**Politiques municipales
de la petite enfance :
de la gestion
à la coordination
des modes d'accueil**

**Politiques municipales
de la petite enfance :
de la gestion
à la coordination
des modes d'accueil**

LES AUTRES PUBLICATIONS DE L'ODAS

- **Santé et précarité : du droit à la réalité**
Éditions ENSP, 1991
- **Grand âge et dépendance**
Éditions ENSP, 1992
- **L'action sociale décentralisée : bilan et perspectives**
Odas Éditeur, ed. 1992 et 1993 (épuisées)
- **L'observation de l'enfance en danger : constats et recommandations**
Odas Éditeur, 1993 (épuisé)
- **Les mutations de l'action sociale communale**
Les Cahiers de l'Odas, Odas Éditeur, 1993 (épuisé)
- **L'observation de l'enfance en danger : guide méthodologique**
Odas Éditeur, 1994
- **L'action sociale, dix ans de décentralisation**
Odas Éditeur, 1994 (épuisé)
- **Villes, personnes âgées et emplois de proximité**
Les Cahiers de l'Odas, Odas Éditeur, 1994 (épuisé)
- **Viellissement et cohésion sociale : mieux observer pour mieux décider**
Odas Éditeur, 1995 (épuisé)
- **Villes et insertion**
Les Cahiers de l'Odas, Odas Éditeur, 1995
- **Action sociale, la décentralisation face à la crise**
Odas Éditeur, 1996
- **Travail social et surendettement**
Les Cahiers de l'Odas, Odas Éditeur, 1997
- **RMI et SMIC : étude sur l'apport financier de l'accès à l'emploi par types de ménages**
Les Cahiers de l'Odas, Odas Éditeur, 1997
- **Pouvoirs locaux : vers une nouvelle réponse sociale**
Les Cahiers de l'Odas, Odas Éditeur, 1997 (épuisé)
- **L'enfance en danger : signalements et réponses en 1996**
Les Cahiers de l'Odas, Odas Éditeur, 1997
- **La prestation spécifique dépendance un an après : première tendances**
Les Cahiers de l'Odas, Odas Éditeur, 1998
- **Handicap et citoyenneté au seuil de l'an 2000**
Odas Éditeur, 1998
- **Prestation spécifique dépendance et qualité du soutien au vieillissement**
Les Cahiers de l'Odas, Odas Éditeur, 1998
- **Les maires et le lien social**
Les Cahiers de l'Odas, Odas Éditeur, 1998
- **Protection de l'enfance : mieux comprendre les circuits, mieux connaître les dangers**
Étude coproduite par l'Odas et le Snatem, 1999
- **Piloter l'aide sociale, guide d'indicateurs**
Odas Éditeur, 2000

Les Cahiers de l'Odas

**Politiques municipales
de la petite enfance :
de la gestion
à la coordination
des modes d'accueil**

Collection dirigée par Jean-Louis SANCHEZ

Coordination rédactionnelle : Hélène PADIEU

Mai 2001

Table des matières

Remerciements	5
Avertissement	7
Introduction	9
CHAPITRE I. UN DÉVELOPPEMENT MAÎTRISÉ DE L'OFFRE D'ACCUEIL COLLECTIF	13
SECTION I. LA MAÎTRISE QUANTITATIVE DE L'OFFRE D'ACCUEIL COLLECTIF	14
<i>I - L'évolution selon les modes d'accueil</i>	<i>15</i>
1.1 - Les crèches collectives	15
1.2 - Les crèches familiales.....	16
1.3 - Les haltes-garderies	17
<i>II - L'évolution selon les territoires.....</i>	<i>18</i>
II.1 - Un clivage marqué entre la France urbaine et la France rurale	18
II.2 - Un clivage marqué entre la Région parisienne et la Province.....	19
SECTION II. LA MAÎTRISE QUALITATIVE DE L'OFFRE D'ACCUEIL.....	20
<i>I - Répondre aux nouvelles attentes des familles.....</i>	<i>20</i>
1.1 - Les évolutions.....	20
1.2 - Les nouveaux atouts juridiques.....	23
<i>II - Participer aux démarches de prévention</i>	<i>23</i>
II.1 - L'accessibilité sociale	25
II.2 - La mise en œuvre de formules adaptées	25
1) Les lieux d'accueil parents-enfants.....	25
2) L'accueil d'urgence.....	27
3) Les formules transversales avec d'autres institutions.....	27
CHAPITRE II. LA CONSTRUCTION D'UNE POLITIQUE GLOBALE DE LA PETITE ENFANCE.....	29
SECTION I. LES OBJECTIFS D'UNE POLITIQUE GLOBALE DE LA PETITE ENFANCE	30
<i>I - La clarification des enjeux</i>	<i>31</i>
1.1 - Politiques de l'enfance et développement social	31
1.2 - Politiques de l'enfance et développement local.....	32
<i>II - L'approche prospective des besoins.....</i>	<i>32</i>
II.1 - Les difficultés du diagnostic.....	33
II.2 - La mise en œuvre du diagnostic.....	35
<i>III - La coordination de l'offre d'accueil.....</i>	<i>36</i>
III.1 - La centralisation de l'information.....	36
III.2 - La promotion de l'offre d'accueil individuel.....	37
III.3 - L'animation de la coordination.....	38

