



HAL
open science

L'accès au mode de garde de la petite enfance pour les familles en difficultés : la construction de réponses au niveau local

Yann Even

► **To cite this version:**

Yann Even. L'accès au mode de garde de la petite enfance pour les familles en difficultés : la construction de réponses au niveau local. Science politique. 2007. dumas-00832053

HAL Id: dumas-00832053

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-00832053>

Submitted on 10 Jun 2013

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

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



Vous allez consulter un mémoire réalisé par un étudiant dans le cadre de sa scolarité à l'IEP de Grenoble. L'IEP ne pourra être tenu pour responsable des propos contenus dans ce travail.

En tant qu'oeuvre originale, ce mémoire relève du droit de la propriété intellectuelle et vous pouvez uniquement en faire une reproduction à titre privé, sous réserve de la mention d'origine.

INSTITUT D'ETUDES POLITIQUES
BP 48 – 38040 GRENOBLE Cedex 9
www.iep-grenoble.fr

Institut d'Etudes Politiques / Université Pierre Mendés France Grenoble
MASTER POLITIQUES PUBLIQUES ET CHANGEMENT SOCIAL
Spécialité « Villes, Territoires, Solidarité »

**L'ACCES AU MODE DE GARDE DE LA PETITE
ENFANCE POUR LES FAMILLES EN DIFFICULTES :
LA CONSTRUCTION DE REPONSES AU NIVEAU
LOCAL**

Yann EVEN

Directeur de mémoire
**Dominique MANSANTI, Maître de Conférences Institut d'Etudes
Politiques de Grenoble**

Année Universitaire 2006-2007



Institut d'Etudes Politiques / Université Pierre Mendés France Grenoble
MASTER POLITIQUES PUBLIQUES ET CHANGEMENT SOCIAL
Spécialité « Villes, Territoires, Solidarité »

**L'ACCES AU MODE DE GARDE DE LA PETITE
ENFANCE POUR LES FAMILLES EN DIFFICULTES :
LA CONSTRUCTION DE REPONSES AU NIVEAU
LOCAL**

Yann EVEN

Directeur de mémoire
Dominique MANSANTI, *Maître de Conférences Institut d'Etudes
Politiques de Grenoble*

Année Universitaire 2006-2007



PLAN

Introduction	3
Ier Partie : Dispositif petite enfance et difficultés d'accès au mode de garde	14
1. La construction des dispositifs de garde	15
1.1 La garde collective	15
1.1.1 Un rôle éducatif	15
1.1.2 Politique contractuelle et aide à l'investissement : créer des places	17
1.1.3 Les caractéristiques des bénéficiaires fréquentant les établissements	20
1.2 Les aides directes à la famille	21
1.2.1 Les aides individuelles	22
1.2.2 L'allocation parentale d'éducation	25
2. Les caractéristiques du recours au mode de garde pour les familles en difficultés	26
2.1 Décalage entre les formes de la demande et l'offre de garde	27
2.1.1 Les modalités temporelles	27
2.1.2 La question du coût	30
2.1.3 Un rapport difficile à l'institution	30
2.2 Les modes de garde utilisés	32
2.2.1 l'organisation conjugale	32
2.2.2 l'organisation familiale et le voisinage	33
2.2.3 Le retrait de l'activité	34
3 La question des précaires dans les politiques de conciliation	36
3.1 Des résultats ambivalents	36
3.1.1 Un dispositif complexe	37
3.1.2 Un dispositif inégalitaire	38
3.2 Une rhétorique du libre choix entre familialiste et féministe	40
3.2.1 Le discours du libre choix	40
3.2.2 Une politique familiale et nataliste sous influence européenne et féministe	41
3.3 Des politiques au service de l'emploi et de la lutte contre le chômage	44
3.3.1 Réguler l'emploi féminin	44
3.3.2 Augmenter le taux d'emploi	45
3.4 Une dilution des responsabilités politiques et institutionnelles	46
3.4.1 Trois acteurs principaux au niveau du local	46
3.4.2 La territorialisation des politiques de la petite enfance : espace d'adaptation de l'offre de garde pour favoriser l'accès des familles défavorisés	48
IIème Partie : Monographie d'un dispositif d'accès au mode de garde d'enfants	51
1. La genèse de la plate-forme garde d'enfant	53
1.1 Présentation du territoire	53
1.1.1 Un territoire plutôt rural avec une forte dynamique industrielle et démographique	53
1.1.2 Un territoire en tension sur les modes de garde	54
1.2 Le PLIE : initiateur du projet	56
1.2.1 Le PLIE du Forez et ses missions	56
1.2.2 La plate-forme de garde : répondre à un frein à l'emploi	57
1.3 Les modalités partenariales	59
1.3.1 Les partenaires financiers	59
1.3.2 Un partenariat technique complexe à mettre en place	59
1.3.3 Un positionnement des structures petite enfance en retrait	60
2. Entre articulation de l'existant et création de nouvelle place : la recherche de la	62

bonne réponse	
2.1 les objectifs et fonctionnement de la plate-forme	62
2.1.1 les objectifs	63
2.1.2 Orienter vers le mode de garde le plus pertinent	63
2.2 Une orientation qui privilégie l'offre de garde	64
2.2.1 les solutions de garde proposées	64
2.2.2 Une condition nécessaire pour rassurer l'offre : solvabiliser les familles	67
2.2.3 la recherche de la bonne forme d'accueil qui correspond aux caractéristiques des familles	68
2.3 La question de l'accompagnement	70
2.3.1 Un travail d'anticipation la séparation	70
2.3.2 l'accompagnement comme lien entre des acteurs de la petite enfance et de l'insertion	72
2.3.3 une approche critiquée	74
3. De l'expérimentation à la pérennisation : la position des institutions	75
3.1 Bilan et perspectives : la question de la pérennisation	75
3.1.1 Les premiers éléments de bilan	76
3.1.2 la question du besoin : une identification imparfaite	77
3.2 CAF, Conseil Général ou communes : qui prend en charge ?	80
3.2.1 Une contractualisation qui ne permet pas de prendre en compte la question	80
3.2.2 Le Conseil Général comme recours ?	83

IIIème Partie : Vers un déplacement des modes de faire de la petite enfance 86

1. L'inscription dans de nouveaux modes de faire professionnels	87
1.1 Une mobilisation difficile	87
1.1.1 La question de la précarité	88
1.1.2 La primauté du rôle maternel	89
1.2 L'accompagnement à la fonction parentale	91
1.2.1 L'accompagnement à la parentalité comme catégorie d'action	91
1.2.2 Un compromis autour de la parentalité	93
2. La recherche d'une coordination territoriale	96
2.1 Un enjeu de coordination	97
2.2 Approche critique des contrats enfance	98
2.3 Une approche plus transversale et globale du territoire	101
3. Définir le bon niveau d'intervention territoriale	105
3.1 La commune comme acteur central	106
3.2 L'articulation des différentes fonctions	108

Conclusion 112

Annexe 1 : Glossaire	117
Annexe 2: Grille d'entretien	118
Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées	121
Annexe 4 : Carte du territoire	122

Bibliographie 123

INTRODUCTION

Droit opposable à la garde d'enfant, service public de la petite enfance sont des propositions qui faisaient partie des propositions de campagne des derniers candidats à la Présidence de la République. Ainsi le journal les Echos¹ faisait état du projet de création d'un service public de la petite enfance dans le cadre du rapport commandé au Centre d'Analyse Stratégique par le premier ministre Dominique de Villepin. En synthétisant le rapport, le journaliste insistait sur l'insatisfaction des familles, et la possibilité de créer un service public de la petite enfance garantissant un nombre d'heure de garde. Ce droit pourrait être universel ou ciblé vers les plus défavorisés et à la charge des communes ou du conseil général.

Nous retrouvons dans cet article des thèmes, la question de l'accès au mode de garde pour les plus défavorisés, le bon niveau territorial de prise en charge du problème posé, qui ont conduit mon travail de réflexion. Je suis arrivé à me poser ces questions suite à un double constat professionnel. D'une part dans le cadre de l'accompagnement de personne en insertion professionnelle, j'ai pu constater qu'une des difficultés rencontrées pour des femmes en recherche d'emploi était liée à l'absence de mode de garde pour les enfants et que cet obstacle était souvent difficile à lever. D'autre part, le secteur de la petite enfance, professionnels, élus, financeurs, étaient peu interrogés dans ses pratiques et ses modes d'accueil par cette question. Comme si ces deux secteurs construisaient leur référentiel et leurs pratiques professionnelles sans tenir compte de l'autre, comme si la question de la précarité et de l'insertion professionnelle n'interrogeait pas le secteur de la petite enfance.

L'accès au mode de garde pour les familles défavorisées

Cette période de recherche et de rédaction de mémoire me donne l'occasion de travailler sur la question de la garde pour les familles défavorisées. Cet objet de travail conduit à définir de manière plus précise le champ des modes de garde et la notion de familles défavorisées.

Dans le cadre de ce travail, nous nous intéresserons plus particulièrement au mode de garde des enfants de moins de six ans. Les enfants peuvent être confiés à une assistante maternelle

¹ LEFEBVRE Etienne, 29/01/07, « Un rapport défend la création d'un service public de la petite enfance », Les Echos

déclarée, un établissement d'accueil collectif. L'enfant peut être gardé au domicile de ses parents par une personne salariée. A partir d'un certain âge, en dehors des moments de scolarisation, l'enfant peut être accueilli dans des jardins d'enfants, des centres de loisirs, en halte-garderie. Enfin les enfants sont gardés par leurs parents et accueillis de manière informelle par un réseau de solidarité familiale, de voisinage ou par des gardes payées non déclarées.

Si nous ne nous intéresserons pas directement à la scolarisation en école maternelle, il semble important de faire quelques remarques à ce sujet. L'école maternelle reste le mode de garde le plus utilisé par les familles dès l'âge de trois ans². La progression importante de ce mode de garde est liée à la scolarisation des enfants de trois ans et dans une moindre mesure de deux ans. Toutefois depuis 2002, nous assistons à une déscolarisation³ des enfants de deux ans qui n'est pas sans interroger les communes et les structures de garde dans l'offre apportée aux parents comme nous le verrons dans notre développement. Ce mode de garde est largement privilégié par les familles car gratuit sauf pour les frais de cantine et de garderie. La question des classes d'âges supérieures à six ans est en partie solutionnée par la scolarisation obligatoire⁴ et pose d'autres débats et interrogations en terme de question de politique de la jeunesse et de l'éducation et du temps libre.

Pourquoi les familles défavorisées et de qui parlons nous ? La notion de famille en insertion est une approche large qui renvoie à des situations plus ou moins importantes de difficultés. Elle sous entend la notion de précarité et de difficultés professionnelles et sociales. Elle regroupe la notion d'activité et de niveau de vie. Nous pensons plus particulièrement aux familles où la mère, seule ou avec un conjoint, est en situation de recherche d'emploi ou en situation de sous emploi⁵. Nous considérons le sous emploi comme une cause de pauvreté au même titre que le chômage et de manière plus particulière pour les femmes⁶. Nous incluons la question du niveau de vie car comme nous le démontrerons l'accès au mode de garde est

² Selon l'Observatoire national de la petite enfance, sur l'année scolaire 2005-2006, 2,6 millions d'enfants fréquentaient l'enseignement préélémentaire. Observatoire national de la petite enfance, 2006, « L'accueil du jeune enfant en 2005 », CNAF,

³ Centre d'Analyse Stratégique, 2007, « Rapport sur le service public de la petite enfance », s.l., sans éd.

⁴ Les temps périscolaires et extra scolaires posant souvent des questions en terme de garde pour les familles

⁵ Personnes « qui travaillent involontairement moins que la durée normale du travail dans leur activité et qui étaient à la recherche d'un travail supplémentaire ou disponibles pour un tel travail » Définition de l'INSEE dans le cadre des enquêtes emplois

⁶ MARUANI Margaret, 2003, « Les working poor, version française travailleurs pauvres et/ou salarié(e)s pauvres ? », Droit social, Juillet Août, n°7/8

conditionné à la question des ressources. Notre approche est donc bien la prise en compte des plus défavorisés dans les modes de garde dans une approche globale et non ciblée à une catégorie de pauvreté issue du travail ou non.

Ce qui nous interroge est le lien entre la précarité, l'insertion des femmes et la garde d'enfant. Cette question a été soulevée récemment à travers différents rapports⁷. Pour le CERC, « la faiblesse des revenus d'activité représente la principale source de pauvreté des ménages ayant des enfants. La présence d'enfants, et surtout d'enfants en bas âge, rend donc plus difficile l'accès à l'emploi des familles, et augmente ainsi leur risque de pauvreté. Ce phénomène provient avant tout des difficultés pour les parents de concilier vie familiale et vie professionnelle. »⁸

Les modes de garde agiraient comme un facteur d'exclusion. « Tous les dispositifs ne sont pas des vecteurs d'égalité même s'ils ne sont pas discriminatoires dans leurs principes. Par ailleurs les conditions d'accès à certains modes de garde tendent à exclure les familles les plus modestes et donc à inciter les mères les moins qualifiées et les moins rémunérées à sortir du marché du travail. »⁹

Selon les rapports cités, tout revenu d'activité supplémentaire du travail¹⁰ est un moyen de lutter contre la pauvreté. L'activité professionnelle des femmes est donc une source de revenu supplémentaire qui permet de lutter contre la pauvreté. Ces analyses se situent dans une logique d'activation des dépenses sociales afin de rendre la protection sociale plus favorable à l'emploi. Cette logique d'activation¹¹ s'appuie à la fois sur la nécessité d'inciter les personnes à travailler mais aussi de leur apporter des services afin de faciliter l'inclusion sociale et l'intégration du marché du travail. Les services de garde pour les enfants sont ainsi un moyen de favoriser le retour à l'emploi des femmes et prendre en compte les nouvelles formes

⁷MILEWSKI Françoise, 2005, « *Les inégalités entre les femmes et les hommes : les facteurs de précarité* », Paris, La documentation française

HIRSCH Martin, 2005, « *Au possible nous sommes tenus, la nouvelle équation sociale* » Paris, La documentation française,

Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion sociale, 2004, « *Les enfants pauvres en France* », Paris, La documentation française

⁸ CERC Association, 2004, p 77

⁹ MILEWSKI Françoise, 2005, p 118

¹⁰ Le CERC introduit la notion de densité d'emploi d'un ménage qui correspond à une échelle d'emploi d'un ménage qui a son maximum quand les deux conjoints travaillent à temps plein et à son minimum quand les deux sont inactifs ou au chômage. Cette densité est couplé au taux de salaire

¹¹ EUZEBY Chantal, 2007, « *Les conditions de retour à l'emploi des chômeurs et des assistés* », Revue du marché commun et de l'union européenne, Février, n°505

d'emploi. Dans ce cadre les politiques de la petite enfance ne sont plus vues comme une dépense sociale mais au contraire comme un investissement social¹². Dans ce cadre le développement des modes de garde permet à la fois la prévention de l'exclusion et favorise le retour à l'emploi. Le développement des modes de garde « apparaît essentiel aussi bien pour les enfants que pour favoriser l'emploi des femmes et rendre compatible vie familiale et vie professionnelle. Favoriser le travail des femmes correspond à une volonté de ces dernières, mais aussi à un double besoin social : réduire le risque de pauvreté des enfants et augmenter les taux généraux d'emploi. »¹³

Cette vision n'est pas sans remettre en cause le cadre des politiques familiales dans lequel sont construites les politiques de garde de la petite enfance. L'introduction de la question de la pauvreté dans les politiques petite enfance conduit à réinterroger l'objet des politiques familiales dans leur fonction de redistribution opposant une logique universaliste à une logique sociale. La prise en compte de l'inclusion sociale dans la question des modes de garde ne pose plus la famille et la petite enfance comme un isolat relié uniquement à la question de la natalité ou de l'emploi. Elle la repose comme une partie des politiques sociales. La politique petite enfance fait ainsi un retour aux origines comme réponse au risque de désocialisation des familles ouvrières et à la protection de l'enfant et de la mère¹⁴. L'introduction de la pauvreté dans les politiques familiales pose le problème de l'universalité des allocations familiales et de la famille comme un risque social. La question est de savoir si en terme de redistribution, il faut aider toutes les familles quel que soit leur revenu ou des catégories de population définies en fonction d'une spécificité (famille monoparentale par exemple) ou de leur ressource. « Ce point se renouvelle aujourd'hui considérablement dans la mesure où ce ne serait plus tous les enfants qui seraient visés, mais principalement les enfants pauvres. A cet égard les débats fondateurs entre assistance et assurance, redistribution horizontale et redistribution verticale, renaissent ou plutôt reprennent de l'envergure. Jusqu'où cibler les plus pauvres ? »¹⁵

¹² ESPING-ANDERSEN Gosta, 2006, « *Vers un Etat-providence centré sur l'enfant* », Le Monde, 7 novembre 2006

¹³ PALIER Bruno, 2005, « *Vers un Etat d'investissement social, pistes pour une redéfinition de la protection sociale* », Informations sociales, Décembre n°128, p 126

¹⁴ COMMAILLE Jacques, STROBEL Pierre, VILLAC Michel, 2002, « *La politique de la famille* », Paris, La découverte

¹⁵ DAMON Julien, 2007, « *Les politiques familiales en enjeux* », in [PAUGAM Serge (dir) « *Repenser la solidarité* », Paris, PUF, p 257

Une politique familiale prise en compte le travail des femmes et la territorialisation

Nous avons vu que les politiques de garde de la petite enfance illustrent la tension entre une politique familiale universaliste et une politique plus sociale. Le contexte dans lequel s'inscrivent les politiques de garde met en tension les politiques familiales dans leurs fondements et dans leur mode de construction. Les politiques se sont construites sur deux courants principaux. Les familialistes insistent sur la famille comme garant de valeur morale et institution centrale de la société. Les natalistes, moins moralisateurs, attachent une valeur à la famille pour ses fonctions de reproduction. Le courant nataliste va accentuer sur la reprise de la fécondité par le biais d'aide financière aux familles nombreuses, une approche hygiénique de l'enfance et du lien avec la mère. C'est sur ces bases que la politique de la famille va se construire avec les ordonnances de 1945 qui attachent la protection sociale à la sphère productive par le lien salarial. La branche famille centre son objet autour de la famille du type monsieur Gagnepain. La politique familiale « promeut ce groupe, ainsi conçu, en un intérêt public spécifique, articulant ainsi des moyens à une finalité idéalisée sous la forme d'un groupe familial harmonieusement orienté vers les tâches éducatives. »¹⁶ Ce référentiel est remis en cause par la volonté d'émancipation des femmes à partir du milieu des années 60 avec comme conséquence la montée du travail féminin. De son côté la territorialisation des politiques publiques réinterroge l'intervention catégorielle et sectorielle de ces politiques.

Le travail féminin et le surchômage féminin

Si les femmes ont toujours travaillé, c'est surtout à partir du début des années 60 que le travail féminin va se massifier et de manière ininterrompue jusqu'à aujourd'hui. La population active féminine passe de 6,7 millions en 1962, à 9,6 millions en 1982 pour atteindre le nombre de 12,2 millions en 2002¹⁷. Cette généralisation du travail féminin se traduit par des changements dans les normes sociales de l'activité féminine.

Cette croissance se caractérise par un afflux des femmes sur le marché du travail à temps plein malgré une croissance du temps partiel à partir des années 80. La deuxième caractéristique est l'importance du taux d'activité pour les femmes de 25-49 ans, en âge de faire un enfant. En 1962, le taux d'activité des femmes de 25-49 ans est de 41,5%, il passe à

¹⁶ PALIER Bruno, 2005, p 111

¹⁷ MARUANI Margaret, 2000, « *Travail et emploi des femmes* », Paris, La découverte et Syros 2^{ème} éd Paris, La Découverte 2003 p 9

65,2% en 1982 et à 79,8% en 2002.¹⁸ Les trajectoires professionnelles des femmes deviennent de plus en plus continues. Celles-ci s'arrêtent de moins en moins de travailler à la naissance de leur enfant. Ainsi le taux d'activité des femmes de 25-49 ans avec un enfant de moins de 16 ans est de 59,4% en 1975, il passe à 83,8% en 2000. Pour les femmes avec deux enfants, il est de 42,8% en 1975, et de 74, 5% en 2000. Le décrochage se fait à partir du troisième enfant.¹⁹

Nous pouvons avancer des éléments d'explication à cette croissance du travail féminin. D'une part l'accroissement du secteur tertiaire favorise l'emploi féminin. Les emplois et les professions traditionnellement féminins s'y trouvent. D'autre part, les femmes qui arrivent sur le marché de l'emploi ont un niveau d'éducation plus important. Elles aspirent plus à travailler qu'à rester au foyer. Nous constatons une « corrélation entre les taux d'activité des femmes et leur niveau d'instruction »²⁰. Enfin la famille comme institution centrale de la société commence à être remise en cause par « les aspirations à l'autonomie des individus »²¹ et par les revendications d'égalité entre les hommes et les femmes. Les femmes anticipent « sur les incertitudes liées à la croissance de la précarité conjugale, elles sont de plus en plus incitées à conquérir leur autonomie financière. »²² Cette montée du travail féminin est une « rupture sociologique », « dans la France des années 2000, le modèle dominant n'est pas celui du choix (travailler ou famille), il n'est plus celui de l'alternance (travailler - s'arrêter - retravailler) mais celui du cumul ».

Si le chômage touche l'ensemble de la population active, les femmes sont plus particulièrement touchées. En 1975, les femmes au chômage sont au nombre de 509 000 au sens du Bureau International du Travail²³. Elle passe à 888 000 en 1980, et 1 257 000 en 1990²⁴. Paradoxalement l'augmentation du taux d'activité féminin se fait parallèlement à l'augmentation du chômage. Ce dernier n'est donc pas un frein à la reprise d'activité des femmes. Le chômage féminin touche plus particulièrement les ouvrières, les employées et les

¹⁸ MARUANI Margaret, 2003, p 15

¹⁹ *Ibid.* p 16

²⁰ *Ibid.*, p 27

²¹ COMMAILLE Jacques, STROBEL Pierre, VILLAC Michel, 2002, p 31

²² FAGNANI Jeanne, 2000, « *Un travail et des enfants. Petits arbitrages et grands dilemmes* », Paris, Bayard, p 17

²³ Pour être au chômage au sens du BIT, il faut être strictement sans travail, être disponible pour travailler et rechercher effectivement un travail

²⁴ MARUANI Margaret, 2003 p 62

femmes jeunes²⁵. « Le surchômage féminin est incrusté dans le paysage social et inscrit dans les statistiques de l'emploi à la manière d'une constante structurelle »²⁶ En 2003, le taux de chômage féminin est de 10,9% pour 8,7% chez les hommes. Les femmes sont plus particulièrement touchées que les hommes notamment sur la tranche d'âge de 30 à 49 ans, âge de la vie où les femmes sont le plus fécondes²⁷. Sur cette tranche d'âge 81,2% des femmes sont actives mais 71,8% sont en emploi.

La pression du chômage et la difficulté de concilier vie professionnelle et vie familiale poussent les femmes à choisir à travailler à temps partiel notamment dans les faibles qualifications. Il s'installe une inégalité dans l'accès à l'emploi. Pour Margaret MARUANI, « Il y a à la fois plus de femmes qualifiées, accédant à des fonctions et professions traditionnellement masculines, et plus de femmes occupant des postes peu ou pas qualifiés et pour la plupart dans des secteurs très féminisés. La coexistence de ces deux mouvements débouche beaucoup plus sur le constat d'une bipolarisation ». Nous pouvons nous interroger si nous ne retrouvons pas cette dualité dans l'accès au mode de garde.

La territorialisation des politiques

Le territoire a été pendant longtemps la référence des politiques sociales. L'appartenance à la commune, la paroisse permettait d'accéder à des droits et à des aides sociales. La montée du salariat et la création de la sécurité sociale conduit à la déterritorialisation et à la sectorialisation des politiques sociales en instituant des droits liés au travail et à l'identité professionnelle. Avec la décentralisation à partir des années 80 et l'apparition de nouveaux problèmes sociaux, le territoire va reprendre une place centrale dans les politiques sociales. Face à la multi-dimensionnalité des problèmes sociaux (problèmes financiers, cumuls de handicap, processus de disqualification social), « les politiques sectorielles, spécialisées et cloisonnées, ne savent prendre en charge qu'un problème à la fois »²⁸

Le territoire se définit « d'abord comme de la géographie humaine, un ensemble de réseaux et d'interactions sociales, culturelles, économiques et politiques. La politique sociale doit s'appuyer sur cet ensemble de relation et le développer. Il s'agit aussi de repérer les réseaux

²⁵ MARUANI Margaret, 2003.

²⁶ *Ibid.* p 55

²⁷ GODET Michel, SULLEROT Evelyne, 2005, « *la famille, une affaire publique* », Paris, La documentation française

²⁸ PALIER Bruno, 2002, « *L'évolution des cadres de l'intervention sociales en France* », Informations sociales, n° 104, p 34

existants pour en faire les acteurs de changement social »²⁹. Le territoire est vu comme objet et réponse. Le territoire donne « à la fois son cadre, son sens et son organisation » à l'action publique.

Ainsi avec les politiques de la ville, de l'insertion, des logiques transversales et ascendantes co-existent avec des logiques normatives et centralisatrices. Les enjeux et les solutions se localisent. La proximité, le partenariat local, l'approche globale des publics et l'action collective permettent de transcender les logiques verticales et sectorielles. Les relations de type contractuel se substituent petit à petit au principe d'autorité. De nombreux contrats sont passés entre l'Etat et les collectivités territoriales. Toutefois cette place de l'Etat animateur est actuellement remise en question pour un Etat à distance.³⁰

Les politiques familiales portées par les Caisses d'Allocations Familiales ont accompagné cette territorialisation des politiques publiques. A travers leur politique d'action sociale, les Caisses d'Allocations Familiales ont porté l'intérêt des familles au niveau du local en s'appuyant sur les collectivités locales et une politique de contractualisation et de prestation de service. L'acte II de la décentralisation a accentué la prise en charge des exclus et des inactifs par le local. Le risque pour les politiques familiales est de voir l'universalisme de leur politique disparaître au niveau du local au profit du traitement des défavorisés. « Cette politique tend à se cliver progressivement en deux ensembles : une logique universaliste, organisée en des transferts monétaires régulés nationalement, qui viennent solvabiliser les ménages par rapport au contrainte du marché ; des préoccupations d'insertion ou de prise en charge d'individus ou de groupe en difficulté pour lesquels la référence familiale est diluée.»³¹

Dans ce contexte de remise en cause de l'universalité des politiques familiales et de territorialisation, il nous semble intéressant de nous interroger sur les conditions de prise en charge de l'accès au mode de garde pour les plus défavorisés par les acteurs locaux en charge de la question des politiques petite enfance et de l'insertion.

²⁹ PALIER Bruno, 2002, p 36

³⁰ EPSTEIN Renaud, 2005, « Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires », Esprit, Novembre p 96-111

³¹ PALIER Bruno, 2005, p 116

Les conditions d'accès au mode de garde pour les plus défavorisés.

La question de la place des familles en insertion a pendant longtemps occupé une place restreinte dans les politiques de modes de garde. La réglementation donnait la priorité aux familles qui travaillaient. Le coût des modes de garde individuelle pouvait agir comme un repoussoir. La seule solution était la halte-garderie de manière occasionnelle sur des périodes courtes avec souvent des listes d'attentes importantes. Cette question se posait surtout dans le cadre de la politique de la ville avec un angle d'approche centré sur le rôle éducatif et sur l'intégration des parents immigrés³².

La prise en compte des situations d'insertion est surtout apparue au moment de la Loi contre les exclusions³³ dans le cadre du volet prévention, les structures d'accueil devant concourir à la prévention de l'exclusion en facilitant l'accueil des personnes en insertion. Cette question sera relayée d'une part par les objectifs de taux d'emploi et d'activation des dépenses des minima sociaux suite au Traité de Lisbonne³⁴, et d'autre part, avec la thématique des enfants pauvres et de la lutte contre la pauvreté des familles monoparentales.

A partir de 2000 des programmes et des expériences faites au niveau local sont soutenus dans le cadre de la Délégation interministérielle à la ville, du FSE (Fond Social Européen) et de la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité, des P.L.I.E (Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi)³⁵. Ces expériences permettent de mieux connaître la demande des personnes en situation d'insertion. Les caractéristiques des familles en situation de recherche d'emploi ou dans des situations professionnelles de sous emploi et les conséquences de leurs difficultés à accéder à des modes de gardes sont décrites. Nous aurons l'occasion d'y revenir dans le cadre de notre analyse.

Aussi sans faire une évaluation de ces expériences, il nous semble intéressant de nous interroger sur l'élaboration de l'offre locale à cette demande. Comment l'organisation de

³² *Petite enfance et Politique de la Ville*, 1993

³³ Portée par les associations La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions est votée le 29 juillet 1998 sous le gouvernement de Lionel JOSPIN. La loi fait un lien entre la lutte contre les exclusions et les politiques de l'emploi. Elle aborde l'exclusion comme un processus global à travers la question de l'accès au droit fondamentaux, l'urgence sociale, la prévention de l'exclusion

³⁴ Le sommet de Lisbonne en mars 2000 réunit les pays de l'Union Européenne. Les Etats membres se donnent comme objectif de lutter pour l'inclusion sociale et de supprimer la pauvreté d'ici 2010 notamment par une augmentation du taux d'emploi

³⁵ Nous pouvons citer par exemple l'étude de l'Observatoire Régional de la Santé et des Affaires Sociales de Lorraine en Février 2001, les expériences de mode de garde dans le cadre du programme GEPETTO (Garde d'Enfants Pour l'Equilibre du Temps familial, du Temps professionnel et son Organisation) au niveau européen

l'offre de garde et ses modalités de pilotage s'adaptent à l'accueil des enfants de famille en insertion professionnelle ou en situation de sous emploi ? Quelles sont les conditions de construction de ces expériences au niveau local ?

Nous faisons l'hypothèse que malgré les tensions et la segmentation de l'offre de garde, des réponses arrivent à se construire à l'échelle d'un territoire et qu'elles sont vecteurs de changement des pratiques du secteur de la petite enfance. En effet les professionnels de la petite enfance se cloisonnent sur le bien être de l'enfant en intégrant difficilement à leur offre de service les caractéristiques des familles et du territoire. La structuration des modes de garde repose sur une multiplication des compétences (commune, CAF, Conseil Général), des réglementations aux objectifs différents, des niveaux de pilotage (contrat enfance, commission départementale de la petite enfance). Toutefois cette complexité n'empêche pas l'émergence de solutions. A travers des approches plus globales et transversales de développement d'un territoire, dans la recherche de solutions aux questions d'emploi et d'insertion, des acteurs et des dispositifs extérieurs au secteur de la petite enfance interpellent et amènent les acteurs associatifs, institutionnels à penser et à rechercher des nouvelles articulations dans l'offre de garde. De nouveaux partenariats, des modes d'actions sont le fruit de cette négociation.

Méthodologie de travail

Pour réaliser ce travail de recherche nous avons souhaité combiner littérature scientifique et études d'expériences locales. Dans un premier temps nous avons fait un travail de recherche sur les écrits autour de cette question. Nous pouvons noter que la question de l'accès au mode de garde est peu étudiée directement en tant qu'objet de recherche. La thématique est abordée indirectement dans le cadre d'une analyse critique et féministe des politiques de conciliation et dans l'analyse des politiques familiales. Du côté de l'analyse des pratiques des professionnels de la petite enfance, la question est abordée dans la dimension psychanalytique ou psycho-sociale. Toutefois la DREES (Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques) a mis en place une étude sur les modes de garde en 2002 qui permet d'avoir une approche quantifiée par catégorie de revenu des pratiques des familles dans l'utilisation des familles. De plus la CNAF dans le cadre de ses travaux de recherche a favorisé une publication importante sur la thématique de la petite enfance qui permet de trouver des éléments de repère théorique.

Nous avons souhaité réaliser une étude monographique d'une expérimentation dans le cadre d'un territoire. A travers cette expérience, nous avons cherché à comprendre les conditions de fonctionnement du projet, les articulations entre les acteurs, la manière dont sont prises en compte les publics en insertion dans l'offre de garde. Pour enrichir ce travail d'enquête, nous sommes appuyés sur des travaux empiriques réalisés dans le cadre d'étude action ou expérimentation de professionnelles qui ont été publiés.

Plan

Dans un premier temps nous verrons comment les dispositifs de la petite enfance se sont construits et le processus qui conduit à se poser la question de l'accès au mode de garde pour les plus défavorisés. En tension entre familialisme et féminisme les différentes législations de la petite enfance ont segmenté les réponses de garde et rendu plus difficile à des catégories de population leur accès. Malgré un discours de neutralité et de libre choix, les dispositifs de garde se révèlent être inéquitables. A partir de ces constats, nous verrons comment le local construit des réponses à travers une monographie d'un dispositif de garde. Nous identifierons les freins rencontrés par les acteurs du projet et les réponses construites afin d'essayer de construire une typologie des conditions de mise en place. Enfin nous interrogerons cette typologie à travers d'autres expériences et une approche plus générale afin de d'identifier les effets en terme de pratiques des professionnels et d'adaptation des politiques locales dans le cadre de la territorialisation.

1^{ER} PARTIE :

DISPOSITIF « PETITE ENFANCE » ET DIFFICULTES D'ACCES AU MODE DE GARDE

A partir du milieu des années 70 et durant les trente années qui suivent, les différents gouvernements qui se succèdent mettent en place une série de lois et de mesures pour favoriser l'accueil des enfants de moins de 6 ans. Nous pouvons citer le « plan famille » du ministre de la santé, Georgina DUFOIX, en 1985, celui de Michèle BARZACH en 1986, celui d'Hélène DORLHAC en 1991, le « plan pour l'emploi familial » de 1992, le « plan famille » de Simone VEIL en 1994, la création de la PAJE (Prestation d'Accueil du Jeune Enfant) en 2003, et les différents plans « crèche » qui vont former le cadre d'action de l'accueil des enfants de moins de six ans.

Nous pouvons nous interroger si ces différents dispositifs favorisent la garde des enfants des familles modestes. Paradoxalement, les dispositifs contribueraient à rendre difficile l'accès au mode de garde pour ces familles. Le cadre d'action évolue d'une politique centrée sur le développement de l'enfant et la réponse au besoin de la mère vers des politiques de conciliation vie professionnelle/vie familiale dont la valeur affichée est celle du libre choix. Si l'objet reste celui de la garde des enfants de moins de six ans, les réponses vont se moduler pour aller de la garde collective à la garde individuelle. Avec une gestion de la pénurie des modes de garde collectifs et une facilitation pour la garde individuelle, l'accueil de la petite enfance rend difficile l'accès et le maintien sur le marché de l'emploi pour les femmes dans les catégories de revenus les plus faibles. Malgré plusieurs rappels sur l'iniquité des dispositifs, cette inégalité d'accès est prise en compte tardivement dans le cadre des politiques publiques

Partant d'une description des modes de garde développés, à la fois en termes de fonctionnement et de fréquentation, nous nous attarderons sur la façon dont les personnes en situation de précarité s'inscrivent dans ces modes de garde. Ce qui nous amènera à nous interroger sur la pertinence du concept de libre choix et la manière dont il est pris en compte par le législateur aux niveaux national et local. Nous appuierons notre analyse sur les travaux de Jacqueline ANCELIN sur l'histoire de l'action sociale des Caisses d'Allocations

Familiales, de Jeanne FAGNANI sur la conciliation travail et enfants pour les femmes, et de Jane JENSON et Mariette SINEAU sur les politiques de garde, ainsi que l'enquête sur les modes de garde de la DREES de 2002.

1. La construction des dispositifs de garde

Les mesures vont s'articuler autour de deux principes : il s'agit : soit d'aide directe aux familles par le biais de prestations versées, soit d'aide à des structures de garde collective pour l'accueil des enfants de moins de 6 ans. Dans les deux cas, ces aides sont toujours redistribuées par les Caisses d'Allocations Familiales. Même si ces aides ont toujours le même objectif de faciliter la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, nous pourrons nous rendre compte, à travers une présentation du processus de construction de ces dispositifs et une présentation de leurs caractéristiques d'utilisation, que des catégories de population accèdent avec plus de difficulté à ces services.

1.1 La garde collective

Les structures de garde collective regroupent plusieurs types d'établissement : crèche collective, halte-garderie, crèche familiale, multi-accueil, jardin d'enfants.... Les missions de ces structures sont définies par le décret du 1er août 2000 relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de 6 ans. Outre leur fonction d'accueil dans la journée de façon régulière ou occasionnelle, ils veillent à la santé, à la sécurité, au bien-être des enfants qui leurs sont confiés ainsi qu'à leur développement. En 2004, nous comptabilisons 314 000 places d'accueil³⁶. Nous verrons qu'à travers leur mission éducative et une tarification adaptée aux ressources des parents, les établissements collectifs sont des structures adaptées à l'accueil des familles aux faibles ressources. Pourtant une logique professionnelle, axée sur le bien-être des enfants et le manque de place dans les structures, ne permet pas la prise en compte de situation de précarité des familles.

1.1.1 Un rôle éducatif

Après la seconde guerre mondiale, et dans le prolongement du XIX siècle, l'enfant est abordé dans une approche hygiénique et de protection. Le décret du 21 avril 1945 définit le rôle des

³⁶ Source : Drees-Enquête PMI 2004

crèches : « Les crèches ont pour objet de garder pendant la journée, durant le travail de leur mère, les enfants bien portants ayant moins de trois ans accomplis. Ils reçoivent les soins hygiéniques qu'exige leur âge ». Les crèches s'adressent surtout aux familles pauvres dans une approche sanitaire, voire médicale.

