement accessibles aux familles.

Ainsi, en 2011, le budget global du **service A'** était composé de subventions à hauteur 82%. Un quart des subventions annuellement reçues provenaient de la CAF dans le cadre de la Convention d'Objectifs et de Financement (COF) 2009-2012. La CAF y a posé deux conditions : que le service A' propose des solutions d'accueil permettant le maintien ou l'accès à l'emploi des parents<sup>26</sup> ; qu'il garantisse un service de qualité en assurant la professionnalisation des intervenants par des temps de formation et d'échange de pratiques, et en créant du lien avec les parents.

La ville a versé de son côté 30% de l'ensemble des subventions, et elle augmente régulièrement sa contribution. Le conseil général, via son Contrat de territoire, a contribué pour 10% de l'ensemble des subventions reçues. Enfin, l'association A bénéficie depuis 2003, au titre du service A', d'une subvention de la part du FSE qu'elle a obtenue pour son projet visant le retour ou le maintien dans l'emploi des personnes défavorisées et le développement de l'égalité professionnelle homme/femme.

Dans **la structure B**, les modes d'accueil de droit commun (crèches collectives et familiales pour l'accueil de jour) sont financés par la ville et la CAF dans le cadre de la prestation de service unique (PSU) et du contrat enfance jeunesse (CEJ). La ville finance également l'accueil familial interstitiel dans le cadre de la prévention. Le département finance quant à lui, via l'ASE, les mesures d'AED et le placement familial. Au total, les subventions représentent 70% des recettes de l'association.

Les financements de la **crèche C** proviennent principalement de la CAF qui, au titre de la PSU, a versé en 2011 une subvention représentant 66% des ressources financières. La ville a également contribué au budget à hauteur de 18 %. S'y ajoute une subvention de fonctionnement versée par le conseil général et par la CAF dans le cadre d'un appel à projet (*infra*). L'ensemble de ces subventions représentent 85% des ressources de la crèche.

25 Ce stage est donc propre à l'association B.

26 Soit par l'accueil au domicile des parents sur des horaires atypiques, soit par l'accueil d'urgence.

A titre de comparaison, pour les EAJE qui bénéficient d'un CEJ (c'est-à-dire la moitié des EAJE), le financement des CAF représente en moyenne 45% de leur coût de fonctionnement, celui des communes et du conseil général respectivement 27% et 2%. La participation des familles est alors de 20%. Pour les autres établissements qui ne sont pas inscrits dans un CEJ, la prise en charge financière de la CAF est nettement moins importante (Observatoire de la petite enfance, 2010).

La réussite de l'**association A** tient en partie à son implantation dans un territoire où les acteurs locaux de la politique de la petite enfance ont fait de l'accès aux structures d'accueil pour toutes les familles, notamment celles en difficulté, une priorité. L'association est ainsi portée par une dynamique politique. Le conseil général est particulièrement impliqué dans la politique petite enfance. En 2006, il a financé une étude qualitative sur les freins à l'accueil collectif pour les enfants de familles dites « en difficulté », qu'il désigne désormais sous le terme de « familles en situation de vulnérabilité ». Sur la base de cette étude, il a déterminé deux critères permettant de repérer ces familles : un critère économique (une famille dont le reste à charge horaire est inférieur ou égal à 80 centimes est considérée comme en situation de vulnérabilité) ; un critère de santé ou lié à un handicap (une famille avec un enfant malade ou en situation de handicap est en situation de vulnérabilité, quel que soit son niveau de revenus).

Actuellement, le conseil général n'alloue des subventions qu'aux structures accueillant au moins 40% de familles en situation de vulnérabilité<sup>27</sup>, dans le cadre des contrats de territoire. C'est par cette procédure de contractualisation que le service A' est soutenu depuis sa création par le conseil général.

De son côté, la municipalité ne souhaite pas développer des crèches ouvertes 24h/24, qu'elle estime peu respectueuses du rythme de l'enfant. Elle a donc décidé de s'appuyer sur le service A' parce qu'il propose un accueil à domicile. Une complémentarité s'est ainsi construite entre le service A' et les autres modes d'accueil disponibles sur la ville.