SECTION II. LES CONDITIONS D'UNE POLITIQUE GLOBALE DE LA PETITE ENFANCE	39
<i>I - L'approche globale dans l'organisation municipale</i>	39
1.1 - L'organisation politique.....	39
1) <i>Le choix d'un maire-adjoint chargé de la petite enfance</i>	39
2) <i>Le rattachement de la petite enfance à l'action sociale</i>	40
1.2 - L'organisation administrative.....	41
1) <i>La très grande diversité des organisations</i>	41
2) <i>L'inégale collaboration entre services</i>	42
<i>II - L'approche globale par le partenariat</i>	43
II.1 - La réussite du partenariat avec les CAF.....	43
II.2 - Les difficultés du partenariat avec les autres collectivités locales.....	45
1) <i>Une complémentarité de décision à construire avec les départements</i>	45
2) <i>Une coopération intercommunale encore à bâtir</i>	46
II.3 - L'émergence de rapports nouveaux avec l'Éducation nationale.....	47
 Conclusion générale	 49
 Annexes	 51
Annexe 1 : Définitions des services et structures d'accueil des enfants de moins de six ans	53
Annexe 2 : Données chiffrées sur la garde des enfants de moins de six ans	59
Annexe 3 : Le décret du 1 ^{er} août 2000	63
Annexe 4 : Le diagnostic partagé dans le domaine de la petite enfance, principes et méthode	73
Annexe 5 : Contributions à la réflexion sur la finalité d'une politique de la petite enfance	77

Remerciements

Ce travail n'aurait pu être réalisé sans la participation active des représentants des collectivités et institutions membres des deux commissions petite enfance de l'Odas, dont la composition a évolué en fonction des questions traitées.

En 1993-1995 :

Mme Emmy Bussière, SESI ; Mme Françoise Comte, CAF de l'Ain ; M. Bernard Coué, Ville de Nantes ; M. Christophe Darasse, Conseil général de la Corrèze ; Mme Luce Dupraz, FAS ; Mme Martine Félix, IDEF ; M. Xavier Franc, APER ; Mme Chantal Froger, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité ; M. Roland Giraud, Conseil général de la Seine-et-Marne ; M. Bruno Juigner, UNAF ; M. Marc Masdurand, District de Lizy-sur-Ourcq ; Mme Patricia Momet, CCAS de Besançon ; Mme Liliane Perrier, CNAF ; M. Arnaud Pichelin, Ville de Nantes ; Mme Danielle Rey-Bethbeder, MSA ; Mme Marie-Odile Rigaux, Conseil général des Pyrénées-Atlantiques.

En 1998-2000 :

Mme Anne-Marie Arrat, Conseil général des Landes ; Mme Sylvie Bayle-Baveux, Ville de Chalon-sur-Saône ; Mme Véronique Bettini-Salas, Ville de Cannes ; Mme Sylvie Caroen, CAF d'Evry (Essonne) ; Mme Claude Césarino, Association des crèches de la Ville d'Aix-en-Provence ; M. Bernard Coué, Ville de Nantes ; Mme Nicole Crépeau, Ville d'Athis-Mons ; Mme Luce Dupraz, Commission enfance de la Fondation de France ; Mme Francine Fenet, UNIOPSS ; Mme Christiane Grandpierre, Ville de Troyes ; Mme Magguy Hazarian, Ville de La Ciotat ; Mme Dominique Javault, Ville de Versailles ; Mme Michèle Laurent, Conseil général des Hauts-de-Seine ; Mme Caroline Lefebvre, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité ; M. Yvon Mahé, Atelier petite enfance du Rhône ; Mme Claire Rosemberg, Conseil général du Val-de-Marne ; Mme Hélène Simon, CAF d'Aubenas (Ardèche) ; Mme Michèle Slaoui, Ville de Strasbourg ; Mme Yvonne-France Vidal, CAF de la Gironde.

Avertissement

Les politiques communales d'accueil de la petite enfance concernent le développement d'équipements collectifs et de services de proximité ainsi que l'organisation de l'offre de garde individuelle, à laquelle les communes participent de plus en plus. C'est donc un domaine de compétence important pour les communes, avec des enjeux politiques particulièrement sensibles. Il s'agit d'apporter un soutien aux familles, non seulement en permettant aux parents de concilier leurs activités professionnelles avec leurs obligations familiales, mais aussi en oeuvrant pour la socialisation du jeune enfant et la réduction des inégalités éducatives et culturelles.

C'est pour contribuer à l'amélioration des connaissances de ce secteur d'intervention sociale décentralisée qu'une commission réunissant des responsables issus de diverses institutions et collectivités intervenant dans ce domaine a été créée dès 1993 au sein de l'Odas¹.

Lors d'une première période (1993-1995) la commission a orienté ses travaux sur la recherche des conditions nécessaires à une observation locale partagée. Le rôle central des villes étant nettement apparu, une seconde période (1998-2000) a permis de cibler les travaux sur le thème des politiques municipales.