Dans les années 60 et 70, la garde collective en crèche connaît un succès important auprès des familles. A la suite de mai 68, les expériences de garde collective se sont multipliées : les « maisons vertes » créées par Françoise DOLTO, les crèches parentales. La place de l'enfant dans les structures collectives devient de plus en plus prégnante. Avec les progrès de la pédiatrie et la psychologie infantile, les approches psychosociologiques se développent même si les médecins continuent à valoriser l'importance de la relation mère-enfant. Des études sur la normalité des enfants en crèches sont réalisées. La logique de prise en charge uniquement sanitaire se transforme progressivement en une approche centrée sur l'éveil, sur la socialisation, grâce aux progrès des connaissances psychologiques et de pédopsychiatrie, le souci du développement psycho affectif harmonieux du jeune enfant s'est généralisé »³⁷. En 1974, la réglementation des crèches est revue. Elle oblige la présence d'une éducatrice de jeune enfant dans les structures de plus de 40 places.

En 2000, un cadre juridique clarifié et actualisé est donné aux structures d'accueil des jeunes enfants avec la parution d'un décret en préparation depuis plus de 15 ans. Il accorde une plus grande place à l'aspect socio-éducatif des modes d'accueil en permettant aux éducateurs de jeunes enfants de diriger certains d'entre eux. C'est d'ailleurs ce débat, autour de l'aspect plus ou moins sanitaire ou socio-éducatif et, par conséquent, autour des places respectives des médecins, puéricultrices, auxiliaires de puériculture et éducateurs de jeunes enfants et autour des taux d'encadrement, qui avait conduit à bloquer la sortie de ce décret pendant si longtemps³⁸.

Ce décret reconnaît officiellement les structures parentales et le multi-accueil. Les structures multi-accueil associent différentes formules d'accueil dans le même équipement. Elles permettent une plus grande souplesse d'adaptation à l'évolution du besoin des parents grâce à un accueil plus facile pour les familles travaillant à temps partiel. Ces structures favorisent le

³⁷ ANCELIN Jacqueline, 1997, « *Action sociale familiale et les caisses d'allocations familiales* », Paris, Association pour l'étude de l'histoire de la sécurité sociale La Documentation française, p 209

³⁸ LEPRINCE Frédérique, 2003, « *L'accueil des jeunes enfants en France* », Rapport pour le Haut Conseil de la population et de la famille, 2003,

développement d'innovations par la combinaison des formes de garde qu'elles permettent. Les établissements sont dans l'obligation de réaliser un projet d'établissement qui définit les besoins du territoire sur lesquels elles fonctionnent. Ce projet est préalable à l'ouverture et à l'accord de la PMI. Enfin, il permet un dépassement des effectifs de 10% de la capacité d'accueil pour faire face aux variations imprévisibles de la demande et permettre l'accueil d'urgence.

Dans son schéma directeur d'action sociale³⁹, la CNAF donne aux établissements d'accueil quatre grands types d'objectifs : premièrement, favoriser l'épanouissement de l'enfant, garantir la qualité des soins qui lui sont apportés et répondre à la demande d'accompagnement des parents ; deuxièmement, favoriser l'égalité homme/femme et donner aux couples la possibilité d'articuler leur vie professionnelle, leur vie sociale et leur vie familiale ; troisièmement, contribuer à la politique de l'emploi ; quatrièmement, prévenir les exclusions et assurer l'accompagnement et l'intégration sociale de l'enfant mais aussi des parents.

Les structures collectives, avec le décret d'Août 2000, deviennent des équipements avec une mission sociale de prévention et éducation. « Ces démarches vont contribuer au débat sur la place des familles dans les institutions en direction de la petite enfance. Elles appellent ainsi à la recherche d'un nouvel équilibre entre professionnels et usagers, entre bénévoles et salariés »⁴⁰ Toutefois les parents ont du mal à trouver une place dans les structures. « Les professionnels se disent le plus souvent débordés par la parole et la demande des parents ; ils se sentent démunis, ne sachant pas si le cadre de l'accueil peut permettre de prendre en compte les inquiétudes familiales et la vie privée »⁴¹

Les référentiels des professionnels, centrés sur le bien être de l'enfant, laissent peu de place à la prise en compte de la problématique sociale des parents. La non prise en compte des parents précaires est accentuée par le manque de place dans les structures collectives.

1.1.2 Politique contractuelle et aide à l'investissement : Créer des places

Les structures collectives se caractérisent par un manque récurrent de place lié à un coût d'investissement trop important pour les gestionnaires. En 1983 le rapport *l'enfant dans la*

³⁹ LEPRINCE Frédérique, 2003

⁴⁰ FENET Francine, 2002, « *Le fabuleux destin des modes d'accueil* », Informations sociales, n°103 p 12

⁴¹ EME Bernard, FRAISSE Laurent, 2005, « *La gouvernance locale de la diversification des modes d'accueil : un nouvel enjeu de cohésion sociale* », Recherches et prévisions, Juin n° 80, p 13

vie : pour une politique de la petite enfance rédigé par Nicole BOULAYA et Bernadette ROUSSILLE constate la pénurie des modes de garde. « En tout état de cause, la petite enfance reste l'affaire privée de la famille : à elle de se débrouiller pour trouver un système d'accueil, à elle de le payer avec ou sans aide de la collectivité ». Il propose d'augmenter substantiellement le nombre de places de crèche, « seul moyen de rééquilibrer nos modes de garde et d'élargir les possibilités de choix des parents ».

Des actions ont été mises en place pour favoriser le développement des structures d'accueil collectives. Pendant toute la décennie 70, les plans quinquennaux vont prévoir la création de crèches. Un premier programme a été lancé en 1970 : « 100 millions crèches ». Il s'agit d'inciter à la création de crèches par les départements, les municipalités, les hôpitaux sans toutefois fixer des objectifs à atteindre et avec des écarts entre les prévisions et les réalisations.⁴² En 1979 la réglementation des haltes-garderies est révisée avec l'autorisation d'accueillir les enfants des mères qui travaillent à temps partiel et l'âge d'accueil des enfants repoussé à 6 ans. En 1981, l'accueil du jeune enfant devient une priorité. Le ministre de la santé et de la sécurité sociale, Jacques BARROT, écrit : « les caisses doivent privilégier le financement d'équipements et services de voisinage qui répondent de manière particulièrement adaptée aux besoins des familles et qui contribuent à l'épanouissement des enfants. »⁴³

Le 14 juin 1983, en accord avec Georgina DUFOIX, secrétaire d'Etat chargé de la famille, le conseil d'administration de la CNAF met en place les « contrats crèches » qui permettent le développement de places d'accueil dans les communes par des incitations financières. En 1988, un bilan donne des résultats mitigés : 22 000 places pour un projet de 100 000⁴⁴. Les « contrats crèches » sont remplacés par les « contrats enfance ». Par une prise en charge financière incitative (+ 50% des dépenses de fonctionnement éligibles), les « contrats enfance » favorisent la diversification de l'offre et la création de places. Les contrats vont connaître un essor considérable. Au moment du plan famille de 1994, défendu par la ministre de la santé, madame Simone VEIL, le nombre de places de crèche est de 192 300⁴⁵. Le plan famille de 94 prévoit de consacrer 3 milliards de francs supplémentaires en 5 ans au

⁴² ANCELIN Jacqueline, 1997, p 274- 277

⁴³ Lettre du 20 février 1981 du Ministre de la santé et de la sécurité sociale au Président de la Caisse Nationale d'Allocations Familiales.

⁴⁴ ANCELIN Jacqueline, 1997, p 326

⁴⁵ LEPRINCE Frédérique, 2003,

développement des modes d'accueil. En définitive, seuls 2,5 milliards de francs seront dépensés.

En 2000, lors de la conférence de la famille, un fond d'investissement pour la petite enfance est créé. Il est financé sur les excédents de la branche famille lors de la loi de financement de la Sécurité Sociale de 2001. Ce plan doit permettre l'accueil de 30 000 enfants. D'un montant d'1,5 milliard de francs⁴⁶, il est très rapidement consommé, avec un engagement de création de plus de 19 000 places⁴⁷. Quatre autres fonds vont être mis en place en 2002, 2003, 2005 et 2006.

Parallèlement, les Caisses d'Allocations Familiales révisent leur mode de financement des prestations. L'objectif est d'adopter un cadre juridique modernisé favorisant la qualité et la souplesse de l'accueil collectif. Le calcul de la prestation de service doit « favoriser le développement des équipements collectifs dans les territoires où résident essentiellement des familles ayants des bas niveaux de revenus »⁴⁸. Les Caisses d'Allocations Familiales ont déjà commencé à mettre en place une politique prenant en compte les ressources des familles. Ainsi les crèches bénéficiaires d'un « contrat enfance » doivent mettre en place un barème de participations familiales prenant en compte les ressources des familles. Toutefois les haltes-garderies sont exclues de ce barème alors que ces structures sont souvent implantées dans des quartiers en difficulté. Elles accueillent souvent des enfants dont la maman travaille à temps partiel.

Désormais, la prestation de service inclut les participations financières des familles et couvre 66 % d'un prix de revient. En contrepartie, les gestionnaires appliquent un barème de participations financières des familles défini au plan national et permettant leur accès aux crèches, quels que soient leurs revenus. Cette réforme permet aux gestionnaires et aux communes qui accueillent un nombre important de familles en difficulté de ne plus voir peser intégralement sur eux le poids de la faible participation financière des familles. En 2002, les prestations de service pour les crèches et haltes-garderies sont unifiées dans la prestation de service unique.

⁴⁶ LEPRINCE Frédérique, 2003 p 19

⁴⁷ Rapport de l'Assemblée nationale n°3345

⁴⁸ Rapport parlementaire de l'assemblée Nationale n°1876

Malgré une part substantielle des dépenses de fonctionnement prises en charge par les prestations contractuelles de la CAF et les aides à l'investissement, le coût élevé pour la collectivité explique cette difficulté à créer des places. Les modes d'accueil collectif sont présentés comme trop chers pour la collectivité notamment si on fait le rapport entre le coût pour la collectivité (14.39%) et le pourcentage d'enfants gardés (8.9%). Cette « non proportionnalité » s'explique sans doute par le coût plus important de ce mode d'accueil en raison de la qualification et de la rémunération du personnel qui y est employé ; cela s'explique aussi par le plus faible apport des familles que dans les autres modes d'accueil, du fait même du barème qui en facilite l'accès aux faibles revenus. »⁴⁹

1.1.3 Les caractéristiques des bénéficiaires fréquentant les établissements

En 2005, 317 000 enfants ont été accueillis en structures collectives⁵⁰. Selon une étude réalisée par la DREES en 2002, 10% des jeunes enfants de 4 mois à moins de 3 ans sont, pendant la semaine, principalement accueillis en crèche collective. Les structures collectives sont les plus sollicitées par les français. L'enquête 2005 du CREDOC sur les conditions de vie et les aspirations des français montre que 40% des bénéficiaires de la Prestation d'Accueil du Jeune Enfant⁵¹ (PAJE) préféreraient le développement des services d'accueil collectif. Toutefois les modes de garde collective restent les moins pratiques notamment du fait de l'inadaptation des horaires. Mais ils sont considérés comme les plus bénéfiques pour l'enfant et les moins coûteux.⁵²

La participation étant proportionnelle au revenu des familles et au nombre d'enfants, les structures d'accueil collectif restent les moins coûteuses pour les familles. Lorsque les revenus des ménages sont inférieurs à deux SMIC, le recours à un établissement d'accueil est le moins cher des modes de garde⁵³. Ainsi les familles situées dans les deux premiers quintiles des revenus utilisent plus facilement la crèche comme mode de garde. La raison évoquée pour

⁴⁹ HERMANGE Marie-Thérèse, 2003, « *Rapport du groupe de travail, prestation d'accueil du jeune enfant* », Paris, La documentation française, p 145

⁵⁰ Source : Observatoire National de la petite enfance

⁵¹ PAJE : Prestation unique globale qui se substitue à cinq prestations préexistantes destinées à aider les parents à couvrir les frais liés à la naissance et à la garde de leur enfant. Elle se constitue d'une allocation de base composée d'une prime de naissance et d'une allocation de base versée sous condition de ressources, mensuellement jusqu'au trois ans de l'enfant. Elle se complètent d'autres prestations en fonction du choix de mode de garde de la famille soit un complément de libre choix d'activité si un parent cesse son activité pour garder son enfant soit un complément de mode de garde pour les parents qui choisissent de travailler.

⁵² PARIS Hélène, 2007, « *les attentes des français vis-à-vis des modes de garde pour les jeunes enfants* », Recherche et prévisions, Mars, n°87,

⁵³ Source : Observatoire National de la petite enfance

utiliser ce mode de garde est avant tout financière alors que pour les niveaux de revenus supérieurs, les raisons sont des choix éducatifs sans prise en compte du faible coût⁵⁴. Si le coût est un facteur d'influence, d'autres éléments interviennent dans le choix d'un mode de garde collective. Le premier est celui du rang de l'enfant. Les enfants de rang 1 sont plus gardés en structure collective. Mais surtout le lieu d'habitation des parents intervient comme facteur de choix.

Il existe une grande disparité de l'implantation au niveau géographique des structures collectives. Ainsi le nombre de places pour 100 enfants de moins de 3 ans peut varier de 2 à 29 selon les départements pour une moyenne nationale de 11 places. Cette dispersion est notamment le fait d'une dizaine de départements urbains dont le niveau d'équipement est beaucoup plus élevé qu'ailleurs. Ainsi les régions de l'Ile de France, Rhône-Alpes et Provence Alpes Côte d'Azur se retrouvent les mieux dotées⁵⁵. Alors que les crèches sont le service le plus accessible pour les familles les plus modestes, elles sont beaucoup plus répandue dans des communes urbaines de plus de 30 000 habitants au potentiel fiscal plus élevé et avec des habitants en moyenne plus riches. Ainsi cette disparité géographique est un des éléments d'explication au fait que le recours au mode de garde collectif connaît un taux de variation croissant avec le niveau de vie des familles⁵⁶.

Une analyse de la répartition des possibilités d'accueil de la petite enfance sur le territoire fait apparaître une complémentarité dans la répartition géographique des formes de garde⁵⁷. Ainsi les départements faiblement pourvus en équipements collectifs connaissent une présence plus importante d'autres modes de garde comme les assistantes maternelles. Il faut alors nous interroger sur la capacité de cette autre modalité d'accueil à prendre en compte des familles avec de faibles revenus.

1.2 Les aides directes à la famille

La question de la garde est restée pendant longtemps une question privée et centrée sur une

⁵⁴ BLANPAIN Nathalie, 2006, « Garder et faire garder son enfant », Données sociales, INSEE Mai, p 77-83

⁵⁵ BAILLEAU Guillaume, 2007, « L'accueil collectif et en crèche familiale des enfants de moins de 6 ans en 2005 », Etudes et Résultats, DREES, Janvier n°548

⁵⁶ MAHIEU Ronan, 2005, « Les modes d'accueil des enfants de moins de trois ans : effets d'offre et de demande », Recherche et prévisions, Décembre, n° 82

⁵⁷ Centre d'Analyse Stratégique, 2007

relation individuelle avec une nourrice⁵⁸. Les enfants étaient gardés par une nourrice au domicile des parents ou emmenés à la campagne. Dans cette continuité, le législateur va privilégier la garde individuelle à travers deux prestations versées par les caisses d'allocations familiales. La première va favoriser l'utilisation d'une assistante maternelle, la deuxième l'embauche d'une personne au domicile des parents des enfants gardés. Dans ces aides aux familles nous incluons les aides pour favoriser la garde directement par un des parents. Les aides vont consister soit en des primes et exonérations de charge pour la création d'emplois d'assistante maternelle ou de garde à domicile, soit en une incitation à se retirer du marché du travail pour garder ces enfants. Ce système de solvabilisation s'accompagnant de déduction fiscale semble s'adresser aux familles en capacité de payer des impôts et non aux bas revenus.

1.2.1 *Les aides individuelles*

1.2.1.1 Les assistantes maternelles

Avec la loi du 17 mai 1977, les nourrices deviennent des assistantes maternelles avec des droits et des obligations notamment en matière d'accueil et d'éducation. Elles doivent « concourir à l'éveil intellectuel et affectif et à l'éducation du mineur » Elles sont agréées par la Protection Maternelle Infantile. Il s'agit d'une « révolution »⁵⁹ pour la protection de l'enfance. En effet le législateur reconnaît que s'occuper des enfants des autres exige des compétences professionnelles adéquates. La réforme du statut des assistantes maternelles s'accompagne d'une réforme du financement de leurs services. Les Caisses d'Allocations Familiales mettent en place en 1980 une prestation spéciale pour les assistantes maternelles (PSAM) pour compenser les cotisations des parents qui déclarent les assistantes maternelles à l'Urssaf. Cette aide ne rencontre pas un grand succès.

Il faut attendre la loi du 6 juillet 1990, avec le « plan famille » du gouvernement de Michel ROCARD, pour transformer cette aide en prestation légale avec l'AFEAMA. (Aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée). Elle sera réformée en 1992 et en 1994. Il s'agit d'une aide sans condition de ressources, pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée pour la garde d'un enfant de moins de 6 ans. Elle prend en charge les cotisations sociales employeur. Un complément d'AFEAMA vient prendre en charge une

⁵⁸ FENET Francine, LEPRINCE Frédérique, PERIER Liliane, 2001, « *Les modes d'accueil des jeunes enfants* », Actualités Sociales Hebdomadaires, Septembre

⁵⁹ JENSON Jane, SINEAU Mariette, 1998, « *Qui doit garder le jeune enfant ? Modes d'accueil et travail des mères dans l'Europe en crise* », Paris, LGDJ

partie du salaire versé⁶⁰. Les employeurs bénéficient de réductions d'impôts.

Pour accompagner la création de cette prestation, la loi revalorise le statut des assistantes maternelles notamment par une meilleure rémunération. Dans le cadre de l'agrément, le Conseil général a l'obligation de mettre en place une formation initiale de 60 heures. Les conditions d'agrément sont facilitées, n'ayant « aucun critère relatif à la qualité du service ni de référence à l'éveil de l'enfant »⁶¹. En juin 2005, le statut des assistantes maternelles est réformé avec la loi relative aux assistants maternels et familiaux. Les conditions d'accès, les règles de leur formation (passée de 60 à 120 heures), de leur suivi, de leur contrôle et de leur accompagnement sont révisées. Parallèlement, une convention collective est négociée entre les syndicats et la Fédération Nationale des Particuliers Employeurs et agréée par l'Etat.

1.2.1.2 La garde au domicile de la famille

La loi du 29 janvier 1986 crée l'AGED (allocation pour garde d'enfant à domicile). Il s'agit d'une aide financière (prise en charge des cotisations sociales et d'une déductibilité fiscale) sans condition de ressources, pour l'emploi d'une personne à domicile pour la garde d'enfant de moins de trois ans⁶². Les avantages financiers seront modifiés à la hausse ou la baisse selon les gouvernements au pouvoir.

Pour les familles, dont les enfants sont nés à partir du 1^{er} janvier 2004, ces deux prestations sont regroupées en une seule dans le cadre de la Prestation d'Accueil du Jeune Enfant. La mesure favorise la diminution des coûts pour le recours à une assistante maternelle en augmentant les montants de prise en charge. Il avantage les familles à revenus modestes et moyens⁶³.

1.2.1.3 Caractéristiques des bénéficiaires

⁶⁰ Pour un enfant de moins de 3 ans le montant de l'aide varie de 140, 86 euros pour une famille avec des revenus imposables 2005 supérieurs à 19 029 euros à 214,97 euros pour des familles avec des revenus imposables à 13 839 euros. La caisse d'allocation familiale peut prendre jusqu'à 85% du salaire de l'assistante maternelle. (Source CAF)

⁶¹ MATH Alain, RENAUDAT Evelyne, 1997, « Développer l'accueil des enfants ou créer de l'emploi », Recherches et prévisions n°49,

⁶² Pour un enfant de moins de 3 ans, l'allocation est de 75% des cotisations dues à l'URSSAF dans la limite de 1 659 euros par trimestre pour les familles avec des ressources inférieures à 37 241 euros. Pour les ressources supérieures à ce montant, la limite est de 1 106 euros par trimestre. De plus les familles bénéficient d'une déduction d'impôts de 50% de dépenses supportées dans la limite d'un plafond qui varie selon les lois fiscales.

⁶³ FAGNANI Jeanne, 2006, « *Activité des mères et accueil de la petite enfance : enjeux sociaux, arbitrages politiques* » in [« *Familles et petite enfance, mutations des savoirs et des pratiques* », érés, Ramonville Saint Agne

Il nous est possible, à travers une étude de la DREES⁶⁴ et l'Observatoire National de la Petite Enfance, d'avoir une vision des utilisateurs de ces modes de garde. Le nombre d'assistantes maternelles agréées est de 392 000 soit un nombre de places de 660 000. Fin 2000, plus de 600 000 familles étaient bénéficiaires d'une de ces prestations⁶⁵. Fin 2005, le nombre de bénéficiaires est de 718 000⁶⁶.

L'étude de la DREES fait apparaître que le revenu des familles est un facteur de différenciation des différents types de prestations de garde d'enfant. 50% des enfants bénéficiaires de l'AFEAMA vivent dans des familles ayant un revenu par unité de consommation de 10 800 euros contre 20 100 Euros pour l'AGED. Si nous analysons les enfants de moins de 6 ans bénéficiaires de prestations, par rapport à la répartition de l'ensemble de la population par décile de revenu, nous constatons que 47 % des enfants de moins de 6 ans couverts par l'AGED se situent dans le dernier décile de revenu, représentant le niveau de vie le plus élevé contre 10% de l'ensemble des enfants. Les bénéficiaires de l'AFEAMA appartiennent quant à eux plus souvent aux 50 % d'enfants ayant les revenus les plus élevés. Ils sont surreprésentés du décile D7 à D9. Seul 17% des enfants de moins de 6 ans vivant dans une famille monoparentale bénéficient d'une prestation de garde d'enfant contre 2/3 pour ceux dont les parents vivent en couple. Cela peut s'expliquer pour l'auteur par un plus faible niveau de vie et le rôle de l'API (Allocation Parent Isolé) « constitue de fait une quatrième forme d'aide à la garde d'enfant pour les familles à faible revenu ».

Toutefois les ressources ne sont pas le seul déterminant du choix de mode de garde : la situation géographique ainsi que le nombre d'enfants interviennent. Ainsi l'AFEAMA concerne de manière plus importante les familles résidant en milieu rural. Comme nous l'avons mentionné dans la partie précédente, une hypothèse d'explication peut être le nombre plus faible de structures collectives en milieu rural. Quand le nombre d'enfants augmente, la famille va devenir utilisatrice de l'AGED ou faire le choix de retrait de l'activité à travers l'APE (Allocation Parentale d'Education). Le niveau de ressources servira de moyen d'arbitrage entre les deux prestations.

⁶⁴ DANIEL Audrey, 2003, « *Les bénéficiaires de l'APE, de l'AGED et l'AFEAMA* », Etudes et Résultats, DREES Février N° 217

⁶⁵ Sources : CNAF, échantillon national des allocataires 2000 ; CNAF, bénéficiaires de prestations légales 2000.

⁶⁶ Source : Observatoire National de la Petite Enfance CNAF-Fileas 2005

1.2.2 *L'allocation parentale d'éducation. (APE)*⁶⁷

Début 1985, le « plan famille » de Georgina DUFOIX crée le premier congé parental rémunéré. Il a pour objectif de compenser la perte de salaire liée à l'interruption de l'activité professionnelle pour la naissance d'un troisième enfant, à condition d'avoir travaillé deux ans dans les trente derniers mois et avec une durée de 2 ans. Il sera revu successivement en 1986 par la ministre de la santé et de la famille, Michèle BARZACH, et en 1994 par la Ministre d'Etat des affaires sociales, de la santé et de la ville, Simone VEIL. Il s'agit à chaque fois d'assouplir les conditions d'accès en diminuant les contraintes en lien avec l'activité professionnelle. A partir de 2004, il disparaît progressivement au profit de la PAJE.

Avec la réforme de 1994, l'APE connaît un énorme succès. Entre 1994 et 1998 elle touche 330 000 mères de deux enfants. En 2000, il s'agit de 487 500 familles concernées. L'APE conduit au retrait de l'activité professionnelle des mères. Ainsi 68 % des enfants bénéficiaires de l'APE n'ont que leur père qui travaille (contre 38 % en population générale). En terme de ressources, 50% des enfants bénéficiaires de l'APE vivent dans des familles ayant un revenu net par unité de consommation inférieure à 6 900 euros. En revanche le niveau de vie est plus élevé pour les bénéficiaires d'une APE à temps partiel. La moitié des enfants bénéficiaires de l'APE présente un niveau de vie inférieur à 9 200 € et 10 900 € respectivement pour les personnes ayant une quotité de temps partiel inférieure à 50 % et comprise entre 50 et 80 %. Les enfants de moins de 6 ans bénéficiaires de l'APE sont surreprésentés du deuxième au sixième décile.

L'APE va avoir un impact important sur le taux d'activité des mères de deux enfants. Il diminue de 15 points entre 1994 et 1997 en passant de 70% à 55%. L'APE inciterait au minimum 120 000 femmes à se retirer du marché du travail chaque année⁶⁸. Nous pouvons nous poser la question des éléments qui favorisent ce retrait de l'emploi ? Plusieurs études pointent de manière évidente l'arbitrage fait entre le revenu d'activité et l'allocation. L'APE toucherait ainsi plus particulièrement les mères jeunes et peu qualifiées ainsi que les catégories socioprofessionnelles d'ouvrières et d'employées. Toutefois d'autres éléments dans

⁶⁷ APE : concerne les familles avec au moins deux enfants dont l'un à moins trois ans et dont une personne s'arrête de travailler à temps complet et à condition d'avoir travaillé au moins deux ans au cours des 5 ans (ou 10 ans pour un troisième enfant). En 2006 l'allocation est de 521, 85 euros pour un arrêt total d'activité à 260,94 euros pour une durée de travail comprise entre 50 et 80%.

⁶⁸ ALGAVA Elisabeth, BRESSE Sophie, 2005, « *Les bénéficiaires de l'Allocation Parentale d'Activité, trajectoires d'activité et retour à l'emploi* », Etudes et Résultats, DREES, Mai, N° 399

le choix de se retirer sont mis en avant : « le statut de l'emploi, la flexibilité des horaires, le caractère privé ou public du secteur d'activité, et l'ancienneté jouent un rôle tout à fait déterminant. La dégradation de l'emploi et les mauvaises conditions de travail ont aussi contribué au succès inattendu de la prestation »⁶⁹.

Si les différents gouvernements ont mis en place une politique de mode de garde diversifiée, nous pouvons voir que leur mode d'utilisation n'est pas le même selon les familles. Leur accès se différencie selon les revenus, le lieu d'habitation, le nombre d'enfants, les catégories socioprofessionnelles. Ainsi les familles avec les niveaux de revenus les plus bas semblent avoir plus de difficultés que d'autres à accéder aux modes de garde individuels et collectifs. Nous pouvons alors nous interroger sur ce qui fait que ces familles ont un accès plus difficile à ces modes de garde et quelles solutions elles construisent pour concilier emploi et enfants ?

2. les caractéristiques du recours au mode de garde pour les familles en difficulté

Le niveau de revenu des familles et le nombre d'enfants influencent le recours au mode de garde. Les familles avec les revenus les plus modestes sont celles qui sont sous représentées dans les modes de gardes collectifs et individuels et surreprésentées dans la garde par un ou les parents. « Parmi les très modestes et les modestes, plus d'un enfant sur deux sont gardés par l'un de ses parents, que ce dernier bénéficie ou non de l'APE. (...) Les modes de garde payants (assistantes maternelles et crèches exclusivement) sont utilisés dans un nombre de cas plus limité. »⁷⁰. Pourtant, afin d'augmenter leur revenu et de sortir de situation précaire, ces familles ont besoin que la mère travaille⁷¹. La question se pose alors de savoir ce qui freine l'accès à ces types de garde et les solutions mises en place par ces familles. La demande de garde se caractérise par un besoin de garde immédiat, souvent aléatoire en termes de durée et

⁶⁹ MARC Céline, 2004, « *L'influence des conditions d'emploi sur le recours à l'APE* », Recherche et prévisions, mars, N° 75, p 37

⁷⁰ LEGENDRE François et al., 2004, « *Les aides publiques à la garde des jeunes enfants* », Recherches et Prévisions, Mars n°75, p 10,

⁷¹ Nous citons la mère car d'après l'enquête Drees sur les modes de garde des enfants de moins de 7 ans, soit un échantillon de 3 343 ménages, le taux d'emploi des pères est pour l'ensemble de la population enquêtée de 90% contre 71% pour le 1^{er} quintile et un taux de chômage de 14%. Un tiers des ménages du premier quintile est sans emploi. Il faut noter une surreprésentation des familles monoparentales de ce quintile des familles les plus modestes avec un taux de 24% contre 10% pour l'ensemble de l'échantillon.

de planification, correspondant au fruit d'une recherche d'emploi : mission d'intérim, stage, contrat à durée déterminée, à temps partiel, avec des horaires atypiques ou éclatés sur la journée. Nous verrons que le mode de réponse est plus souvent la famille, le réseau, la garde collective intervenant alors de manière occasionnelle ou transitoire, renforçant alors la précarité et les difficultés de trouver un emploi stable pour les personnes.

Dans le cadre de cette partie, nous appuierons notre démonstration sur des études de terrain qualitatives⁷² auprès de femmes et de professionnelles, faites dans le cadre de commande soit de la Délégation Interministérielle à la Ville en 2001 et 2002, soit de la Délégation au Droit des femmes pour étudier le besoin des femmes en insertion en termes de mode de garde. Nous enrichirons ces études de travaux de recherche, notamment de l'enquête Drees sur les modes de gardes des enfants de moins de 7 ans réalisée en 2002. Nous constaterons qu'il y a un décalage entre les modalités d'accueil des enfants et les besoins de garde dont les contours sont liés aux formes d'emploi. Nous verrons ensuite quels sont les modes d'accueil utilisés et les difficultés rencontrées.

2.1 Décalage entre les formes de la demande et l'offre de garde

Nous avons vu que l'offre de garde est en tension par un manque de places, se caractérisant par des inégalités territoriales et des inégalités sociales d'accès au service. Cette tension se traduit notamment par un décalage de l'offre avec les nouvelles formes d'emploi. Si ce décalage concerne l'ensemble des familles actives, il touche plus particulièrement les familles les plus modestes et les plus précaires et accentue leurs difficultés à trouver ou à se maintenir dans l'emploi. Pour ces familles, il se caractérise par des questions de temporalité, de coût et de rapport aux institutions.

2.1.1 Les modalités temporelles

La question du temps est liée à deux aspects : les nouvelles organisations du travail conduisent à un nouveau rapport au temps ; de plus, les personnes en situation de précarité ont des rapports aux temps différents.

⁷² Observatoire Régional de la Santé et des affaires sociales en Lorraine, 2001, « Modes d'accueil de la petite enfance dans les quartiers politiques de la ville, enjeux et perspectives, 37 p, Le Furet, 2002, « Insertion professionnelle des femmes et vie familiale », 105p www.lefuret.org
Centre d'information féminin et familiale de la Drôme, 20003, Diagnostic pour la prise en compte des problèmes de garde d'enfants lors de l'accès à l'emploi sur le bassin d'emploi valentinois 81p

2.1.1.1 Lié aux formes d'emploi

Depuis 20 ans, le marché de l'emploi s'est dérégulé. Les nouvelles formes d'emploi touchent plus particulièrement certaines catégories de femmes. Marginales avant 1984, les formes d'emploi précaire se sont développées. En 1985, les emplois précaires sont évalués à 752 000, en 1998 les données sont de 1 978 000, pour passer à 2 851 000 en 2003 soit 12% des emplois⁷³. Ces emplois répondent à la fois aux exigences de flexibilité d'un appareil productif et à des politiques de gestion du chômage (18% de ces emplois correspondent à des contrats aidés du type CES, CIE,...). La précarité affecte plus particulièrement les employés et les ouvriers non qualifiés. Les femmes sont particulièrement touchées par cette précarisation, notamment dans le commerce et les services directs aux particuliers⁷⁴. Cette précarité est renforcée par le temps partiel.

En 1975, 16,3% de femmes en situation d'emploi occupaient un emploi à temps partiel ; en 1982 elles sont 18,9%, en 1989 23,7% et en 1993, 26,3%⁷⁵. Le temps partiel touche plus particulièrement les employées et les ouvrières. En 2003, une femme sur trois travaille à temps partiel. Le temps partiel est souvent perçu comme un moyen pour les femmes de garder leur enfant. Il est alors nécessaire de se poser la question de savoir s'il est imposé par l'employeur à l'embauche ou en cours de contrat, ou s'il est demandé par la salariée. A partir d'études de la DARES basées sur l'enquête emploi du temps de l'INSEE de 1998, nous pouvons dire que « le temps partiel est décidé par l'employeur à l'embauche. Le temps partiel choisi pour s'occuper des enfants reste minoritaire »⁷⁶ et il est en fonction du niveau de vie. Ainsi à partir de l'enquête de la DREES sur les modes de garde des enfants de moins de 7 ans, « le temps partiel subi concerne 39 % des mères de milieu modeste (quintile 1 et 2), contre 26 % des mères du troisième quintile de niveau de vie, 12 % de celles du quatrième, et seulement 2 % des mères les plus aisées »⁷⁷. Ainsi, « moins le niveau de vie des ménages est élevé, moins les mères peuvent utiliser le travail à temps partiel comme un moyen de concilier leur vie familiale et professionnelle »⁷⁸.

Le temps partiel se concentre massivement dans les emplois du commerce, la restauration, les services aux particuliers, et aux entreprises. Ils concernent des emplois d'ouvrières et

⁷³ Source Enquête emploi de l'INSEE 2002

⁷⁴ BIHR Alain, PFEFFERKORN Roland, 1999, « *Déchiffrer les inégalités* », Paris, Syros

⁷⁵ Source INSEE Enquête emploi 2002

⁷⁶ MARUANI Margaret, 2003 p 91

⁷⁷ BRESSE Sophie, 2006, p 4

⁷⁸ BRESSE Sophie, 2006 p 5

d'employées non qualifiées (vendeuse, caissières, femmes de ménage, ouvrières de nettoyage, assistantes maternelles). Or, aujourd'hui, les femmes en recherche d'emploi et sans qualification se positionnent sur ce type d'emploi. Les horaires sont souvent alternés, discontinus, sur des temps courts, fluctuant en fonction des exigences de l'employeur. Le temps partiel s'y caractérise par des horaires flexibles, fractionnés, atypiques, irréguliers⁷⁹.

Ces caractéristiques d'emploi constituent une demande atypique pour les structures de garde. Les structures de garde se sont construites pour répondre à des formes classiques d'emploi correspondant souvent à des emplois à temps plein. Malgré l'application de la Prestation de Service Unique, le fonctionnement et l'organisation des structures d'accueil permettent difficilement de prendre en compte ce type de demande⁸⁰.

2.1.1.2 Lié aux caractéristiques des populations

Les professionnels qui accompagnent les personnes notent que la garde des enfants demande une anticipation, une organisation et une planification du temps qui sont souvent difficiles et peu fiables pour des personnes en insertion sociale et professionnelle. Les personnes vivent dans le court terme, l'urgence et l'immédiateté. Or, s'inscrire en crèche demande d'avoir de l'information sur les modes de garde, de trouver le bon interlocuteur, de s'inscrire sur une liste d'attente, de répondre immédiatement aux exigences administratives en cas de place qui se libère. Il est donc nécessaire d'anticiper sa reprise d'emploi. Or, le retour à l'emploi se fait souvent, d'après les interviews, de manière contrainte, c'est-à-dire charge financière du ménage trop lourde, ou difficulté, ou rupture sociale qui ne permettent plus de rester à la maison. Les femmes se retrouvent dans des situations contraintes qui rendent leur trajectoire professionnelle discontinue et précaire. La situation professionnelle s'adapte à leur enfant notamment pour des familles monoparentales ayant des bas niveaux de qualification. Ce temps est d'autant plus important à organiser que l'on se trouve dans le cadre d'horaires à temps partiel ou atypiques qui semblent être, au démarrage, un bon compromis à la conciliation.

Si le temps d'inscription dans les structures collectives ne permet pas une reprise d'activité dans l'urgence, la gestion de l'urgence est d'autant plus vivement ressentie que la séparation

⁷⁹ FAGNANI Jeanne, 2000

⁸⁰ MARTIN Claude et al., 2003, « *Petite enfance et horaires atypiques, analyse de quatre sites expérimentaux* », Dossiers d'études, CNAF, Octobre n°73

avec l'enfant demande pour ces mamans une forte mobilisation psychoaffective. Ce moment demande d'avoir du temps de préparation matérielle et affective d'autant plus important qu'il est associé à un sentiment de disqualification.

Si les femmes arrivent à faire garder leurs enfants, l'articulation du temps de travail et du temps familial est vécue comme stressante, source de refus d'horaires de travail auprès de l'employeur, demandant une organisation précaire avec le conjoint et la famille pour couvrir les décalages ou les retards. Afin que les horaires de garde ne soient pas un frein, la personne en insertion doit être capable de mettre en place de véritables stratégies de garde.

2.1.2 La question du coût

Selon le mode de garde, son coût peut être une difficulté. La tarification dans les structures collectives est soumise à un barème⁸¹ qui prend en compte les ressources des familles et la présence d'enfants. Les assistantes maternelles sont difficilement accessibles pour ces familles. Les frais afférents restent importants malgré l'octroi de l'AFEAMA, et la réduction d'impôts n'a pas de sens pour des familles parfois non imposables. De plus, les assistantes maternelles refusent fréquemment de garder les enfants à temps partiel. Enfin selon les stratégies mises en place et le nombre d'enfants à garder, il peut se rajouter des coûts supplémentaires qui très vite vont peser sur le revenu des familles.