Le soutien et la reconnaissance institutionnels dont bénéficie la **structure B** se sont structurés sous la forme d'une Commission pluridisciplinaire de coordination qui regroupe les deux médecins référents ASE au sein de la PMI, une inspectrice technique du bureau de l'ASE, le responsable du dispositif Accueil des mères Isolées avec enfants (Ademie) au sein de l'ASE, la directrice de l'établissement médico-social, la directrice de l'association B et les chefs de service des différentes structures de l'association. Cette instance analyse les situations complexes et bâtit, à partir d'une réflexion commune, la solution la plus adaptée à la situation de l'enfant et de sa famille. Le réseau partenarial qui s'est tissé au fil du temps autour de l'association s'étend au-delà de cette commission : les services d'AEMO, les services sociaux départementaux, les CHRS, ou encore des associations caritatives travaillent avec l'association B. Certains juges des enfants prévoient également dans le contenu de leurs ordonnances ou de leurs jugements un accueil de l'enfant au sein d'une crèche gérée par l'association B.

La **structure C** est quant à elle portée par deux dynamiques. Chaque année depuis 2008, le conseil général et la CAF lancent un appel à projets visant à soutenir les dispositifs offrant des réponses adaptées aux besoins spécifiques des familles ayant peu accès aux modes d'accueil classiques : familles monoparentales, à faibles revenus, parents en recherche d'emploi, en parcours d'insertion professionnelle ou en formation, travaillant en horaires atypiques, ayant besoin d'être soutenus dans leur rôle parental, familles dont l'un des membres est porteur d'un handicap ou d'une maladie, familles confrontées à des difficultés relationnelles, etc. Le projet de la crèche C a été retenu pour les années 2010 et 2011, ce qui permet aux travailleurs sociaux de ces deux institutions de proposer un mode d'accueil aux enfants des familles en difficulté qu'ils accompagnent<sup>28</sup>.

La crèche C a également été choisie comme partenaire par l'association HAS. Cette dernière fournit à 20 mères d'enfants de moins de 3 ans très en difficulté (sans solution de logement, sans repère, en rupture familiale) un hébergement dans une structure semi-collective et un accompagnement vers l'autonomie. La crèche C propose à ces mères une place pour leur enfant. Cet accueil contribue au développement de ces enfants car il leur permet d'être en contact avec d'autres enfants, alors qu'ils vivent souvent seuls avec leur mère, de s'autonomiser par rapport à elle, et de bénéficier de dispositifs d'éveil dont ils sont privés. L'accueil contribue en même temps à sortir de leur isolement les mères, qui amènent et viennent chercher leur enfant à la crèche. La structure C a été choisie par HAS car elle propose un accueil de l'enfant à temps partiel, rare dans la ville lorsque le projet a été monté, et ne pose pas de condition d'emploi des parents. Bien que l'accueil dans la crèche C ne soit pas imposé par HAS aux mères, tous les enfants concernés sont actuellement confiés à la crèche C pour quelques heures par semaine<sup>29</sup>. Lorsque les mères obtiennent un logement autonome, elles peuvent demander à ce que leur enfant continue d'être accueilli à la crèche C. Elles sont alors prioritaires mais l'enfant est alors accueilli dans le cadre d'un contrat classique signé entre la mère et la crèche.

27 Ce taux rapporte le nombre d'heures d'accueil des enfants des familles en situation de vulnérabilité au total des heures d'accueil de la structure.

28 Le contrat signé stipule que la crèche C réserve 4 places pour le conseil général et la CAF (*supra*).

29 Mais les professionnels de HAS (éducateurs, assistante sociale, psychologue) doivent faire un travail avec les mères, réticentes initialement à confier leur enfant à des inconnus, afin de les rassurer.

Au total, les trois associations sont devenues des membres à part entière d'un réseau mettant en œuvre la politique familiale et sociale locale.

Malgré la qualité du travail fourni par ces associations, reconnue par tous les partenaires interrogés, elles pâtissent d'une part de fragilités, qui obèrent leur avenir, d'autre part de limites inhérentes au projet lui-même.

### Des dispositifs vulnérables de par leur statut juridique et le poids du fondateur

Tout d'abord, les trois dispositifs étudiés sont portés par des associations, ce qui pose deux problèmes. Premièrement, ils reposent en partie sur le travail de bénévoles. Deuxièmement, ce statut limite le potentiel de leur développement. Or les besoins à couvrir dépassent largement la réponse qu'ils apportent actuellement. Par exemple, en 2010, seuls 17 nouveaux enfants ont été admis dans l'une des crèches familiales gérées par **l'association B** et 10 dans l'une des crèches collectives sur un total de 167 demandes. Dans la ville où est implanté le service A', les besoins d'accueil en horaires atypiques non couverts ne cessent de croître. Or les partenaires du service A' estiment qu'il a atteint le maximum de ses capacités à moyens constants. Une réflexion sera alors prochainement engagée avec les élus pour tenter de trouver des solutions qui ne reposent pas uniquement sur le service A'.