Parallèlement à des visites sur sites², deux enquêtes par voie postale ont été réalisées auprès des grandes villes de plus de 30 000 habitants, en 1996 puis en 1999. Dans les départements ne comportant que des villes moins peuplées, l'enquête a été réalisée auprès de la ville principale.

Le choix de limiter les investigations de la commission aux villes de plus de 30 000 habitants s'explique par un souci d'observer prioritairement le monde urbain dans lequel vivent les trois quarts des enfants de moins de six ans. La proportion d'enfants dans la population varie d'ailleurs fortement entre des départements ruraux (comme la Creuse, le Cantal ou la Corrèze), où les moins de six ans représentent environ 5,3% de la population et des départements fortement urbanisés (comme en Région parisienne), où ils en

1 Composition de la commission petite enfance de l'Odas : (1993-1995) Villes de Nantes, de Besançon ; District de Lizy-sur-Ourcq ; Conseils généraux de la Corrèze, des Pyrénées-Atlantiques, de la Seine-et-Marne ; CAF de l'Ain ; DAS ; SESI ; CNAF ; MSA ; UNAF ; IDEF ; Atelier petite enfance du Rhône ; Mme Luce Dupraz (FAS). (1998-2000) Villes d'Aix-en-Provence, d'Athis-Mons, de Cannes, de Chalon-sur-Saône, de La Ciotat, de Nantes, de Strasbourg, de Troyes, de Versailles ; Conseils généraux (PMI) des Landes, des Hauts-de-Seine, du Val-de-Marne ; CAF de l'Ardèche (Aubenas), de l'Essonne, de la Gironde ; DAS ; UNIOPSS ; Atelier petite enfance du Rhône ; Mme Luce Dupraz (Fondation de France).

2 Ville de Nantes, syndicat intercommunal de Lizy-sur-Ourcq, départements de la Seine-et-Marne, du Rhône, des Pyrénées-Atlantiques.

représentent 9%. Par ailleurs, le monde urbain présente des caractéristiques marquées en ce qui concerne les conditions de vie des familles : emploi féminin développé, habitat dense, déliquescence du lien social plus prononcée, perte d'identité plus fréquente... En outre les communes urbaines ont davantage de moyens d'intervention sur des équipements lourds comme les crèches par exemple.

Enfin, la commission souhaitait croiser les résultats de ses travaux avec les autres productions de l'Odas sur les priorités et les stratégies des maires³, qui portent elles aussi sur les grandes villes.

En 1996, 67% des villes ont répondu au questionnaire, 78% en 1999.

Villes interrogées et taux de réponse⁴

	1996			1999		
	Ile-de-France	Province	Total	Ile-de-France	Province	Total
Nombre de villes interrogées	79	173	252	87	173	260
Nombre de réponses	46	122	168	55	149	204
Taux de réponse	58%	71%	67%	63%	86%	78%

La première enquête avait surtout pour objet de procéder à un état des lieux et la seconde d'observer les axes d'adaptation de l'offre collective et son intégration dans une politique plus vaste de la famille et de la jeunesse. Plus précisément, les thèmes abordés lors des deux enquêtes portent sur :

- la responsabilité politique de la petite enfance et l'organisation interne (1996),
- l'articulation des politiques (1999),
- la connaissance des besoins (1996 et 1999),
- l'évolution quantitative et l'adaptation de l'offre d'accueil (1996 et 1999),
- les actions périscolaires (1996),
- l'intercommunalité (1996 et 1999),
- le partenariat avec la Caisse d'allocations familiales (CAF), le Conseil général, l'Éducation nationale (1996),
- les perspectives de la politique petite enfance (1996 et 1999).

³ Voir *Les maires et le lien social*, Odas, 1998.

⁴ Dans les DOM, les villes de plus de 30 000 habitants ont été également interrogées, mais le taux de réponse étant beaucoup trop faible, elles n'ont pu être comptabilisées dans l'exploitation.

Introduction

La progression démographique de la France ne doit pas faire illusion quant à sa vitalité. L'accroissement de la population entre les recensements de 1990 et de 1999 (+ 1,9 million d'habitants), est essentiellement dû à l'augmentation de l'espérance de vie, et non au nombre de naissances qui lui est resté stable (autour de 730 000 par an). Par ailleurs il n'y a pas eu de grand mouvement d'immigration durant cette période. La proportion d'enfants de moins de six ans dans l'ensemble de la population a d'ailleurs diminué en France métropolitaine, passant de 8% en 1990 à 7,3% en 2000⁵.

Les besoins en matière d'accueil de la petite enfance n'auraient donc pas dû progresser. Avec le développement important de la scolarisation des enfants de moins de trois ans ils auraient même dû diminuer. Aujourd'hui en effet, la moitié des enfants de deux ans fréquentent l'école maternelle avant leur troisième anniversaire. Pourtant le nombre d'enfants concernés par la garde payante n'a cessé d'augmenter ces dernières années⁶, même si la majorité des 2,2 millions d'enfants de moins de trois ans sont encore gardés par leurs parents ou un proche⁷.