Ainsi les familles vont très vite se poser la question de l'avantage à travailler étant donné le coût du travail. Il s'agit de se poser la question du « reste à vivre » une fois déduites les dépenses incompressibles que sont le logement et la garde. Ainsi « la proportion d'enfants gardés par une personne rémunérée ou une structure d'accueil payante varie cependant très fortement selon le niveau de vie des ménages : elle passe de 56 % pour les enfants de familles modestes (quintiles 1 et 2) à 79 %, 81 % et 91 % respectivement pour les enfants des trois quintiles supérieurs ».⁸²

2.1.3 Un rapport à l'institution difficile

Dans les enquêtes étudiées, les entretiens avec les personnes font apparaître que la garde d'enfant réactive un rapport difficile avec les institutions. Nous avons vu que faire garder son enfant par une structure collective demande un temps de préparation psychologique pour des

⁸¹ Coût horaire 0,06% des ressources de la famille pour une famille avec un enfant

⁸² BRESSE Sophie, 2006, p 8

femmes souvent disqualifiées socialement. Ce sentiment est d'autant plus fort pour les femmes chefs de famille monoparentale qui ont construit leur identité sur leur rôle de mère dans un rapport fusionnel à l'enfant. « Cela est manifeste chez les mères seules précarisées qui demeurent les plus soumises au poids des mentalités traditionnelles » c'est-à-dire « une spécificité naturelle de la mère à s'occuper des enfants (...) donc la plus adaptée à avoir la garde des enfants et donc à moins travailler » ; en conséquence, l'investissement professionnel est une épreuve et une contradiction.⁸³ Devoir déléguer leur fonction parentale pendant un temps à une structure de garde peut être le risque de se faire déposséder de son rôle de mère. Les professionnels peuvent être perçus comme ceux qui savent et qui jugent. La structure peut être perçue comme un lieu thérapeutique et de contrôle social où on peut risquer de se faire enlever son enfant par l'institution. Elle est le lieu où les mères prennent conscience d'un décalage dans le développement de leur enfant avec les autres.⁸⁴

Cette perception de disqualification sociale va favoriser la mise en place de stratégies d'évitement de l'institution qui peut être considéré comme un refus d'aller travailler par les professionnels de l'accompagnement social. Mais nous pouvons aussi faire l'hypothèse qu'il est le symptôme plus général d'un non-recours au système d'accueil pour privilégier des modes de garde souvent plus instables qui vont accentuer la précarité. Ainsi pour Philippe Warin, « c'est bien dans le cumul des précarités (de l'emploi, des salaires, de la couverture maladie) et des modes de vie et de consommation que viennent s'imbriquer les problèmes de non-recours, vécus de plus en plus par le groupe croissant des « salarié(e)s pauvres » ». ⁸⁵

Au-delà de la question des amplitudes d'ouverture des modes de garde, la question du temps se situent à deux niveaux : d'une part l'anticipation pour accéder au mode de garde que les femmes en situation d'insertion ont des difficultés à entretenir, d'autre part des parcours de vie discontinués avec des ruptures et des urgences liées aux situations professionnelles, personnelles mais aussi familiales (conjoint sans emploi, rupture conjugale, hospitalisation, enfant malade). Pour des raisons d'organisation et de forme du travail, de disqualification sociale, les personnes les plus modestes ont des difficultés à avoir recours à des modes de garde formels. Afin de réduire le coût, les familles sont obligées de mettre en place des stratégies alternatives faisant appel à la solidarité familiale ou aux liens de voisinage.

⁸³ NEYRAND Gérard et ROSSI Patricia, 2004, « *Monoparentalité précaire et femme sujet* », Ramonville St Agne, Erès p 159

⁸⁴ *Id.*

⁸⁵ WARIN Philippe, 2007, « *L'accès au droits sociaux* », Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble, p 112

2.2 Les modes de garde utilisés

Dans son modèle de simulation Myriade⁸⁶, la CNAF montre que les familles situées dans le premier quintile de revenu sont surreprésentées dans les modes de garde liés à un des parents ou à d'autres organisations informelles (88% contre 70% pour le reste de la population)⁸⁷. Ainsi les familles s'appuient sur leurs ascendants, l'organisation conjugale. Ces organisations restent fragiles et peu fiables et peuvent accentuer l'instabilité et la précarité professionnelle.

2.2.1 L'organisation conjugale

La première solution mise en place va être l'organisation au sein du ménage. « Dans les ménages des deux premiers quintiles, les parents assurent eux-mêmes la moitié du temps de garde considéré, soit le double du temps de prise en charge assurée par les parents les plus aisés. Les parents des foyers modestes organisent en effet probablement leur temps de travail de façon à assurer eux-mêmes la plus grande part du temps de garde pendant la journée, et ainsi en minimiser le coût. Ils sont en outre plus souvent concernés par des horaires de travail atypiques ou décalés, ou par des périodes de travail le week-end. Les périodes de travail de chacun des parents peuvent alors se trouver en décalage avec les horaires « classiques », mais aussi avec les horaires du conjoint. »⁸⁸

Cette organisation peut nous interroger sur les conséquences du rythme des temps familiaux et du rapport homme femme dans l'organisation familiale. Les temps classiques (week-end, soirée) de vie commune en famille se trouvent réduits. Ainsi « 31 % des mères les plus modestes (quintile 1) travaillent habituellement au moins une demi-journée le samedi, contre 13 % des mères les plus aisées (quintile 5) ; de même, 14 % des premières travaillent habituellement au moins une demi-journée le dimanche, soit une proportion sept fois supérieure à celle observée pour les mères du cinquième quintile (2 %) »⁸⁹. Malgré une organisation de la garde avec les deux conjoints, les interviews réalisées laissent apparaître que le conjoint est peu présent dans la garde. Il semble que le modèle naturel du rôle social de la femme qui est de s'occuper de ses enfants reste présent. Pour les personnes en difficultés, les représentations des rôles sociaux sont fortement clivées dans le cadre d'un modèle de

⁸⁶ Estimations modèle Myriade, France Métropolitaine, 2000. Le modèle est adossé à l'enquête revenus fiscaux Insee-DGI et les modes de garde sont imputés sur la base des conditions d'activité et de rémunération

⁸⁷ LEGENDRE François et al. 2004 p 11

⁸⁸ BRESSE Sophie, 2006, p 8

⁸⁹ Id, p 7

famille classique⁹⁰. « Cette organisation serait donc moins le fruit d'une volonté de mettre en pratique un principe d'égalité entre les deux partenaires que la conséquence de fortes contraintes budgétaires »⁹¹.

Si la présence d'un conjoint permet de faciliter la garde des enfants, cette solution semble être limitée. Que se passe-t-il en cas de crise conjugale ou familiale ? Comment font les familles monoparentales ? Cette organisation demande souvent de trouver des réponses avec d'autres modes de garde. « L'aide de certains membres de la famille complète la garde par les parents »⁹².

2.2.2 *L'organisation familiale et le voisinage*

Les familles mobilisent leur réseau primaire et secondaire de manière importante pour les familles modestes. Il peut s'agir d'une aide complémentaire à la garde des parents (enfants malades, jonction avec la fermeture de la crèche ou de l'école maternelle) ou à des modes plus formels (centre de loisirs, halte-garderie), ou alors un mode garde permanent. « Le recours à des membres de l'entourage familial (le plus souvent les grands-parents), des voisins ou des amis concerne par ailleurs près d'un tiers des familles, mais dans ce cas pour des durées plus courtes. Ce type de recours est surtout utilisé par les ménages modestes, et concerne 43 % des enfants des deux premiers quintiles, contre 17 % de ceux qui vivent dans les ménages les plus aisés. Le recours exclusif à une solution de garde informelle durant la semaine concerne en outre le quart des enfants des ménages modestes, contre à peine 5 % des enfants des ménages les plus aisés »⁹³.

Les personnes aidant le plus souvent sont les grands-parents ; viennent ensuite les frères et sœurs, suivis des oncles et tantes ou autres membres de la famille. Les facteurs qui influent sur la décision d'utiliser ce type d'aide sont les horaires atypiques pour la mère, la proximité géographique. « L'aide informelle est plutôt sollicitée de manière exclusive par des mères actives mais peu diplômées, leurs revenus sont plutôt intermédiaires. Ce type de recours est plus fréquent dans les zones rurales car, dans les grandes agglomérations, la famille réside

⁹⁰ NEYRAND Gérard, ROSSI Patricia, 2004

⁹¹ FAGNANI Jeanne, LETABLIER Marie-Thérèse, 2003, « *Qui s'occupent pendant que les parents travaillent* », Recherche et Prévisions, Juin n°72p 30

⁹² *Id.* p 30

⁹³ BRESSÉ Sophie, 2006, p 8

moins souvent à proximité »⁹⁴.

Les grands-parents maternels sont en général le recours de garde principal. Ce mode de garde permet la confiance et une économie financière. Nous nous situons dans une logique de dette et de don au sens de la famille et entre générations de femme. « La participation des grands-parents à la garde leurs petits-enfants constitue l'une des dimensions des échanges et des transferts entre les générations. »⁹⁵

Les femmes interviewées dans les études locales expriment un sentiment de culpabilité et d'astreinte pour les grands-parents, d'inquiétude en termes de sécurité selon l'âge des grands-parents, qui peut peser sur les relations familiales. Ce mode de garde n'est souvent pas durable car les grands-parents ont aussi « leur vie ». Les voisines, les amies interviennent dans le cadre d'une aide d'urgence. Il s'agit d'acte de lien social fort mais fragile et précaire. Les disponibilités de ces modes de garde sont peu sûrs, instables. Ils installent un sentiment de dépendance.

Les familles utilisent ainsi un assemblage de modes de garde avec de nombreuses personnes qui se succèdent auprès de l'enfant et qui constituent souvent un bricolage fragile remis en cause de manière périodique. La famille dépend de personnes qui ont leur propre projet de vie et dont la fiabilité peut être remis en cause du jour au lendemain. La précarité de ces modes de garde accroît l'inquiétude des femmes en confiant leur enfant à des tiers. Les préoccupations concernent la sécurité, l'équilibre de l'enfant par rapport à des rythmes de travail décalés, aux trajets, au suivi éducatif de l'enfant. Cette organisation crée un sentiment d'insécurité pour les femmes à la fois affectif, moral et professionnel. Ce sentiment d'insécurité renforce les difficultés d'insertion. L'instabilité et la précarité de ces modes de gardes contribuent à précariser les personnes et les poussent à choisir de se retirer de l'activité professionnelle afin de garder leurs enfants.

2.2.3 *Retrait de l'activité*

La question du retrait d'activité est de savoir s'il est choisi ou subi. Il est principalement le fruit d'un arbitrage entre contraintes et avantages financiers à travailler. Mais d'autres facteurs rentrent en ligne de compte. Dans les enquêtes réalisées les femmes rencontrées soulignent

⁹⁴ DANIEL Audrey, 2004 p 57

⁹⁵ FAGNANI Jeanne, LETABLIER Marie-Thérèse, 2003 p 26

l'importance du travail pour une raison financière et pour les relations sociales que permet le travail. Pourtant les femmes souhaitent plutôt s'arrêter de travailler pour s'occuper de leur enfant d'autant qu'il n'y a pas de perspective de carrière dans un emploi précaire. Ce sentiment est renforcé par la question de la sécurité, du bien être de l'enfant et le rapport coût travail. Il semble que l'aspect éducatif prime sur l'absence de mode de garde.

L'enquête de la DREES confirme ce constat⁹⁶. « Les mères de jeunes enfants, qui sont faiblement ou pas du tout qualifiées, renoncent en effet plus que les autres à exercer une activité professionnelle, à la suite d'un arbitrage financier entre le coût de la garde d'enfant et les revenus issus de leur activité, particulièrement lorsqu'elles ressentent aussi le désir de s'occuper elles-mêmes de leurs enfants, et qu'elles exercent un métier peu valorisé »⁹⁷.

Toutefois une enquête menée par la DARES et le CREDOC⁹⁸ en 2003 montre que 50% des femmes qui se sont arrêtées de travailler pour garder leurs enfants l'ont fait pour d'autres raisons que celle de se consacrer à leur enfant. Les raisons invoquées sont alors des raisons financières, des horaires incompatibles. La moitié des femmes auraient aimé continuer à travailler. Pour les auteurs de l'article, « l'anticipation d'une difficile conciliation vie familiale/vie professionnelle lorsque la personne est active peut conduire à un retrait du marché du travail »⁹⁹.

Les caractéristiques d'emploi ou d'insertion des familles précaires (horaires atypiques et un parcours emploi-formation-stage) demandent une rapidité de réponse aux offres d'emploi ainsi qu'une mobilité. Ces parcours impliquent donc des changements de situation, de durée de travail, d'horaires, de salaires. Les modes de garde formels permettent difficilement un accompagnement des femmes dans ces trajectoires : période d'ouverture, modalités de fonctionnement et coût incompatibles, représentation anxieuse des modes de garde. Comme toutes les familles en situation de travail elles sont obligées de combiner les modalités de garde mais, à l'inverse des autres familles, les modes de garde informels et précaires prennent le dessus. Cette absence de mode de garde stable conduit les femmes à arrêter leur parcours

⁹⁶ Selon l'enquête, 46% des mères de famille avec des enfants de moins de 7 ans n'exercent pas d'activité professionnelle. Environ 8 % sont au chômage, 28 % sont inactives et près de 10 % sont en congé parental.

⁹⁷ BRESSE Sophie, 2006 p 3

⁹⁸ GARNER Hélène, MEDA Dominique, SENIK Claudia, 2005, « *Conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, les leçons des enquêtes auprès des ménages* », Travail et emploi, DARES, Avril-Juin, n°102

⁹⁹ *Ibid.*, p 4

professionnel, à retarder leur entrée dans le monde du travail, à travailler à temps partiel, à faire des petits boulots. Faciliter la conciliation vie professionnelle et vie familiale semble ainsi ne pas se conjuguer de la même manière selon le niveau de revenu. Pourtant toutes les politiques de garde se sont construites sur ce discours. Aussi il nous semble important de réinterroger cet affichage et de nous intéresser aux réponses apportées par le législateur à ces inégalités.

3 *La question des précaires dans les politiques de conciliation*

Malgré des résultats positifs en termes de natalité et de taux d'activité féminine, les politiques publiques de la petite enfance montrent un décalage entre les discours affichés et les résultats. Au vu de l'ambivalence des résultats, nous pouvons nous interroger sur comment les objectifs des politiques se sont construits et comment la question des plus en difficultés est apparue. Les politiques de garde affichent des références et des valeurs de neutralité, de libre choix et de diversification du service pour les familles, et particulièrement pour les mères. Ils traduisent d'une part une tension au sein de la politique familiale entre les partisans d'une politique « familialiste », et l'accompagnement aux aspirations d'autonomie et d'égalité des femmes qui passe par l'accès à l'emploi. Cette tension s'inscrit dans une dilution des responsabilités en termes de petite enfance dans le cadre de la décentralisation et de la territorialisation. L'emploi et la régulation du travail des femmes deviennent un des enjeux des politiques de conciliation. Ces conditions conduisent à une prise en compte tardive de l'accès des plus défavorisés.

3.1 Des résultats ambivalents

En ce début de XXI siècle, avec le renouveau de la natalité, les politiques de garde sont considérées comme un succès. Les politiques de la petite enfance ont permis à des femmes de conjuguer à la fois leur « désir d'enfant » et « leur désir d'emploi ». La politique familiale de la France, et notamment sa politique de conciliation, expliquerait ces bons résultats. Ainsi pour Béatrice MAJNONI D'INTIGNANO nous sommes dans « une phase moderne où le taux d'activité féminine se stabilise à un niveau élevé et où l'indice de fécondité peut, lui, remonter ou se fixer entre 1,4 et 2 enfants par femme. La fécondité dépend alors de l'aide apportée aux

femmes pour concilier travail et famille »¹⁰⁰. Pourtant le système est pointé comme étant complexe et inégalitaire dans les réponses apportées et dans les conditions d'accès pour certaines familles.

3.1.1 Un dispositif complexe

Nous avons décrit le pluralisme des outils de garde : garde collective, garde individuelle, garde à domicile, niveau de professionnalisation des intervenants hétérogène, aides fiscales différentes selon le mode de garde. Cette multiplication des outils complexifie un système répondant à des logiques multiples. Il s'agit de répondre aux exigences de flexibilité du marché de l'emploi et à la multiplication du besoin des familles par une offre de garde diversifiée, souple et flexible.

Le système de la conciliation vie familiale et vie professionnelle crée une logique de marchandisation reposant au niveau de la demande sur un système de solvabilisation des familles par le biais de prestations sociales et de la fiscalité, et, du côté de l'offre, par la mise en place d'une sphère marchande (assistantes maternelles, entreprises, emplois familiaux) majoritaire, et une sphère publique et minoritaire, reposant sur les collectivités locales et la contractualisation.¹⁰¹

Les moyens financiers sont attribués de manière prioritaire sur la logique individuelle. Ainsi les dépenses des caisses d'allocations familiales concernant l'accueil des jeunes enfants a progressé de 169% entre 1994 et 2001. Les taux de progression les plus élevés ont concerné l'APE (+ 213 %) et l'AFEAMA (+ 177 %) ; les dépenses d'AGED ont augmenté de 54 % et les dépenses en direction des crèches de 39 % seulement. Par rapport à l'ensemble des dépenses que les Caf consacrent à l'accueil des jeunes enfants, les dépenses en direction des crèches sont passées de 16 à 8 % entre 1994 et 2001, tandis que la part des prestations versées aux familles pour la garde individuelle passait de 78 à 84 % du total des dépenses des Caf.¹⁰²

Le système est de plus en plus illisible et montre des ambiguïtés en termes d'objectifs. Dans son rapport de 94 et de 96, la Cour des comptes pointe la complexité et le manque de

¹⁰⁰ GODET Michel, SULLAROT Evelyne, 2005. p 88

¹⁰¹ JENSON Jane, SINEAU Mariette, 1997 et MATH Alain, RENAUDAT Evelyne 1997.

¹⁰² LEPRINCE Frédérique, 2003, p 47

cohérence dans la politique de garde des jeunes enfants¹⁰³. En 2003, dans son avis relatif à l'accueil du jeune enfant, le Haut Conseil de la Population et de la Famille en France rappelle que : « L'action publique menée dans notre pays repose sur deux formes de soutien ainsi que sur un ensemble de mesures fiscales et d'avantages très variés. La palette proposée aux jeunes parents est en conséquence d'une richesse certaine ». « Mais cet effort est très disparate et, à ce titre, n'est pas perçu par les familles, tant il est complexe, à tel point que la contribution des différents transferts à la réduction des inégalités de niveau de vie n'est pas toujours évidente à déterminer par experts et statisticiens »¹⁰⁴

3.1.2 Un dispositif inégalitaire

Nous avons vu dans le premier point et le deuxième point de cette partie que le libre choix des familles était plus ou moins contraint en fonction de la localisation géographique, des revenus, des pratiques différentes selon les catégories sociales. L'absence de choix pour certaines familles conduit à dénoncer les politiques de conciliation comme inégalitaires. Il « est également écarté toute logique de justice sociale ou de diminution des inégalités dans l'accès aux modes de garde »¹⁰⁵. La lutte contre les exclusions et la pauvreté conduisent à réinterroger les politiques de conciliation.

Dès 1998, la loi de lutte contre les exclusions, dans le chapitre sur l'égalité des chances par l'éducation et la culture, prévoit que les équipements et services d'accueil des enfants de moins de six ans doivent prévoir des modalités de fonctionnement « pour faciliter l'accès aux enfants de familles rencontrant des difficultés du fait de leurs conditions de vie ou de travail ou en raison de la faiblesse de leurs ressources »¹⁰⁶.

Dans la lutte contre les exclusions, la place des structures d'accueil des enfants de moins de six ans était déjà abordée dans la préparation du 11^{ème} plan et de la commission « Cohésion sociale et prévention de l'exclusion ». La commission soulignait l'insuffisance des capacités d'accueil pour les jeunes enfants, préconisait des mesures de « discriminations positives pour les familles les plus défavorisées »¹⁰⁷. Le 30 mai 1997, le ministre du travail et des affaires sociales, Jacques BARROT, rappelle dans un courrier adressé au Président de la CNAF,

¹⁰³ ANCELIN Jacqueline, 1997. p 326

¹⁰⁴ HERMANGE Marie-Thérèse, 2003, p 87

¹⁰⁵ MATH Alain et RENAUDAT Evelyne, 1997

¹⁰⁶ Article 141 de la loi du 29 juillet 1998 inséré dans l'article 123-12 du code de la famille et de l'aide sociale

¹⁰⁷ ANCELIN Jacqueline, 1997, p 312

« s'agissant de la politique d'accueil des jeunes enfants, qui reste une mission centrale des caisses, il nous apparaît que les objectifs de socialisation, d'intégration et de prévention des exclusions, majeurs dans le contexte actuel, mériteraient d'être mentionnés ».

Dans la continuité de la loi contre les exclusions, la conférence de la famille de 1998 rappelle la nécessité « d'intégrer le domaine de la petite enfance en matière de lutte contre l'exclusion ». Le réseau ALERTE¹⁰⁸, « face à l'éviction des populations en situation d'insertion, de précarité ou aux horaires atypiques, souhaite que soit garanti à tous l'accès à des modes d'accueil de qualité et préconise la création de places d'accueil d'urgence »¹⁰⁹.

La création de places d'urgence permise par le décret d'Août 2000 et la réforme des prestations des Caisses d'Allocations Familiales semblent ne pas suffire. Ces politiques semblent ainsi ne pas être adaptées aux évolutions de l'emploi et de l'exclusion. Ainsi le rapport du Sénat sur la loi de finance de la sécurité sociale de 2005 propose « d'accentuer le caractère redistributif des prestations familiales » notamment « en mettant en œuvre des mécanismes facilitant la conciliation d'une vie professionnelle et de la vie de famille ». « Le coût et la rareté des dispositifs publics de garde des jeunes enfants conduisent les ménages pauvres à recourir au réseau familial ou informel pour la garde de leur jeune enfant, la mère renonçant à une activité professionnelle faute de structures de garde ».

En abordant la précarité par la question de la pauvreté des enfants, l'accès au mode de garde pour les familles en insertion est un moyen de permettre le retour à l'emploi des femmes¹¹⁰. En avril 2005, la commission Familles, Vulnérabilité, Pauvreté¹¹¹ fait le constat dans son rapport remis au ministre des Solidarités, de la Santé et de la famille de la difficulté des familles pauvres d'accéder aux modes de garde de la petite enfance. Ce résultat s'explique par la « pénurie » de places. La commission souhaite la création d'un service public de la petite enfance et « un droit au mode de garde collectif ». Il s'agit « d'affirmer que les familles des deux premiers déciles de la distribution des revenus ont droit à un mode d'accueil collectif », ce droit pourrait concerner les familles monoparentales en retour à l'emploi ou à la formation.

¹⁰⁸ Le réseau ALERTE regroupe les grandes associations et fédération de lutte contre la pauvreté

¹⁰⁹ Rapport de la conférence des familles, 1998, p43

¹¹⁰ Rapport du CERC, 2004

¹¹¹ HIRSCH Martin, 2005, p 36

Le 23 décembre 2006 le gouvernement publie un décret¹¹² qui oblige la réservation de places pour les minima sociaux dans les établissements d'accueil collectifs. Nous pouvons nous interroger sur la prise en compte tardive de cette question malgré une série de rapports. Plusieurs explications peuvent être abordées : les référentiels sur lesquels se construisent ces politiques, une dilution des responsabilités institutionnelles et politiques, et le lien entre politique de l'emploi et conciliation.

3.2 Une rhétorique du libre choix entre une logique familialiste et une logique féministe

Le succès des politiques de conciliation serait imputable à un « pragmatisme ne privilégiant aucun mode d'accueil en soi », puisant « ses fondements dans les concepts congruents de neutralité, de conciliation et de libre choix »¹¹³. Ce discours du libre choix se retrouve dans la construction des politiques de garde depuis les années 70. Le discours du libre choix s'appuyant sur une diversification des aides permet de composer ainsi entre une logique familialiste et une logique féministe.

3.2.1 Le discours du libre choix

La neutralité du discours politique sur la place des femmes entre le foyer et le travail a commencé à prendre forme dans les années 70. Les textes de lois et circulaires¹¹⁴ posent les fondamentaux des politiques de gardes des enfants de moins de trois ans : développement et diversification des modes de garde mais aussi allocations familiales pour valoriser la place de la femme au foyer. Il s'agit de permettre aux parents d'exercer leur libre choix quant au mode de vie. Ainsi en 1978, pour Monique Pelletier, Ministre délégué à la condition féminine : « Si je devais résumer les vœux de l'ensemble des françaises, ce serait des choix possibles à chaque étape de la vie entre activité professionnelle et l'éducation des enfants »¹¹⁵.

Il se crée un discours et un vocabulaire autour de la conciliation qui devient consensuel quels que soient les responsables et les organisations politiques au pouvoir pendant les années 80 et

¹¹² Décret qui fait suite à la loi du 26 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires des minima sociaux

¹¹³ BRIN Hubert, 2005, « *Désir d'enfant, Rapport pour la Conférence de la Famille* », Paris, La documentation Française, p 52-53

¹¹⁴ Loi du 17 mai 1977 sur les assistantes maternelles, loi du 12 juillet 1977 qui fusionne cinq allocations pour créer le complément familial, création du congé parental, loi du 17 juillet 1980 plan de développement des crèches,

¹¹⁵ REVILLARD Anne, 2006, « *La conciliation travail - famille : un enjeu complexe pour le féminisme d'Etat* », Recherches et Prévisions, septembre n°85, p 23

90. Les différents plans « famille » diversifient et consolident les mesures prises toujours au nom de la conciliation¹¹⁶.

Ainsi en 1994 Simone Veil, ministre de la santé, défend le plan famille du gouvernement comme un outil du libre choix : « le gouvernement a décidé de faire de l'accueil des jeunes enfants une priorité de la loi. Il souhaite donc développer une politique dynamique dont l'objectif sera de favoriser le libre choix des familles en s'appuyant sur trois axes d'action »¹¹⁷ que sont les modes de garde individuelle, le développement des services d'accueil des jeunes enfants et l'allocation parentale d'éducation. Lors de la conférence de la famille du 15 juin 2000, le premier ministre, Lionel JOSPIN appelle de ses vœux « une politique familiale féministe c'est-à-dire qui aide les deux parents à concilier vie familiale et vie professionnelle ». « L'activité des femmes est en effet un facteur de la croissance et du dynamisme de notre économie. Cette activité ne doit pas les priver de leur liberté de choisir le moment et le nombre de leurs grossesses. »¹¹⁸

Ce discours de la conciliation sera repris dans toutes les circulaires d'action sociale de la Caisse Nationale d'Allocations Familiales. Jusqu'en 1992, il s'agit d'avoir une politique globale d'accueil du jeune enfant. Pour la circulaire du 15 décembre 1992, un des principes directeurs de l'action sociale des Caisses d'Allocations Familiales est de « faciliter et améliorer la compatibilité entre vie familiale, vie professionnelle ». En 1997 et 2005 il s'agit de « favoriser » et « articuler »¹¹⁹ la vie familiale et la vie professionnelle.

3.2.2 Une politique familiale et nataliste sous influence européenne et féministe

« Les premières mesures affectant l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle ont été développées non pas au nom des droits des femmes mais au nom d'objectifs familialistes ou natalistes »¹²⁰. A partir de 1974, avec la baisse de la natalité, les partisans d'une politique nataliste souhaitent des mesures favorisant les naissances de rang trois. Ce souhait d'une promotion de la famille nombreuse et traditionnelle est renforcé par « le retour des inquiétudes sur le lien social » avec la famille comme rempart à cette crise.¹²¹ Faciliter le

¹¹⁶ Voir les différentes mesures dans le point 1 de cette première partie.

¹¹⁷ Citation extraite de ANCELIN Jacqueline, 1997, « Action sociale familiale et la caisse d'allocation familiale »

¹¹⁸ Rapport sénatorial n°79

¹¹⁹ Circulaires d'action sociale des caisses d'allocation familiale du 10 juin 1987, 1992, 1997, 2005

¹²⁰ REVILLARD Anne, 2006, p 17

¹²¹ COMMAILLE Jacques, STROBEL Pierre, VILLAC Michel, 2002, p 27-26

travail féminin ne fait pas consensus. Des associations et des parlementaires revendiquent la reconnaissance de la fonction maternelle et promeut le rôle de la femme au foyer. Par exemple Valentine Loth, présidente de « l'Association pour le soutien et la promotion de la femme au foyer » revendique la reconnaissance de la fonction maternelle.¹²².

Cette vision de la femme-mère va rester ancrée dans l'environnement socioculturel dans les décennies qui suivent. Elle se traduit par la mise en place de mesures favorisant la possibilité de rester au domicile pour s'occuper des enfants. Ainsi en 1981, devant l'UNAF (Union Nationale des Associations Familiales), François Mitterrand va « désigner la réduction du temps de travail et l'arrêt provisoire d'activité comme les modalités principales d'une nécessaire diversification des modes de garde. »¹²³ En 1990, pour Hubert BRIN, administrateur de l'UNAF, dans un rapport du Conseil Economique et Social, il faut faciliter la vie familiale et professionnelle par le congé parental, l'aménagement du temps de travail, l'interruption temporaire d'activité au troisième enfant, le développement et la diversité des conditions d'accueil¹²⁴.

En 2003 la création de la Prestation d'Accueil du Jeune Enfant correspond à une ancienne revendication des défenseurs de la famille. Ainsi en 1994, lors du débat sur le plan famille de Simone Veil, Colette CODACCIONI, rapporteur de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales, demande la création d'une allocation de libre choix au nom « de la chute vertigineuse de la natalité. »¹²⁵. Il s'agit d'une revendication d'association familiale comme Famille de France ou la Fédération des familles rurales¹²⁶.

Parallèlement, les représentantes des mouvements féministes vont voir dans la question de la conciliation un enjeu pour faciliter l'emploi des femmes et favoriser l'égalité professionnelle entre homme et femme. Cette vision individualiste et émancipatrice de la politique familiale vient s'opposer à une logique plus universelle et institutionnelle de la famille.¹²⁷ Avec la montée du travail féminin, l'accent est mis sur la nécessité de développer des modes de garde collectifs et individuels pour assurer le bien être de l'enfant mais aussi répondre aux aspirations des femmes de pouvoir travailler. Pour la ministre de la santé, Simone Veil, la

¹²² ANCELIN, Jacqueline, 1997, p 216

¹²³ JENSON Jane, SINEAU Mariette, 1997

¹²⁴ ANCELIN, Jacqueline, 1997, p 328

¹²⁵ *Ibid.* p 330

¹²⁶ HERMANGE Marie-Thérèse, 2003, p 160 à 272

¹²⁷ COMMAILLE Jacques, STROBEL Pierre, VILLAC Michel, 2002

politique familiale doit s'adapter aux évolutions de la société et reconnaître le travail féminin. « Nier les évolutions dont nous sommes témoins » ou essayer « par toutes sortes d'artifices de faire renaître une famille d'autrefois, au demeurant mal définie »¹²⁸ n'est pas souhaitable.

Pour Dominique Méda, « aider les femmes à s'insérer normalement et en tout cas à armes égales avec les hommes sur le marché du travail devrait entraîner comme première conséquence, la mise en œuvre d'un ambitieux plan d'équipements et services permettant un accueil de qualité pour les petits enfants »¹²⁹.

Cette conception de la politique familiale a d'abord été développée dans le cadre européen de l'égalité des chances. Entre 1982 et 1985, la mise en place d'un programme d'action communautaire sur l'égalité des chances amène à reconnaître l'existence d'un lien entre les modes de garde d'enfants et l'égalité des chances. En 1992, une recommandation du conseil européen promeut la conciliation, souligne les insuffisances et les faiblesses des législations nationales sur les modes de garde, promeut la création de services de garde, le partage des responsabilités professionnelles et familiales entre les hommes et les femmes. Ainsi pour Anne-Marie Couderc, ministre délégué au droit des femmes entre 1995 et 1997, « un effort particulier devra ainsi être conduit pour faciliter la conciliation vie familiale - vie professionnelle. Les partenaires sociaux européens nous ont montré la méthode ».

Il s'est créé un discours et un vocabulaire autour de la conciliation dans lequel les féministes et les partisans de la famille peuvent se retrouver. Ce discours peut se lire de manière différente : « la conciliation de la famille et du travail aux dépens des femmes, leur retrait du marché du travail et le retour au foyer familial allégeraient le chômage et favoriseraient la natalité »¹³⁰ ou « des services de garde d'enfants étendus, qui permettraient aux femmes de déléguer une partie de leurs responsabilités familiales et de leurs tâches domestiques », une autre qui consiste en plus du dernier point à redéfinir les responsabilités entre hommes et femmes au sein de la famille et dans le cadre professionnel. L'ensemble de ces interprétations rentre en « résonance avec les orientations des politiques de l'emploi »¹³¹.

¹²⁸ JENSON Jane, SINEAU Mariette, 1997

¹²⁹ MEDA Dominique, 2002

¹³⁰ JENSON Jane, SINEAU Mariette, 1997

¹³¹ REVILLARD Anne, 2006, p 26

3.3 Des politiques au service de l'emploi et de la lutte contre le chômage

Avec la mondialisation et le besoin de flexibilité des entreprises, les politiques de l'emploi et de lutte contre le chômage sont une priorité politique. Les dépenses sociales sont tributaires de contraintes budgétaires et fiscales d'une part, et doivent d'autre part favoriser des politiques actives de l'emploi. « L'objectif est de faciliter l'aller-retour des travailleurs entre un emploi et un autre statut lié à l'emploi (congé, formation, etc.) ou le chômage. Désormais la politique sociale servirait à gérer les va-et-vient des individus entre les divers statuts d'emploi et de non emploi »¹³². Malgré un objectif de neutralité, les politiques de conciliation deviennent étroitement liées aux questions de l'emploi. Il s'agit de gérer le surchômage féminin et de favoriser l'activité des femmes.

3.3.1 Réguler l'emploi féminin

Les politiques de lutte contre le chômage et « les politiques de l'emploi se sont traduites par la dérégulation et par le ciblage de certaines catégories de population. ». Les femmes font parti des publics prioritaires. Les politiques de conciliation vont ainsi permettre de créer de l'emploi pour les femmes ou de favoriser leur retrait du monde du travail.

Les politiques publiques ciblent des secteurs étant porteurs d'emploi, qu'il faut promouvoir, et notamment dans les secteurs non marchands et les services de proximité. « L'Etat tend à promouvoir une externalisation des services, à savoir un transfert du travail familial de certaines femmes à d'autres femmes afin que les premières soient disponibles pour d'autres activités ».¹³³ Si l'AGED est un moyen, pour la ministre de la santé Michèle BARZACH, « d'inciter au développement d'un mode de garde plus souple »¹³⁴, ce mode de garde est aussi présenté comme moins onéreux et présentant l'avantage de régulariser le travail au noir et de favoriser les emplois de proximité¹³⁵. Dans la même logique, le chèque emploi service simplifie le paiement des salaires et des cotisations sociales pour les emplois domestiques. En s'appuyant sur des exonérations de charges sociales patronales et en favorisant les déductions d'impôts, les prestations favorisent la réduction du coût du travail et solvabilisent une demande individuelle. Ainsi la garde d'enfant devient « un domaine à potentialité d'emplois importants.»¹³⁶

¹³² JENSON Jane, SINEAU Mariette, 1997

¹³³ *Ibid.*, p 55

¹³⁴ Rapport de l'Assemblée Nationale n° 427

¹³⁵ JENSON Jane, SINEAU Mariette, 1997

¹³⁶ Rapport du Sénat n° 219

Parallèlement, des mesures sont mises en place pour inciter au retrait du marché de l'emploi. L'allocation parentale d'éducation est la mesure qui incarne le mieux cette incitation à la mère au foyer. En 1985, avec l'Allocation Parentale Education, Georgina DUFOIX, « édicte des mesures en direction des familles nombreuses et incite les femmes à s'occuper elles-mêmes de leur enfant ». ¹³⁷ Lors de la défense du plan famille de 94, pour Simone Veil « la politique d'accueil du jeune enfant contribuera de façon significative à l'emploi. ». La mesure importante du plan famille est l'extension de l'Allocation Parentale d'Education au deuxième enfant qui « va conduire certains parents à diminuer ou suspendre leur activité professionnelle. » avec un « effet bénéfique sur l'emploi chiffré à 50 000 emplois à temps plein » ¹³⁸. Cette allocation va faire glisser des femmes du statut d'active à celui d'inactive.

3.3.2 Augmenter le taux d'emploi

A partir des années 2000, la priorité est d'encourager l'activité professionnelle des femmes. Les politiques de conciliation n'opposent plus natalité et égalité des femmes. Dans un contexte de vieillissement de la population, l'augmentation du taux d'emploi devient un enjeu des politiques de l'emploi. Début 2000, le traité de Lisbonne met en avant la nécessité d'accroître le taux d'emploi des hommes et des femmes pour faire face au danger de financement des systèmes de protection sociale. « Si l'on combine cet objectif avec celui de l'égalité des chances, on peut envisager « d'adosser les politiques familiales à un haut niveau d'emploi des femmes, ce qui suppose notamment une relance des investissements collectifs dans les services de garde comme dans l'éducation des enfants » ¹³⁹

Ainsi pour le Centre d'Analyse Stratégique « Un taux d'emploi féminin fort est source d'égalité entre les hommes et les femmes et constitue un facteur de croissance pour l'économie. Conformément aux engagements européens de la France, il s'agit par là de favoriser à la fois l'activité professionnelle et la cohésion sociale. Les deux objectifs liés de renouvellement de la population active et de renouvellement des générations contribuent à relever le défi du vieillissement de la population en diminuant le ratio de dépendance. » ¹⁴⁰

Les politiques de conciliation se révèle être ambiguës en matière d'emploi. Elles servent de régulation de l'emploi féminin et notamment des femmes les moins qualifiées. Il s'agit

¹³⁷ REVILLARD Anne, 2006, p 24

¹³⁸ FAGNANI Jeanne, 2000, p 163

¹³⁹ COMMAILLE Jacques, STROBEL Pierre, VILLAC Michel, 2002, p 81

¹⁴⁰ Centre d'Analyse Stratégique, 2007, p 5

d'inciter les femmes, soit à se retirer de l'emploi afin de lutter contre le chômage des moins qualifiées jusqu'au début des années 2000, soit de reprendre une activité afin de favoriser un taux d'emploi élevé, de permettre la croissance économique, et de lutter contre la pauvreté. Cette difficulté de lisibilité des objectifs est accentuée par les modes de régulation institutionnelle.