Autre source de fragilité, les projets apparaissent très « fondateur-dépendants ». **L'association B** redoute le moment désormais proche où les deux fondatrices qui soutiennent le projet depuis plus de 25 ans, partiront à la retraite. Dans la **crèche C**, le départ de la psychologue, qui a été l'initiatrice du projet en faveur des familles en difficulté et des actions de soutien à la parentalité, a profondément déstabilisé l'ensemble de la structure : nombreux départs au sein du personnel<sup>30</sup>, démotivation des intervenants en poste<sup>31</sup> et surtout suspension du dispositif d'accompagnement des parents. Comme il constituait l'une des originalités du projet, la crèche C a tenté de le remettre en place en organisant un partenariat avec le comité départemental d'éducation pour la santé (CODES). Cette solution a dû toutefois être interrompue faute de participation des parents. Une raison semble être que certaines professionnelles de la crèche, regrettant le départ de la psychologue fondatrice, résistent aux changements et n'ont pas informé les familles en difficulté de la possibilité de rencontrer l'équipe du Codes.

### Des financements incertains, parfois inadaptés

Les trois dispositifs doivent par ailleurs faire face à un problème de financement qui se décline sous trois aspects.

Tout d'abord, ils se heurtent à la difficulté de financer des services atypiques avec des sources de financement fondées sur des critères classiques. Ainsi, le financement de la CAF assuré dans le cadre de la PSU et du CEJ est fonction du nombre d'heures facturées. Il implique une optimisation du taux de remplissage qui s'accorde mal avec la spécificité de l'accueil des **dispositifs A' et B** : la souplesse de l'accueil à domicile du service A', qui seule permet de répondre aux besoins des parents aux plannings peu prévisibles ; l'accueil d'un enfant en urgence ou la possibilité de le faire passer d'un dispositif à un autre en fonction de sa situation familiale dans la structure B. Cette dernière se heurte à une difficulté supplémentaire : intermédiaire entre le droit commun et la protection de l'enfance, l'accueil interstitiel assuré par des assistants familiaux ne peut pas être financé par l'ASE car les enfants ne lui sont pas confiés. Mais il ne peut pas non plus être financé par la CAF puisque les professionnels sont des assistants familiaux. Le dispositif, pour être adapté aux besoins de familles très en difficulté, nécessite un échafaudage complexe qui finalement repose sur le seul financement de la ville ou du département dans le cadre de la prévention.

Deuxième difficulté, les dispositifs étudiés ont besoin de fonctions support beaucoup plus importantes que les modes d'accueil classiques : accompagnement des parents par une psychologue dans la structure C, référence technique et éducative à disposition des professionnelles réalisant l'accueil à domicile dans le service A', accompagnement et soutien très régulier des assistantes maternelles et familiales dans les crèches familiales de l'association B. Tous ne sont pas, à tout le moins insuffisamment, financés par les montages financiers actuels alors qu'ils constituent la véritable valeur ajoutée de ces structures. Pour **l'association B**, la transmission des informations et la coordination des actions entre les membres de l'équipe (médecin, psychologue, infirmière, etc.) et les partenaires (PMI, ASE, etc.) sont chronophages. Les temps indispensables à ces fonctions, sur lesquels à nouveau repose la spécificité du projet, excèdent le minimum prévu par la réglementation, et de ce fait ne sont pas pris en charge par les différents financements. En outre, la fonction de secrétariat est insuffisamment dotée en personnel compte tenu des besoins croissants, ce qui affecte la qualité de la communication entre d'un

30 10 autres professionnelles, surtout du personnel encadrant, ont quitté la crèche lorsque la psychologue est partie. La directrice actuelle est la neuvième en à peine 8 ans et le poste de directrice adjointe est actuellement vacant, après le départ de la précédente directrice adjointe restée 6 mois avant de démissionner.