L'augmentation de l'activité féminine explique principalement l'accroissement des besoins d'accueil⁸. Mais d'autres raisons sociétales interviennent également dans cette évolution, notamment la déstabilisation des solidarités de proximité dans le monde urbain et la fragilisation de la cellule familiale. En outre la multiplication des aides publiques a joué un rôle important en réduisant le travail non déclaré, mais aussi en facilitant pour les familles le recours à des modes de garde rémunérée.

Le paysage de l'accueil de la petite enfance a ainsi profondément évolué depuis vingt ans, en volume mais aussi en diversité, car la nature des aides a influencé son développement. L'Etat ayant privilégié la mise en place d'aides directes aux familles plutôt que le soutien aux lieux d'accueil, c'est l'accueil individuel rémunéré, chez une assistante maternelle ou au domicile des familles, qui a le plus progressé.

5 Source DREES.

6 Voir l'article d'Anne Flipo et Béatrice Sédillot « Le recours aux services payants pour la garde de jeunes enfants se développe », in France, portrait social, INSEE, 2000.

7 En 1998 deux enfants sur trois sont encore gardés à domicile, contre quatre sur cinq en 1980 (source CNAF). Voir les données chiffrées détaillées sur la situation des enfants de moins de six ans en annexe 2.

8 En 1978, six femmes sur dix de 25 à 50 ans étaient actives, contre huit femmes sur dix en 1998.

Bénéficiaires des prestations petite enfance tous régimes (France métropolitaine)

	Nombre de familles avec enfants de moins de six ans			Nombre de places pour enfants de moins de trois ans
	AFEAMA (aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée)	AGED (allocation de garde d'enfant à domicile)	APE (allocation parentale d'éducation)	Accueil collectif régulier (crèches collectives + crèches familiales)
1991	110 000	12 000	174 000	174 000
1999	520 000	65 000	534 000	199 000

Source : CNAF

Ainsi, l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA) concerne environ 565 000 enfants de moins de six ans en 1999, contre environ 120 000 lors de la première année de sa création en 1991 (nombre d'enfants estimé d'après le nombre de familles allocataires précisées dans le tableau ci-dessus). L'allocation de garde d'enfant à domicile (AGED) concerne aujourd'hui 87 000 enfants de moins de six ans contre environ 17 000 en 1991⁹.

En revanche, l'accueil collectif s'est peu développé (de 174 000 places en 1991, à 199 000 places en 1999), malgré l'engagement des CAF et les initiatives des communes. C'est pourquoi, pour atténuer l'impact d'une restructuration quantitative des modes de garde particulièrement défavorable à l'accueil collectif, les pouvoirs publics ont souhaité conforter ce dernier dans sa double légitimité : accueillir un très large éventail de public et participer à la socialisation de l'enfant.

Le choix est clairement fait de veiller à la permanence d'une diversité de modes d'accueil pour garantir notamment l'égalité de traitement sur l'ensemble du territoire. Pour assurer une bonne accessibilité sociale et géographique si importante en matière d'accueil de la petite enfance, il faut pouvoir envisager une offre collective qui s'ajoute à l'offre individuelle et la pallie en cas de défaillance.

Cette offre collective ne sera toutefois efficace que si elle s'adapte encore davantage à des besoins de plus en plus diversifiés (avec le morcellement du temps de travail notamment) et à des objectifs de politique publique (lutte contre les exclusions et protection de l'enfance).

⁹ Notons aussi l'évolution rapide de l'allocation parentale d'éducation qui concernait 174 000 familles en 1991, et 534 000 familles en 1999, après avoir triplé entre 1994 et 1997.

L'accueil de la petite enfance devient donc une question de plus en plus complexe, qui ne peut être encadrée et planifiée sans recourir à une connaissance des besoins, éclairée par une vision sans cesse renouvelée des attentes de la population.¹⁰

Or, pour veiller à cette adéquation entre besoins et offre d'accueil, s'agissant de services et d'équipements de très grande proximité, la commune en zone urbaine se trouve de plus en plus clairement confirmée dans sa position d'acteur principal de l'organisation de l'accueil de la petite enfance.

Les acteurs de terrain reconnaissent cette compétence d'autant plus aisément que les communes exercent cette responsabilité en collaboration étroite avec la Sécurité sociale et l'Etat, qui participent au financement des équipements", ainsi qu'avec les départements. Plus précisément, les CAF définissent leur rôle comme principalement axé sur l'incitation et l'accompagnement des initiatives municipales, tandis que les départements se situent davantage dans un rôle de conseil technique et de garant du bien-être et de la sécurité des enfants. C'est donc bien la commune qui décide et agit, même si elle doit affirmer de plus en plus son rôle d'interface entre l'offre et la demande, non seulement en matière d'accueil collectif, mais aussi d'accueil individuel.

Si les villes ont passé avec succès l'épreuve du développement de l'offre d'accueil collectif, public et associatif (chapitre I), elles ont encore à démontrer l'efficacité de leur rôle de concepteur d'une politique globale de la petite enfance, incluant l'ensemble de l'offre d'accueil collectif et individuel (chapitre II).