3.4 Une dilution des responsabilités politiques et institutionnelles

Avec les lois de décentralisation, le local est mis au centre des catégories d'action des politiques publiques. Les politiques de conciliation s'intègrent dans le mouvement de territorialisation des politiques publiques. La question de la conciliation est de plus en plus partagée avec différents acteurs : communes, département et caisses d'allocations familiales. L'Etat se retrouve dans une logique de co-construction à la fois avec l'Europe mais aussi avec les collectivités locales suite aux lois de décentralisation. Comment s'effectue cette territorialisation et comment s'y impliquent les acteurs locaux ? Les acteurs locaux s'engagent dans les actions de manière plus ou moins contrainte par l'Etat central ou sous la pression des habitants. Il s'agit alors de prendre davantage en compte la pression des familles qui ont les moyens de s'exprimer. Pourtant un espace de prise en compte des familles les plus défavorisées semble exister

3.4.1 Trois acteurs principaux au niveau du local

Avec la décentralisation des politiques sociales, la petite enfance va se retrouver à la rencontre de trois acteurs. Le Conseil Général, les caisses d'allocations familiales et les communes sont au centre du développement des politiques d'accueil des enfants de moins de six ans au niveau du territoire.

Les lois DEFERRE de 1982 et 1983 et l'acte II de la décentralisation en 2004¹⁴¹ vont modifier l'organisation et la manière dont sont mises en œuvre les politiques sociales. En transférant des blocs de compétence en termes de charges et de moyens, la décentralisation donne un pouvoir important aux départements. « Le département a donc été promu au rang d'acteur central en matière d'aide et d'action sociales, sous réserve des attributions restées à l'Etat en matière de réglementation »¹⁴². Le département devient ainsi le « chef de file » des politiques

¹⁴¹ Loi n°2004-809 du 13 août 2004

¹⁴² BORGETTO Michel, LAFORE Robert, 2006, « *Droit de l'aide et de l'action sociales* », Paris, Montchrestien Domat Droit public, 6^{ème} éd, p 122

d'action sociale, notamment à travers « la prise en charge des groupes incapables au travail » (enfance, personnes handicapées, personnes âgées) et « le développement de politiques territorialisées d'insertion pour les exclus »¹⁴³. Le Conseil Général se trouve en charge de la PMI (protection maternelle infantile) qui articule, autour de l'enfant et de sa famille, une action sanitaire et sociale, dans une logique de prévention en faveur notamment des familles défavorisées et en difficultés. En conséquence les structures de garde collective, ainsi que les assistantes maternelles sont sous la responsabilité d'agrément et de contrôle du Président du Conseil Général¹⁴⁴.

Avec les ordonnances Juppé de 1996, les Caisses d'Allocations Familiales sont liées à l'Etat par une Convention d'Objectifs et de Gestion. Cette convention se décline dans chaque organisme départemental. Les différentes conventions donnent une mission forte aux caisses en termes de développement de politiques locales d'accueil de la petite enfance. Nous avons vu comment la caisse d'allocations familiales était le principal financeur des structures de garde à travers l'aide à l'investissement et les prestations de service relevant d'une réglementation nationale. De plus grâce à leurs fonds propres, elles peuvent créer des aides dans leur règlement d'action sociale qui s'adressent aux familles avec enfant.

Les communes jouent un rôle historique et de proximité en termes d'action sociale. Avec la pression de l'urbanisation et l'évolution des modes de vie, les communes ont pris en charge le développement de services collectifs afin de répondre aux demandes des familles et être attractives dans la concurrence entre communes. Dans la mise en place de structures d'accueil, les communes vont être grandement aidées par les caisses d'allocations familiales avec les contrats enfance. Toutefois la petite enfance reste un service facultatif au titre de l'action sociale. Cette compétence optionnelle conjuguée avec la diversification des dispositifs va conduire à un développement inégal des modes de garde sur l'ensemble du territoire.

Ainsi, selon sa représentation du travail féminin et de l'accueil du jeune enfant par d'autres que sa mère, et les contraintes financières de la commune¹⁴⁵, l'élu local va favoriser le développement d'équipements collectifs gérés par ou sous le contrôle de la puissance

¹⁴³ BORGETTO Michel, LAFORE Robert, 2006, p 124

¹⁴⁴ Loi 89-899 du 18 décembre 1989 et décret d'Août 2000.

¹⁴⁵ LEFEBVRE Caroline, 2002, « De la garde à la coéducation », Informations sociales n°103

publique ou laisser la régulation de marché répondre aux besoins des familles à travers le développement des assistantes maternelles, de la garde à domicile ou du développement des crèches associatives. Cette offre privée reste sous le contrôle de politiques publiques à travers la solvabilisation des familles et les prestations versées par la branche famille et le contrôle d'agrément du Conseil Général. Avec le plan famille de 1994 les communes peuvent prévoir la mise en place des schémas locaux pluriannuels de développement de l'accueil de jeunes enfants de moins de six ans. Ces schémas n'ont rien d'obligatoire. La seule régulation possible est celle de l'intervention de la CAF avec les contrats enfance. Mais l'intervention de la CAF ne peut permettre d'agir que sur les équipements collectifs c'est-à-dire favoriser une diversification de l'offre en cas de monopole des modes d'accueil par la garde individuelle. En l'absence de politique globale et « intégrée » des différents modes de garde, l'offre reste segmentée et parcellisée.

3.4.2 La territorialisation des politiques de la petite enfance : espace d'adaptation de l'offre de garde pour favoriser l'accès des familles défavorisées ?

La politique familiale s'est présentée pendant longtemps comme une politique verticale et centrale. La politique familiale était « exemplaire d'une conception classique des politiques publiques : définie par l'Etat central au nom d'une vision des intérêts supérieurs de la société, elle participait de la volonté d'inscrire les comportements des individus dans une certaine construction de l'ordre social. »¹⁴⁶.

Pourtant « l'action publique se territorialise en vue d'offrir des prestations concrètes d'accueil, de garde. Le modèle d'action sociale territorialisée, longtemps simple complément de protection sociale, tend de plus en plus à s'imposer, au travers d'une logique d'insertion, comme une conception dominante à l'heure où il ne s'agit plus simplement d'indemniser les personnes, mais de les engager dans des stratégies actives où ces dernières sont impliquées en proportion du dynamisme des institutions »¹⁴⁷. Or nous avons pu constater dans cette première partie la difficulté des familles défavorisées à accéder au mode de garde. Alors que la question s'est posée à partir des années 90, le problème a été tardivement pris dans le cadre des politiques publiques. Les dispositifs de garde n'ont pas été pensés pour ce type de population mais au contraire invitaient les femmes les moins qualifiées à se retirer du marché de l'emploi plutôt que de s'y maintenir. Il nous semble alors intéressant de nous questionner

¹⁴⁶ COMMAILLE Jacques, STROBEL Pierre, VILLAC Michel, 2002

¹⁴⁷ BORGETTO Michel, LAFORE Robert, 2006, p 289

comment cette activation des dépenses peut faire bouger les référentiels des politiques petite enfance.

Nous avons vu que dans une logique éducative les acteurs des modes de garde restent centrés sur l'enfant. Les professionnels ont des difficultés à intégrer les caractéristiques des familles défavorisées, notamment leur rapport au temps, les formes d'emploi qu'elles occupent. Nous pouvons alors nous interroger sur la manière dont les professionnels réagissent à cette nécessité de répondre au besoin de ces familles.

Conçues au niveau central, les politiques de garde ont été appliquées par les collectivités locales dans le cadre de la décentralisation sans que la responsabilité juridique soit clairement définie. Sous l'influence des caisses d'allocations familiales, les collectivités locales ont mis en place ces dispositifs de manière différenciée sur le territoire mais dans la continuité des normes nationales de libre choix et de diversification. Toutefois pour Jacques Commaille, « les collectivités locales sont en effet susceptibles de « jouer » de leur proximité avec les acteurs locaux pour reconfigurer en partie certains dispositifs nationaux (par exemple sur l'accueil des enfants) »¹⁴⁸. Ainsi il nous semble intéressant de nous interroger sur comment une politique décentralisée et plus territorialisée permet de mieux prendre en charge ces familles dans leur accès au mode de garde.

Ces interrogations rentrent dans un questionnement plus large. Comment l'offre de garde et ses modes d'organisation locale adaptent leur accueil aux enfants de ces familles ?

Nous faisons l'hypothèse que les formes d'accueil se diversifient en développant des actions adaptées au territoire et en décloisonnant les institutions et les modes d'accueil. Ces expériences « essaient d'organiser la continuité du service proposé aux familles. Loin d'opposer accueil collectif et accueil individuel, elles tentent des rapprochements. On voit aussi apparaître des plates-formes de services, des pôles d'animation, des maisons de la petite enfance et des équipements polyvalents en milieu rural. Autant de pistes favorables à l'accessibilité à tous. »¹⁴⁹. L'échelon local devient le lieu le plus adapté pour articuler travail et famille à travers des négociations entre usagers, employeurs, salarié(e)s, gestionnaires

¹⁴⁸ COMMAILLE Jacques, STROBEL Pierre, VILLAC Michel, 2002, p 105

¹⁴⁹ FENET Francine, 2002, p 11-12

d'équipements et de services et élus. D'une politique de conciliation plutôt verticale, nous passons à une approche plutôt horizontale qui favorise la prise en compte des plus précaires. Cette logique horizontale fait appel à des partenariats entre politiques sectorielles aux référentiels différents. Face à la complexité des dispositifs, des initiatives locales amènent les professionnels à prendre en compte les caractéristiques des familles et à faire évoluer leurs pratiques. Ainsi le local permet de déborder une politique sectorielle de la petite enfance cloisonnée. De ce rapport de force entre des logiques verticales et d'autres plus transversales et globales, les acteurs locaux négocient de nouveaux modes de faire et des partenariats. C'est cet espace de co-construction et de recherche de partenariat que nous allons interroger à travers la présentation d'un dispositif de garde pour les familles en insertion professionnelle.

2^{EME} PARTIE :

MONOGRAPHIE D'UN DISPOSITIF D'ACCES AU MODE DE GARDE D'ENFANTS

Dans un contexte de territorialisation des politiques publiques, comment un territoire essaye-t-il de prendre en compte la question du non accès des plus défavorisés aux modes de garde de la petite enfance ? A travers l'étude de la mise en place d'une plate-forme garde d'enfants pour l'emploi, nous allons essayer d'analyser comment un projet mobilise les ressources partenariales de la petite enfance. Quelles nouvelles formes d'organisation propose-t-elle ? Quel impact produit-elle sur son objet d'action ? En s'appuyant sur un dispositif expérimental et territorial, des acteurs de l'insertion et de l'emploi mettent en place un processus de recherche de la réponse la plus appropriée à la prise en compte des usagers. En partant du local, ils cherchent à articuler les différents modes de garde. Ainsi une approche extérieure à la petite enfance, transversale et globale, conduit les acteurs de l'enfance, institutionnels et techniques, à interroger leurs pratiques. De cette recherche de la meilleure réponse par la proximité, se créent de nouvelles façons de faire et d'aborder la question de l'accès au mode de garde.

Quelques repères méthodologiques

Nous avons souhaité trouver un lieu d'enquête où des actions concrètes, pour permettre l'accès des familles défavorisées, se sont mises en place afin d'observer le processus de construction, les solutions apportées et les positionnements des acteurs. Afin d'identifier un territoire pertinent d'étude et intégrant les contraintes temporelles et matérielles d'organisation de notre recherche, nous avons réalisé une enquête exploratoire à travers une étude documentaire d'expériences et l'interview de responsables de services petite enfance et de conseillers techniques des caisses d'allocations familiales et du Conseil Général. Nous avons souhaité nous arrêter sur une expérience qui s'adresse plus aux familles en insertion professionnelle qu'à la prise en compte des horaires atypiques (comme par exemple des crèches ouvertes 24 heures sur 24 heures ou des services de garde à domicile). Nous verrons qu'il y a des points communs à ces deux problématiques dans la troisième partie.

Dans la région Rhône Alpes, cette question a beaucoup été soulevée par les Plans Locaux pour l'Insertion et l'Emploi (PLIE)¹⁵⁰ à travers des enquêtes, diagnostics ou actions. Nous avons choisi comme terrain d'observation la plate-forme garde d'enfants pour l'emploi du territoire du Forez dans le département de la Loire. Nous avons voulu identifier les comportements spécifiques des représentants du secteur de l'insertion et de la petite enfance, leurs opinions significatives et leurs représentations. Notre interrogation portait sur la façon dont se passe la rencontre de deux champs du social, la petite enfance et l'insertion, sur le local. Quelles sont les conceptions, les valeurs, les pratiques qui se confrontent ? Que produisent-elles à la fois pour les usagers mais aussi pour leurs représentants respectifs ?

Nous avons rencontré vingt et une personnes représentant les différents acteurs concernés par ce dispositif : associations de la petite enfance et de l'insertion, collectivités locales, Conseil Général, Caisse d'Allocations Familiales, Etat¹⁵¹. L'enquête s'est déroulée de fin mai 2007 jusqu'à mi juillet 2007. Les personnes ont été rencontrées sur leur lieu de travail. Nous n'avons pas pu rencontrer les élus des collectivités locales concernées par le projet ni ceux du Conseil Général. Nous avons utilisé une méthode d'entretien non-directive dans le cadre d'une enquête qualitative. Dans le cadre de nos entretiens, nous avons observé les modalités d'organisation du projet, les conditions de fonctionnement (techniques, humaines, institutionnelles), les atouts et les freins, les liens entre les acteurs petite enfance et insertion (les représentations de départ, l'évolution de ces représentations, la prise en compte des dispositifs existants), et les modalités de prise en compte de la question par les institutions. Nous avons pu nous appuyer sur des sources écrites : comptes rendus de réunions, dossiers de demandes de subvention. Nous avons cherché à décrire et illustrer les effets contrastés de cette initiative locale pour trouver des réponses aux publics en difficulté.

En suivant ce fil conducteur, nous avons abordé certains nombres de thèmes. Nous pouvons les classer en quatre items : les structures de garde de la petite enfance et l'accueil des familles en insertion professionnelle, les solutions mises en place pour favoriser l'accès aux modes de garde, la place des différents acteurs dans le projet et le pilotage du projet. Le processus de construction du dispositif analysé est en cours d'expérimentation. Aussi cette recherche nous permet-elle de décrire le positionnement et l'état des acteurs au moment de

¹⁵⁰ PLIE de bassin Valentinois, PLIE de Givors, PLIE de l'Ondaine, PLIE du Forez

¹⁵¹ Cf. Liste des fonctions des personnes rencontrées et de leurs employeurs en annexe

notre enquête sans toutefois pouvoir faire de conclusions définitives sur les réponses apportées et les résultats.

Nous verrons dans un premier point la genèse du dispositif, ce qui nous amènera dans un deuxième point à présenter son fonctionnement et les réponses apportées, et enfin de nous interroger sur le passage de l'expérimentation à pérennisation du dispositif.

1. la genèse de la plate-forme garde d'enfant

Comment est née cette initiative sur ce territoire ? Quelles sont les motivations des acteurs à participer à cette question ? Quelles sont les conditions de la rencontre entre les partenaires ? Sur un bassin d'emploi rural et urbain, des acteurs de l'insertion et de l'emploi mettent en place une plate-forme d'accès aux modes de garde afin de lever les freins à l'urgence de la reprise d'emploi pour les personnes en insertion professionnelle. Un consensus partenarial entre insertion et petite enfance permet de construire des réponses. Nous observerons le territoire dans lequel le projet se place pour comprendre, dans un premier temps, comment se pose la question de la garde de la petite enfance avant de repositionner, dans un deuxième temps, l'initiateur du projet et décrire les partenariats qui se sont construits autour de la plate-forme).

1.1 Présentation du territoire

Nous aborderons deux dimensions : une présentation générale du territoire et la situation spécifique de la petite enfance. Une dynamique économique du territoire favorise le développement de l'emploi sur le secteur. Pourtant, la tension sur les modes de garde ne permet pas de prendre en compte les caractéristiques des personnes précaires.

1.1.1 Un territoire plutôt rural avec une forte dynamique industrielle et démographique

Le PLIE du Forez se situe sur le bassin d'emploi de l'arrondissement de Montbrison qui représente le centre du département de la Loire¹⁵². Le nombre de communes concernées par le PLIE est de 106. Ces communes sont regroupées en 7 établissements publics de coopérations intercommunales. Nous sommes sur un territoire rural avec des zones plus urbanisées autour des chefs-lieux de canton. Les caractéristiques rurales et étendues du territoire ont été

¹⁵² Cf. carte du territoire en annexe

soulignées par les personnes rencontrées à la fois comme éléments de diversité des situations face à la question de la garde des enfants et comme contraintes dans le développement du projet. Le nombre d'habitants est 162 695¹⁵³. Depuis le recensement de 1999, de nouvelles familles, sans attache familiale, sont venues s'installer sur ce territoire pour quitter l'agglomération stéphanoise.

Malgré ce caractère rural, le tissu homogène et complémentaire des PME et PMI, les infrastructures routières, ferroviaires et aériennes placent cette zone géographique en bonne position pour le développement de l'emploi. C'est la plus grande zone industrielle du département générant plus de 8 000 emplois. Le territoire est relativement riche en entreprises industrielles notamment dans le secteur de l'agro-alimentaire avec des entreprises comme Auga, Freudenberg, Friskis, Badoit, Nestlé. Ce tissu industriel se concentre principalement sur un territoire communautaire qui est celui de la Communauté de Communes de St Galmier. La présence des grands groupes industriels contribue à un marché de l'emploi se caractérisant par des offres de travail posté peu qualifié. La nature du travail favorise un accès assez large à l'emploi même pour les candidats peu qualifiés. Mais ces caractéristiques (horaires décalés en 2/8, 3/8 et 4/8) sont contraignantes pour les salariés, notamment au niveau des modes de garde et de la mobilité.

Malgré la présence d'un bassin d'emploi dynamique, le territoire connaît un chômage non négligeable puisqu'il se situe au niveau de la moyenne nationale. Le territoire connaît une pauvreté moins importante que sur l'ensemble du territoire de l'arrondissement de la Caisse d'Allocations Familiales de St Etienne. Le territoire compte 3 188 bénéficiaires des minima sociaux soit 13,19% de la population allocataire de la CAF de St Etienne et 4 146 allocataires sous le seuil des bas revenus soit 17,15% des allocataires de la CAF contre respectivement 18,8% et 23,6% sur l'ensemble de la CAF de St Etienne¹⁵⁴.

1.1.2 Un territoire en tension sur les modes de garde

Le territoire dispose de 15 structures d'accueil collectif et 9 relais d'assistantes maternelles qui animent 400 assistantes maternelles pour 5 836 enfants de moins de trois ans. Le territoire connaît une tension en termes de garde d'enfant, exprimée par les interlocuteurs comme étant

¹⁵³ Recensement 99

¹⁵⁴ Source : CAF de St Etienne Base EPICAF au 31 décembre 2005

une des raisons empêchant l'accueil des enfants de famille en insertion¹⁵⁵. Le territoire a des besoins de garde importants. La natalité et l'arrivée de nouvelles populations expliquent cette forte demande. Selon la caisse d'allocations familiales, le territoire est en dessous des normes en terme d'équipements collectifs. Nous pouvons prendre comme indicateur le nombre de places d'accueil collectif pour 10 enfants de moins de trois ans et le nombre de places d'accueil individuel pour 10 enfants de moins de trois ans. Ainsi pour le premier indicateur, l'arrondissement de Montbrison, qui correspond au secteur du PLIE moins une communauté de communes, a un ratio de 0,61 place pour 0,91 place sur l'ensemble du département. Pour le deuxième indicateur, le taux est de 4,88 places pour 3,63 places sur le reste du département¹⁵⁶. Toutefois, cette réalité est contrastée selon les territoires intercommunaux. Le tableau ci-dessous reprend les données par communauté de communes.

La tension s'exprime par des listes d'attente importantes dans les structures collectives et une sélection des enfants gardés par les assistantes maternelles en fonction de leur organisation personnelle et professionnelle. En l'absence de centralisation des inscriptions, les communautés de communes n'ont pas une vision précise de la demande. Certaines familles s'inscrivent à plusieurs endroits à la fois pour être certaines de trouver une place. Les structures collectives sont ouvertes sur des amplitudes d'ouvertures classiques c'est-à-dire sur une fourchette de 7h00 à 18h 30. Elles ont des taux de fréquentation importants mais avec des périodes de fréquentation plus faibles que d'autres dans la semaine et la journée. La déscolarisation des enfants de moins de trois ans accentue la tension sur le territoire. Le département de la Loire a été territoire test pour la scolarisation des enfants en bas âge avec des taux de scolarisation des enfants de deux à trois ans de 70%. Depuis 2005, l'Education Nationale a mis fin à cette expérimentation. Le taux de scolarisation doit descendre à 30%. Ainsi les gestionnaires de crèche craignent-ils un taux de sortie de leur structure moins important qu'auparavant, et des inscriptions à l'entrée en augmentation.

En termes de contrat enfance et contrat enfance jeunesse, le territoire est couvert de manière disparate. La contractualisation avec la CAF s'est faite d'abord avec les communes qui géraient ou subventionnaient des équipements petite enfance. Malgré le développement tardif des communautés de communes sur le territoire, la question des modes de garde a été très vite

¹⁵⁵ Indicateur calculé par le groupe de travail Observation de la Commission Départementale de la Petite Enfance. Source : Observatoire Petite Enfance, Atlas 2004, Conseil Général de la Loire et Caf de St Etienne et Caf de Roanne

¹⁵⁶ Source : Observatoire Petite Enfance, Atlas 2004, Conseil Général de la Loire et Caf de St Etienne

relayée au niveau de l'intercommunalité, mais souvent de manière partielle pour l'attribution des compétences. Les communautés de communes prennent surtout la responsabilité de la coordination et la gestion des relais d'assistantes maternelles. Ce passage à l'intercommunalité se fait principalement sur la période 2004 à 2007.

Cette tension sur les modes de garde collective et le passage tardif à l'intercommunalité vont avoir des conséquences sur le processus de construction de la plate-forme de garde d'enfant sur lesquelles nous aurons l'occasion de revenir ultérieurement. Mais après la description de ce contexte, il paraît important de décrire l'initiateur du projet.

1.2 Le PLIE : initiateur du projet

Si une réponse à la difficulté d'accéder aux modes de garde pour les personnes en insertion se construit au niveau du Forez, la question a d'abord été posée à un niveau départemental. Les référents emploi des différents PLIE du département faisait le constat d'absence de réponse en termes de garde d'enfant face à une reprise d'emploi dans l'urgence. Le PLIE est un dispositif territorial qui aborde les questions liées à l'emploi de manière transversale et globale. Dans le cadre des politiques de l'emploi, le PLIE est présenté comme un outil, vecteur de transformation et de changement dans les pratiques locales¹⁵⁷. Aussi, avant de nous attarder sur la manière dont le projet a émergé, il nous paraît important de rappeler le fonctionnement du PLIE et de ses missions.

1.2.1 Le PLIE du FOREZ et ses missions

L'initiative du projet revient au PLIE du Forez. Le PLIE est un dispositif européen mis en œuvre localement par les élus. « Le PLIE se présente comme une volonté politique locale de s'engager dans la lutte contre le chômage de longue durée et de participer au développement économique et social de son territoire »¹⁵⁸. Le PLIE est porté par la communauté de communes de St Galmier depuis 2001 après signature d'un protocole d'accord avec l'Etat et le Conseil Général et par convention avec 6 autres communautés de communes. Cet élargissement s'est fait « à la demande » du service public de l'emploi et en deux étapes en 2003 et 2006.¹⁵⁹ Le PLIE vise à « renforcer l'accompagnement individuel » et ce, jusqu'à une

¹⁵⁷ Comme toute représentation cette approche peut être interrogée. Voir : GARIN Myrèn, 2001, « *La territorialisation des politiques publiques de l'emploi à l'aune des PLIE* », mémoire CESS « Métiers du Développement Social Territorialisé » IEP de Grenoble Université Pierre Mendès France 92p

¹⁵⁸ Document de présentation du PLIE du Forez

¹⁵⁹ 1^{er} janvier 2003 31 communes et 1^{er} janvier 2006 64 communes

insertion durable¹⁶⁰, des demandeurs d'emploi rencontrant le plus de difficultés (chômeurs de longue durée, bénéficiaires de minima sociaux, personnes reconnus handicapées, jeunes de moins de 26 ans) pour « accéder seul et durablement au marché du travail à travers l'accompagnement d'un référent unique »¹⁶¹, employé directement par le PLIE ou sous traité par le biais de convention de partenariat avec le service public de l'emploi, la mission locale ou avec des prestataires de services. En 2006, le PLIE a accompagné 255 personnes en insertion des 7 EPCI qui composent l'arrondissement dont 65% de femmes.

Dans le cadre de ses missions, et au-delà de l'accompagnement individuel, le PLIE met en place des actions via les fonds européens et locaux pour répondre à des besoins du territoire qui ne sont pas encore satisfaits et contribuer à renforcer l'offre du territoire en termes d'insertion professionnelle. C'est à travers cet objectif que le PLIE a financé un fond de bourses individuelles de formation, des structures d'insertion par l'économie, créé un dispositif d'aide à la mobilité. La plate-forme « mode de garde » s'inscrit dans ce développement d'initiatives pour favoriser l'emploi.

Le PLIE a des instances de fonctionnement institutionnalisées. Le Comité de pilotage est l'instance politique qui se réunit trois fois par an et qui fixe les orientations. Sont représentés les élus locaux des communautés de communes, l'ANPE (Agence Nationale Pour l'Emploi, la DDTEFP (Direction Départementale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle) le Conseil Général, la Région. Ensuite le comité technique est une émanation du comité de pilotage où l'on retrouve les techniciens des services des structures membres du comité de pilotage. Le comité technique travaille à l'élaboration d'actions spécifiques. Dans la réalité il est « plus force de propositions » que le comité de pilotage.

1.2.2 La plate-forme de garde : répondre à un frein à l'emploi.

Dans le cadre du montage du PLIE, un travail de diagnostic a été fait avec les travailleurs sociaux du Conseil Général, de la CAF et des CCAS, la Mission Locale, les associations caritatives, les conseillers ANPE. Ce travail a permis d'identifier quatre facteurs qui freinent à la reprise d'emploi dont la garde d'enfant. Au-delà d'un premier diagnostic, ce sentiment a été renforcé dans les deux premières années du PLIE. Ce constat d'un frein lié à la garde d'enfant

¹⁶⁰ Le PLIE compte comme insertion positive des sorties sur l'emploi supérieure à 6 mois ou dans une formation qualifiante

¹⁶¹ Document de présentation du PLIE du Forez

est repris dans le cadre des réunions de concertation qui réunissent une fois par mois les référents techniques. En faisant le point sur les parcours des personnes qu'ils accompagnent, les référents ont plusieurs fois noté qu'une personne qui trouvait « une formation ou une mission intérim ne pouvait pas la prendre car elle avait un problème de garde. »

En 2004, à l'initiative du PLIE du Forez cette question fait l'objet d'une concertation au niveau départemental. Une série de réunions a lieu en présence des autres PLIE du département, confrontés à cette question¹⁶², de la délégation Vie Sociale et la délégation Economie, Insertion et Emploi du Conseil Général, de la DDTEFP (Direction Départementale du Travail, de l'Emploi, et de la Formation Professionnelle), de la DDDFE (Direction Départementale aux Droits des Femmes et à l'Egalité) et de l'antenne local du Forez de la CAF. A l'issue de ce groupe de travail, un questionnaire est construit pour cerner le besoin. Il est destiné aux quatre PLIE du département. 37% des personnes enquêtées déclarent avoir un problème de mode de garde sur le territoire du PLIE du Forez au moment de la réalisation de l'étude¹⁶³. Le PLIE du Forez étant « chef de file sur cette question », il est décidé de travailler et d'expérimenter sur son bassin d'emploi un service de mode de garde adapté pour favoriser le retour à l'emploi.

Durant l'année 2005, il ne se passe rien faute de moyens humains pour diriger le projet. Il faudra l'opportunité des services d'un stagiaire en 2006 pour lancer concrètement la réflexion et l'expérimentation. Afin d'avoir un porteur juridique, et dans le cadre de la période d'expérimentation, le PLIE propose à un club d'entrepreneurs locaux, Forez Entreprendre, d'accueillir l'étudiant. Ce club est un partenaire du PLIE qui effectue des mesures d'accompagnement de demandeurs d'emploi. L'expérimentation prévoit un fonctionnement en trois phases : sur la période d'Avril 2006 à Octobre 2006 une période de préfiguration du projet afin de réfléchir et d'élaborer le service ; une deuxième phase d'octobre 2006 à fin 2007 pour tester le service ; un dernier temps courant 2007 début 2008 pour généraliser et autonomiser le service.

¹⁶² PLIE de l'Ondaine, PLIE du Gier et PLIE de St Etienne

¹⁶³ Il est à noter que ce chiffre m'a été communiqué plusieurs fois au cours de mes entretiens mais la seule trace écrite que j'ai eue de l'enquête indique un chiffre de 29% qui ont exprimé des besoins de garde. Nous aurons l'occasion de revenir sur cette question du besoin dans la partie suivante.

1.3 les modalités partenariales

L'expérimentation de la plate-forme est au carrefour de plusieurs partenariats. Nous retrouvons les relations classiques entre acteurs du PLIE ainsi qu'une ouverture sur d'autres partenariats institutionnels. Ce partenariat reste marqué par les modalités de fonctionnement du PLIE du Forez. Nous distinguerons un partenariat financier et un partenariat plus technique. Nous nous attarderons sur la place des acteurs de la petite enfance.

1.3.1 Les partenaires financiers

Pour mettre en place l'expérimentation, le PLIE a mobilisé des partenariats financiers correspondant au circuit classique de l'insertion et de l'économie sociale. La mesure 10b des financements européens a permis le démarrage du 1^{er} avril 2006 au 30 septembre 2006, puis le Fond Social Européen jusqu'à la fin de l'année 2006. A partir du 1^{er} janvier 2007 le financement de l'Etat à travers la DDTEFP (5 000 euros) et un appel à projet de la Délégation Interministérielle à l'Innovation et à l'Expérimentation Sociale (45 000 euros) a permis de prendre le relais sur le premier semestre 2007. Enfin les fonds propres du PLIE et de la communauté de communes de St Galmier permettent de solder le budget sur le deuxième semestre 2007. Au-delà du caractère d'expérimentation, le recours à des financements exceptionnels s'explique par la difficulté à « rentrer dans les financements de droits communs »¹⁶⁴, notamment sur la petite enfance.

1.3.2 Un partenariat technique complexe à mettre en place

Le partenariat s'appuie sur les acteurs habituels du PLIE avec un élargissement aux acteurs institutionnels de la petite enfance. La structuration du partenariat est la même que pour le pilotage du PLIE. Il existe un comité technique composé de référents PLIE, de représentants de la PMI (Médecin de PMI et infirmières puéricultrices), d'une animatrice de RAM, sensible à la question des publics en difficulté, et du responsable du projet. Ce comité technique s'est surtout réuni dans le cadre des deux premières phases du projet pour travailler sur l'aspect organisationnel du service. Le comité de pilotage regroupe le responsable du PLIE, la CAF, différents services du Conseil général à savoir la délégation à la vie sociale et la délégation économie, insertion, emploi, l'Etat avec le Coordonnateur Emploi Formation, l'ANPE et la Mission Locale. Le comité de pilotage s'est réuni une seule fois. Les relations partenariales se sont surtout construites dans des relations de face à face avec le Conseil Général et la Caisse

¹⁶⁴ Entretien n° 11

d'Allocations Familiales. Pour les représentants du PLIE, la construction de la plate-forme demande de s'adresser en priorité aux institutions qui ont la compétence petite enfance, c'est-à-dire CAF et collectivités locales, plutôt qu'aux structures d'accueil.

Les partenaires justifient leur présence dans ce comité de pilotage de manière différente. Pour la Caisse d'Allocations Familiales, ce projet correspond à ses principes d'universalité des prestations et d'accessibilité au service de la petite enfance : *« l'objet : faciliter l'accès à des publics en difficulté. Une Caf ne peut pas dire non. On constate que, même si la PSU par la tarification qu'elle impose permet un accès des publics plus en difficulté financièrement, la réalité de gestion des équipements fait qu'étant donné les contraintes de RTT et de temps partiels, pour remplir la structure, il vaut mieux traiter avec les ménages aisés »*. Pour la CAF, il s'agit d'une problématique dont *« elle n'avait pas conscience »*¹⁶⁵. La responsabilité de la Protection Maternelle et Infantile ainsi que la charge du RMI conduisait *« naturellement »*¹⁶⁶ le Conseil Général à prendre en compte cette question. Pour l'Etat, c'est la question de l'égalité professionnelle et des discriminations dans le cadre du droit des femmes et du public féminin comme priorité dans le cadre des politiques de l'emploi. Pour l'ANPE, c'est dans le cadre de sa mission de repérage des freins à l'emploi que cette question se pose.

Ainsi, si cette question semble faire consensus de la part des institutions présentes, pour les porteurs de projet, l'articulation entre les différents niveaux de compétences complexifie la mobilisation partenariale. *« Il n'est pas simple de mobiliser les partenaires. Ils sont tous d'accord pour le projet. Cette action vers les publics les intéresse. Mais en même temps, il y a des barrières. Le montage est complexe car il y a des barrières administratives et juridiques : la compétence petite enfance relève de la collectivité et en même temps de la CAF qui est le gros financeur de la collectivité dit : « attention, nous on ne financera pas ça ». Ce n'est pas simple »*¹⁶⁷.

1.3.3 Un positionnement des structures de la petite enfance en retrait

A l'exception du RAM d'Andrézieux, nous pouvons noter l'absence des structures petite enfance et de coordonnateurs petite enfance. Toutefois les structures ont été rencontrées

¹⁶⁵ Entretien n° 9

¹⁶⁶ Entretien n°4

¹⁶⁷ Entretien n°2

individuellement dans le cadre de la préfiguration du projet. Au démarrage, les Relais d'Assistantes Maternelles ont été réticents. Les animatrices de relais ont perçu cette création comme une concurrence dans leur rôle d'intermédiaire avec les assistantes maternelles. Une réunion a eu lieu avec l'ensemble des animatrices de RAM et ensuite avec les assistantes maternelles afin d'informer et de rassurer sur les objectifs de la plate-forme.

Les modes de fonctionnement de la plate-forme ne sont pas compris par les structures petite enfance. Dans le contexte d'un secteur en tension entre offre et demande, le coordonnateur de la plate-forme dit avoir du mal à être entendu pour mettre en place des réponses spécifiques à des publics. Nous sommes sur une logique de développement et d'approche transversale des problèmes qui semble ne pas être naturelle pour les opérateurs de la petite enfance. Pour le coordonnateur emploi formation, cette question amène à « *créer des liens là où ils n'existent pas entre les compétences et les approches respectives. Cela nécessite de la transversalité* »¹⁶⁸. Pour les acteurs de la petite enfance, le fonctionnement et les objectifs de la plate-forme sont flous. Les directrices de crèche disent avoir une « *connaissance pas très précise de la plate-forme* », « *un fonctionnement pas très clair* », « *c'est une nébuleuse votre truc* »¹⁶⁹. Deux explications peuvent être avancées. Une première clé d'explication se trouve dans un cloisonnement des structures petite enfance et une difficulté de construire des partenariats pour elles. Toutes les structures rencontrées se disent isolées et ne pas avoir beaucoup de partenariats extérieurs hormis avec la CAF et la PMI. Pour la coordinatrice petite enfance « *Il y a un problème de communication des structures dans le partenariat que l'on peut avoir avec les travailleurs sociaux* »¹⁷⁰. Pour le Conseil Général « *nous sommes sur des choses assez procédurales dans les modes de garde. Au fil des années, nous avons enchaîné une politique qui visait à la fois au développement et à la sécurité, la règle, la norme. On arrive à des choses assez verrouillées. Nous sommes avec des professionnels qui ont besoin de quelque chose de clé en main* »¹⁷¹ que le secteur de l'insertion vient « *bousculer et remettre en cause* »¹⁷². Une seconde lecture peut être dans la conduite du projet. Les porteurs de projets n'ont pas réalisé un diagnostic partagé avec les gestionnaires de structures petite

¹⁶⁸ Entretien n° 20

¹⁶⁹ Entretiens n° 6, n°7 et n°19

¹⁷⁰ Entretien n°10

¹⁷¹ Entretien n°4

¹⁷² *Id.*

enfance. Ainsi pour la CAF, « nous n'avons pas été dans quelque chose où on a associé des gestionnaires d'équipement »¹⁷³

Sur le bassin d'emploi du PLIE, la question de l'accès au mode de garde pour les plus précaire fédère l'ensemble des acteurs. Pourtant, ce partenariat a du mal à se construire : articulation des compétences institutionnelles et pratiques professionnelles de la petite enfance, approche plus transversale de l'insertion : Tout cela a du mal à être concilié. Ainsi les référentiels professionnels des deux secteurs compliquent la compréhension du problème et la construction de réponse. Une description des modalités de fonctionnement de la plateforme et des réponses qui se construisent peut nous permettre de mieux comprendre ce que produit cette rencontre de pratiques différentes sur le territoire et pour les bénéficiaires.