31 Sans les temps d'analyse et de confrontation des pratiques autrefois organisés par la psychologue, les professionnelles interrogées se sentent démunies au quotidien. Leur isolement psychologique semble d'ailleurs être aussi à l'origine d'arrêts-maladie relativement nombreux.

côté l'association, de l'autre les parents et les partenaires<sup>32</sup>. Dans **la crèche C**, l'accompagnement à la parentalité n'est plus mis en œuvre faute de moyens financiers permettant de recruter un psychologue. C'est donc dans les trois cas la spécificité même des projets qui est fragilisée.

La troisième difficulté concerne la précarité des financements. Pour **le service A'**, la COF fera l'objet d'une renégociation pour la période 2013-2016, et le montant de la subvention accordé dans ce cadre n'est pas garanti. Par ailleurs, le financement du FSE, qui a contribué au développement du service A'<sup>33</sup>, risque de disparaître l'année prochaine compte tenu des incertitudes quant à l'évolution de la stratégie européenne pour l'emploi après 2013. Ceci oblige l'association à rechercher d'autres ressources. Enfin, le Contrat de territoire est en cours de négociation au sein du conseil général, qui ne peut garantir la pérennisation de la subvention qu'il verse, malgré une volonté politique départementale clairement affichée en faveur de la petite enfance.

Pour éviter ces incertitudes financières, la CAF et le conseil général de la ville d'implantation du service A' souhaitent la mise en place d'une prestation de service, portée par la CNAF, pour les modes d'accueil atypiques. L'un des avantages de ce système de financement serait que les familles n'auraient pas à avancer l'argent, y compris pour une assistante maternelle, à l'inverse du système de crédit d'impôts. Selon les interlocuteurs rencontrés au sein de ces deux organismes, les études de faisabilité déjà réalisées au niveau national concluent à un coût trop important pour la mise en place d'une telle prestation. Cependant, elles ne prendraient pas en compte les économies engendrées par le retour à l'emploi des parents<sup>34</sup>. On peut y ajouter également des gains non mesurables tels que l'estime de soi des parents travaillant et une amélioration de l'image renvoyée par les parents à leurs enfants, ces deux facteurs influant probablement sur le bien-être de l'enfant.

Enfin, la complexité de la réglementation et des financements freinent considérablement la mise en place d'un dispositif complet mais complexe tel que la structure B, et il a fallu la persévérance des deux créatrices de l'association, combinée à un contexte politique favorable, pour que l'association réussisse à se développer.

Au total, les dispositifs semblent être, encore davantage que les autres modes d'accueil, dépendants des priorités fixées par les acteurs locaux et de l'état de leurs finances.

### Un positionnement parfois difficile par rapport aux autres acteurs

Bien qu'elles se logent dans des niches de besoins non couverts, les associations étudiées se sont parfois heurtées à des difficultés de positionnement par rapport à d'autres acteurs de la petite enfance. Elles se manifestent sous deux formes : une légitimité à construire et des difficultés de recrutement.

Noier des relations de confiance avec les acteurs de la politique de la petite enfance ne va pas de soi et peut prendre du temps. La **structure B** en a fait l'expérience. Parce qu'elle intervient à l'intersection de compétences du droit commun de la petite enfance et de la protection de l'enfance, parce qu'elle propose des modalités d'intervention innovantes, l'association B s'est heurtée, lors de ses premières années d'existence, à une difficulté de positionnement et de relations avec les autres acteurs intervenant dans ces domaines, notamment la PMI et l'ASE. Ces derniers ont craint que l'association B intervienne de manière incontrôlée dans leurs domaines de compétence auprès des familles en difficulté. En outre, la volonté des créatrices de l'association de faire évoluer les dispositifs existants, en questionnant au passage les modalités d'intervention des institutions en charge de ces dispositifs, a dérangé. L'association n'a bénéficié initialement de quasiment aucun soutien et la création de la première crèche familiale n'a pas été facile. Il a fallu du temps pour que les différentes institutions, observant la qualité du travail réalisé, se rapprochent de l'association B, lui fassent confiance et la considèrent comme un partenaire à part entière.