¹⁰ Il faut rappeler que le choix des modes de garde est large et que parmi ceux-ci l'accueil collectif régulier est minoritaire. Seuls 6% des enfants de moins de trois ans sont en crèches collectives tandis que 19% sont gardés par une assistante maternelle (3% en crèche familiale et 16% chez une assistante maternelle libérale agréée) (Source CNAF 1998). Voir les données détaillées en annexe 2.

¹¹ En 1998, sur 13 milliards de francs de dépenses publiques liées aux structures d'accueil de la petite enfance, les communes participent à hauteur de 8 milliards de francs, la CNAF et les autres financeurs à hauteur de 5 milliards de francs. Par ailleurs la CNAF verse 28 milliards de francs de prestations aux familles. (Source CNAF 1998).

CHAPITRE I

UN DÉVELOPPEMENT MAÎTRISÉ DE L'OFFRE D'ACCUEIL COLLECTIF

Même si depuis dix ans le développement des efforts des communes en matière d'accueil collectif de la petite enfance se ralentit, les progrès réalisés sur trente ans sont considérables pour l'ensemble de la France, quelle que soit la taille de la commune. On est passé de 36 000 places en structures collectives en 1969 à 267 000 places en 1999, avec une diversification croissante de l'offre.

Ce sont les municipalités qui gèrent directement la majorité des structures. Dans les villes de plus de 30 000 habitants, 72% des crèches collectives, 86% des crèches familiales et 55% des haltes-garderies sont municipales. En outre elles participent au financement de la plupart des structures non municipales (crèches associatives, crèches d'entreprises...) : 71% des crèches collectives, 79% des crèches familiales, et 89% des haltes-garderies non municipales sont subventionnées par les villes¹². La place des villes comme principal gestionnaire des équipements d'accueil collectif est par ailleurs renforcée par la municipalisation progressive des structures départementales en Ile-de-France.

Cette progression est d'autant plus remarquable que le renversement des priorités d'intervention municipales qui s'est effectué ces dernières années n'est guère favorable aux jeunes enfants¹³. C'est aujourd'hui d'abord pour la jeunesse, précarisée par l'absence d'emploi durable et la perte des repères, que les maires souhaitent mobiliser leurs ressources, notamment dans les quartiers en difficulté, en soutenant les outils d'intervention sociale tels que les plans d'insertion, les missions locales, le fonds social logement...

12 Source : Odas, enquête auprès des villes de plus de 30 000 habitants, 1999. Pour l'ensemble des communes, la CNAF relève que 66% des crèches collectives, 87% des crèches familiales et 50% des haltes-garderies sont municipales, les autres structures étant essentiellement associatives.

La volonté politique du maintien, voire l'accroissement, des aides à l'accueil de la petite enfance s'explique sans doute par la nécessité d'intervenir le plus tôt possible dans le processus de socialisation. Tout semble indiquer en effet que les maires ont été sensibilisés aux fonctions pédagogiques de l'accueil de la petite enfance, dans une démarche de prévention des risques sociaux. Car, et c'est probablement l'un des traits majeurs de l'évolution de l'accueil collectif de la petite enfance ces dernières années, les villes ont non seulement veillé à développer l'offre sur le plan quantitatif (section 1), mais aussi à améliorer la réponse dans sa dimension qualitative et préventive (section 2).

Section I

La maîtrise quantitative de l'offre d'accueil collectif

L'augmentation du nombre de places d'accueil collectif n'est pas régulière. Le contexte économique et son impact sur l'emploi influencent directement le rythme, ainsi que l'évolution des priorités politiques et des réglementations en découlant. C'est notamment le cas des dispositions prises pour développer l'emploi à domicile ou le maintien d'un des deux conjoints au foyer. L'introduction d'allocations incitant à la garde individuelle (AGED, AFEAMA, APE¹⁴), qui a généré un brutal ralentissement des demandes et donc des créations de places de crèches depuis 1992. Concrètement si entre 1975 et 1992 on ouvrait sur l'ensemble du territoire français près de 10 000 places en moyenne par an (en crèches collectives, familiales, et en haltes-garderies), entre 1992 et 1995 la moyenne n'est plus que de 5 000 places par an, et depuis 1995 de 2 000 places par an.

Nombre de créations de places d'accueil collectif pour l'ensemble des communes

Accroissement moyen annuel	De 1975 à 1985	De 1985 à 1992	De 1992 à 1995	De 1995 à 1999
Total des structures collectives	+ 8 700	+ 10 600	+ 5 000	+ 2 000
Crèches collectives	+ 4 000	+ 5 000	+ 4 100	+ 1 400
Crèches familiales	+ 2 500	+ 2 800	- 1 200	- 500
Haltes-garderies	+ 2 200	+ 2 800	+ 2 100	+ 1 100

Source : DREES

13 Selon l'enquête de l'Odas auprès des villes de plus de 30 000 habitants en 1996, le soutien aux populations les plus démunies et le soutien aux jeunes arrivent respectivement en première et deuxième position parmi les priorités des responsables communaux, avant le soutien aux personnes âgées et aux familles.