2. Entre articulation de l'existant et création de nouvelles places : la recherche de la bonne réponse

Quels sont les objectifs poursuivis ? Quels modes d'organisation la plate-forme a-t-elle mis en place pour permettre l'accès aux modes de garde ? Il s'agit à la fois de rendre accessible les places par une articulation des services existants mais aussi par la création de places. Toutefois la rencontre avec les acteurs de la petite enfance laisse apparaître d'autres solutions que la création de places. La réponse passe par des dispositifs d'accompagnement prenant en compte le lien psychologique entre la mère et l'enfant. Avant de voir comment cette dimension se pose, nous verrons dans un premier point les principes et objectifs de la plate-forme et dans un deuxième temps son mode de fonctionnement.

2.1 Les objectifs et le fonctionnement de la plate-forme

De quelle façon répondre à l'urgence de la reprise d'emploi ? Quelle articulation trouver entre les modes de garde et les conditions de travail ? Sauf à posséder un réseau personnel, les référents des personnes en insertion évoquent la recherche d'un mode de garde approprié comme une question compliquée. La plateforme leur donne une vision globale de l'offre de service et des solutions en termes d'offre et de financement qui leur permet de répondre à l'urgence de la reprise d'emploi.

¹⁷³ Entretien n°9

2.1.1 Les objectifs

Le but de la plate-forme est de lever le frein à l'emploi que représente la garde d'enfants pour les personnes en démarche d'insertion professionnelle. Sur ce principe, elle se positionne à la fois comme un acteur qui coordonne et articule l'offre existante, et comme un possible gestionnaire de services à la petite enfance pour les familles en difficultés. Le coordonnateur décrit l'objectif de la plateforme comme l'articulation des « *modes de garde existants avec les besoins spécifiques de nos publics : urgence, lieu, utilisation de plusieurs modes de garde (assistantes maternelles, école, cantine). Réfléchir, à partir d'une personne qui a un besoin particulier à un moment T de trouver des solutions, et gérer l'ensemble des coûts ; on s'aperçoit que pour les référents la question est tellement complexe, qu'ils ne trouvent pas de solution de garde d'enfant.* »¹⁷⁴

Dans l'ensemble des documents qui présentent le projet, nous pouvons trouver les objectifs que se donne la plate-forme:

Optimiser l'offre de garde existante et la diversifier si nécessaire

Aider les familles à mettre en œuvre une solution de garde adaptée pour une reprise d'activité économiquement intéressante

Proposer des modes de solvabilisation des familles en parcours d'insertion professionnelle

Informers les acteurs de l'emploi sur les solutions existantes pour que la garde d'enfants ne soit plus un frein pour une reprise d'emploi

Rassurer les employeurs sur la mise en œuvre rapide d'une solution de garde

Aider à la séparation psychique parent – enfant

Etre un dispositif relais avant la mise en place d'une garde pérenne.

2.1.2 Orienter vers le mode de garde le plus pertinent

Dans le cadre de la phase de préfiguration, une procédure a été construite avec les référents du PLIE et les services de la PMI pour permettre la fonction d'interface avec les modes de garde. Les personnes, uniquement issues du PLIE sont envoyées vers le service plate-forme garde d'enfant par le référent du parcours d'insertion avec une fiche de prescription. Souvent les référents prévoient un rendez vous commun entre l'accompagnant, l'accompagné, et le coordinateur de la plate-forme. La fiche de prescription et cet échange plus ou moins

¹⁷⁴ Entretien n°1

formalisé permettent au coordinateur d'analyser la demande. Il s'agit de cerner le besoin en terme d'âge des enfants, de lieu, de durée et d'horaires de garde. Cette connaissance du besoin doit lui permettre de repérer les solutions possibles en prenant en compte comme critères le temps de réactivité nécessaire en fonction du moment de la reprise d'activité, et la souplesse du mode de garde pour prendre en compte les horaires de travail. Le troisième critère étudié est celui de la capacité financière de la famille à participer aux frais de garde. La plate-forme se donne un délai de 72 heures pour proposer à la personne une solution de garde et mobiliser les acteurs de la petite enfance concernés.

Dans l'objectif de trouver le mode de garde le plus approprié, la première orientation prise a été de s'appuyer sur l'existant du territoire : crèches, centres de loisirs maternels, RAM et assistantes maternelles. L'orientation se fait d'abord en fonction de la présence ou non d'horaires décalés. Dans une hypothèse négative, la solution cherchée s'oriente vers la garde collective. S'il n'y a pas de place en garde collective, ou si les horaires sont atypiques, l'orientation se fait systématiquement vers les assistantes maternelles par le biais des RAM.

2.2 Une orientation qui privilégie l'offre de garde individuelle

La plate-forme se donne comme objectifs d'articuler et d'optimiser l'offre de garde existante, de créer des services, et d'accompagner les personnes. Au-delà de cet affichage, comment se traduit la mise en place du dispositif ? Quelles sont les orientations privilégiées en termes de réponse ? Quels sont les modes de garde mobilisés ? Quelles sont les conditions de cette mobilisation ? Quels sont les outils créés ? Les porteurs du projet sont amenés à mobiliser plusieurs modes de garde afin d'articuler des réponses qui prennent en compte les contraintes de fonctionnement de l'accueil de la petite enfance et les réalités de l'emploi. La réglementation CAF et les pratiques professionnelles axées sur l'enfant les amènent plus à réfléchir à la création de modes de garde en lien avec les assistantes maternelles que d'articuler l'existant.

2.2.1 Les solutions de garde proposées

La première phase du projet fait apparaître que l'accès aux crèches était difficile. Les personnes rencontrées évoquent plusieurs raisons à ces difficultés. La première évoquée par l'ensemble des acteurs est simplement la saturation des places qui permet difficilement un accueil régulier et se limite souvent à un accueil ponctuel en fonction des disponibilités et du règlement des équipements. Le deuxième est dans la sensibilité des équipes à cette question.

Cette sensibilité peut s'évaluer à travers les projets d'établissement et les règlements intérieurs des structures : modalités d'accueil des familles, priorités d'inscription sur des critères sociaux, modalités de l'accueil ponctuel, partenariat avec l'extérieur, mobilisation des places d'urgence. Dans la limite des entretiens et à la lecture des projets d'établissement, la prise en compte des dimensions socio-économiques des familles est peu présente dans les structures rencontrées. Les structures bâtissent leur projet social de manière prioritaire sur le développement harmonieux de l'enfant et avec des orientations sociales plus centrées sur la prise en compte du handicap que de la précarité. Ainsi pour la directrice d'une structure collective, « *les familles qui placent leurs enfants en accueil occasionnel dans cette crèche ne choisissent pas le jour pendant lequel ils vont mettre leur enfant et ils ne choisissent pas non plus la durée puisqu'il y a un minimum de deux jours imposé. Le projet pédagogique de la structure fait que l'équipe souhaite un suivi régulier de l'enfant. Le projet pédagogique est centré sur l'enfant et ne laisse pas de place à un besoin particulier* »¹⁷⁵. Sur les autres structures il va y avoir une réservation de l'accueil occasionnel plus ou moins à l'avance, avec la prise en compte de critères qui peuvent être des critères d'urgence sociale. Toutefois cet accueil d'urgence est considéré comme préjudiciable au bien être de l'enfant. Ainsi cette directrice de crèche « *veux bien accueillir quelqu'un dans l'urgence mais ce n'est pas bon l'enfant et pour l'ensemble de l'équipe.* »¹⁷⁶

L'ensemble des acteurs reconnaît que la solution serait de réserver des places spécialement pour ces publics, ce qui permettrait un accès à l'année. Cette solution ne peut être envisagée pour des questions financières. Les raisons avancées sont liées aux nécessités de rentabilité et de fréquentation exigées par les communes et la CAF dans le cadre de sa réglementation. Le financement de la CAF est lié à la fréquentation de la structure aussi bien dans le cadre de la prestation de service unique que dans le nouveau dispositif contractuel des CEJ¹⁷⁷. Les gestionnaires d'équipement se trouvent dans l'obligation d'avoir une gestion de la fréquentation en flux tendu et de favoriser au maximum le remplissage. Ainsi pour une représentante du Conseil Général « *la difficulté est liée à la réglementation CAF qui oblige à un taux de remplissage de 70%. Comment favoriser cet accueil plus ponctuel avec ce taux de remplissage ?* »¹⁷⁸. Ainsi une directrice de crèche rencontrée parle de mise en place de

¹⁷⁵ Entretien n°15

¹⁷⁶ Entretien n° 19

¹⁷⁷ Les nouveaux contrats enfance jeunesse oblige à un taux de fréquentation minimum de 70% et à un prix de revient maximum de 7,22 euros de l'heure/enfant

¹⁷⁸ Entretien n°10

« *gestion hôtelière* ¹⁷⁹ ». Les places d'urgence, permises par un dépassement de 10% des effectifs, sont utilisées par les crèches pour optimiser le remplissage. Pour la coordinatrice petite enfance « *les 10% sont surtout utilisés par les structures pour remplir la crèche les jours de forte fréquentation pour équilibrer le taux de remplissage. Ces 10% ne sont pas utilisés par les crèches pour accueillir des publics spécifiques* ». La CAF reconnaît « *un discours contradictoire entre l'évolution de la législation de nos dispositifs et des orientations comme celles-ci qui sont recevables. Mais si nous sommes dans la réponse classique de nos financements, effectivement nous ne pouvons pas répondre* »¹⁸⁰. Ce paradoxe est renforcé par la mise en place du décret de décembre 2006 comme le souligne tous les représentants de la petite enfance rencontrés. Le responsable de la plate-forme espère pouvoir s'appuyer sur ce décret pour faciliter l'accueil dans les structures.

Face à ces contraintes les assistantes maternelles apparaissent comme le mode de garde privilégié pour accueillir les enfants de familles précaires à la fois dans l'urgence et dans le cadre d'horaires atypiques. Toutefois les assistantes maternelles ont une représentation négative de ces familles. Celles-ci ne sont pas solvables. Elles refusent de prendre des familles qui précarisent leur situation en termes de temps de travail, de gestion des plannings. Le statut d'assistantes maternelles évolue avec les nouveaux cadres législatifs et réglementaires de 2005. Même si nous restons dans un cadre professionnel hétérogène, les assistantes maternelles sont de plus en plus dans une logique de professionnalisation qui les amène à se définir par rapport à leur métier. Pour cette animatrice de RAM les assistantes maternelles « *ont de plus en plus une réflexion sur leurs conditions de travail, leur choix professionnel, leur choix de vie familiale et elles imposent aussi un cadre* »¹⁸¹. La représentante du Conseil Général souligne « *quand on est assistante maternelle, il vaut mieux s'engager auprès d'un parent enseignant, même sur un nombre d'heures limitées, mais avoir quelque chose de très régulier au niveau des horaires, une garantie de rémunération, plutôt que de faire un peu plus d'heures mais risquer l'instabilité. Il y a aussi la précarité. La garde d'un enfant de parents qui est lui-même en situation précaire peut aussi précariser la situation de l'assistante maternelle.* »¹⁸²

¹⁷⁹ Entretien n°7

¹⁸⁰ Entretien n°9

¹⁸¹ Entretien n°5

¹⁸² Entretien n° 4

Ce constat a conduit à faire en sorte que l'accueil d'un enfant soit un gain pour l'assistante maternelle et que cet accueil ne se substitue pas à une demande moins précaire. La présence du médecin de PMI dans les groupes de réflexion a permis de construire rapidement une réponse. Le médecin a proposé de mettre en place une dérogation d'agrément afin de permettre l'accueil d'un enfant supplémentaire chez une assistante maternelle. *« La bonne solution, qui s'est mise en place, c'est l'accord avec la PMI sur la possibilité que chaque assistante maternelle qui justifie de conditions d'accueil satisfaisantes, pourra ponctuellement accueillir un enfant supplémentaire à son agrément venant du PLIE. Sacrée victoire car nous ouvrons chez 400 assistantes maternelles une place qui n'est jamais prise par quelqu'un d'autre. Pour l'assistante maternelle ce n'est pas une perte de revenu puisque elle ne se substitue pas à une place ou à un agrément qu'elle avait déjà, et ça ne peut être que plus intéressant financièrement pour elle, même si elle ne l'utilise que 15 jours dans l'année. Cela est vraiment un plus. »*¹⁸³

2.2.2 Une condition nécessaire pour rassurer l'offre : solvabiliser la demande

La plate-forme a créé un fonds afin de prendre en charge, si nécessaire, une part des frais de garde. Ce montant correspond à une participation de 50% des frais de garde. Cette participation est de trois mois renouvelable une fois. Cette question financière est présentée comme un élément important par l'ensemble des acteurs de la petite enfance et de l'insertion. Pour les acteurs de l'insertion, la solvabilisation permet de lever les freins financiers. Les frais de garde sont souvent trop importants, notamment auprès des assistantes maternelles, pour permettre une reprise de travail intéressante pour la maman. Pour un référent emploi du PLIE *« même si la personne travaille trois semaines au SMIC et qu'il faut qu'elle mette son gamin trois semaines à la crèche, au niveau financier ce n'est pas la peine qu'elle aille travailler »*¹⁸⁴. Pour les accompagnants, la réduction des frais de garde favorise le placement de l'enfant ponctuellement dans la semaine pour faciliter la recherche d'emploi.

Suite à la mise en place de la PSU, les responsables de structures collectives évoquent moins la question financière comme difficulté. La présence de la plate-forme leur apporte une solvabilité supplémentaire qui les rassure et allège le coût pour les familles. Une directrice de crèche témoigne d'une situation particulière : *« Je reçois une famille en formation qui n'est pas une famille dans le besoin par rapport à une prise en charge psychologique ou médicale.*

¹⁸³ Entretien n° 11

¹⁸⁴ Entretien n°8

*La famille aurait eu accès à la crèche mais c'est moins lourd financièrement pour eux. »¹⁸⁵.
Pour cette autre directrice la question est financière, « Le problème est celui des finances : qui va payer, qui va régler ? »¹⁸⁶.*

Pour les représentants du RAM et de la PMI, les assistantes maternelles éprouvent des difficultés à se faire payer par les familles en situation de précarité pour deux raisons : le délai d'un trimestre pour le versement des prestations AFEAMA et PAJE et les prestations versées utilisées par les familles à d'autres fins. La présence de la plate-forme ne règle pas cette question de la prise en charge des frais de garde par les assistantes maternelles. En effet pour des questions réglementaires, la plate-forme ne peut pas jouer le rôle d'intermédiaire entre l'assistante maternelle et la famille puisqu'il s'agit d'une relation employé - employeur et que les prestations familiales liées à la garde d'enfant ne peuvent pas être versées à un tiers. Ce frein a fait l'objet de négociations entre la CAF de St Etienne et le PLIE sans solution possible. Relevant d'une réglementation nationale gérée de manière centralisée, un accord local n'est pas envisageable.

En privilégiant les assistantes maternelles comme mode de réponse à l'accueil des enfants, les porteurs du projet sont confrontés à la manière de garantir le paiement du salaire des assistantes maternelles. Cette difficulté conduit les acteurs de la plate-forme à réfléchir à la mise en place de modes de garde supplémentaires à l'existant du territoire.

2.2.3 La recherche de la bonne forme d'accueil qui répond aux caractéristiques des familles
Devant les difficultés de mobiliser des places en accueil collectif et de garantir le paiement de la prestation pour les assistantes maternelles, la plate-forme a dépassé l'orientation de s'appuyer sur l'existant pour réfléchir à la création d'autres modalités de garde. Plusieurs pistes sont à l'étude depuis le début de l'expérimentation.

La première solution envisagée était la création d'une structure itinérante type crécho-bus qui se déplace sur les lieux de formation. Cette solution fonctionne dans d'autres territoires mais ne permet pas de répondre aux besoins de reprise d'emploi. Une réflexion a été envisagée sur la mise en place d'un réseau de garde structuré avec des bénévoles pour répondre aux besoins d'urgence.

¹⁸⁵ Entretien n°6

¹⁸⁶ Entretien n°7

Le groupe de travail envisage la création d'une structure type crèche familiale¹⁸⁷ comme une solution de réponse. La plate-forme deviendrait gestionnaire de structure petite enfance et employeur des assistantes maternelles. Ce mode de réponse permet de lever certains freins. Elle permet une couverture de l'ensemble du territoire de manière souple puisqu'elle ne nécessite pas un investissement important en locaux et les assistantes maternelles peuvent être sur différentes localités du territoire. Elle permet d'embaucher directement des assistantes maternelles donc de répondre aux freins administratifs et financiers posés par la solvabilisation des familles. Ce mode d'accueil n'est pas pensé comme permanent. Les promoteurs de la plate-forme veulent un dispositif spécifique et être dans une intervention transitoire de réponse à l'urgence. Cette période temporaire doit être une phase d'adaptation et de recherche d'un mode de garde dans les dispositifs de droit commun type crèches, assistantes maternelles. Pour le coordinateur de la plate-forme, « *le mode de garde le plus adapté est celui de la crèche familiale avec l'embauche d'assistantes maternelles car le territoire est éclaté en termes de bassin d'emploi. L'idée est de faire des contrats à durée déterminée glissants entre crèches familiales et assistantes maternelles indépendantes* »¹⁸⁸. De plus, cette orientation permet la création d'emplois à travers le métier d'assistante maternelle.

La dernière option étudiée est celle de la mise en place de gardes à domicile. Pour les initiateurs du projet, les assistantes maternelles représentent le seul mode de garde possible dans le cadre des horaires atypiques pour les familles qui travaillent sur des horaires décalés. Pour les représentants du Conseil Général, la plate-forme se doit d'explorer la piste de la garde au domicile des personnes, même si cette garde représente un coût important pour les familles, qu'elle est en conséquence difficile à maintenir financièrement dans la durée, après la fin de l'intervention de la plate-forme et qu'elle implique la recherche d'un nouveau mode de garde. Ce recours à la garde à domicile peut se justifier par deux raisons. Le premier est celui de la saturation de tous les autres systèmes de garde. La deuxième, dans une logique d'accompagnement, la garde à domicile peut être une solution temporaire et d'adaptation pour permettre à des personnes en insertion de faire face à une double difficulté : la reprise d'emploi et la séparation avec l'enfant. « *Quand on me dit, il faut qu'une personne soit au travail dans deux jours et qu'elle tienne à l'emploi et si on met quelqu'un à domicile, il*

¹⁸⁷ Une crèche familiale regroupe des assistantes maternelles qui accueillent de un à trois enfants à leur domicile. Elles sont employées par une personne morale et bénéficient d'un encadrement professionnel équivalent en termes de diplôme à celui des établissements d'accueil collectif.

¹⁸⁸ Entretien n°1

faudra que la personne change de nourrice quand elle n'aura plus d'aide de la plate-forme. Je réponds qu'une adaptation chez la nounou du jour au lendemain ce n'est pas top... Il faut limiter les efforts, on est quand même sur des publics en difficulté. Donc si déjà on pense qu'il est compliqué pour eux de se lever le matin, d'être à l'heure au boulot et de tenir 8 heures de travail, ça veut dire que pour une femme qui est seule avec des enfants on lui rajoute au moins deux fois une heure autour de l'enfant et du mode de garde. Moi je trouve qu'il peut y avoir des formules de ce côté : faire un consolider la première quinzaine autour d'une garde à domicile et préparer encore des choses qui puissent se tenir différemment »¹⁸⁹.

Dans sa démarche d'expérimentation, la plate-forme cherche à permettre aux parents d'accéder à l'emploi en proposant un mode de garde adapté (réactif, souple, financièrement accessible). Si elle essaye de mobiliser l'offre existante, les freins rencontrés la poussent à réfléchir à la création de nouvelles places de garde. Pour les acteurs de la petite enfance il existe des réponses autres que la création de places.

2.3 La question de l'accompagnement

Si toutes les personnes rencontrées font le constat de la saturation de places, pour certains la création de places supplémentaires ne leur paraît pas forcément la réponse la plus juste. La question serait plus complexe. Ainsi pour un représentant du Conseil Général, « Avec un tout petit peu de réflexion, chacun peut se dire qu'il y a une difficulté à la reprise de l'emploi sur les modes de garde. Par contre, quels sont les contours de cette difficulté, c'est déjà plus difficile »¹⁹⁰. L'accueil de familles défavorisées s'effectuait déjà avant la création de la plate-forme. La question serait plus celle de l'accompagnement des familles que de la création de places. Ce travail d'accompagnement doit se faire à travers un travail d'information et de sensibilisation des acteurs de la petite enfance et de l'insertion sur la dimension psychologique de la séparation mère-enfant. Autour de cette thématique, un point de vue commun semble se construire entre les acteurs de l'insertion et de la petite enfance

2.3.1 Un travail d'anticipation à la séparation

Pour les acteurs de la petite enfance, médecin de PMI, coordinatrice petite enfance et directrices de crèche, l'accueil se faisait déjà dans les structures petite enfance et auprès des assistantes maternelles. Pour cette animatrice de RAM, « il y avait déjà des choses qui se

¹⁸⁹ Entretien n°4

¹⁹⁰ Entretien n°4

faisaient naturellement avec les ram. Par exemple au niveau des assistantes maternelles, il y a souvent de la demande urgente pour pallier un besoin d'accueil parce qu'il y a un stage d'insertion qui est trouvé.»¹⁹¹. Ainsi la dérogation donnée aux assistantes maternelles pour accueillir un enfant supplémentaire, le médecin de PMI le faisait déjà si un travailleur social le demandait. La dérogation était aussi possible dans le cadre de l'agrément des structures collectives. Toutefois cet accueil semble se faire plus dans le cadre de l'accompagnement social à l'enfance et la protection maternelle que dans celui d'un retour à l'emploi comme en témoignent les directrices de crèches : « Nous travaillons avec la PMI dans le cadre de famille en difficulté éducative et sociale »¹⁹², « Les gens peuvent être envoyés par des assistantes sociales ou des puéricultrices »¹⁹³, ou la coordinatrice petite enfance « Aujourd'hui, à part les situations catastrophiques de prise en charge sociale, il n'y a pas ce travail sur des situations non catastrophiques mais qui nécessitent un accompagnement »¹⁹⁴.

Ainsi pour cette personne de la petite enfance « ce n'est pas la garde d'enfant qui est un frein, c'est plus large que cela. Le problème se situe dans la relation entre la mère et l'enfant. La séparation n'a pas été préparée. D'un point de vue relationnel, c'est difficile. Et c'est d'autant plus difficile à effectuer d'un point de vue organisationnel que cela nécessite des modalités d'adaptation et d'inscription. Il y a un travail d'accompagnement qui devrait être fait beaucoup plus tôt avec les familles ; pour qu'une famille, quel que soit sa situation ou son projet de vie, soit préparée à un moment donné, soit habituée à se séparer de son enfant pour le confier à des personnes qui en prendront soin, et que cette dimension de réassurance soit prise en compte. On peut parler d'un accompagnement psychologique »¹⁹⁵.

Pour les acteurs de l'insertion, les orientations vers la plate-forme leur ont fait prendre conscience que derrière l'absence de modes de garde, il pouvait y avoir d'autres difficultés. Pour le représentant du Conseil Général « c'est donc un moyen de lever des freins réels pour certains, et dans d'autre cas de vérifier que le frein nommé n'est pas le frein réel, et d'orienter différemment l'accompagnement. Je crois que sur les modes de garde on retrouve ça : je voudrais bien retravailler, retrouver un emploi mais c'est difficile parce qu'avec mon

¹⁹¹ Entretien n°5

¹⁹² Entretien n°6

¹⁹³ Entretien n° 19

¹⁹⁴ Entretien n°15

¹⁹⁵ Entretien n°15

enfant je ne trouve pas de modes de garde, pas d'assistantes maternelles et de toute façon il n'y a pas de place dans les crèches. A quoi bon se mobiliser ? Si on a des outils on peut mettre en évidence d'autres difficultés à se mobiliser : une peur de l'emploi, une peur des processus de formation, une difficulté à se séparer de son enfant. »¹⁹⁶

Pour les acteurs de l'insertion, l'enfant peut être une excuse pour ne pas reprendre l'emploi. *« Ce qui est intéressant est de voir comment les personnes contournent l'obstacle. Il y a des formes d'évitement. A la limite, avoir un deuxième enfant permet d'être tranquille pendant trois ans. C'est plus simple pour des personnes d'être dans cette stratégie que de reprendre une activité. Pour des personnes, c'est douloureux, c'est pénible notamment pour les parents isolés. Douloureux de trouver des solutions. »¹⁹⁷* Ainsi pour cet autre accompagnant on rentre dans les questions de *« la mobilité psychologique »¹⁹⁸*. Pour ces personnes, plus que de trouver une place de garde, il s'agit de travailler sur la séparation avec l'enfant. Pour ce référent emploi *« la plate-forme est un outil d'anticipation pour ne pas se réfugier derrière l'enfant comme frein. Je vais pouvoir travailler sur la garde tout de suite en situation de veille avant la reprise de l'emploi. »¹⁹⁹*

Ainsi les acteurs opérationnels de terrain se rejoignent sur cette question de la nécessité de travailler sur l'anticipation de la demande de garde afin de préparer la séparation de l'enfant. Ce travail d'anticipation demande de leur part une collaboration entre petite enfance et insertion en termes d'information et de sensibilisation.

2.3.2 *L'accompagnement comme lien entre des acteurs petite enfance et de l'insertion*

A travers cette question de l'accompagnement des familles, c'est un décroisement qui a lieu à la fois à la demande des structures petite enfance mais aussi des référents d'insertion. Il s'agit d'une part d'avoir un travail de sensibilisation auprès des professionnels de l'insertion et de l'accompagnement sur la nécessité d'anticiper la question de la séparation, et d'autre part d'amener les acteurs de la petite enfance à considérer les questions de précarité.

Comme le souligne une personne du Conseil Général, les acteurs de la petite enfance apparaissent être comme les mieux positionnés sur cette thématique : *« Il n'est pas certain*

¹⁹⁶ Entretien n° 4

¹⁹⁷ Entretien n° 12

¹⁹⁸ Entretien n° 13

¹⁹⁹ Entretien n°8

que les services du RMI fassent cet accompagnement, pas sûr que les professionnels de l'insertion soient sensibilisés à cela. Les directrices font ce travail de l'accompagnement à la séparation. Le problème de l'insertion est situé à ce niveau, il doit prendre en compte la situation de l'enfant car autrement il va à l'échec par la culpabilisation de la mère. On risque de mettre l'enfant en difficulté et en conséquence l'équipe d'accueil. L'insertion a un regard sur l'adulte alors que la PMI a un regard sur l'enfant. Il faut que les deux se rejoignent. »²⁰⁰. Cette position d'un acteur de la petite enfance valide celle de certains acteurs de l'insertion : « il est intéressant de travailler en amont sur l'accompagnement afin d'éviter la culpabilisation »²⁰¹. Pour les référents, cette relation avec les opérateurs de garde permet de séparer la question professionnelle qui est leur domaine avec celle de la garde d'enfant sur laquelle ils disent ne pas avoir de « légitimité ». « Quand on voit une personne qui n'a pas anticipé cette situation, on lui dit c'est pas demain qu'il va falloir le préparer. On essaye de sensibiliser mais on n'est pas performant. »²⁰²

Ce travail d'information se retrouve dans l'autre sens pour les acteurs de la petite enfance. Il s'agit de comprendre et d'être informé sur la question de l'insertion professionnelle et de ses enjeux sur les publics accompagnés « Il faut qu'on fasse un travail en amont qui est beaucoup plus large sur des aspects qu'on pourrait qualifier d'ordre préventif pour prémunir les familles de toutes ces angoisses qui sont générées par ce retour souhaité ou non sur l'emploi. Parce que l'insertion professionnelle est ce qu'elle est réellement souhaité ? Est ce que c'est une nécessité ? Comment cela se joue ? Et ça dans les structures petite enfance on est plus maître du tout »²⁰³. Ainsi pour cette responsable de structure petite enfance « nous ne savons pas ce que font les autres. Il est nécessaire de faire des actions spécifiques avec les acteurs de l'emploi, les connaître, d'orienter les personnes »²⁰⁴.

La plate-forme permet de renforcer un partenariat « qui existait déjà »²⁰⁵ mais en même temps permet qu'« un réseau se tisse »²⁰⁶. pour le médecin de PMI. Pour un référent emploi « On essaye d'aller plus loin pour connaître les publics »²⁰⁷. Toutefois, cette dimension de

²⁰⁰ Entretien n°10

²⁰¹ Entretien n° 13

²⁰² Entretien n°12

²⁰³ Entretien n°15

²⁰⁴ Entretien n°6

²⁰⁵ Entretien n°18

²⁰⁶ Entretien n°18

²⁰⁷ Entretien n°13

l'accompagnement comme réponse au frein à l'accès aux modes de garde ne fait pas consensus.

2.3.3 Une approche critiquée

Ainsi les référents orientent vers la plate-forme les personnes qui présentent un frein lié à la garde sans forcément être dans une reprise de l'emploi mais plus dans une démarche d'anticipation et de préparation. Dans ses objectifs, la plate-forme a intégré la dimension psychologique liée à la séparation. Pourtant la plate-forme s'est plus construite dans une prise en charge concrète d'une réponse à l'urgence liée à la reprise d'emploi, que dans une position d'intermédiaire et « d'expert » insertion petite enfance. Pour la responsable de PLIE, « *Il y a des référents qui appellent parce que la personne a un problème de garde en demandant ce que l'on peut proposer. C'est au cas où elle trouverait une mission. Mais si on n'a pas d'horaires, d'éléments concrets pour mobiliser une assistante maternelle, la plateforme ne peut pas travailler. Il y a encore un travail d'information et de communication auprès des prescripteurs et des référents de parcours. En expliquant que l'utilisation de la plate-forme doit se faire avec une mission de travail concrète derrière. Si c'est dans un avenir lointain, alors on ne peut pas travailler. C'est plus la question de l'accompagnement qui est posée par les prescripteurs que la réponse concrète, mais ce n'est pas le rôle de la plateforme* »²⁰⁸

Cette position des référents est critiquée par des responsables de l'insertion : « *C'est de la compétence des référents de l'insertion de faire ce travail. Il n'y a pas besoin d'intermédiaire* »²⁰⁹ rappelle le responsable insertion du Conseil Général. « *Quel est la connaissance des modes de garde de la part des accompagnants ? Ils les connaissent trop bien. Et c'est parce qu'ils savent que c'est insurmontable et que eux, ils ne peuvent rien, qu'ils ont ce type de réponse. Les travailleurs sociaux savent qu'ils sont impuissants face à ce problème et ils ne veulent pas reconnaître leur impuissance car c'est difficile. Ils dégagent en touche. Cela leur évite une culpabilité professionnelle.* »²¹⁰ commente le consultant qui a travaillé avec les référents emploi du PLIE.

Dans le cadre de son expérimentation, la plate-forme a multiplié les objectifs hésitant entre articulation de l'offre de garde existante et création de services nécessitant une viabilité

²⁰⁸ Entretien n°2

²⁰⁹ Entretien n°17

²¹⁰ Entretien n°11

économique. Les réponses construites s'appuient sur la mobilisation de différents type de modes de garde : individuels, collectifs, au domicile et par solvabilisation des familles. Les contraintes réglementaires pèsent sur l'élaboration des réponses. En cherchant une réponse au constat soulevé par les acteurs du PLIE, le projet expérimental de plate-forme de garde a permis la rencontre de deux champs d'intervention qui n'avaient pas l'habitude de travailler ensemble. Des liens entre les différentes pratiques des deux secteurs se dessinent et conduisent la plate-forme à avoir plus un rôle de relais d'information, de sensibilisation par rapport à l'accompagnement des publics que de créateur de services. Par rapport à ces hésitations, quelles sont les positions des institutions qui suivent le projet ? Quel bilan font-ils de cette expérience ?

3. De l'expérimentation à la pérennisation : la position des institutions

Le dispositif est dans une phase expérimentale qui conduit les membres du comité de pilotage à s'interroger depuis la mi-mai sur l'avenir du projet après 2007. Au-delà du consensus partenarial sur la problématique posée par la PLIE, l'absence de visibilité des publics interroge les financeurs sur un engagement financier. Pour un représentant de l'Etat, « *La nécessité d'un outil existe toujours, il n'y a pas de remise en cause du besoin. La question est plus la forme de réponse que le besoin* »²¹¹. Mais les premiers éléments du bilan permettent de toucher les limites de l'expérimentation : la réalité du besoin pose la question de la nécessité d'un dispositif spécifique ou une intégration dans le droit commun, et si la création d'un dispositif est nécessaire qui le prendra en charge. Nous verrons dans un premier point le bilan dressé par la plate-forme et dans un second temps les positions des partenaires institutionnels.

3.1 Bilan et perspective : la question de la pérennisation

Jusqu'à fin 2007, la plate-forme se situe dans une phase d'expérimentation en s'appuyant sur des financements qui ne sont pas issus directement du territoire. Au-delà de cette période, les acteurs institutionnels s'interrogent sur la forme à trouver pour répondre aux besoins pris en compte par la plate-forme. Les questions posées sont celles du besoin et de l'articulation entre dispositif spécifique et de droit commun, entre création de places ou simple fonction d'intermédiation. Nous étudierons dans un premier temps le bilan de la plate-forme dans sa

²¹¹ Entretien n° 20

première phase, dans un second temps nous nous interrogerons sur la réalité du besoin des familles.

3.1.1 Les premiers éléments de bilan

Un premier bilan a été effectué au bout des six premiers mois de fonctionnement de la plate-forme soit de septembre 2006 à février 2007. Il apparaît un écart important entre le prévisionnel de développement et la réalité des personnes qui ont eu recours aux services. La plate-forme se donnait comme objectif de réaliser 10 000 heures de garde dont 2/3 tiers avec les structures existantes et 1/3 par la création d'un service.

En effet 16 personnes sont passées par la plate-forme, soit 23 enfants concernés. Sur ces 23 enfants, 16 enfants ont entre 0 et 6 ans. Il faut rappeler que les publics orientés sont des personnes issues uniquement du PLIE soit, sur cette période, 426 personnes. La typologie des publics accompagnés correspond majoritairement à des personnes qui exercent une activité professionnelle sur des emplois précaires du type intérim en travail posté. Ensuite, la répartition se fait de manière égale entre des personnes en recherche d'emploi et des personnes en formation. Dans tous les cas, les référents PLIE ont réalisé une prescription sur la plate-forme en lien avec une sollicitation financière. Dans la moitié des situations, le mode de garde avait déjà été trouvé ; pour l'autre moitié, une aide à la recherche d'un mode de garde était mobilisée en supplément.

Le volume de garde mobilisé est de 1 304 heures. 45 % ont été effectués dans une structure collective, 30 % avec des assistantes maternelles, 25 % en centres de loisirs périscolaires ou extra scolaires. Il existe des situations où aucune solution n'a pu être trouvée ; nous n'avons pas le chiffrage de ces cas. La raison évoquée à cette impossibilité de solution est liée aux horaires atypiques et fractionnés. Les crèches sont fermées à ces horaires et les assistantes maternelles refusent de garder les enfants.

Devant le manque de prescription, les acteurs institutionnels réunis en comité de pilotage ont décidé d'élargir le dispositif à un nombre plus important de personnes. L'accès à la plate-forme a été élargi à tous les bénéficiaires de minima sociaux et à l'ensemble des demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE. Le financement pour l'aide de garde sera effectué en lien direct avec la structure qui mobilise le service.

Ce premier bilan laisse apparaître un démarrage difficile. Il pose de manière plus large la question du besoin de ce type de service, sa mesure et la manière d'y répondre.

3.1.2 La question du besoin : une identification imparfaite

L'étude de besoin réalisée par le PLIE rencontre des critiques de la part de nombreux acteurs institutionnels et opérateurs de terrain. Le diagnostic repose sur une étude de besoins où les personnes déclarent avoir ou ne pas avoir une solution de garde en cas de reprise d'emploi²¹². Pour certains, l'enquête s'appuie sur le présupposé que les personnes ne trouvent pas de travail car les personnes n'ont pas de mode de garde et ne prend en compte que le déclaratif. Il n'y a pas eu d'étude plus large sur la typologie de la population en insertion sur le territoire, ni auprès des référents et des opérateurs d'insertion sur les situations d'échec rencontrées pour une question de garde. Pour ce représentant de l'insertion, « La première lacune à mon sens, c'est l'approche méthodologique »²¹³, « Une étude de besoin, c'est quoi ? C'est des travailleurs sociaux qui, dans les familles vont rencontrer, vont remplir un imprimé pour voir si elles ont un besoin de garde ; elles vont toutes avoir un besoin ».²¹⁴ Certains financeurs (service insertion du Conseil Général, CAF) souhaitent avoir des données plus précises « C'est compliqué quand on demande des chiffres. Lourd pour avoir de l'information. »²¹⁵. A son arrivée, le coordonnateur a fait une nouvelle enquête qui fait apparaître un besoin moindre dans la population du PLIE. La question posée est la réalité du besoin. Ainsi une représentante du Conseil Général s'interroge : « Encore faut-il qu'il y ait les publics ? »²¹⁶.