Par ailleurs, les possibilités financières limitées des associations étudiées sont à l'origine de difficultés de recrutement, notamment du fait de la concurrence des modes d'accueil plus classiques. Ainsi, **l'association B** déclare avoir des difficultés pour recruter les assistantes familiales car le service de placement familial géré par l'ASE offre une meilleure rémunération. **L'association C** indique également rencontrer des difficultés récurrentes pour recruter des EJE, notamment parce que les crèches municipales leur assurent des niveaux de rémunération et des perspectives d'évolution de carrière plus avantageux. Dans **le service A'**, les difficultés de recrutement tiennent à ce que les intervenantes à domicile sont rémunérées au même tarif horaire quel que soit leur diplôme. Ce n'est que lorsqu'elles travaillent en structures collectives que le salaire horaire diffère en fonction de leur qualification. S'y ajoute le fait que les professionnelles doivent accepter d'intervenir le week-end.

On peut aussi pointer des limites intrinsèques aux services proposés.

32 La permanence téléphonique à disposition des professionnelles des crèches familiales n'est toutefois pas affectée.

33 Il a permis d'augmenter le personnel et le nombre d'heures d'accueil à domicile proposées aux familles.

34 On peut citer la diminution des minima sociaux versés et la création de valeur ajoutée venant grossir le produit intérieur brut (PIB).

### Une faible mixité sociale

La première limite concerne le degré de mixité sociale au sein des dispositifs. La question se pose particulièrement dans **la structure B**. Initialement, les crèches familiales accueillaient quelques enfants dont les parents appartenaient à la classe « moyenne ». Ils n'avaient pas de problème particulier si ce n'est qu'ils travaillaient à des horaires atypiques<sup>35</sup>. Cependant, le profil des familles s'est modifié sous l'effet de l'augmentation des demandes d'admission pour des enfants en difficultés sociales, familiales, économiques, et/ou psychologiques. Pour les crèches collectives, lorsque des parents sans problème particulier, avec des revenus suffisants, adressent une demande d'accueil de leur enfant, les directrices leur indiquent clairement la faible probabilité d'obtention d'une place compte tenu du nombre de demandes prioritaires non satisfaites. La mixité sociale est donc très faible, aussi bien dans les crèches familiales que collectives. Bien que, de son côté, la crèche C tente de maintenir une certaine mixité (*supra*), cette dernière reste limitée par les montages financiers qui obligent à réserver des places d'urgence aux enfants de familles très en difficulté, et par son implantation dans un quartier défavorisé.

On peut alors s'interroger sur les conséquences de la faible mixité sociale sur le développement des enfants, qu'ils soient défavorisés ou pas : comment développer un sentiment d'appartenance sociale sur lequel appuyer la cohésion sociale ? Comment assurer l'égalité des chances dans une organisation duale, avec d'un côté des modes d'accueil classiques peu accessibles aux enfants de familles en difficulté, et de l'autre côté des structures fragiles qui du coup les accueillent massivement dans des niches trop exiguës pour satisfaire l'ensemble des besoins ? Or « la ségrégation qui résulte de la concentration accrue d'enfants défavorisés dans certaines structures d'accueil collectif pourrait avoir un effet négatif supplémentaire sur le développement des enfants » (Leseman, 2009, p. 42). Des études montrent qu'à l'inverse, les structures qui accueillent une population mixte en termes de revenus des familles obtiennent de meilleurs résultats pour les enfants défavorisés. Une des explications avancées est que « les enfants les plus capables soutiennent les autres dans leur développement » (*Ibid.*, p. 42).

### Des intervenants multiples

Une limite concerne spécifiquement l'accueil à domicile en horaires décalés. Le service A' est capable de répondre aux demandes d'accueil qui sont formulées un jour pour le lendemain. La contrepartie de cette réactivité est que, compte tenu de ses moyens humains limités, le service A' peut être contraint de faire intervenir plusieurs professionnelles pour un même enfant. Jusqu'à quatre intervenantes différentes peuvent ainsi se succéder auprès de l'enfant dans une même semaine. Il faut éventuellement y ajouter les intervenants des autres lieux d'accueil (crèche, école, garderie périscolaire, assistante maternelle, etc.). Ainsi, le respect du rythme de l'enfant et de celui de ses parents se paie d'une multiplicité des intervenants. Quel est alors le résultat sur le bien-être de l'enfant ? Du côté des avantages, les différentes intervenantes proposent à l'enfant des outils d'éveil et des activités diversifiées en fonction de leurs compétences spécifiques. Mais les enfants, notamment les plus jeunes, peuvent avoir du mal à établir une relation d'attachement sécurisée avec des intervenantes trop nombreuses. Par ailleurs, la continuité de la prise en charge de l'enfant est plus complexe à assurer en cas d'intervenants multiples. Le référent pédagogique du service A' reconnaît d'ailleurs qu'il serait préférable de limiter à deux au maximum le nombre des intervenantes par famille bénéficiaire.