Populations prioritaires : classement par rang d'importance

	Jeunes	Démunis	Personnes âgées	Petits enfants	Handicapés
1985	4 ^e	3 ^e	1 ^{er}	2 ^e	5 ^e
1989	4 ^e	2 ^e	1 ^{er}	3 ^e	5 ^e
1993	2 ^e	1 ^{er}	4 ^e	3 ^e	5 ^e
1996	2 ^e	1 ^{er}	3 ^e	4 ^e	5 ^e
2000 (projection)	1 ^{er}	2 ^e	3 ^e	4 ^e	5 ^e

14 Rappel : AGED = allocation de garde d'enfant à domicile ; AFEAMA = aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée ; APE = allocation parentale d'éducation.

Cette évolution diffère selon les modes d'accueil. Il convient donc d'en observer l'impact par catégorie (paragraphe I), et de vérifier si ces données globales ne cachent pas en réalité des disparités d'évolution selon les territoires (paragraphe II).

I - L'évolution selon les modes d'accueil

C'est de façon extrêmement empirique que s'est construite l'offre d'accueil de la petite enfance. La crèche collective a longtemps été le seul mode d'accueil collectif sur lequel se sont greffées ultérieurement les autres formules, en fonction de l'apparition de besoins nouveaux, avec leur propre réglementation et sans aucune cohérence d'ensemble.

Début 1999, il y avait, pour l'ensemble de la France, 138 400 places en crèches collectives (y compris crèches parentales), 60 900 en crèches familiales et 68 100 places en haltes-garderies¹⁵. Ceci représente une offre globale relativement importante, mais encore trop rigide, ce qui ne facilite pas son adaptation.

I.1 - Les crèches collectives

La crèche collective reste le type d'accueil collectif qui offre le plus important nombre de places, car il s'agit d'un accueil permanent qui reçoit les suffrages d'un public qui y trouve non seulement des garanties de sécurité liées à l'encadrement et à la formation du personnel, mais aussi des atouts pour l'éveil de l'enfant. Enfin, pour les familles à revenus modestes les tarifs y sont très attractifs¹⁶.

Évolution des places en crèches collectives dans les villes de plus de 30 000 habitants

% des villes de plus de 30 000 habitants	Hausse	Stabilité	Baisse	Total
1992 à 1996	43	52	5	100
1996 à 1999	30	56	14	100

Lecture : 43% des villes ont augmenté le nombre de places de crèches entre 1992 et 1996.

Source : enquêtes Odas

La crèche collective a toutefois mal résisté à l'offensive de la garde individuelle provoquée, dans les années 1990, par un soutien financier renforcé de l'Etat et de la protection sociale.

En effet, ce type de garde a aussi ses inconvénients (horaires souvent décalés par rapport à l'emploi d'aujourd'hui et coût élevé pour les familles à revenus intermédiaires). En outre, les risques de maladies contagieuses, de même que les difficultés d'adaptation sont connus, pour les enfants de moins d'un an. Lorsque les familles ont eu un choix plus ouvert avec l'instauration de l'AFEAMA et l'AGED, elles se sont souvent retirées des listes d'attente. Dans près d'une ville sur deux entre 1992 et 1998 les équipements ont fonctionné avec un taux de fréquentation réduit.

¹⁵ Voir annexe 1 « Définitions des services et structures d'accueil des enfants de moins de six ans ».

¹⁶ Voir les études du CREDOC réalisées pour le compte de la CNAF sur les « Conditions de vie et aspirations des Français ».

C'est pourquoi les villes ont majoritairement cessé de créer depuis 1992 de nouvelles places de crèches et ce phénomène s'est même amplifié depuis 1996 (deux tiers des villes), même si l'on note encore une légère progression du nombre global de places entre 1996 et 1999 (4,1%). Avec la mise en place du fonds exceptionnel de 1,5 milliard de francs pour la création de places d'accueil collectif, ce mouvement devrait se poursuivre mais à un rythme faible.

I.2 - Les crèches familiales

Il est difficile d'associer aux crèches familiales un caractère strictement individuel ou strictement collectif bien que ce dernier s'affirme de plus en plus nettement en raison de l'organisation des crèches familiales.

Si les familles recourent souvent à la crèche familiale c'est que leur organisation (encadrement, formation des assistantes maternelles agréées...) offre des garanties comparables à celles des crèches collectives, avec un service plus personnalisé. En outre ce type d'accueil peut favoriser la socialisation des jeunes enfants, avec l'organisation de rencontres autour d'activités d'éveil avec des enfants gardés par d'autres assistantes maternelles. Enfin les familles à faibles revenus bénéficient de tarifs adaptés. Les avantages des crèches familiales sont donc réels, d'autant que leur coût de fonctionnement est proche de celui des crèches collectives. En moyenne, leur prix de revient est de 293 francs par jour en 1997, contre 360 francs pour les crèches collectives¹⁷.