L'observation de cette demande se pose pour les acteurs de l'insertion et de l'emploi qui n'ont jusqu'à présent pas mis en place d'outils de mesure. Le dispositif d'inscription de l'ANPE ne prend pas en compte la question de la garde de l'enfant. Ainsi pour l'ANPE « ce n'est pas son rôle »²¹⁷ de prendre en compte ce problème puisqu'une personne qui s'inscrit en catégorie 1 est « immédiatement disponible » ; donc cela sous entend qu'elle a trouvé une solution pour faire garder ses enfants. Les autres acteurs et dispositifs n'ont pas mis en place d'indicateurs

²¹² La question posée était formulée de la manière suivante : « Aurez-vous une solution de garde pour votre enfant dans les cas suivants :

- Entretien d'embauche,
- Formation courte ou mission intérim courte,
- Mission longue ou cdi

²¹³ Entretien n°12

²¹⁴ Entretien n°4

²¹⁵ Entretien n° 9

²¹⁶ Entretien n°18

²¹⁷ Entretien n°16

de mesure de ce frein. Les structures petite enfance ne développent pas une culture de l'observation : « nous n'avons pas de paramétrages en fonction d'indicateurs sociaux ou de ressources dans les programmes informatiques »²¹⁸. La seule façon de le savoir passe par les barèmes financiers de la CAF²¹⁹. Et aucune des structures que j'ai rencontrées n'étaient en capacité de donner des données chiffrées sur cette population. Le Conseil Général n'a pas « d'outils informatiques pour aller au-delà du nombre de places et des disponibilités des assistantes maternelles en termes d'accueil »²²⁰. Les acteurs de la petite enfance semblent être réticents à la mise en place d'une mesure de ces publics ou d'un ciblage : « On coupe la population en catégories, ce n'est pas sain, ça me dérange »²²¹, « On veut insérer mais en même temps on stigmatise »²²², « Nous ne demandons pas d'information sur la situation social aussi bien à l'inscription qu'à la pré-inscription. On ne le sait que lorsqu'on a l'avis d'imposition et qu'on calcule leur revenu. C'est inconvenant »²²³.

Les chiffres du bilan confortent certains acteurs de l'insertion et de la petite enfance dans leur questionnement sur la réalité du besoin. Nous serions face à un problème globale qui relève du droit commun : c'est-à-dire un manque structurel de places. Pour des responsables de structures et de la PMI, les personnes sont confrontées aux mêmes difficultés que l'ensemble de la population. Face à cette absence de visibilité de la demande, il ne semble pas nécessaire de créer de dispositif spécifique. Pour le service insertion du Conseil Général ainsi que pour d'autres acteurs représentant de l'insertion, il n'y a pas un besoin ou une difficulté particulière des personnes en précarité à accéder aux modes de garde. « Il n'y a pas une grosse demande de ce côté-là, cela ne fait pas partie des freins que l'on a repérés »²²⁴. « Quelles sont les conditions qui nous font penser qu'il y a une difficulté ? Les réponses existent. Nous sommes sur des représentations »²²⁵.

Cette question du besoin marque les premières limites de la plate-forme. Elle conduit les acteurs institutionnels et le porteur du projet à s'interroger sur la forme de réponse à apporter

²¹⁸ Entretien n°19

²¹⁹ Dans le cadre de la PSU, les responsables de structures collectives ont accès à une base informatique qui les informe des ressources des familles pour calculer le coût de la garde. Le tarif est proportionnel au ressource des familles et aux nombres d'enfant

²²⁰ Entretien n°18

²²¹ Entretien n°19

²²² Entretien n°18

²²³ Entretien n°7

²²⁴ Entretien n°12

²²⁵ Entretien n°17

aux difficultés d'accès aux modes de garde pour les familles en difficultés. Il n'est pas certain d'avoir à mettre en place un dispositif spécifique. La création d'une structure collective de type crèche familiale semble difficilement viable pour un acteur financier comme la CAF ou le Conseil Général. La question qui se pose est celle du rapport entre le coût et le service apporté. Ainsi pour la CAF, « *C'est vrai que pour l'instant il y a pas beaucoup de monde dans l'affaire : 16 personnes, 16 enfants de 0 à 6 ans. 1304 heures de garde. Pour un budget de 60 000 euros. Si on regarde sous un angle financier, cela a coûté sur 6 mois trente milles euros pour 16 enfants. Est-ce que cela vaut le coup ?* »²²⁶, pour le médecin de PMI « *soit on paye un service à part, soit on finance directement des places ou on aide directement des familles sans passer par une plate-forme* »²²⁷.

Il reste alors la fonction d'intermédiation et de facilitateur. Mais cette mission renvoie de nouveau au droit commun pour la CAF. Il existe des acteurs, Relais d'Assistances Maternelles, coordinateurs dont les missions sont de réaliser ce travail. La mise en place de la plate-forme interroge la Caisse d'Allocations Familiales sur le rôle de ces fonctions. « *Ce qu'on a renvoyé c'est l'interrogation qu'on avait : il existe des structures, des relais, des coordinations sur les contrats. C'est à eux de s'occuper de cela. A l'intérieur des contrats, on paie de la coordination, ça doit être aussi leur souci, si on raisonne en termes d'offre de garde globale, de faire connaître la réponse. Ou alors on peut être critique. Il y a des relais et des crèches sur un territoire et personne ne s'occupe de cette question là. Pour que cette plate-forme se constitue, cela veut dire qu'on ne se préoccupe pas de ces publics. Après est-ce qu'on est prêt à payer cette fonction d'intermédiaire parce que ce public là ne rentre pas dans les rails ? Et si cela doit être abandonné, qu'est ce qu'on peut faire pour rendre les structures existantes plus efficaces, une mise en réseau plus importante ?.* »²²⁸

Cette logique de réseau est reprise par la délégation à la vie sociale du Conseil Général : « *Quand j'en discutais chez nous avec le responsable départementale de la petite enfance, nous ce que l'on voyait bien, c'était une démarrage sur un étayage réseau. L'idée du réseau, c'est déjà l'idée de pérenniser ce qui est fait* »²²⁹.

²²⁶ Entretien n°9

²²⁷ Entretien n°18

²²⁸ Entretien n°9

²²⁹ Entretien n°4

L'expérimentation mise en place dans le cadre de la deuxième phase du projet laisse apparaître un besoin moins important que prévu. La prise en compte d'un public plus large que celui du PLIE se met en place dans une troisième phase d'expérimentation. La difficulté d'identifier le besoin oriente le projet bien plus vers une fonction d'animation de réseau que vers la création de structures. Il se pose alors la question de qui peut porter cette fonction d'intermédiation.

3.2 CAF, Conseil Général ou communes : qui prend en charge ?

Nous avons vu que cette question faisait consensus auprès des acteurs institutionnels en charge de la question de la petite enfance et de l'insertion. Il s'agit de trouver le bon niveau d'échelle de traitement du problème. Les points de difficultés se trouvent dans les liens contractuels entre la CAF et les communes, la difficulté d'identifier un portage politique, une entrée non prioritaire dans l'agenda politique du Conseil Général.

3.2.1 Une contractualisation qui ne permet pas de prendre en compte la question

La question qui se pose pour la prise en charge du dispositif dans le cadre de la contractualisation développée par la CAF est à deux niveaux : celle liée à la réglementation des contrats portés par la Caisse d'Allocations Familiales, et celle de l'identification politique du porteur de projet.

3.2.1.1 Des éléments de niveau territorial, d'agenda et de réglementation

Nous avons vu que la caisse d'allocations familiales a développé une politique contractuelle avec les communes, puis avec les communautés de communes. Les porteurs du projet souhaitaient intégrer leur plate-forme dans les contrats enfance signés par les collectivités locales et la CAF. Plusieurs limites se sont imposées. Le niveau du territoire de la plate-forme ne correspond pas à un niveau de territoire concernant la petite enfance. Comme le rappelle la directrice du PLIE « *quand on raisonne en termes d'emploi et d'insertion, de bassin d'emploi, de structures administratives de l'emploi, « Loire Centre » est le bon territoire. Puis quand on lie ce bassin d'emploi à la problématique « petite enfance », on s'aperçoit qu'on n'avait pas mesurer que la petite enfance n'est pas le bassin d'emploi mais territoire communal ou intercommunal par territoire* »²³⁰.

En effet, la CAF, pour prendre en compte cette expérience, souhaitait que l'expérimentation

²³⁰ Entretien n°2

se divise en micro expériences à l'échelle des territoires contractuels des contrats enfance. Mais l'évolution de la réglementation contractuelle de la CAF²³¹ a suspendu toute possibilité de négociation pour intégrer la plate-forme dans les contrats. Les restrictions financières, liées au contrat enfance jeunesse, réduisent les certitudes de financement pour des actions innovantes comme celle-ci: Le représentant de la CAF reste prudent sur sa capacité d'engagement, *« au niveau CEJ, si une commune ou un regroupement de communes veut expérimenter, on arrivera peut être mais avec toutes les incertitudes sur nos moyens à prendre en compte »*²³²

Sur ce changement de réglementation, se greffe une priorité d'agenda politique. Ce projet correspond au passage des compétences petite enfance des communes à l'intercommunalité. Ce passage perturbe les élus et les acteurs de la petite enfance. Pour les représentants du PLIE *« Passer d'une compétence communale à intercommunale demande une organisation nouvelle ; alors si nous ajoutons une organisation un peu innovante pour un public particulier et sur un territoire qui est encore différent, les élus nous disent doucement »*²³³. La priorité n'est pas la prise en compte d'un public en difficulté mais de répondre au besoin global de la population et à la territorialisation de l'offre. *« On a déjà des difficultés de garde d'enfants, donc ce n'est pas simple pour les communes de dire que les crèches des communes seront ouvertes à des personnes de communes extérieures. Il y a un travail pédagogique à faire ; alors, nous, derrière, avec le public en difficultés »*²³⁴. Ces remarques conduisent à nous interroger sur le portage politique du projet

3.2.1.2 La question du portage politique

Le portage de ce projet par un dispositif d'insertion pose des ambiguïtés. Les élus décideurs de la petite enfance ne sont pas représentés dans le dispositif du PLIE. Cette absence pose des problèmes en termes de relais d'information sur les autres communes ou communautés de communes. Les services et les personnes se sont pas les mêmes entre emploi et petite enfance. Pour le PLIE, *« au niveau des élus, leur implication est très faible par rapport à notre action. Chaque collectivité doit faire le relais auprès des élus compétents. »*²³⁵

²³¹ Passage des contrats enfance au Contrat enfance jeunesse avec des conditions financières moins avantageuses pour les communes

²³² Entretien n° 9

²³³ Entretien n°2

²³⁴ Id.

²³⁵ Entretien n°2

Les acteurs réglementaires et financiers que sont la CAF et le Conseil Général pointent cette absence de portage qui peut apparaître comme un handicap dans le développement du projet. *« Ensuite, nous n'avons aucun portage politique. Il n'y a pas de portage des communautés de communes. Le PLIE est porté par la communauté de communes de St GALMIER. La démarche initiée par le PLIE est reliée par les autres communautés de communes puisque il y a une participation par habitant. Mais l'idée aujourd'hui de la vente d'un projet crèche familiale auprès des communes pour un public en difficulté d'emploi, alors qu'on n'a pas encore une mise à niveau sur une réponse globale, n'est à mon avis pas encore prête à se vendre aux communautés de communes. »*²³⁶

*« Parce que dans cette démarche là, il n'y a pas eu de démarchage auprès des communes directement alors que cela se passe sur leur territoire. Et l'approche des collectivités dans tout ça ? Ils sont partis sur l'idée que les communes ne bougent pas là-dessus. Mais c'est ambigu sur l'approche des territoires car le PLIE est porté par les communautés de communes, alors que la question de la garde d'enfant est portée par les communes et les communautés de communes. »*²³⁷

Cette question semble d'autant plus importante que les communes sont peu sensibles à la question de la petite enfance. Les dépenses en termes de petite enfance ne sont pas considérées comme une dépense d'investissement social pour un territoire. Pour les représentant du Conseil Général, *« selon le champ sur lequel se situent communes et communautés de communes, et le niveau de diagnostic partagé sur le territoire, les enjeux de services à la personne ne sont pas les premiers enjeux pointés. Les enjeux sont plus pointés sur des questions financières et de coût que sur l'utilité sociale »*²³⁸. Pour la CAF, *« faire le lien entre une logique économique de maintien et de développement d'une économie et l'accès à un service pour une population spécifique, et pas simplement que dans le cadre du maillage d'un territoire, c'est quelque chose qui n'était pas forcément perçu par les communes de ce territoire »*²³⁹.

L'évolution de la réglementation contractuelle de la CAF, liée à l'évolution des compétences des communes, ne permet pas la prise en charge du projet dans le cadre des contrats enfance

²³⁶ Entretien n°4

²³⁷ Entretien n°9

²³⁸ Entretien n°4

²³⁹ Entretien n°9

jeunesse. Pourtant, suite à l'action de la plate-forme, des communautés de communes du territoire du PLIE prennent en compte cette question dans l'élaboration de leur schéma d'accueil de la petite enfance. La caisse d'allocations familiales envisage la mise en place d'un financement sur fond propre. La durée de ce financement n'est pas acquise. Il reste à savoir quelles sont les autres possibilités de financements, au moins pour la fonction d'intermédiaire.

3.2.2 *Le Conseil Général comme recours ?*

Comme nous l'avons vu, le Conseil Général est concerné dans ce projet à la fois par le volet enfance et insertion. Il a participé dès le début à la réflexion du projet et a contribué à la mise en place de réponses. La question est celle de son implication de manière plus durable. Comme pour la CAF et les communes, le projet de plateforme se télescope avec d'autres priorités sur l'agenda politique. Toutefois la mise en place d'une législation nationale peut favoriser la recherche de solutions plus à un niveau départemental que local.

3.2.2.1 D'autres priorités d'agenda

Le Conseil Général affiche d'autres priorités en termes d'agenda politique. La pression externe liée à une interpellation des élus communaux et des familles l'oblige à réfléchir à la mise en place de jardins d'enfant. En interne, la question de l'insertion est portée par deux services avec une approche différente de la question. *« On n'est pas dans une phase propice qui nous invite en interne à revisiter cette difficulté là »*²⁴⁰. La question qui se pose est celle du service financeur. Pour une personne du Conseil Général la question est *« qui finance la petite enfance ou le service insertion ? Cela relève plus de la compétence de ce dernier »*²⁴¹. Mais nous avons vu que pour le service insertion, la preuve du besoin n'est pas faite pour mobiliser des aides spécifiques. Ce service demande *« un diagnostic réactualisé qui prouve qu'un certain nombre de bénéficiaires du RMI n'accèdent pas à l'emploi car le droit commun en matière de petite enfance ne répond pas »*²⁴². Cette position n'est pas suivie par la délégation à la vie sociale. Ce service préfère l'élargissement de l'expérimentation à travers un travail de réseau. *« Essayons d'élargir le champ d'expérimentation. Expérimentation qui vise à mettre en lien avec les relais, avec les crèches, avec la responsable de l'agrément, pour lever les difficultés administratives et celles de la question du financement des modes de garde et essayons de l'expérimenter sur un plus grand nombre de situations de façon à*

²⁴⁰ Entretien n°4

²⁴¹ Entretien n°18

²⁴² Entretien n°17

*pouvoir mettre en évidence les difficultés réelles, les besoins réels et la façon dont on a pu lever, ou en identifier certains. »*²⁴³

3.2.2.2 Le passage d'un projet territorial à une dynamique départementale

L'ensemble des acteurs institutionnels semble chercher une solution pour pérenniser le projet. Avec l'élargissement de la plate-forme à l'ensemble des demandeurs d'emploi, l'Etat se mobilise en ouvrant la possibilité d'intégrer la plate-forme dans la création de la maison de l'emploi. *« Ce projet, de par sa dynamique, rentre exactement dans les objectifs qui sont donnés à ce nouvel outil qui doit se mettre en place sur le territoire ».*²⁴⁴

Malgré d'autres priorités pour le Conseil Général, cette question se pose par le biais du décret de décembre 2006. La question posée par le PLIE se trouve renforcée par ce décret. Le sujet se trouve être intégré à la commission départementale de la petite enfance à travers la mise en place d'une enquête « sur la prise en compte des publics minima sociaux » et conduit à une réflexion dans le cadre d'un schéma départemental de la petite enfance qui pourrait être signé entre la CAF, la MSA et le Conseil Général. *« Cette question n'était pas prise en compte dans le cadre de la commission petite enfance. Mais avec le décret de décembre, nous devons le prendre en compte. Avec la déscolarisation des moins de trois ans, nous mettons en place un schéma départemental de la petite enfance à la demande des élus. La question de l'insertion va faire partie d'une fiche thématique sur les difficultés éducatives et l'accès aux structures. Cette réflexion au sein de la commission petite enfance devrait aboutir à la mise en place d'un contrat CAF, Conseil Général, MSA avec l'hypothèse de financer ce type de projet ainsi que l'accueil des enfants porteur de handicap. »*²⁴⁵. Pour la CAF, *« la présence du décret de décembre maintient le débat sur la question. Je crois qu'il n'y a pas un partenaire qui peut dire que cela ne le concerne pas. Le Conseil Général par rapport à l'emploi, et nous sur l'accessibilité et l'universalité, on ne peut pas lâcher. Donc on est pris par ça. Ce dossier dans le cadre du contrat enfance signé avec le Conseil Général ? Tout dépend de la nature qu'il aurait, mais sur les thèmes qui sont admissibles on n'est pas totalement fermé. »*²⁴⁶ Pour les acteurs du PLIE, cette solution serait un moyen de *« dépasser le problème de compétences des communes »*²⁴⁷.

²⁴³ Entretien n°4

²⁴⁴ Entretien n°20

²⁴⁵ Entretien n°10

²⁴⁶ Entretien n°9

²⁴⁷ Entretien n°1

Nous avons vu, à travers cette monographie, que la question de l'accès aux modes de garde pour les familles défavorisées a été posée par des acteurs extérieurs à la politique de la petite enfance. Cette remise en cause par les acteurs de l'insertion n'est pas sans rencontrer de résistance. Cette confrontation se fait sur plusieurs fronts :

Les pratiques professionnelles de deux secteurs avec une différence dans l'approche des publics et la manière de poser la question. D'un côté, l'adulte et une approche partenariale et expérimentale, de l'autre, l'enfant et un cadre réglementé et cloisonné

La difficulté d'intégrer des solutions spécifiques pour un public en insertion dans les dispositifs de droit commun de la petite enfance : contrat enfance et jeunesse, prestations de services aux équipements petite enfance, prestations familiales.

Le bon niveau d'échelle auquel se pose la question de la petite enfance et de sa prise en compte : Département, commune, intercommunalité, nationale...

De cette expérience locale, nous retenons trois points sur les modes d'action et leur mise en œuvre qui permettent de favoriser l'accès aux modes de garde pour les familles défavorisées.

Un travail en réseau semble être une préconisation des institutions pour la continuité de l'action. Ainsi une approche transversale, globale permet de dépasser les approches sectorielles en favorisant l'échange, l'information et la connaissance mutuelle.

Cette meilleure connaissance permet de pallier la difficulté de trouver et de créer des places pour répondre à l'urgence et à l'immédiateté du besoin. La solution qui se construit autour du projet de plate-forme n'est pas tant la création d'équipements qu'un rôle de coordination. Les conditions d'accès s'inscrivent davantage dans un travail d'accompagnement des familles, sur une période limitée, articulant modes de garde existants, solvabilisation, prise en charge psychologique des parents et information des différents acteurs de l'insertion et de la petite enfance.

Si cette question est médiatisée par un acteur extérieur à la petite enfance, elle nécessite d'une part une spécification de la demande, et d'autre part une identification du portage. Au regard de l'expérience, il est difficile de dire si les deux se cumulent mais leur absence respective dans le projet est un frein à son inscription dans la durée.

Ces réflexions et typologies de modes de réponse sont le fruit de l'analyse d'une expérimentation en cours. Il semble difficile d'en tirer des conclusions générales. Aussi nous semble-t-il intéressant d'interroger ces éléments de conclusion de manière plus globale.

3^{EME} PARTIE :

VERS UN DEPLACEMENT DES MODES DE FAIRE DE LA PETITE ENFANCE

A travers la monographie présentée, nous avons décrit les réponses construites et les freins rencontrés sur un territoire pour favoriser l'accès des familles en recherche d'emploi à des modes de garde. Les conditions à cette prise en compte passent par une responsabilité institutionnelle locale identifiée, une mise en réseau des acteurs à travers la coordination et l'articulation des modes de garde, et l'accompagnement des personnes. La forme des réponses apportées par ce projet place la question étudiée dans une approche globale et transversale. A ce point de notre réflexion il nous semble important d'inscrire les conclusions de notre monographie dans une approche plus générale. Comment se déplacent les référentiels et les pratiques professionnelles de la petite enfance? Quelles sont les limites et les résistances à ces changements? Comment les institutions intègrent cette interpellation? A l'échelle d'un territoire, la prise en compte des spécificités d'un public en situation d'insertion déplace les lignes des référentiels. La question serait moins la création de places que la coordination de l'ensemble. Ces changements sont le fruit d'une tension entre une régulation plutôt verticale du territoire des modes de garde et une régulation horizontale abordée dans le cadre d'une démarche de projet et d'expérimentation. Ces expériences amènent les professionnels de la petite enfance à dépasser la question de la garde d'un point de vu éducatif et sanitaire pour harmoniser leur manière de faire avec celle de l'insertion. Dans une perspective institutionnelle, des responsabilités se dessinent entre les différents niveaux de compétence. Toutefois, l'Etat continue d'imposer la norme.

Nous verrons cette question sous trois angles. Premièrement, les professionnels de la petite enfance passent d'une approche centrée sur l'enfant à une prise en compte du parent. Deuxièmement, en abordant la question de la petite enfance, les acteurs de l'emploi et de l'insertion posent la question de la transversalité des politiques petite enfance et remettent en cause l'approche contractuelle. Enfin, nous nous interrogerons sur l'articulation et la prise en compte de cette question entre les différents niveaux de la régulation de la petite enfance. Si cette analyse s'appuie nos résultats d'enquête, il nous paraît important, afin d'élargir nos matériaux de recherche et nourrir notre analyse, de nous appuyer sur d'autres résultats

d'enquêtes et de recherches empiriques : l'analyse de deux études-actions réalisées par deux PLIE de la Vallée du Rhône et l'Ecole Santé Social du Sud Est²⁴⁸, l'étude réalisée par l'ORSAS-Lorraine (Observatoire Régional de la Santé et des Affaires Sociales en Lorraine)²⁴⁹, sur les modes d'accueil de la petite enfance dans les quartiers politique de la ville et enfin une étude réalisée par l'Association Les Amis du Furet²⁵⁰ à Strasbourg sur l'insertion professionnelle des femmes et la petite enfance, l'analyse de quatre sites expérimentaux en termes d'horaires atypiques réalisée par le Laboratoire d'Analyse des Politiques Sociales et Sanitaires²⁵¹. En effet, la question des horaires atypiques par les formes d'emploi et les employés touchés a une large zone de recouvrement avec notre sujet.

1. L'inscription dans de nouveaux modes de faire professionnels

Nous avons constaté de la part des professionnels des secteurs de l'enfance et de l'emploi un manque d'information réciproque, non seulement factuelle mais aussi procédurale. Les enjeux et les modalités de l'emploi ne sont pas nécessairement connus des professionnels de l'enfance. De même, l'organisation et les enjeux de la délégation parentale et le parcours nécessaire à la recherche du mode de garde ne sont pas appréhendés globalement par les professionnels de l'emploi. L'accès des familles en difficulté aux modes de garde invite ces différents professionnels à travailler ensemble, à développer et rechercher leur complémentarité. Que produit cette rencontre au niveau des pratiques professionnelles ? Cette invitation au partenariat ne se fait pas sans résistance des cultures professionnelles à la transversalité des approches. Les acteurs de la petite enfance sont centrés sur une approche de l'enfant. Les acteurs de l'insertion et de l'emploi introduisent la question du parent dans les modes de garde sur laquelle il se construit un accord entre les acteurs à travers une approche psychologisante. Ce compromis s'inscrit dans une nouvelle catégorie d'action et de sens qui est la parentalité. Nous verrons dans une première partie les freins exprimés par les professionnels de l'enfance, puis nous interrogerons le compromis autour de la parentalité.

1.1 Une mobilisation difficile

Poser la question du non accès c'est travailler sur des causes qui sont notamment liées aux organisations qui accueillent les personnes. Cette remise en cause ne se fait pas sans heurter

²⁴⁸ Expériences dirigées par Bernard Pueyo et Françoise Moreton en 2004

²⁴⁹ Etude conduite pour la Délégation Interministérielle à la Ville en 2001

²⁵⁰ Etude financée par la DDTEFP du Bas Rhin en 2002

²⁵¹ Ecole Nationale de la Santé Publique, étude réalisé par Claude Martin, Blanche Le Bihan, Arnaud Campeon, Guillaume Cardin

les identités professionnelles. Les référentiels professionnels de la petite enfance se sont construits autour d'un système réglementé et normé à la fois par le cadre financier et réglementaire. Les valeurs sont centrées sur l'enfant dans une dimension d'hygiène et d'éducation dans lesquelles les parents sont secondaires. Si ce n'est dans une vision préventive et psychologique, l'accueil de la personne précaire souvent n'a pas été pensé.

1.1.1 La question de la précarité

Nous avons pu nous rendre compte dans notre monographie que les équipes qui accueillent les enfants comme les assistantes maternelles abordaient les publics précaires avec méfiance et difficultés. Cette incompréhension est le résultat de l'histoire de la construction des référentiels professionnels. Pourtant inscrits dans le champ de l'action sociale, les professionnels de la petite enfance n'ont pas développé dans leurs pratiques professionnelles une connaissance et une proximité avec cette catégorie d'usagers. Les intervenants ont principalement une formation sanitaire et éducative²⁵² centrée sur l'enfant. Sur une période d'une trentaine d'années, les connaissances et les savoir-faire professionnels qui se sont construits ont permis un passage du sanitaire à l'éducatif. Cette mutation professionnelle s'exprime avec des notions comme l'accueil de l'enfant, l'adaptation, le professionnel référent, la socialisation de l'enfant. Les crèches sont passées d'un lieu de substitution à la mère centré sur la satisfaction des parents, à un lieu d'accueil et d'éveil de l'enfant²⁵³. Jusqu'au début des années 2000, l'accueil était réservé aux familles bi-actives. Dans le cadre de l'action sociale à l'enfance et dans les liens avec la PMI, les lieux d'accueil pouvaient être confrontés à l'accueil de personnes en détresse sociale. La question de l'accueil des familles précaires se posait principalement au niveau des quartiers de la politique de la ville et pour les structures en halte-garderie²⁵⁴. Peu confrontées à ces questions, les familles en précarité leur renvoient une image déstabilisatrice quant à l'évolution de leur travail, à la fois par rapport à leur statut mais également et surtout par rapport aux objectifs et tâches qui leurs sont confiés.

Avec les mutations économiques et sociales, les professionnels de la petite enfance sont confrontés à l'adaptation du service à la flexibilité du marché du travail et à la précarité du travail. « Nous ne souhaitons pas faire subir en cascade aux salariés des crèches les

²⁵² Les effectifs des crèches doivent être à 50% pourvus avec du personnel qualifié (puéricultrices, auxiliaire puéricultrice et EJE) les autres personnes pouvant être

²⁵³ MOREL CINQ-MARS José, 2002, « *La dimensions préventive des modes d'accueil* », Informations sociales, n° 103,

²⁵⁴ Petite enfance et politique de la ville, 1993

conséquences des horaires atypiques des femmes salariées d'autres secteurs. »²⁵⁵. Les acteurs de notre enquête expriment le risque de voir leur situation de travail se précariser en les invitant à élargir leurs horaires d'ouverture, à recevoir les enfants le week-end notamment pour les assistantes maternelles. Les études comparatives de différentes situations réalisées par l'équipe de recherche de l'École Nationale de Santé Publique développent ce constat. « Le développement des horaires atypiques est vecteur, du moins dans les structures étudiées, de nouvelles segmentations qui tendent à opposer les professionnels à même de choisir leur temps de travail à celles et ceux qui risqueraient de se trouver piégés dans des horaires contraints»²⁵⁶.

La précarité leur renvoie aussi la question de l'évolution de leurs tâches professionnelles. Leur métier ne consiste pas à prendre en charge la situation socio-économique des parents mais d'offrir un cadre protecteur aux enfants et favorable à son développement affectif et psycho moteur. Les professionnels rencontrés pointent le bien être de l'enfant en priorité par rapport au situation des parents. « Indéniablement, les acquis de la professionnalisation, obtenus en plaçant l'enfant et son développement au cœur des pratiques, risqueraient de se voir annulés sous la pression de demandes qui ne tiennent compte ni de la formation ni de la compétence des personnels n'ayant rien à gagner à se transformer en « bonnes à tout faire de la prévention ». Si la lutte pour faire reconnaître un savoir qui ne se limite pas à des connaissances sanitaires, hygiéniques a permis de passer de la garde à l'accueil, il importe de conserver ces acquis en mettant en place des structures qui continuent d'assurer aux enfants stabilité, continuité et sécurité, toutes choses qui peuvent se révéler contradictoires avec les contraintes professionnelles des parents »²⁵⁷

Cette sanctuarisation de l'accueil de la petite enfance peut s'expliquer par une approche psychologique et médicale centrée sur la protection de l'enfant et la relation mère/enfant.

1.1.2 La primauté du rôle maternel

Nous avons vu que la relation mère enfant était présentée par les professionnels comme la raison principale de la difficulté pour les familles à accéder aux modes de garde. Alors que les

²⁵⁵ MEDA Dominique, 2002, « *Le temps des femmes pour un nouveau partage des rôles* », Paris, Flammarion

²⁵⁵ MOREL CINQ-MARS José, 2002,

²⁵⁶ MARTIN Claude et al., 2003, « *Petite enfance et horaires atypiques, analyse de quatre sites expérimentaux* », Dossiers d'études, CNAF, Octobre n°73, p 87

²⁵⁷ MOREL CINQ-MARS José, 2002, p 84

modes de garde demandent d'anticiper la délégation afin de prendre en compte le fonctionnement de l'accueil et le bien être de l'enfant, la relation de dépendance qui se crée entre la mère et l'enfant empêche ce processus. Cette focalisation sur la relation individuelle s'explique par une approche centrée sur la protection de l'enfant et la prévention des relations mère enfant.

L'importance de la relation maternelle dans le référentiel professionnel de la petite enfance s'est construit tout au long du vingtième siècle à la fois à travers l'idéologie de la femme au foyer portée par les familialistes mais aussi par le courant psychologique. Les recherches en psychologie vont marquer la relation que les professionnels de la petite enfance entretiennent avec les parents et la focalisation sur les carences de la relation mère-enfant²⁵⁸. Les logiques de prévention vont ainsi se focaliser sur cette dyade mère/enfant. Il s'agit de repérer les facteurs de risques qui peuvent altérer cette relation. L'inscription des professionnels dans le sanitaire et médical accentue « un regard pathologique au détriment du normal »²⁵⁹. S'il y a carence affective ou difficulté de développement de l'enfant, la raison semble être à chercher dans les dysfonctionnements de la relation mère/enfant. « Dès que la relation mère/enfant n'est pas « suffisamment bonne », qu'elle est contrariée par des obstacles, ou qu'est abordée la séparation mère enfant, les professionnel(le)s se trouvent irrésistiblement ramené(e)s à la théorie de l'attachement et à son cadre de référence. »²⁶⁰. Cette vision peut conduire à des risques de dérive vers « une police des familles » ou l'imposition de modèle normatif. « Le regard curatif déployé par les professionnels et la matri-focalisation des représentations ont pour corollaire une recherche de comportements parentaux, essentiellement maternels, qui ne rentrent pas dans le cadre de leurs représentations - impliquant un contrôle de la relation mère enfant. »²⁶¹

Ainsi pour les professionnels rencontrés c'est dans une approche préventive des phénomènes de précarisation que l'on facilitera l'accès aux modes de garde. La prévention consiste à travailler sur le lien mère-enfant, qui est surinvesti par les populations précaires. Il nous semble important d'apporter quelques éléments critiques sur cette approche. Il ne s'agit pas de nier l'effet que le rapport identitaire avec l'enfant peut avoir sur la difficulté d'accéder aux

²⁵⁸ NEYRAND Gérard, 2000, « *Accueil des jeunes enfants : nouvelles figures* », in [CHAUVIERE M., SASSIER M, BOUQUET B., 2000, « *Les implicites de la politique familiale* », Paris, Dunod]

²⁵⁹ MURCIER Nicolas, 2006, « *Les savoirs dans le champ de l'accueil des enfants* » Informations sociales, Juillet n° 133, p 31

²⁶⁰ *Id.*, p 32

²⁶¹ *Ibid.* p 34.

modes de garde. Il semble important de préciser que cette appropriation de l'enfant n'est pas liée uniquement à des catégories sociales défavorisées. « Ce phénomène est largement trans-classes sociales. Cependant la propriété des enfants génère d'autant plus de malentendus, si ce n'est de conflits entre les diverses instances pédoprotectrices et les familles, que ces dernières sont exposées par leur précarité à l'observation et à la surveillance éducative »²⁶². De plus cette explication occulte toute la dimension collective et socio-économique du problème que nous avons pu voir : manque de places, évolution des formes de l'emploi, etc. « A la fois, est souvent survalorisée la valeur personnelle qu'être parent représente, aussi bien, psychologiquement, pour la mère que pour le père, mais dans le même temps le système français de protection de l'enfance ne fait pas suffisamment attention à la réalité des conditions de vie des enfants et de leurs parents »²⁶³ Dans leur étude action auprès de PLIE, l'Ecole de Santé et Social du Sud Est pointe la nécessité pour les équipes de structures collective la nécessité de mieux connaître les effets de la précarité dans le développement de l'enfant.

Ainsi, si la cause est celle d'un rapport fusionnel qui empêche l'anticipation et la séparation à l'enfant, frein à l'accès aux modes de garde. Alors il est davantage question d'accompagner la mère ou les parents dans la construction de leur parentalité afin d'investir normalement le lien familial que de créer des places d'accueil.

1.2 l'accompagnement à la fonction parentale

Nous avons décrit dans notre monographie comment il se crée autour de la fonction parentale un compromis entre les professionnels de la petite enfance et de l'insertion. Pour aider les familles, il faut mettre en place un accompagnement qui permette de faciliter le processus de séparation. Cette lecture s'inscrit dans une approche plus individualiste de la personne. Entre les acteurs rencontrés, un consensus se fait sur la dimension psychologique du problème. Cette lecture, centrée sur la responsabilité individuelle et parentale, permet de mettre en lien les différents acteurs sur un territoire et de les amener à travailler en réseau.

1.2.1 L'accompagnement à la parentalité comme catégorie d'action

²⁶² GAVARINI Laurence, 2006, « *Du contrôle social à la prédiction : évolution du regard sur l'enfance* » in [NEYRAND Gérard et al., « *Familles et petite enfance, mutations des savoirs et des pratiques* », Ramonville St Agne, Erès, p 100

²⁶³ NAVES Pierre, DEFALVARD Hervé, 2006, « *Economie Politique de l'action Sociale* », Paris, DUNOD p 94

La psychologisation de la petite enfance se fait dans un double mouvement²⁶⁴. Le premier se fait par un passage d'une problématique médicale et hygiénique à une problématique éducative. Ce changement permet aux professionnels de la petite enfance d'introduire un rapport distancié aux parents. Paradoxalement, le second mouvement entraîne un développement de prise en compte de la place des parents et du lien parental comme une nouvelle problématique.

Les professionnels de la petite enfance sont appelés dans ce mouvement à prendre en compte la dimension parentale dans leur travail quotidien. Il s'agit d'accompagner la famille dans les mutations qu'elle traverse en lien avec les changements de valeurs, les rapports homme femme, la mutation des formes de la famille, l'urbanisation et l'éloignement des liens familiaux qui l'accompagnent, et l'évolution de l'organisation du travail des parents. Ces mutations remettent en cause les capacités de certains parents dans leur rôle d'éducation de leurs enfants. Ils se sentent fragilisés et disqualifiés dans leur fonction de parents. La réponse se trouve dans l'accompagnement des parents dans leur fonction parentale. Cette fonction se définit comme « un processus complexe qui allie la construction de la responsabilité parentale à la déclinaison d'un ensemble de savoir être et de savoir-faire au fil des situations quotidiennes en différentes postures, différents actes, paroles, partages, émotions et plaisirs, en reconnaissance de l'enfant mais aussi en autorité, en exigence, en cohérence, et en continuité. »²⁶⁵

Cet accompagnement à la fonction parentale va prendre plusieurs formes plus ou moins institutionnalisées, des lieux d'accueil enfant parents en passant par les Réseaux d'Ecoute, d'Appui et d'Accompagnement aux Parents (REAAP). Il s'agit d'aider les parents à travers une démarche de non jugement, de respect mais de responsabilisation. « Ils manifestent un objectif de prévention, voire de thérapie légère, des dysfonctionnements relationnels familiaux »²⁶⁶. Avec le décret d'Août 2000, les structures collectives doivent définir la place des familles et les modalités de leur participation à la vie de l'établissement dans le cadre de leur projet social. Les relais d'assistantes maternelles doivent être un lieu d'échange, d'information et de rencontres pour les parents. Notre étude semble démontrer que cette approche reste discursive. Les structures d'accueil ont du mal à intégrer les parents dans leur

²⁶⁴ NEYRAND Gérard, 2000

²⁶⁵ Circulaire CNAF n° 2001-209 25/09/01

²⁶⁶ NEYRAND Gérard, 2000,

structure et à les faire participer. Les projets d'établissement intègre difficilement le parent si ce n'est de manière formelle. Elle est avant tout liée à la sensibilité de la directrice, au poste occupé par les professionnels. Une seule directrice rencontrée s'était emparée du sujet. Le discours sur le rôle préventif des modes de garde a été principalement tenu par la coordinatrice petite enfance. Ainsi « une participation effective des parents à la gestion des différents modes d'accueil est très contrastée, mais le plus souvent faible. »²⁶⁷ Les professionnels disent manquer de temps, de formation, de cadre d'accueil, pour prendre en compte la demande des parents. « On comprend mieux alors l'urgente nécessité de donner aux professionnels de l'enfance les moyens de tous ordres (formations initiales et permanentes, accompagnements divers) pour devenir de réels professionnels de la famille »²⁶⁸

Cette approche centrée sur la parentalité s'inscrirait dans un nouveau mode de régulation, « le parentélisme » : « ainsi tendent à se mettre en place, de plus en plus, des convergences entre les différentes politiques (familiales, sociales, d'emploi, d'entreprises, d'égalité, des temps) autour d'un nouveau consensus : la garantie de la parentalité, de l'expression de l'égalité entre les hommes et les femmes dans un souci de pérennité et d'équilibre social. Le redéploiement d'un régime d'Etat-providence pourrait ainsi revêtir de nouvelles formes : faisant intervenir, outre l'acteur public, différents niveaux intermédiaires : les collectivités locales, les entreprises, les associations, ainsi que l'entité supra-nationale européenne »²⁶⁹

Même si ce nouveau mode d'action a du mal à s'installer auprès des professionnels, notamment dans les structures collectives, ce discours s'installe et permet de trouver des passerelles entre les politiques de l'enfance et de l'insertion.