Une seconde difficulté spécifique à l'accueil à domicile en horaires décalés est qu'il nécessite que les assistantes maternelles intervenant très tôt le matin ou jusque très tard le soir disposent d'un véhicule personnel et habitent dans un périmètre relativement limité. Ceci limite le vivier de recrutement et suppose donc que le territoire soit adapté : relativement dense pour optimiser les temps de déplacement mais pas trop pour que les salariés aient une voiture personnelle.

## QUELS ENSEIGNEMENTS EN TIRER ?

En conclusion, les dispositifs locaux étudiés ont pour point commun de se nicher dans des zones de besoins d'accueil non satisfaits et d'apporter des solutions adaptées à des familles qui n'en trouvent pas dans les modes d'accueil classiques. Ils sont ainsi parvenus à se poser comme partenaires utiles, voire indispensables, pour des acteurs locaux de la petite enfance qui cherchent à couvrir les besoins de l'ensemble des familles.

Pourtant, cette situation, telle que saisie au travers des trois dispositifs étudiés, pose question à deux niveaux. Premièrement, l'utilité de ces dispositifs et la qualité du travail réalisé ne suffisent pas à éliminer les facteurs de fragilité. Il faut qu'un faisceau de circonstances favorables soient réunies pour que la prise en charge des enfants en difficulté fonctionne : une initiative initiale très forte, relayée par le soutien solide et durable de partenaires politiques et institutionnels fonctionnant en réseau, des moyens financiers permettant un coût modique pour les familles, une politique de gestion des ressources humaines apte à stabiliser les professionnels, une offre de ser-

35 Par exemple des hôtesse de l'air, infirmières, etc.

vice complète, ciblant les enfants et les parents, souple, s'adaptant à des situations familiales instables, et respectueuse du bien-être de l'enfant. Qu'un de ces éléments viennent à manquer et c'est l'existence même du dispositif qui est en péril. En conséquence, et c'est là le deuxième niveau, le système d'accueil des jeunes enfants semble composé, au moins sur les zones du territoire observées, d'une offre à caractère résiduel, quasiment dérogatoire au système « classique », fragile, relativement récente, seule accessible aux enfants de familles en difficulté, qui contraste avec une offre beaucoup plus développée, plus ancienne, institutionnellement mieux établie, pour des enfants de familles plus favorisées. Faut-il chercher à reproduire les dispositifs destinés aux enfants de familles en difficulté tels qu'ils se caractérisent dans les trois expériences étudiées ? Faut-il les développer pour que des besoins non satisfaits s'expriment et que les phénomènes de non-recours régressent ? Ou ne gagnerait-on pas à concevoir un système plus global, intégrant de manière plus équilibrée l'accueil des enfants de familles en difficulté ?

La comparaison de la performance des pays en termes de taux de pauvreté générale et de taux de pauvreté des enfants, de résultats scolaires, d'inégalités d'accès à l'emploi, etc. montre que les pays qui réussissent le mieux sont les pays scandinaves. Sans évidemment que l'on puisse affirmer qu'il s'agit du seul facteur en cause, on observe néanmoins qu'ils n'ont pas recours à des programmes spécifiques. Leur succès relatif semble résulter notamment de politiques générales, telle que la gratuité de l'accueil collectif pour tous les enfants des familles les moins favorisées en Suède (Dollé, 2012). Une autre source d'inspiration pourrait être trouvée dans les « community schools » mis en place aux Pays-Bas depuis 1994. Ces « community schools » visent à assurer le développement global de tous les enfants, en réduisant les désavantages auxquels sont exposés les enfants défavorisés. Elles regroupent dans un même lieu, outre l'école, un ensemble de services tels que des centres de santé, des services d'accueil des enfants (les tout-petits et les plus grands en dehors des temps scolaires), des dispositifs de soutien parental, des infrastructures sportives et éducatives. Les « community schools » sont ouvertes à tous les enfants du niveau pré-primaire au niveau secondaire. Regroupés dans un même lieu, structurés en réseau permettant une mise en commun des moyens, ces services peuvent se compléter afin de s'ajuster au mieux aux besoins des enfants et de leurs parents (par exemple en termes d'horaires d'ouverture des services). Ces « community schools » reposent sur un soutien national et local. En effet, l'Etat joue un rôle important en promouvant le concept de « community schools » par l'information des familles et en octroyant des financements indirects<sup>36</sup>. Mais ce sont les autorités locales qui financent, choisissent les types de services offerts et déterminent leur organisation en fonction des besoins du territoire. En 2009, 1 200 des 7 000 écoles primaires étaient des « community schools », implantées aussi bien dans les zones défavorisées des grandes villes que dans les territoires ruraux.