Ce type de service est municipalisé dans 86% des cas et dans 11% des cas la ville subventionne le service géré de façon autonome. Seules 3% des crèches familiales ne sont pas soutenues financièrement par les villes. Les crèches familiales ont tout d'abord connu un développement important, passant de 3 000 enfants en 1969 à 22 000 en 1976, et à 66 000 enfants en 1992 (7% d'augmentation annuelle moyenne après les premières années de création).

Puis l'apparition de l'AFEAMA a bloqué cette progression pour l'ensemble de la France et le nombre de places diminue lentement depuis lors (700 places de moins chaque année). Début 1999, il s'élevait à 60 900 places.

Le mouvement se vérifie aussi pour les villes de plus de 30 000 habitants, dont une forte majorité constate que le nombre de places de crèches familiales s'est stabilisé depuis 1992 ou a régressé. La régression était plus fréquente en Province qu'en Région parisienne (hors Paris) jusqu'en 1996.

Évolution des places en crèches familiales dans les villes de plus de 30 000 habitants

% des villes de plus de 30 000 habitants	Hausse	Stabilité	Baisse	Total
1992 à 1996	16%	59%	25%	100%
1996 à 1999	16%	58%	26%	100%

Source : enquêtes Odas

Entre 1996 et 1999, le nombre de places dans les villes de plus de 30 000 habitants a diminué de 1,8%. Est-ce à dire que le mouvement de régression de ce type d'offre se poursuivra ? On peut le penser, même si quelques villes ont réussi une adaptation de leur crèche familiale pour en renforcer l'intérêt. Ainsi au Havre, la crèche familiale est-elle utilisée pour répondre aux horaires atypiques et irréguliers des mères, certaines assistantes maternelles accueillant les enfants très tôt le matin, d'autres très tard le soir.

I.3 - Les haltes-garderies

De tous les types d'accueil, la halte-garderie est celui qui a connu la progression la plus régulière depuis vingt ans. Elle s'est développée aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain et aujourd'hui, huit villes de plus de 30 000 habitants sur dix disposent de haltes-garderies.

Évolution des places en haltes-garderies dans les villes de plus de 30 000 habitants

% des villes de plus de 30 000 habitants	Hausse	Stabilité	Baisse	Total
1992 à 1996	39%	49%	12%	100%
1996 à 1999	30%	57%	13%	100%

Source : enquêtes Odas

L'accueil en halte-garderie n'a été que faiblement affecté par l'AFEAMA. Par ailleurs l'assouplissement de la réglementation prévue par le décret du 1^{er} août 2000 (notamment le développement de l'accueil à temps partiel dans les crèches), va estomper la spécificité de l'accueil à temps très partiel en halte-garderie.

II - L'évolution selon les territoires

La pression des besoins détermine très largement l'évolution de l'offre de service public, tout particulièrement lorsqu'il s'agit de compétences décentralisées. Ainsi les contraintes particulières du monde urbain influencent considérablement la demande d'accueil collectif, de même que les caractéristiques propres à la Région parisienne.

Taux d'équipement en crèche collective (nombre de places pour 100 enfants de moins de trois ans)

France métropolitaine ⁽¹⁾	6,1%
Villes de plus de 30 000 habitants ⁽²⁾	10,8%
Dont : Villes de 30 000 à 50 000 habitants	5,9%
Villes de 50 000 à 100 000 habitants	8,1%
Villes de plus de 100 000 habitants	10,9%
Villes d'Ile-de-France	14,4%
Dont : Grande couronne	5,8%
Petite couronne	13,9%
Paris	25,2%
Villes de moins de 30 000 habitants et zones rurales ⁽³⁾	3,8%

(1) Source DREES - (2) Source Odas, enquête 1999 - (3) Par différence

II.1 - Un clivage marqué entre la France urbaine et la France rurale

Les caractéristiques socio-économiques et culturelles des milieux urbains et ruraux induisent une différence marquée dans le domaine de l'accueil de la petite enfance. La plus grande présence au foyer des mères, les solidarités de proximité plus importantes à la campagne, le problème accru des distances entre le domicile et les équipements, mais aussi la faible capacité financière des petites communes sont autant de facteurs qui expliquent la faiblesse de l'accueil collectif en milieu rural.

L'équipement d'accueil collectif de la petite enfance est en effet marqué de lourdes inégalités géographiques entre la France urbaine et le reste de la France.

Le taux de couverture national en crèches collectives et familiales est de neuf enfants sur 100 sur l'ensemble du territoire, contre quinze enfants sur 100 dans les villes de plus de 30 000 habitants. Alors que les villes de plus de 30 000 habitants représentent un tiers de la population métropolitaine, elles disposent de 60% du parc de places de crèches collectives et de 52% des places de crèches familiales.

Taux de couverture de la population de moins de trois ans ⁽¹⁾ par les structures d'accueil collectif en 1999

% des enfants de moins de trois ans	Crèches collectives	Crèches familiales	Haltes-garderies
France métropolitaine (données DREES)	6,1%	2,7%	3,0%
Villes de plus de 30 000 habitants (enquête Odas 1999)	10,8%	4,2%	3,2%

(1) 0,72 x nombre d'enfants de moins de cinq ans au Recensement général de la population 1990.