1.2.2 Un compromis autour de la parentalité.

Autour de la parentalité, des points de convergence apparaissent sur la question de l'accès aux modes de garde. La prise en compte des parents oblige les professionnels à s'ouvrir au partenariat. Elle permet un compromis autour de la psychologisation des problèmes sociaux.

²⁶⁷ EME Bernard, 2005, p 13

²⁶⁸ EPSTEIN Jean, 2002, « Nouveaux besoins des parents, nouveaux rôles de professionnels », Informations sociales, n° 103, p 126

²⁶⁹ BARRERE-MAURISSON Marie-Agnès, RIVIER Sabine, 2002, « Temps parental, parentalité et « parentélisme », a propos de nouvelles pratiques, institutions et régulations en matière de famille », p 13

Nous appuierons notre analyse en grande partie sur le travail d'Olivier Chavanon²⁷⁰ sur la psychologisation des problèmes sociaux.

1.2.2.1 La relation partenariale

La parentalité oblige à davantage de complexité dans la prise en charge de la situation de l'enfant et du parent. Le professionnel ne considère plus simplement le parent dans une relation bilatérale avec l'enfant, mais elle élargit la vision du parent dans sa position dans la société : travail, vie sociale... Le professionnel est appelé à travailler avec des acteurs de la justice, de la police, de l'emploi. « Le partenariat autour des parents concerne des partenariats entre différentes structures et différents professionnels autour de problématiques familiales de plus en plus globales et transversales. Il convient, pour répondre au mieux à ces multiples besoins, que les professionnels aient aussi pour projet de travailler entre eux, de se réunir entre acteurs ayant des formations voire des cultures et des représentations différentes mais en tous points complémentaires, au-delà même parfois des clivages corporatifs et institutionnels »²⁷¹

Malgré des résistances et des replis sur soi, cet appel à une approche plus transversale semble être difficile à éviter pour les acteurs de la petite enfance. Ils sont sollicités dans le cadre de la régulation interne de leur secteur pour s'ouvrir à des relations partenariales. Il s'agit à travers les Réseaux d'Ecoute, d'Appui et d'Accompagnement aux Parents de « consolider, développer, susciter de nouvelles initiatives en mettant en réseau les différents intervenants »²⁷² La circulaire de la CNAF de 2001 inscrit cette démarche de soutien à la parentalité dans une démarche de développement local et de conduite de projet qui tient compte du contexte local, du partenariat. Au-delà d'injonction réglementaire, cette sollicitation arrive aussi d'autres acteurs de politiques sectorielles comme l'emploi et l'insertion.

1.2.2.2 La psychologisation de la problématique d'accès au mode de garde

La parentalité permet de trouver entre les deux secteurs des lectures communes et des modes de faire transversaux à la fois à travers la nécessité de faire un accompagnement mais aussi

²⁷⁰ CHAVANON Olivier, 2005, « Politiques publiques et psychologisation des problèmes sociaux » in [BALLAIN René, GLASMAN Dominique, RAYMOND Roland, « Entre protection e compassion : des politiques publiques travaillées par la question sociale (1980-2005) » Grenoble, PUG] P 261 à 279

²⁷¹ ESPTEIN Jean, 2002, p 130

²⁷² Circulaire n°99/153 du 9 mars 1999 délégation interministérielle à la famille

dans la dimension psychologisante de cette thématique.

En l'absence de dispositif spécifique ou de régulation de l'activité sur le territoire, les professionnels de l'insertion rencontrés qualifient le champ de la petite enfance d'illisible et complexe. Le risque pour l'utilisateur est d'être dans « l'obligation de coordonner les différents intervenants. Il aura à recenser les structures, les professionnels, repérer leurs spécialités, pour parvenir à obtenir toutes les « options » et les services adaptés à ses besoins »²⁷³. Les référents insertion rencontrés expriment la nécessité de prendre en compte la séparation de la mère avec l'enfant. Les freins principaux au retour d'emploi se joueraient à ce niveau. Pour les professionnels, l'accompagnement parental permet d'humaniser et d'être dans une démarche de solidarité avec la personne²⁷⁴ par rapport au dysfonctionnement des dispositifs de garde. Nous retrouvons ainsi des lectures communes entre la petite enfance et l'insertion. Il doit se mettre en place un parcours avec des étapes, des périodes, des personnes référentes. Nous retrouvons cette notion dans les dispositifs étudiés permettant l'accès aux modes de garde de la petite enfance ainsi que dans les actions parentales: la période transitoire de 3 à 6 mois revient dans toutes les expériences étudiées, l'idée que la séparation se prépare par des étapes et des rendez-vous avec des professionnels de la petite enfance et de l'insertion caractérise un mode de faire centré sur l'accompagnement. Si ce dernier permet de replacer l'individu dans une approche plus globale et dans la prise en compte de son environnement, il responsabilise l'individu dans son accès au mode de garde.

L'accès aux modes de garde est renvoyé sur la responsabilité de l'individu et ses carences affectives en sont la raison principale. Nous avons vu comment, à travers une lecture subjective des difficultés, les professionnels de la petite enfance ramenaient les personnes à leur propre autonomie et à leur responsabilité. Le parent est invité à s'adapter au mode de fonctionnement des modes de garde comme le signale la coordinatrice rencontrée dans notre monographie Cette logique de psychologisation des problèmes sociaux s'inscrit dans un contexte plus général de représentations sociales qui promeut des valeurs individuelles dans les rapports sociaux comme l'autonomie, la liberté, la responsabilisation. A travers des modes de faire centrés sur l'individualisation des parcours, le contrat, l'accompagnement, ou la parentalité, les professionnels effectuent une « centration sur l'individu » et un encouragement

²⁷³ DUMOULIN Philippe et Al. , 2004, « *Travailler en réseau* », Paris, DUNOD, p 31

²⁷⁴ BALLAIN René, GLASMAN Dominique, RAYMOND Roland, « *Entre protection e compassion : des politiques publiques travaillées par la question sociale (1980-2005)* » Grenoble, PUG

à l'autonomie alors que, parallèlement, on assiste à un effritement des réseaux de solidarité et familiaux. Ainsi, l'individu est défini de manière négative par ses carences, ses déficits, son manque de réseau familial, professionnel, de voisinage et par sa capacité à s'insérer ou non dans le travail et la société. De l'absence de ces supports collectifs et de l'injonction à être responsable de soi, il peut découler des souffrances et des sentiments de mal être. Les relations entre souffrance et position sociale peuvent alors être étroitement liées « presque de cause à effet ». Les situations de déqualification et désaffiliation sont « avant tout liées à la montée des inégalités : faiblesse de ressources et dépendance vis-à-vis des minima sociaux, difficultés de logement, échec scolaire, étant souvent des éléments récurrents »²⁷⁵. La souffrance psychique serait alors le résultat de ces processus. « C'est l'inversion des termes de cette relation qui devient problématique, lorsque les situations d'échec prolongées sont imputées en priorité au psychisme des sujets dans ce que celui-ci peut comporter de carence. »²⁷⁶

A travers cet appel à l'autonomie et à la capacité de l'individu à dépasser ses carences, le risque de stigmatisation existe. « Le thème de la parentalité (...) est utilisé pour tracer la frontière entre les usagers conformes aux attentes de l'institution et ceux qui, au contraire, n'y ont pas leur place (ce qui n'est pas sans rappeler la distinction entre « bons » et « mauvais » pauvres) »²⁷⁷.

En invitant à prendre en compte la question de l'adulte dans l'accès aux modes de garde, les acteurs de l'emploi et de l'insertion rencontrent des résistances de la part des professionnels de la petite enfance. Mais les acteurs des deux secteurs arrivent à construire des réponses conjointe à travers la question de la parentalité. Ce mode de faire centré sur l'individu fait écho aux acteurs de l'emploi. Toutefois, ce partenariat hésite entre injonction institutionnelle, et recherche opérationnelle et spontanée d'acteurs pour construire des réponses. Nous pouvons nous demander comment il est mis en œuvre sur le territoire. Quelles sont les conditions de mise en œuvre de cette recherche de transversalité ?

2. La recherche d'une coordination territoriale

²⁷⁵ CHAVANON Olivier, 2005, p 270

²⁷⁶ *Ibid* p 271

²⁷⁷ *Ibid*, p 272

En quoi le fait de poser la question de l'insertion amène-t-il à avoir une approche plus transversale et globale des questions de la petite enfance ? A travers une pratique du contrat avec les communes, les caisses d'allocations familiales permettent une approche globale de la question de l'enfant. Pourtant, la thématique de l'insertion amène les acteurs de la petite enfance à s'interroger sur l'articulation et la coordination de l'offre de garde et à élargir leur partenariat dans une perspective plus transversale et globale du territoire. Ainsi, la coordination participe aux conditions de prise en charge de la question. Nous proposons de revenir sur la question en nous appuyant sur les constats faits dans le cadre de notre recherche, ce qui nous amènera à revenir sur les méthodes de contractualisation portées par les contrats enfance pour enfin interroger les limites de cette approche.

2.1 Un enjeu de coordination

Nous avons vu, dans le cadre de la monographie présentée, qu'aborder les questions d'emploi et d'insertion dans l'accueil de l'enfant conduisait à agir sur la coordination des acteurs et leurs pratiques, et à articuler des modes de garde existants. Cette nécessité de coordonner l'offre se trouve confirmée dans d'autres recherches effectuées sur cette thématique. Dans notre étude, pour les institutions, la plate-forme aurait « un rôle d'intermédiation » ; pour les référents emploi, elle facilite « une vision globale de l'offre de garde ». Il peut s'agir de favoriser une lisibilité des dispositifs pour les professionnels de l'insertion et pour les professionnels de la petite enfance une compréhension des processus de précarité. La variété des structures, de leurs horaires, de leurs modalités d'accès et de fonctionnement sont difficiles à aborder avec les personnes reçus pour les référents emplois rencontrés . Les modalités d'accueil des enfants et celles de la reprise d'emploi demandent une actualisation constante : non seulement les mesures et le marché de l'emploi évoluent rapidement mais la famille est elle aussi en évolution permanente (composition familiale, naissances, changements d'école ou de lieu d'habitation...). De même pour les professionnels de la petite enfance, aborder les modalités des parcours d'insertion peut être difficile : les parcours d'emploi sont en effet complexes, où l'on voit se succéder des temps d'intérim et des temps pleins, des horaires de grande amplitude, des horaires flexibles (comme pour les personnels d'entretien) et des mi-temps. Ils se jouent des enjeux sur la reprise d'emploi que les professionnels disent avoir du mal à appréhender.

Un autre objectif de cette articulation est de permettre de mieux accéder aux différents services en combinant les modes de garde individuels, collectifs et personnels pour les

familles. Ainsi pour Claude Martin et Blanche Le Bihan, « l'important est que l'arrangement de gardes soit stable, viable et bien articulé (...). D'où la nécessité de mettre en œuvre une coordination locale, de type plate-forme de services »²⁷⁸

Ainsi, les constats ci-dessus, issus de l'observation de terrain, décrivent des champs sectoriels complexes. L'enjeu est de rendre plus visible l'offre pour les usagers et les partenaires et de mieux faire circuler l'information entre les différents acteurs. Les dispositifs de coordination actuelle de la petite enfance ne semblent pas permettre une meilleure prise en compte des plus défavorisés dans l'accès au mode de garde. Comme le soulignait le responsable de la CAF rencontré dans notre étude, le non accès conduit à avoir une approche critique des systèmes de coordination existant. Ce constat local est confirmé par le Centre d'Analyse Stratégique. « Malgré des progrès récents, la coordination entre les différents dispositifs existants est encore insuffisante et les structures créées pour mettre en relation les acteurs sur le terrain manquent parfois de dynamisme. »²⁷⁹ Quelques pages plus loin, le rapport pointe, dans les conditions pour favoriser l'accès au public prioritaire, « une meilleure identification de l'offre en relation avec les besoins à l'échelle d'un territoire et la mise en place d'une organisation plus rationnelle des différentes formes d'accueil assurant information efficace des familles et adéquation de l'accueil proposé aux situations individuelles. »²⁸⁰

Le constat d'une insuffisance de coordination conduit à nous interroger sur les formes du partenariat dans le secteur de la petite enfance, et en quoi les pratiques de l'insertion modifient cette approche.

2.2 Approche critique des contrats enfance

Pointer les limites de la coordination dans les politiques petite enfance nous oblige à interroger les pratiques et le fonctionnement du contrat enfance qui est la forme principale de régulation des politiques petite enfance sur le territoire. Nous nous interrogeons sur la mise en place d'un partenariat transversal à travers les contrats enfance. Nous appuierons notre travail d'analyse principalement sur les travaux de Dominique GLASMAN sur la contractualisation et de Bernard EME sur la gouvernance des politiques petite enfance.

²⁷⁸ MARTIN Claude et *al.*, 2005, p 87

²⁷⁹ Centre d'Analyse Stratégique, 2007, p 18

²⁸⁰ *Id.* p 32

Avec la territorialisation des politiques publiques, le contrat devient un instrument de modernisation des politiques publiques. Il « devient un mode de faire systématique dans le traitement de la question sociale »²⁸¹. Le contrat permet la rencontre des acteurs au niveau local en les responsabilisant et en les invitant à construire des réponses au local qui permettent plus d'efficacité. Le contrat permettrait de faire « changer les centres de gravité dans le traitement d'une question en plaçant la responsabilité dans les mains des acteurs locaux »²⁸² et de construire ainsi de « nouvelles normes » par le biais de la négociation et de la « co-construction ». Cette rencontre permet une co-production nationale et locale entre différents acteurs publics et privés afin « de sortir des lignes habituelles pour faire face à des situations nouvelles »²⁸³.

Dans cette perspective, le contrat enfance promeut « une politique d'action sociale globale et concertée en faveur de l'accueil des enfants jusqu'à six ans. »²⁸⁴ Il s'appuie sur la réalisation d'un diagnostic partagé avec la commune signataire et les partenaires présents sur le territoire communal. Le contrat finance des postes de coordination. Les coordonnateurs participent à la mise en place de nouvelles normes locales d'action. Ils ont pour « vocation de faire bouger les appareils traditionnels par la mobilisation de réseaux différents. »²⁸⁵

Pourtant, comme nous l'avons vu, cette coordination semble être insuffisante. Une première piste d'explication se trouve dans les caractéristiques des postes de coordination. Même si la politique contractuelle de la CAF incite à la création de ce type de poste, toutes les communes ne le font pas. Ainsi sur notre étude, les coordonnateurs sont peu nombreux et de création très récente. De plus, ces postes de coordination, même s'il s'agit de nouveaux métiers, ne sont pas forcément de nouveaux emplois pour leurs occupants qui appliquent différemment, dans leur démarche professionnelle de coordination, des normes déjà intériorisées²⁸⁶ sans forcément inviter à dépasser les référentiels du secteur.

Une deuxième piste de réflexion se trouve dans la norme produite par les contrats enfance.

²⁸¹ BERTHET Jean-Marc, GLASMAN Dominique, 2005, p 134

²⁸² *Id.* p 142

²⁸³ *Ibid* p 146

²⁸⁴ Circulaire CNAF du 9 février 1988

²⁸⁵ BERTHET Jean-Marc, Dominique GLASMAN, 2005, « *Contrat et traitement de la question sociale* » in [BALLAIN René, GLASMAN Dominique, RAYMOND Roland, « *Entre protection e compassion : des politiques publiques travaillées par la question sociale (1980-2005)* » Grenoble, PUG] p 152

²⁸⁶ GLASMAN Dominique, 2005, « *La lente émergence des politiques éducatives territoriales* » in [DOUILLET Anne-Cécile, FAURE Alain « *l'action publique et la question territoriale* », Grenoble, PUG]

Nous avons vu que les acteurs de la petite enfance soulignaient le cadre normatif de la politique contractuelle et la place importante des indicateurs quantitatifs. Les initiateurs du projet ont rencontrée des difficultés pour intégrer leur projet dans une politique contractuelle. En effet si les contrats enfance se positionnent dans une perspective de territorialisation d'une politique publique, il relèvent plus d'une politique nationale territorialisée que d'une politique de la petite enfance territoriale. En effet, le contrat enfance met en place une politique locale sur des territoires à partir « d'un cadre réglementaire, de procédures de concertation, de contrôle et de financement, en partie définis et prescrits au niveau central »²⁸⁷ Nous sommes davantage dans une logique de coopération verticale entre différents niveaux territoriaux (CNAF/Etat, CAF/Commune) que dans une véritable coopération horizontale avec l'ensemble des acteurs locaux concernés. Ainsi, « le champ de ces contrats épouse encore les contours des thématiques sectorielles (...) ce qui limite l'intégration des politiques sectorielles pourtant si vivement souhaitée. »²⁸⁸ Il s'agit plus de promouvoir le développement en volume d'une offre de services, comme l'atteste les objectifs fixés (montant de dépenses nouvelles par enfant, nombre de places créées...), dans le cadre des contrats, que d'avoir une approche globale et concertée. « Les relations entre le niveau central et local sont aussi déterminées par le degré de régulation des financements de modes d'accueil par le gouvernement central. »²⁸⁹.

Centrée sur des objectifs quantitatifs, la démarche de concertation a du mal à être dans une logique multi-partenarial. Ainsi, le contrat enfance serait « plus une juxtaposition de relations et d'accords bilatéraux entre acteurs et institutions de la petite enfance que la mise en œuvre d'une gouvernance territoriale visant l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique globale »²⁹⁰. Pour Dominique GLASMAN, la contractualisation ne regroupe pas l'ensemble des acteurs en lien avec la question. L'entrée dans cette démarche passe par la légitimité d'intervenir en fonction de critères locaux ou nationaux. Dans le cadre de la petite enfance, cette légitimité semble être avant tout centrée sur les collectivités locales et les associations qui s'inscrivent dans les réseaux fédéraux nationaux du type Familles Rurales et ACEPP (Association des Collectifs Enfants Parents Professionnels), gestionnaires de crèche et membres de l'UNAF. Et selon les situations locales, cette participation associative peut être

²⁸⁷ EME Bernard, 2005, p 8

²⁸⁸ JACQUIER Claude, 2005, « *Le sectoriel et le territorial comme enjeux du développement urbain durable* » in [DOUILLET Anne-Cécile, FAURE Alain « *l'action publique et la question territoriale* », Grenoble, PUG], p 265

²⁸⁹ EME Bernard, 2005, p 15

²⁹⁰ EME Bernard, 2005, p 17

variable²⁹¹.

La priorité sur des objectifs quantitatifs et le peu de partenariat centrent les débats en terme de petite enfance autour des questions financières avec peu de place à l'innovation. Pourtant il est difficile de généraliser l'échec, rencontré par l'expérience analysée, de s'inscrire dans la politique petite enfance. En effet d'autres expériences locales ont pu intégrer des contrats malgré des difficultés à convaincre les institutions²⁹². Ainsi le représentant de la Caisse d'Allocations Familiales rencontré soulignait la possibilité d'expérimenter des solutions au niveau local pour répondre à ce type de besoin. Notre interlocuteur reconnaissait le rôle innovateur du projet étudié dans la prise en compte des carences des dispositifs petite enfance. Ainsi si les approches globales sont peu nombreuses, il faut attendre l'émergence de dysfonctionnements pour engager un processus de réflexion concerté. « Finalement, c'est parfois autour du projet d'une organisation (souvent un tiers, une agence locale de développement ou une association) que les différentes institutions locales de la petite enfance paraissent coopérer. »²⁹³. Toutefois, Bernard EME rappelle que si les institutions sont prêtes à soutenir des expérimentations, elles ne peuvent pas impliquer une reconfiguration des compétences en matière de petite enfance. De plus la reconfiguration de la politique contractuelle de la CAF, par le passage des contrats enfance en contrat enfance jeunesse, a compliqué la prise en compte de projet dans les contrats comme la souligne le représentant de la CAF. Si l'expérimentation pouvait être possible avec les anciens contrats, elle ne l'est plus avec la nouvelle réglementation contractuelle. Les dimensions financières prennent une dimension encore plus forte.

Même si elles acceptent l'expérimentation, les politiques territorialisées de la petite enfance restent encore sectorielles. La norme se définit de manière centrale. Nous pouvons alors nous interroger en quoi ces innovations autour de la garde amènent-elles une reconfiguration plus horizontale des politiques de l'enfance et une plus grande prise en compte des questions de coordination ?

2.3 Une approche plus transversale et globale du territoire

²⁹¹ VALLAT Jean-Philippe, 2001, « *Les associations et l'accueil de l'enfance* », Informations sociales, n°95

²⁹² Nous pouvons citer entre autres les projets GEPETTO (Garde d'Enfants Pour l'Equilibre du Temps familial, du Temps professionnel et son Organisation) en Bretagne, dispositif de garde 24 heures sur 24 heures sur Lyon ou Villeurbanne

²⁹³ EME Bernard, 2005, p 18

Alors que la petite enfance a déjà mis en place des pratiques de contractualisation qui ont apporté des résultats contrastés, qu'apporte le questionnement sur l'insertion et l'emploi en termes de partenariat et de territorialisation ? En posant cette question au niveau d'un territoire, elle conduit les acteurs de la petite enfance à prendre en compte de nouveaux partenariats au niveau local. Cette prise en compte permet le passage d'une approche sectorielle à une réflexion transversale.

L'approche partenariale prend forme dans le caractère multidimensionnel de la question de l'accès aux modes de garde pour les familles. Comme nous l'avons vu dans la première partie de notre mémoire et confirmé par les acteurs rencontrés dans notre monographie, cette multidimensionnalité s'explique par les caractéristiques des problèmes posés : réponse en urgence, coût financier, surinvestissement maternel. Le non accès conduit à s'interroger sur les causes²⁹⁴ liées à la personne (comme les obstacles psychologiques et socio-culturels), au manque d'information, aux conséquences induites par l'organisme qui fournit la prestation (comme les règles de fonctionnement ou ces modes de communication), et enfin sur les causes liées au dispositif (par exemple le manque de places). Ainsi « le fait de mettre à la disposition des usagers concernés une offre de services accessible et au coût largement socialisé nécessite la mobilisation de partenaires multiples qui peuvent intervenir de manières diverses »²⁹⁵. Nous avons vu à travers notre monographie que les partenariats s'ouvrent à de nouveaux acteurs institutionnels, associatifs, éventuellement économiques : la DDTEFP, l'ANPE, les entreprises d'insertion. Les autres études réalisées sur ce sujet montrent que les acteurs initiateurs sont multiples : institutions en lien avec l'emploi, acteurs de la petite enfance mais aussi familles, parents, habitants.

En interrogeant le lien entre modes de garde et insertion, les initiateurs des projets mettent en avant les interdépendances entre ces deux réalités : complexité des causes, effets du manque de places sur le public en insertion. L'efficacité de la réponse passe par une maîtrise des liens entre politiques sectorielles. Cette interdépendance a deux conséquences. Premièrement, elle rend légitime l'intervention des acteurs étrangers au secteur de la petite enfance. « Les processus partenariaux sont soumis à cette contrainte très forte : tous les acteurs locaux sont concernés par tout. Il y a de moins en moins de domaines réservés »²⁹⁶ Deuxièmement, le

²⁹⁴ WARIN Philippe, 2007

²⁹⁵ MARTIN Claude et al. p 87

²⁹⁶ BEHAR Daniel, 2001, « *Partenariat et territoire : une nouvelle donne* », Informations sociales, n° 95, p 30

partenariat et sa coordination deviennent des éléments importants pour gérer ces relations intersectorielles. Ainsi les mots « réseau », « partenariat », « coordination » deviennent les maîtres mots des expériences analysées. Nous avons pu en avoir des exemples dans le cadre de notre recherche. Pour les représentants du Conseil Général et de la CAF rencontrés la solution doit se trouver dans un travail en réseau. Pour les référents emploi, la plate-forme joue en rôle d'intermédiation. Pour le CAF elle est le révélateur de l'absence de coordination des dispositifs. Dans le cadre des horaires atypiques, Claude Martin souligne la logique partenariale des dispositifs comme remarquable. Pour une autre étude, « dès lors, ces initiatives ne peuvent prendre sens sans un fort ancrage territorial autour d'un partenariat élargi. Les questions soulevées par l'accueil de la petite enfance doivent, selon les propos des personnes rencontrées, être réfléchies de manière globale en articulant différentes politiques sectorielles d'une zone géographique donnée »²⁹⁷. La coordination prend ainsi toute sa place comme un moyen d'articuler dispositifs sectoriels et l'ensemble des acteurs d'un territoire, afin de favoriser la structuration et l'équité d'accès aux services de garde du territoire

Il semble nécessaire de s'interroger sur les limites de cette transversalité à travers trois points : la réalité partenariale, la définition des lignes de partage entre régulation horizontale et verticale et le bon niveau pour prendre en charge la question. Premièrement, nous avons vu que ce mode de faire implique un travail partenarial entre acteurs des différents secteurs. La construction d'une réponse locale invite à la rencontre des acteurs aux pratiques et aux cultures professionnelles différentes. Ces rencontres induisent compréhension des stratégies et des techniques professionnelles d'autrui, dépassement des représentations et des habitudes professionnelles. Nous avons vu dans le premier point de cette partie que les comportements et normes professionnelles, résultats de modes d'action et de pensées antérieurs, peuvent être des résistances au changement. Cette incantation au partenariat ne rend pas compte des asymétries de position entre partenaires. Tous les acteurs n'ont pas le même niveau d'information et d'accès au financement. Pour exemple, les acteurs du PLIE, extérieurs à la petite enfance se heurtent à la difficulté de mettre en place une réponse s'appuyant sur des assistantes maternelles et un dispositif de solvabilisation de leur prestation, alors que nous avons eu connaissance d'une expérience similaire et construite au même moment dans la Seine et Marne qui est opérationnelle²⁹⁸. Nous pouvons nous interroger si le fait que cette

²⁹⁷ Observatoire Régional de la Santé et des Affaires Sociales en Lorraine, 2001, p 32

²⁹⁸ Fiche expérience sur réseau intranet des Conseils Généraux

dernière expérience soit portée par le Conseil Général, ne facilite pas sa réalisation.

En ce qui concerne notre deuxième limite, les éléments de recherche ne nous permettent pas de construire une réponse mais plutôt d'esquisser des pistes de réflexion. Les frontières entre les deux approches du territoire restent floues. Quels sont les critères qui permettent de prétendre que nous passons d'une approche verticale à une approche plus horizontale ? Transversalité, globalité, prise en charge du problème dans toutes ses dimensions, sont des éléments consécutifs des deux approches. Les politiques de lutte contre l'exclusion, qui sont porteuses de ces pratiques²⁹⁹, rencontrent des difficultés à mettre en place ces pratiques. Les modes de faire et les résultats sont très hétérogènes. « Le mouvement des ces politiques reste descendant, alors qu'il s'agissait de partir de réalités et de besoins locaux. Mais les évaluations soulignent les disparités et le flou de ces actions ». Quels sont les critères nous permettant de différencier les approches ? Logique multisectorielle, participation avec une « pluralité d'acteurs tant dans la société civile que dans les systèmes politico administratifs »³⁰⁰, production de normes locales d'action, présence de l'utilisateur, sont des réponses qui peuvent être avancées. A moins que « les deux logiques ne s'articulent et ne se fécondent »³⁰¹

Enfin, nous avons vu, dans le cadre de notre monographie, que le problème de l'accessibilité aux modes de garde se pose sur un bassin d'emploi, mais que la question, pour être prise en compte, doit se traiter à un niveau inférieur de l'échelle (communal ou intercommunal). A moins que la question ne se pose à un niveau d'échelle supérieure (département ou territoire national). Ainsi, « le territoire peut à son tour devenir un cadre trop étroit pour les interactions utiles à la poursuite de l'intérêt collectif : soit qu'il soit vidé de sa substance par un formalisme excessif, soit qu'il ne soit pas à la bonne échelle pour que certaines normes politiques fondamentales soient mises en œuvre. »³⁰²

A travers notre monographie et les autres expériences à notre connaissance, il apparaît que

²⁹⁹ Nous pouvons citer Julien DAMON, dans un article paru en 2002 dans *Informations Sociales* n°95 pour illustrer cette affirmation. « Avec l'émergence des politiques dites de lutte contre l'exclusion (insertion, politique de la ville) la notion de partenariat a accédé avec d'autres (comme la proximité), au rang principal de l'action publique. ». Il peut être fait référence à des ouvrages plus précis AUTES Michel, 1999, *Les paradoxes du travail social*, Paris Dunod, DONZELOT Jacques, ESTEBE Philippe, 1994 *L'Etat animateur*, Paris Ed. Esprit

³⁰⁰ EME Bernard, 2005, p 14

³⁰¹ JACQUIER Claude, MANSANTI Dominique, 2005, « *Le développement social local, les acteurs, les outils, les métiers* », Dossiers d'études, juillet n° 70, p 27

³⁰² MERIAUX Olivier, 2005, p 30

l'accès des personnes au mode de garde est une question qui s'aborde de manière transversale. Elle conduit à chercher des formes de partenariat intersectorielles dans lesquelles l'approche en termes de coordination des acteurs est une condition de fonctionnement. Cette coordination se situe davantage au niveau de l'invention et de la recherche de nouvelles manières d'agir sur le territoire en lien avec les politiques sectorielles en question que sur la bonne mise en œuvre et le contrôle d'une politique. Il s'agit de gérer la complexité des dispositifs et de chercher des souplesses entre politiques sectorielles pour des publics définis. Mais se pose la question du bon niveau d'échelle pour appréhender cette intégration des questions de précarité dans les politiques petite enfance ? Quelles sont les stratégies conduites par les décideurs politiques et administratifs locaux en termes de prise en charge de la solidarité territoriale et de prise de responsabilité de la garantie du droit ?

3 Définir le bon niveau d'intervention territoriale

Avec la décentralisation et le mouvement de territorialisation des politiques publiques, la petite enfance a été de plus en plus confiée au local, soit directement par le transfert de compétence (par exemple pour le département avec la protection maternelle infantile), soit par une incitation par le biais du contrat enfance. Ce processus contribue, pour les initiateurs de projet, à devoir identifier le bon niveau politique et territorial. Cette complexité se retrouve sur l'ensemble des projets étudiés. Dans cet enchevêtrement de compétences et de responsabilités, quelle est la place des collectivités locales ? Quel est le bon degré de responsabilité pour favoriser l'accès des publics les plus défavorisés ? Avec le décret de décembre 2006, le droit à l'accueil des plus défavorisés est confié à l'ensemble des collectivités territoriales de proximité (communes et conseil général). Ce qui les amène à gérer leur interdépendance liée à leur propre légitimité. A travers le processus en cours de construction du service public de la petite enfance, cette orientation se confirme. Il semblerait que la réponse ne soit pas tant celle de l'identification d'une responsabilité à l'obligation d'accueil, que la mise en cohérence des différents niveaux de responsabilité. Nous reviendrons dans un premier point sur la définition du bon niveau de responsabilité, pour s'arrêter sur l'articulation des différents niveaux de territoire et la question de la légitimité à travers notamment le décret du 23 décembre 2006.

3.1 La commune comme acteur central

L'absence des communes identifiées a été un frein dans le projet présenté dans notre monographie. La Caisse d'Allocations Familiales et la directrice du PLIE soulignaient l'absence d'implication des communes. En effet, l'ensemble des projets présentés dans les documents de recherche étudiés souligne l'importance du soutien politique local pour la réalisation des expériences. « Construire de nouvelles réponses suppose « une réelle volonté politique ». Cette observation est présente dans la plupart des propos tenus par les professionnels rencontrés. Adapter l'offre de services appelle un dépassement des façons de faire et de penser habituelles, donc un engagement particulier, mais aussi un investissement matériel lourd »³⁰³. « Un dernier élément favorable au développement de ces projets de garde doit être mentionné. Il s'agit de l'existence d'une réflexion ou d'une politique petite enfance au sein des différentes municipalités »³⁰⁴.

Nous retrouvons cette place centrale des communes ou des intercommunalités dans des réflexions plus générale sur la petite enfance et l'exclusion. En abordant la question de l'accès au mode de garde petite enfance, le rapport HIRSCH préconisait la mise en place d'un service public de la petite enfance, et par conséquent ce qui peut être présenté comme son corollaire, à savoir un éventuel droit opposable à un mode de garde. Dans une perspective d'activation des dépenses sociales et d'application du modèle nordique, la perspective de ce droit incomberait aux collectivités locales³⁰⁵. Cette responsabilité municipale peut se lire comme étant le bon niveau territorial pour la prise en charge de la question de l'accès au mode de garde. Cette lecture s'inscrit dans une perspective qui est celle de la territorialisation des politiques publiques de la petite enfance depuis le début des années 80 avec le développement des contrats crèches, puis des contrats enfance³⁰⁶. Ainsi l'implication financière de l'Etat dans l'investissement et le fonctionnement par l'intermédiaire des caisses d'allocations familiales a-t-il facilité la prise en charge d'une compétence qui n'est pas une obligation intangible.

Si les collectivités locales ont investi depuis plus de 20 ans ce secteur, leurs degrés d'implication et de motivation varient selon les territoires et les élus. Mais leur prise en compte de la question de la petite enfance reste encore complexe. Elle est le résultat de la combinaison de différents éléments locaux. Leurs interventions sont encore très liées à des

³⁰³ ORSAS Lorraine, 2002, p 20

³⁰⁴ MARTIN Claude *et al.*, 2005, p 61

³⁰⁵ MEDA Dominique, LEFEVBRE Alain, 2006, « *Faut-il brûler le modèle social français ?* » Paris, Seuil, 2006

³⁰⁶ Se référer à la première partie

questions de coûts, de représentation de la place des femmes dans la société, des formes et de l'organisation du travail. La vision de l'action sociale des élus locaux va souvent être davantage individualiste ou catégorielle que familiale³⁰⁷. D'après une étude d'Olivier DAVID, l'inégal développement des crèches est le fruit de plusieurs interactions dans un système complexe dépendant du profil social des habitants, de la distribution de l'emploi et des activités, du profil socio-professionnel et du niveau de richesse d'un territoire. Plusieurs attitudes municipales se distinguent : La première est celle de « communes conservatrices », en retard en termes de développement d'équipements, dû à une vision négative des élus du travail féminin. La seconde concerne des communes confrontées très tôt à l'activité féminine avec un niveau d'équipements correcte, où « les élus soutiennent plus volontiers ». La troisième attitude caractérise des « communes frileuses » en termes d'investissements, car les équipements petite enfance coûtent cher au budget municipal et sont en concurrence avec le 3^{ème} âge, « plus rentables d'un point de vue électoral ». Toutefois « les sensibilités politiques des élus locaux entrent assez peu en ligne de compte dans les choix opérés en matière d'accueil de la petite enfance. Les arbitrages dépendent davantage du contexte local, de la plus ou moins forte pression des citoyens et des marges de manœuvre budgétaires des municipalités »³⁰⁸

Comme nous l'avons vu dans notre première partie, d'autres acteurs locaux ont une légitimité à intervenir sur ce champ. Avec les premières lois de décentralisation, le conseil général, en charge de la protection maternelle infantile, reconnaît et contrôle les assistantes maternelles, les équipements et services. Avec l'acte II de la décentralisation, le département a acquis une légitimité dans le champ de l'intervention sociale. Il a la charge de la cohésion de l'ensemble du développement du département. Les caisses d'allocations familiales peuvent revendiquer un rôle d'initiateur et d'opérateur des politiques sociales et pas simplement de délégataire financier de l'Etat et du Conseil Général³⁰⁹. Elles inscrivent leur intervention dans une logique d'action sociale pour les familles et autour de l'enfant.

Ainsi chaque acteur a une fonction qui lui donne une légitimité à intervenir. Ces différents niveaux de compétences leur renvoient des interdépendances qui complexifient la désignation d'un responsable qui devrait garantir des places d'accueil.

³⁰⁷ CHAUVIERE Michel., SASSIER Monique, BOUQUET Brigitte, 2000.

³⁰⁸ DAVID Olivier, 2002, « *Les arbitrages politiques locaux* », Informations sociales, n°103

³⁰⁹ LEMOINE Sylvain, 2007, « *Quels partenariats pour les caisses d'allocations familiales demain ?* », Informations sociales, Avril n° 139

3.2 La recherche de l'articulation des différentes fonctions

Si l'expérience de terrain que nous avons décrit rend compte par leur absence dans le projet de la place des communes, elle souligne la place du Conseil Général, de la Commission Départementale de l'Accueil des Jeunes Enfants (CDAJE). En effet le département est se situe au centre de la réflexion par ces compétences dans l'enfance et l'insertion. Le Président du Conseil Général préside le CDAJE. Cette dernière semble être selon les interlocuteurs rencontrés comme le lieu qui peut prendre en compte le mieux cette question. Toutefois, cette solution ne semble être possible qu'avec l'effet levier du décret du 23 décembre 2007. En effet le décret invite le Conseil Général de la Loire à inscrire la question de l'accès aux modes de garde dans son agenda politique. Et les établissements d'accueil se trouvent contraints de prendre en compte cette thématique dans leur projet d'établissement. Nous pouvons alors nous interroger si à travers la Commission Départementale de l'Accueil du Jeune Enfant et le décret nous n'avons pas des indicateurs des modalités de la structuration de l'accueil petite enfance au niveau local.