Ce type de structure intégrée, offrant dans un lieu unique une large gamme de services complémentaires, présente l'avantage d'être plus accessibles aux familles, en particulier défavorisées, que des structures isolées que les parents doivent eux-mêmes articuler les unes aux autres pour couvrir l'ensemble de leurs besoins d'accueil et d'éducation. Ces centres évitent également de stigmatiser les enfants en difficulté : au lieu d'être la cible de programmes spécifiques, ils sont pris en charge dans la même organisation que les autres enfants, tout en pouvant bénéficier de services supplémentaires. Enfin, la pérennité et le financement de ces structures intégrées sont assurés par une volonté nationale, déclinée ensuite au niveau local. Ce mode de structuration propose ainsi une réponse aux fragilités qui ont été pointées.

---

36 Pour la communication et la recherche par exemple.

**Pour en savoir plus**

Ananian S., Robert-Bobée I., 2009, « Modes de garde et d'accueil des enfants de moins de 6 ans en 2007 », Etudes et Résultats, DREES, n° 678, février.

Boyer D., 2005, « Modes d'accueil de la petite enfance et précarité », Empan, 2005/4 no 60, p. 91-100.

Candiago P., Moreira M., Ruffiot A., Robin K., Maneveau R., 2012, « Les publics des établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE). Attribution des places et gestion au quotidien », Dossier d'études CNAF, n° 152, mai-juin.

Chauffaut D., Crepin A., Guillaudeau V., 2012, « Baromètre de l'accueil du jeune enfant : une situation globalement satisfaisante, des marges de progrès », L'e-essentiel, n° 118, janvier.

Choquet C. (2011), « Accueil des enfants : comment faciliter l'emploi des parents ? », Les cahiers de l'évaluation, ville de Nantes, n° 2, mai.

Commission Départementale de l'Accueil du Jeune Enfant du Rhône (2012), *Schéma départemental de l'accueil du jeune enfant et de sa famille 2012-2015*.

Commission Européenne, 2011, *Éducation et accueil de la petite enfance : permettre aux enfants de se préparer au mieux au monde de demain*.

Corbillon M. (coord.), Durning P., Fablet D., Auscher T., 1993, *Enfant Présent, une crèche familiale entre accueil et prévention. Evaluation d'un mode d'accueil innovant, Rapport final*, Oned.

Crepin C., Crepin A., Guillaudeau V., 2012a, « La politique petite enfance vue par les communes : un bilan positif, des efforts à poursuivre », L'e-essentiel, n° 121, avril.

Crepin A., Guillaudeau V., 2012b, « Evaluation de la politique petite enfance par les communes », Dossier d'études de la CNAF, n° 151, avril.

Dollé M., 2012, *Peux mieux faire ! Pour un renouveau des politiques de l'éducation*, Editions Saint-Simon.

Eurydice, 2009, *Réduire les inégalités sociales et culturelles par l'éducation et l'accueil des jeunes enfants en Europe*, Commission européenne.

Galtier B., 2011, « L'arbitrage entre emploi et inactivité des mères de jeunes enfants : le poids des contraintes familiales, professionnelles et sociétales sur les modes d'accueil des enfants », Économie et Statistique, n° 447.

Lombardo P., Missègue N., Seguin E., Tomasini M., 2011, « Inégalités de niveaux de vie et pauvreté de 1996 à 2008 », Insee-Références Les revenus et le patrimoine des ménages.

Nicolas M., Tomasini M., 2008, « Conciliation des vies familiale, professionnelle et sociale des allocataires de minima sociaux », Recherche et Prévisions, CNAF, n° 91.

Noblecourt O., 2011, « Trois questions à Olivier Noblecourt », Éducation magazine, n° 11, mai-juin.

Observatoire national de la petite enfance, *L'accueil du jeune enfant en 2010, données statistiques*.