Après l'échec des schémas communaux de la petite enfance en 1994, le législateur a privilégié la mise en place d'une régulation départementale. Les commissions pour l'accueil des jeunes enfants ont récemment été créées (loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale et décret du 5 mai 2002 relative à la commission départementale de l'accueil des jeunes enfants). Ces commissions sont placées sous la présidence du président du conseil général. La commission est composée des présidents du Conseil Général et de la caisse d'allocation familiales, de représentants du Conseil Général, de la CAF, de la MSA et des élus locaux, de représentants d'associations, des représentants d'organismes professionnels de la petite enfance, des syndicats, des entreprises. Les commissions départementales ont pour objectif de créer un espace de concertation entre différents acteurs qui interviennent au niveau des territoires. Elle a un rôle d'étude et de propositions de mesures favorisant la cohérence des politiques petite enfance sur le territoire, le développement et l'adaptation de l'offre aux besoins des parents, l'information, l'égalité d'accès aux modes d'accueil, notamment ceux ayant un handicap ou une maladie chronique, ainsi que ceux dont les familles rencontrent des difficultés de tous ordres. Un rapport sur les schémas locaux doit lui être remis par le Préfet, ainsi qu'un rapport sur l'état des besoins établis par le Conseil Général et la CAF.

En 2004 un premier bilan des CDAJE, réalisé par la CNAF, fait apparaître une mise en route difficile. Les commissions existaient dans plus de la moitié des départements. « La démarche

active de création des commissions dépend principalement de l'existence d'une coordination CAF/Conseil Général avant la création des commissions »³¹⁰. Sa mission ne lui permet pas d'avoir un pouvoir décisionnel et contraignant. « Elles n'ont encore actuellement que peu d'impact sur les politiques locales de la petite enfance. »³¹¹

La commission semble être un début de régulation de la territorialisation des politiques petites enfance. Mais elle ne définit pas de responsabilités, à l'inverse de nombreux schémas d'organisation existant dans le champ social, comme par exemple les schémas gérontologiques départementaux. Son rôle est renforcé avec le décret de 2007. Le décret esquisse un début de répartition des responsabilités entre les communes et le conseil général dans laquelle les caisses d'allocations familiale n'apparaissent pas. La garantie de l'accès est de la responsabilité de la commune. Le conseil général veille à la cohérence de l'ensemble sur son le territoire. Si la responsabilité de l'accueil est à la charge du gestionnaire, les communes sont directement concernées, au titre à la fois de gestionnaire³¹² et de médiateur pour diffuser l'information auprès des professionnels de l'insertion. En effet, chaque année le Président du conseil général établit un bilan de la mise en œuvre du décret et élabore un diagnostic territorialisé des besoins des familles rencontrant des difficultés A défaut d'organiser, le conseil général se voit confier la mission au moins d'observer les conditions d'accès. Son rôle de coordinateur des politiques territoriales de lutte contre les exclusions se renforce d'un nouveau volet.

A travers le décret, le législateur rend visible la difficulté de l'accès aux modes de garde. Mais le décret ne prévoit rien en termes de financement, alors que la CAF, parallèlement, resserre les modalités du financement de fonctionnement. S'il n'y a pas de moyens pour permettre une qualité d'accueil, il n'y a pas non plus de sanctions prévues pour le cas où les gestionnaires ne remplissent pas leurs objectifs. Les principes du libre choix et de la diversité des modes d'accueil sont maintenus. Les modalités d'organisation de l'accueil sont laissées aux communes. Elles ne passent pas par l'obligation de création de places en structures collectives. La garde peut être sous-traitée, même à l'accueil individuel, quel que soit sa forme. Ainsi s'il est trop tôt pour dresser un bilan, l'absence de financement d'accueil sur le collectif présage une orientation vers l'accueil des assistantes maternelles.

³¹⁰ Note interne CNAF du 15 juin 2004

³¹¹ Centre d'Analyse Stratégique, 2007, p 39

³¹² En 2005 selon l'observatoire national de la petite enfance, 80% des équipements collectifs sont gérés par les collectivités locales.

La mise en place du décret conduit à nous interroger sur la capacité des territoires à s'organiser pour prendre en compte la question de l'accès aux modes de garde. Les expériences, mises en place au niveau local, favorisent un débordement sectoriel et favorise la recherche de nouvelles régulations pour une plus grande équité dans l'accès aux modes de garde. A travers cette organisation de la prise en charge des plus défavorisés, une ébauche de la coordination territoriale de l'accueil petite enfance apparaît. Pourtant, elle ne suffit pas à définir la norme. Avec le décret l'Etat reste l'acteur qui définit la norme en termes d'organisation locale. « Les institutions locales de la petite enfance ont tendance à ne se coordonner que lorsqu'elles y sont contraintes – tout en y résistant- par des cadres légaux définis de manière centrale. »³¹³ La responsabilité opérationnelle de l'accueil est à la charge des collectivités locales. Le conseil général organise l'action générale du secteur. Mais il n'est pas défini de responsabilité tangible entre les acteurs. « La problématique (et ce n'est pas un thème neuf pour la sociologie politique) est de savoir qui dirige, ou plus précisément qui est responsable de la politique »³¹⁴

Si le Centre d'Analyse Stratégique, dans son rapport sur le service public de la petite enfance, valide cette nécessité de rechercher un niveau de responsabilité, avec les contraintes de compétences et les contraintes financières, il s'agit non pas d'identifier le responsable, mais de permettre une articulation et une coordination entre les différents niveaux de responsabilités opérationnelles, administratives et financières. « Dans ce contexte, il apparaît aujourd'hui souhaitable de franchir une étape supplémentaire en s'assurant de la mise en place des CDAJE dans l'ensemble des départements, en recherchant une meilleure répartition des responsabilités. Instruits par ces expériences, il importe de préciser les objectifs, le périmètre, les conditions d'élaboration et la portée de ces exercices. La vocation des schémas départementaux d'accueil de la petite enfance serait de conforter l'analyse des besoins à une échelle territoriale pertinente, d'éclairer par là les initiatives des acteurs et notamment les dynamiques partenariales. Compte tenu des responsabilités respectives des acteurs, de tels schémas ne seraient pas rendus opposables. Ils auraient néanmoins vocation à éclairer tant les pratiques d'agrément que l'établissement des relations contractuelles entre les CAF et les gestionnaires d'établissements, et d'inciter au développement de l'offre sur certaines zones. »

Le décret ne donne aucune indication sur la place des caisses d'allocations familiales. Ainsi le

³¹³ EME, Bernard, 2005, p 15

³¹⁵ DAMON Julien, 2002, « La dictature du partenariat », Informations sociales, n° 95, p 46

passage des contrats enfance au contrat enfance jeunesse peut nous conduire à nous interroger sur le positionnement des Caisses d'Allocations Familiales, acteurs de développement local ou financiers en fonction de règles définies nationalement avec la négociation des Conventions d'Objectifs et de Gestion. « Quel rôle les CAF peuvent-elles jouer en matière de création de politiques familiales, entre certains conseils généraux envieux d'investir de nouveaux champs très porteurs (petite enfance, jeunesse ou encore parentalité) et des structures intercommunales étoffées, s'engageant de plus en plus dans une mise en cohérence des moyens des communes dans le cadre de projets territoriaux ?³¹⁵ » Dans une logique de retrait de l'Etat du local³¹⁶, la politique contractuelle de la CAF ne permet plus son levier d'expérimentation, comme en témoigne le représentant de la CAF de St Etienne dans notre monographie, mais joue un rôle de redistribution financière réduisant les marges de négociation locale aux critères d'éligibilités définis nationalement. La mise en place des CEJ et l'organisation esquissée par le décret accentuerait d'un côté une approche plus sectorielle de la politique enfance basée sur des territoires prioritaires³¹⁷, portée par les Caisses d'Allocations Familiales, et de l'autre côté « les interventions à caractère social (au sens large) qui sont renvoyées vers des politiques de droits commun ou laissées à la seule initiative des collectivités locales ».³¹⁸

Les acteurs de la petite enfance et de l'emploi arrivent à trouver une lecture commune sur l'accès aux modes de garde la petite enfance. Ce point commun est centré sur la responsabilité individuelle liée à des fragilités psychologiques des personnes. La réponse est davantage ciblée sur l'accompagnement de la personne que sur la création de places. Ainsi, l'accompagnement à la fonction parentale apparaît comme une condition qui permet de faciliter l'accès aux modes de garde. L'accompagnement à la fonction parentale mais également d'autres réponses nécessitent une condition supplémentaire : la coordination. Cette dernière permet aux différents acteurs de gérer la complexité au niveau locale et semble se substituer à la création de place compte tenu des contraintes financières.

³¹⁵ LEMOINE Sylvain, 2007, p 37

³¹⁶ EPSTEIN Renaud, 2005

³¹⁷ Les nouvelles règles des CEJ conduisent les caisses d'allocations familiales à classer en priorité les territoires en fonction de critères de richesses et de besoin quantitatif

³¹⁸ EPSTEIN Renaud, 2005, p 108

CONCLUSION

L'accueil de la petite enfance est aujourd'hui considéré comme un succès. Il permet aux femmes de concilier leur désir d'enfant et leur désir de travail. Mais nous avons vu qu'il reste encore inégal dans son accès. Le fonctionnement de l'accueil des enfants de moins de trois ans est en décalage avec les conditions de vie des personnes en situation de précarité. La reprise d'emploi se passe souvent dans l'urgence, de manière chaotique à travers des allers retours entre travail et inactivité, dans des emplois avec des horaires à temps partiels et décalés alors que les structures d'accueil fonctionnent sur des horaires classiques et favorisent un accueil régulier. Les lieux de garde sont perçus comme des espaces de contrôle pour les familles. Ces caractéristiques conduisent à un non recours des familles aux modes de garde pour privilégier des organisations plus instables. Ce retrait des services existants peut accentuer un processus de précarisation et de pauvreté.

La difficulté pour les familles précaires de trouver leur place dans les lieux d'accueil s'inscrit dans une problématique plus large de politiques familiales qui se sont construites autour de trois paradigmes : les familialistes, les natalistes et les féministes. Afin de concilier ces référentiels, les acteurs publics vont développer une rhétorique du libre choix, de la neutralité des politiques de garde s'appuyant sur la diversification des modes d'accueil collectifs et individuels. Pourtant la logique individuelle a été prédominante. Cet accent mis sur une logique individuelle de la garde a permis une gestion de l'emploi des femmes les moins qualifiées en les invitant à se retirer du marché de l'emploi contre des prestations financières, ou à devenir des nourrices pour des familles plus aisées. Depuis le début des années 2000, les enjeux de croissance économique et de financement des déficits sociaux inversent les logiques des politiques de l'emploi et incitent les femmes à reprendre une activité. Le secteur de la petite enfance est amené à s'adapter à ces nouveaux types de besoin.

Une approche plus territorialisée des modes de garde

Les expériences pour favoriser l'accès au mode de garde des familles défavorisées participent de cette évolution des pratiques des modes de garde. Dans ce sens, notre hypothèse que le dispositif de la petite enfance est amené à évoluer sous l'influence des questions de l'insertion et l'emploi se vérifie. En interrogeant les pratiques des professionnelles de l'accueil et en

esquissant l'organisation des responsabilités de la petite enfance sur les territoires, les dispositifs locaux de garde sont travaillés par la question de l'accès au mode de garde pour les plus défavorisés. Le local est invité à trouver des solutions au manque de place.

La solution la plus simple pourrait être la création de place supplémentaire. Mais les contraintes financières ne permettent pas cette solution. Il s'agit plutôt de créer des dispositifs spécifiques qui favorisent la coordination des acteurs des différents secteurs et leur interconnaissance. La prise en compte des plus défavorisés se fait dans la recherche de nouveaux partenariats avec les représentants des institutions de l'emploi, les opérateurs de terrain. Il s'agit d'une approche plus transversale et territorialisée du problème. Les acteurs apprennent à gérer la complexité de la question posée. Ainsi plus qu'une réponse toute trouvée, les acteurs présents sont dans une dynamique de construction conjointe de la meilleure solution. La recherche de la bonne prise en charge à travers l'expérimentation en est un exemple ainsi que le travail de réseau. A travers ce processus de tâtonnement pour trouver la réponse la plus optimale, c'est-à-dire celle qui prend au mieux l'ensemble des contraintes des partenaires et la complexité des réglementations, des changements se mettent en place. Un apprentissage des pratiques des uns et des autres se tisse. Un accord se fait sur des valeurs et des modes de faire dominants comme l'individualisation, l'accompagnement des parents, la responsabilisation. Ces changements s'inscrivent pour les acteurs de la petite enfance dans un mouvement plus global de changement de référentiel.

En effet comme nous en avons fait l'hypothèse, les pratiques du secteur de l'accueil de la petite enfance sont en changement. Il ne s'agit plus simplement d'accueillir l'enfant et de favoriser son éveil et sa socialisation mais aussi d'accueillir le parent dans ses difficultés et de l'accompagner dans la construction de son lien parental. Déjà soumis à cette injonction par des politiques publiques centrées sur la parentalité, les acteurs de l'insertion et de l'emploi en posant la question des plus défavorisés, poussent les dispositifs de la petite enfance à prendre en compte les parents dans leur situation socio-économique. Au-delà du bien être de l'enfant, l'accompagnement des parents est permis par l'articulation des différents modes de gardes, des compétences des travailleurs sociaux et des référents emploi. Le parent est accompagné dans un parcours qui lui permet de se séparer de son enfant, de s'adapter au mode de fonctionnement et à la complexité des modes de garde.

Au-delà des professionnelles, la question posée interpelle les institutions en charge de la petite enfance sur les territoires. Elles posent les limites aux uns et poussent les autres à s'investir plus. Les Caisses d'Allocations Familiales se trouvent dans une situation paradoxale. Comme nous l'avons vu dans notre étude, alors qu'elles sont interpellées par les acteurs de terrain, leurs capacités de financement liées aux nouvelles réglementations ne permettent pas de répondre à ces situations de non recours à ses dispositifs. Les élus des collectivités locales, qui prennent en charge cette question de manière plus ou moins volontaire, doivent répondre à la fois aux exigences d'une population en attente de service de proximité mais aussi prendre en compte des enjeux de politiques nationales et de cohésion sociale locale. Les départements se trouvent au carrefour de la question à la fois par leur responsabilité en terme de protection infantile et celle de lutte contre les exclusions. Le Conseil Général se trouve de plus en plus dans un processus où il doit articuler ces différentes politiques sectorielles afin de lutter contre l'exclusion.

Le département semble devoir prendre en charge l'organisation de cet accueil ou plus exactement inciter et suivre cette prise en charge par les communes avec une limite, celle de l'absence de sanction et de définition de responsabilité. La question sociale semble être renvoyé au local. Cette question de l'accès des plus défavorisés reflète à travers ces débats, création de places ou pas, meilleure coordination et lisibilité de l'offre, définition du niveau d'échelle territoriale responsable, ceux du droit opposable à une place de garde pour toutes les familles et de manière plus large celle du service public de la petite enfance. L'orientation prise étant moins la définition d'une responsabilité qu'une gestion concertée de la complexité des problèmes par les différents niveaux de compétences. Ce processus de construction conjointe sur les territoires n'est pas sans poser de difficultés.

Les limites du changement

Cette approche plus globale et transversale des modes de garde trouve ces limites dans les difficultés des acteurs locaux à définir de nouveaux modes de faire. La territorialisation ne se substitue pas complètement aux logiques professionnelles plus anciennes. Celles-ci pèsent avec force sur les pratiques professionnelles comme nous l'avons vu avec les responsables de structures collectives. Pour le secteur de la petite enfance, la prise en compte du parent n'est pas intégrée dans la culture professionnelle des intervenants. Pourtant ce recours à la garde collective peut être interprété comme une reconnaissance de leur rôle de prévention et

d'accompagnement. Pour les acteurs de l'insertion, la difficulté d'accéder au mode de garde est perçue comme un évitement au travail et n'est pas perçue comme un frein. Des acteurs sont plus légitimes que d'autres à poser et à prendre en charge cette question. Notre étude monographique ainsi que les autres expériences semblent montrer qu'en fonction des méthodes de concertation, des porteurs de projets, les professionnels semblent être plus ou moins prêt à s'impliquer et à construire des réponses communes.

En terme de régulation, la logique verticale et sectorielle reste encore très forte. Nous voyons qu'avec le décret de décembre 2006, l'intervention du pouvoir centrale pose la norme sur les modalités d'organisation de l'offre de garde et de sa régulation. En effet, à travers notre monographie, nous avons pu voir que si un acteur comme le Conseil Général ne souhaitait pas traiter de la question, la publication du décret accélère sa prise en compte par le département. De même, les communes se trouvent obligées d'y réfléchir à travers la mise en place de schéma local de la petite enfance.

L'obligation d'accueil des familles en difficultés dans les structures collectives par les communes esquisse une nouvelle organisation qui n'est pas sans danger. Un accueil à deux vitesses risquent de s'installer l'un pris en charge par le local au niveau des plus défavorisées avec des places réservés dans les structures collectives, et de l'autre un système plus universaliste basé sur la solvabilisation des ménages pour accéder à des services de marché comme les assistantes maternelles, les aides à domicile. La question qui se pose est celle de la mise en place de dispositifs spécifiques ou de traitement de la question dans le droit commun. Les résistances des professionnels de la petite enfance à intégrer des projets spécifiques, leur peur de la stigmatisation montrent leur attachement au droit commun. La recherche de solution de mode de garde pour les plus défavorisés dans le recours aux assistantes maternelles ou à la garde à domicile marque aussi la volonté d'inscrire des réponses dans le droit commun de la part des acteurs locaux. Mais le manque de place limite l'accès dans les dispositifs classiques. La construction de réponse particulière pose alors la question de la visibilité des familles défavorisées et de leur besoin de mode de garde. Une réflexion sur l'observation et la définition d'indicateurs de la demande semble être nécessaire pour quantifier les situations pour lesquelles des réponses publiques sont nécessaires et aujourd'hui insuffisantes, justifiant des investissements supplémentaires.

Dans ces processus de construction territorial, la recherche de la réponse se fait dans un élargissement des partenariats. Toutefois nous pouvons noter l'absence des entreprises alors qu'elles participent directement à l'émergence du besoin. Nous avons pu voir que le projet de plate-forme étudié était porté par un club d'entreprise mais leur présence à la réflexion est inexistante. Quel part les entreprises doivent elles prendre dans la construction de réponse qui leur permet d'avoir du personnel plus disponible ? Quelles responsabilités les politiques de conciliation doivent-elles prendre dans la recherche des entreprises à plus de flexibilité de leur personnel?

ANNEXE 1 : GLOSSAIRE

ACEPP	Association des Collectifs Enfants Parents Professionnels
AFEAMA	Aide à la Famille pour l'Emploi d'une Assistante Maternelle Agrée
AGED	Allocation de Garde d'Enfant à Domicile
ANPE	Agence Nationale Pour l'Emploi
APE	Allocation Parentale d'Education
API	Allocation Parent Isolé
CAF	Caisse d'Allocations Familiales
CDAJE	Commission Départementale d'Accueil du Jeune Enfant
CNAF	Caisse Nationale d'Allocations Familiales
COG	Convention d'Objectifs et de Gestion
DDTEFP	Direction Départementale du Travail de l'Emploi et de la Formation Professionnelle
DREES	Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques
FSE	Fond Social Européen
MSA	Mutualité Social Agricole
PAJE	Prestation d'Accueil du Jeune Enfant
PLIE	Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi
PMI	Protection Maternelle Infantile
PSU	Prestation Service Unique
RAM	Relais d'Assistantes Maternelles
REAAP	Réseau d'Ecoute, d'Appui et d'Accompagnement aux Parents
RMI	Revenu Minimum d'Insertion
UNAF	Union Nationale des Associations Familiales

ANNEXE 2 : GUIDE D'ENTRETIEN

Thèmes	Questions et relances verbales
<p>les structures de garde et les familles en difficultés :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Assistantes maternelles/ Crèche collective / crèche familiale • Coût de la garde • Contractualisation dans le temps • Critères de priorités • Réservation des places • Caractéristiques de l'emploi : intérim, cdd, temps partiel, stage • taux de fréquentation • Amplitude d'ouverture • Prix horaire • Taux d'encadrement • Accompagnement social des familles • Accompagnement éducatif des familles • Projet d'établissement • Soutien à la parentalité • Séparation à l'enfant • Lien avec l'environnement socioprofessionnel de la famille • Qualification des professionnelles • Jugement des professionnelles et travail d'équipe • Nombre de familles avec minima sociaux • Familles monoparentales • Les partenariats extérieurs 	<p>Comment l'accueil des personnes en difficultés est mis en œuvre ?</p> <p>Quelles sont les spécificités de l'accompagnement de ces familles et des enfants ?</p> <p>Comment sont pris en compte les caractéristiques d'emploi de ces personnes ?</p> <p>Quelles sont les données quantitatives ?</p>
<p>Les solutions mises en place</p> <ul style="list-style-type: none"> • Origine du besoin • Les caractéristiques des besoins • Les modes de réponses mises en place • Les publics touchés • Le rapport au temps • Assistantes maternelles • Mode de garde collectif • Les horaires d'ouverture • Le coût • L'information • L'accompagnement des personnes 	<p>Comment le projet s'est mis en œuvre ?</p> <p>Quels sont les objectifs ?</p> <p>Quelles sont les conditions de fonctionnement ?</p> <p>Quels sont les partenariats ?</p> <p>Quels sont les éléments d'évaluation et leurs résultats ?</p>

<ul style="list-style-type: none"> • Multiplicité des modes de gardes et solidarité familiale, de voisinage et proximité • Les territoires touchés par le service • Les résultats de l'action • L'évaluation des actions mise en place • Le financement • Les prescripteurs • Les perspectives 	
<p>La place des différents acteurs dans le projet</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acteurs qui ont participé au diagnostic • Acteurs qui ont participé au montage du projet • Acteurs qui sont dans le fonctionnement du projet • Les utilisateurs du dispositif • Les acteurs et leur représentant dans les réunions • Lieu de déroulement des réunions • Fréquence des réunions • Contenu des réunions techniques • Les problématiques échangées par les acteurs de l'insertion et de la petite enfance • Les valeurs des différents secteurs: enfants/ parents • Les coordonnateurs de la petite enfance • ANPE : prescripteur, pilote, utilisation de ces outils, • Mission locale : prescripteur, pilote, place des jeunes dans le public • IAE : utilisation du service, expression du besoin • DDTEFP • Communautés de communes • Conseil Général • Articulation entre les différents services du Conseil général (enfance, social, économique) • CAF • Localisation géographique des utilisateurs institutionnels 	<p>Comment s'organise l'animation du projet ?</p> <p>Comment les acteurs de la petite enfance et de l'insertion s'inscrivent dans le dispositif ?</p> <p>En quoi c'est important pour les acteurs de participer à ce projet ?</p> <p>Quelles sont les attentes des acteurs de l'insertion ?</p> <p>Quelles sont les attentes des structures petite enfance ?</p> <p>Comment s'effectuent les relations entre les acteurs de la petite enfance et le secteur de l'emploi ?</p>

<ul style="list-style-type: none"> • Lien avec les entreprises 	
<p>le pilotage du projet</p> <ul style="list-style-type: none"> • Organisation du pilotage : comité de pilotage et comité technique • Rôle, places et positionnement des élus locaux • Services du conseil général présents • Contrat enfance et son contenu : quantitatif, qualitatif, partenariat • Commission départemental de la petite enfance : orientations, acteurs • Contrat enfance avec le Conseil Général • Acteurs présent et non présent • Compte-rendu • Points abordés : financier, publics, partenariats • Continuité du dispositif 	<p>Comment est organisé le pilotage du dispositif ?</p> <p>Quelles sont les attentes des élus locaux par rapport à ce dispositif ?</p> <p>Comment les institutions Conseil Général et CAF soutiennent le projet ?</p> <p>Comment s'articule ce pilotage avec les autres instances de coordination locale et départementale?</p>

BIBLIOGRAPHIE

- ABALLEA François, 2000, « *le social familiale, laboratoire de la décentralisation* », in [CHAUVIERE Michel., SASSIER Monique, BOUQUET Brigitte, « *Les implicites de la politique familiale* », Paris, Dunod, 292 p]
- ALGAVA Elisabeth, BRESSE Sophie, 2005, « *Les bénéficiaires de l'Allocation Parentale d'Activité, trajectoires d'activité et retour à l'emploi* », Etudes et Résultats, DREES, Mai, N° 399
- ANCELIN Jacqueline, 1997, « *Action sociale familiale et les caisses d'allocations familiales* », Paris, Association pour l'étude de l'histoire de la sécurité sociale La Documentation française, 758 p
- BAILLEAU Guillaume, 2007, « *L'accueil collectif et en crèche familiale des enfants de moins de 6 ans en 2005* », Etudes et Résultats, DREES, Janvier n°548
- BALLAIN René, GLASMAN Dominique, RAYMOND Roland, « *Entre protection e compassion : des politiques publiques travaillées par la question sociale (1980-2005)* » Grenoble, PUG
- BARRERE-MAURISSON Marie-Agnès, RIVIER Sabine, 2002, « *Temps parental, parentalité et « parentalisme », a propos de nouvelles pratiques, institutions et régulations en matière de famille* », 17p <http://matisse.univ-paris1.fr/gdft>
- BEHAR Daniel, 2001, « *Partenariat et territoire : une nouvelle donne* », Informations sociales, n° 95, p 28-35
- BERTHET Jean-Marc, Dominique GLASMAN, 2005, « *Contrat et traitement de la question sociale* » in [BALLAIN René, GLASMAN Dominique, RAYMOND Roland, « *Entre protection e compassion : des politiques publiques travaillées par la question sociale (1980-2005)* » Grenoble, PUG], p133-158
- BERTHIER Nicole, 2006, « *Les techniques d'enquête, méthodes et exercices corrigés* », Armand Colin, Paris, 352 p
- BIHR Alain, PFEFFERKORN Roland, 1999, « *Déchiffrer les inégalités* », Paris, Syros, 416p
- BLANPAIN Nathalie, 2006, « *Garder et faire garder son enfant* », Données sociales, INSEE Mai, p 77-83, www.insee.fr
- BORGETTO Michel, LAFORE Robert, 2006, « *Droit de l'aide et de l'action sociales* », Paris, Montchrestien Domat Droit public, 6^{ème} éd. 687 p
- BOYER Danielle, THILBAULT Florence, 2007, « *La prise en charge des frais de garde des familles* », Informations Sociales, Janvier n° 137, p 96-105

BRESSE Sophie, 2006, « *La conciliation entre vie familiale et vie professionnelle selon le niveau de vie des familles* », *Etudes et Résultats*, Février n° 465 12p

BRIN Hubert, 2005, « *Désir d'enfant, Rapport pour la Conférence de la Famille* », Paris, La documentation Française

Centre d'Analyse Stratégique, 2007, « *Rapport sur le service public de la petite enfance* », s.l., sans éd. 82p, www.strategie.gouv.fr/article.php?id_article=476

CHAVANON Olivier, 2005, « *Politiques publiques et psychologisation des problèmes sociaux* » in [BALLAIN René, GLASMAN Dominique, RAYMOND Roland, « *Entre protection e compassion : des politiques publiques travaillées par la question sociale (1980-2005)* » Grenoble, PUG], p261-279

COMMAILLE Jacques, STROBEL Pierre, VILLAC Michel, 2002, « *La politique de la famille* », Paris, La découverte 119 p

Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion sociale, 2004, « *Les enfants pauvres en France* », Paris, La documentation française, 151 p

DAMON Julien, 2002, « *La dictature du partenariat* », *Informations sociales*, n° 95, p 36-49

DAMON Julien, 2007, « *Les politiques familiales en enjeux* », in [PAUGAM Serge (dir) « *Repenser la solidarité* », Paris, PUF], p 241- 267

DANIEL Audrey, 2003, « *Les bénéficiaires de l'APE, de l'AGED et l'AFEAMA* », *Etudes et Résultats*, DREES Février N° 217

DANIEL Audrey, 2004, « *La prise en charge de la garde des jeunes enfants par l'aide informelle* », *Recherche et Prévisions*, CNAF, Septembre n°77, p 49-61

DAVID Olivier, 2002, « *Les arbitrages politiques locaux* », *Informations sociales*, n°103 p 22-33

DOUILLET Anne-Cécile, FAURE Alain, 2005, « *l'action publique et la question territoriale* », Grenoble, PUG, 300 p

DUMOULIN Philippe et Al. , 2004, « *Travailler en réseau* », Paris, DUNOD, 269 p

EME Bernard, FRAISSE Laurent, 2005, « *La gouvernance locale de la diversification des modes d'accueil : un nouvel enjeu de cohésion sociale* », *Recherches et prévisions*, Juin n° 80 p 7-21

EPSTEIN Renaud, 2005, « *Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires* », *Esprit*, Novembre, p 96-111

EPSTEIN Jean, 2002, « *Nouveaux besoins des parents, nouveaux rôles de professionnels* », *Informations sociales*, n° 103, p 122-131

ESPING-ANDERSEN Gosta, 2006, « *Vers un Etat-providence centré sur l'enfant* », Le Monde, 7 novembre 2006

EUZEBY Chantal, 2007, « *Les conditions de retour à l'emploi des chômeurs et des assistés* », Revue du marché commun et de l'union européenne, Février, n°505, p 108-118

EYDOUX Anne, 2005, « *Les métiers de la petite enfance à l'épreuve des horaires atypiques, les leçons des structures expérimentales* », Recherches et Prévisions, Juin n° 80

FAGNANI Jeanne, 2000, « *Un travail et des enfants. Petits arbitrages et grands dilemmes* », Paris, Bayard, 197p

FAGNANI Jeanne, LETABLIER Marie-Thérèse, 2003, « *Qui s'occupent pendant que les parents travaillent* », Recherche et Prévisions, Juin n°72, p 21-35

FAGNANI Jeanne, 2006, « *Activité des mères et accueil de la petite enfance : enjeux sociaux, arbitrages politiques* » in [« *Familles et petite enfance, mutations des savoirs et des pratiques* », érès, Ramonville Saint Agne, 319p] p 133 à 146

FENET Francine, 2002, « *Le fabuleux destin des modes d'accueil* », Informations sociales, n°103 p 4 à 13

FENET Francine, LEPRINCE Frédérique, PERIER Liliane, 2001, « *Les modes d'accueil des jeunes enfants* », Actualités Sociales Hebdomadaires, Septembre,

GAVARINI Laurence, 2006, « *Du contrôle social à la prédiction : évolution du regard sur l'enfance* » in. [NEYRAND Gérard et al., « *Familles et petite enfance, mutations des savoirs et des pratiques* », Ramonville St Agne, Erès] p 93-108

GARNER Hélène, MEDA Dominique, SENIK Claudia, 2005, « *Conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, les leçons des enquêtes auprès des ménages* », DARES, Travail et Emploi, Avril Juin n° 102, p 57-67

GLASMAN Dominique, 2005, « *La lente émergence des politiques éducatives territoriales* » in [DOUILLET Anne-Cécile, FAURE Alain « *l'action publique et la question territoriale* », Grenoble, PUG] p107-130

GODET Michel, SULLEROT Evelyne, 2005, « *la famille, une affaire publique* », Paris, La documentation française, 467p

HERMANGE Marie-Thérèse, 2003, « *Rapport du groupe de travail, prestation d'accueil du jeune enfant* », Paris, La documentation française, 337p

HIRSCH Martin, 2005, « *Au possible nous sommes tenus, la nouvelle équation sociale* » Paris, La documentation française, 87 p

JACQUIER Claude, MANSANTI Dominique, 2005, « *Le développement social local, les acteurs, les outils, les métiers* », Dossiers d'études, juillet n° 70, 59 p

- JACQUIER Claude, 2005, « *Le sectoriel et le territorial comme enjeux du développement urbain durable* » in [DOUILLET Anne-Cécile, FAURE Alain « *l'action publique et la question territoriale* », Grenoble, PUG] p 251-269
- JENSON Jane, SINEAU Mariette, 1998, « *Qui doit garder le jeune enfant ? Modes d'accueil et travail des mères dans l'Europe en crise* », Paris, LGDJ, 303 p
- LAFORE Robert, 2005, « *les acteurs de la politique familiale, vers une redistribution des cartes ?* », Informations sociales, Décembre n° 128, p 108-117
- LEFEBVRE Caroline, 2002, « *De la garde à la coéducation* », Informations sociales n°103 p 42 à 51
- LEGENDRE François et al., 2004, « *Les aides publiques à la garde des jeunes enfants* », Recherches et Prévisions, Mars n°75, p 5-20
- LEPRINCE Frédérique, 2003, « *L'accueil des jeunes enfants en France* », Rapport pour le Haut Conseil de la population et de la famille 192 pages, www.ladocumentationfrancaise.fr/rapport-publics/034000070/index.shtml
- LEMOINE Sylvain, 2007, « *Quels partenariats pour les caisses d'allocations familiales demain ?* », Informations sociales, Avril n° 139, p 30-41
- MAHIEU Ronan, 2005, « *Les modes d'accueil des enfants de moins de trois ans : effets d'offre et de demande* », Recherche et prévisions, Décembre, n° 82, p 43-55
- MARC Céline, 2004, « *L'influence des conditions d'emploi sur le recours à l'APE* », Recherche et prévisions, mars, N° 75, p 21-38
- MARTIN Claude et al., 2003, « *Petite enfance et horaires atypiques, analyse de quatre sites expérimentaux* », Dossiers d'études, CNAF, Octobre n°73, 99 p
- MARUANI Margaret, 2000, « *Travail et emploi des femmes* », Paris, La découverte et Syros 2^{ème} éd Paris, La Découverte 2003, 122 p
- MARUANI Margaret, 2003, « *Les working poor, version française travailleurs pauvres et/ou salarié(e)s pauvres ?* », Droit social, Juillet Août, n°7/8 p 696-702
- MATH Alain, RENAUDAT Evelyne, 1997, « *Développer l'accueil des enfants ou créer de l'emploi* », Recherches et prévisions n°49
- MEDA Dominique, LEFEBVRE Alain, 2006, « *Faut-il brûler le modèle social français ?* » Paris, Seuil, 153 p
- MEDA Dominique, 2002, « *Le temps des femmes pour un nouveau partage des rôles* », Paris, Flammarion, 221p
- MILEWSKI Françoise, 2005, « *Les inégalités entre les femmes et les hommes : les facteurs de précarité* », Paris, La documentation française, 350 p

MOREL CINQ-MARS José, 2002, « *La dimensions préventive des modes d'accueil* », Informations sociales, n° 103 p 74- 85

MULLER Pierre, 2003, « *Les politiques publiques* », Paris, Puf, 126p

MURCIER Nicolas, 2006, « *Les savoirs dans le champ de l'accueil des enfants* » Informations sociales, Juillet n° 133, p 30-37

NAVES Pierre, DEFALVARD Hervé, 2006, « *Economie Politique de l'action Sociale* », Paris, DUNOD,

NEYRAND Gérard, 2000, « *Accueil des jeunes enfants : nouvelles figures* », in [CHAUVIERE M., SASSIER M, BOUQUET B., 2000, « *Les implicites de la politique familiale* », Paris, Dunod]

NEYRAND Gérard et ROSSI Patricia, 2004, « *Monoparentalité précaire et femme sujet* », Ramonville St Agne, Erès, 229 p

NEYRAND Gérard *et al.*, 2006, « *Familles et petite enfance, mutations des savoirs et des pratiques* », Ramonville St Agne, Erès, 319p

Observatoire national de la petite enfance, 2006, « *L'accueil du jeune enfant en 2005* », CNAF, 31p

Observatoire de Régional de la Santé et des Affaires Sociales en Lorraine, 2001, « *Modes d'accueil de la petite enfance dans les quartiers politique de la ville, enjeux et perspectives* » s.l., sans ed.

PALIER Bruno, 2002, « *L'évolution des cadres de l'intervention sociales en France* », Informations sociales, n° 104, p 30-39

PALIER Bruno, 2005, « *Vers un Etat d'investissement social, pistes pour une redéfinition de la protection sociale* », Informations sociales, Décembre n°128, p 118-128

PARIS Hélène, 2007, « *les attentes des français vis-à-vis des modes de garde pour les jeunes enfants* », Recherche et prévisions, Mars, n°87, p 83-88

PERIVIER Hélène, 2007, « *Bilan et enjeux du dispositif de garde des jeunes enfants* », Informations Sociales, Janvier, n° 137, p 108- 117

« *Petite Enfance et politique de la ville : actes du colloque Petite enfance et développement des quartiers* », 1994, Paris, Syros

REVILLARD Anne, 2006, « *La conciliation travail - famille : un enjeu complexe pour le féminisme d'Etat* », Recherches et Prévisions, septembre n°85

RUBIO Nicole, LONG Sébastien, Picard Jean-Luc, 2002, « *Insertion professionnelle des femmes et vie familiale* », s.l, sans ed., www.lefuret.org/recherches.htm

VALLAT Jean-Philippe, 2001, « *Les associations et l'accueil de l'enfance* », Informations sociales, n°95, p 94-105

WARIN Philippe, 2007, « *L'accès au droits sociaux* », Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble, 168p