Les évolutions récentes des équipements n'atténuent pas ce clivage entre milieu rural et milieu urbain, puisque le taux d'accroissement des places de crèches reste encore supérieur dans les villes de plus de 30 000 habitants, tandis que la réduction des places de crèches familiales concerne davantage les zones moins peuplées (voir tableau ci-dessous).

Évolution du nombre de places de structures collectives sur l'ensemble du territoire et dans les villes de plus de 30 000 habitants entre 1996 et 1999

	Crèches collectives	Crèches familiales	Haltes-garderies
Ensemble du territoire métropolitain	+ 3,4%	- 3,5%	+ 5,3%
Villes de plus de 30 000 habitants	+ 4,1%	- 1,8%	+ 7,0%

Il faut enfin relever que les villes les plus peuplées (plus de 100 000 habitants) ont un taux d'équipement de crèches collectives de près de deux fois supérieur aux villes de 30 000 à 50 000 habitants.

II.2 - Un clivage marqué entre la Région parisienne et la Province

Il faut noter d'importantes disparités territoriales concernant les taux d'équipement entre la Région parisienne et la Province ainsi que, de manière générale, entre départements urbanisés. Ainsi la DREES note-t-elle que pour 100 enfants on dispose de 33 places à Paris, 12 places en Seine-Saint-Denis (zones totalement urbaines), 6 places dans le Var et 1,5 place dans le Pas-de-Calais (départements urbanisés aux deux tiers).

L'activité féminine mais aussi les structures familiales et les habitudes culturelles peuvent expliquer les différences dans les taux d'équipements collectifs. Mais la nécessité d'arbitrer entre une multitude de besoins sociaux influence aussi le choix des décideurs car le niveau d'équipement résulte principalement de l'effort des villes qui financent directement ou indirectement les neuf dixièmes des places de crèches collectives.

Les villes de plus de 30 000 habitants financent les structures municipales proprement dites en moyenne à 48% des dépenses, les 52% restants étant financés par les CAF (21%) et le solde (31%) essentiellement par les familles¹⁸. En Région parisienne (hors Paris) la

¹⁸ Source Odas, enquête 1999. A noter que ces résultats globaux sur les structures communales dans les grandes villes minorent la participation de la CAF : en effet son poids est supérieur dans les villes plus petites et dans les structures associatives, dont les prix de revient sont généralement plus faibles. Par ailleurs, la structure des financements est très différente dans les crèches collectives et familiales (respectivement 30% et 35% par la ville, 30% et 28% par la CAF) et dans les haltes-garderies (46% par la ville et 16% par la CAF).

participation moyenne des villes est inférieure (36% contre 54% dans les villes de Province), à cause d'une ancienne particularité du département de la Seine qui avait développé un réseau de crèches départementales. Même lorsque ces crèches sont municipalisées, elles conservent toujours un cofinancement du Conseil général dans les départements de la Petite Couronne.

Il faut toutefois relever que le clivage entre la Province et la Région parisienne tend à s'estomper en ce qui concerne les taux d'équipement en accueil collectif.

Enfin, notons qu'en ce qui concerne les haltes-garderies, le nombre de places a augmenté jusqu'en 1996 dans les villes d'Ile-de-France, alors qu'il s'est stabilisé ou a baissé dans les villes de Province.

Section II

La maîtrise qualitative de l'offre d'accueil

Si les deux premières causes de régression de la demande en accueil collectif échappent à la maîtrise des politiques municipales (législation et effets liés à l'emploi), une majorité de responsables locaux souhaitent agir sur la troisième, c'est-à-dire sur le contenu même de l'accueil.

En effet, les villes qui entendent préserver le rôle de l'accueil collectif dans la socialisation de l'enfant se mobilisent pour maintenir une demande diversifiée à un niveau élevé. Or la société française se complexifie. Il va donc falloir répondre aux attentes de plus en plus exigeantes des familles (paragraphe I) avant de renforcer la dimension pédagogique de l'accueil et en faire un outil privilégié des politiques de prévention (paragraphe II).

I - Répondre aux nouvelles attentes des familles

C'est là que réside l'intérêt principal de la décentralisation : permettre dans un monde de plus en plus instable une adaptation rapide aux besoins. L'écoute des publics par les professionnels et les élus, favorisée par leur proximité et le souci d'optimiser les deniers publics, explique cette disponibilité au changement. Mais celui-ci se heurte encore trop souvent à des obstacles d'ordre administratif, qui semblent néanmoins allégés avec la publication du décret du 1^{er} août 2000 (voir infra).

I.1 - Les évolutions

Le développement de l'accueil à temps partiel et du multi-accueil constitue l'axe d'évolution le plus important de l'accueil collectif.

L'évolution la plus significative dans le contenu de l'accueil est la prise en compte des nouvelles contraintes de la vie économique pour les parents : travail à mi-temps, stages ponctuels, horaires atypiques ou irréguliers, précarité professionnelle.

Pour y faire face les parents souhaitent disposer de possibilités d'accueil à temps partiel au sein des crèches collectives qui fonctionnent normalement sur un mode d'accueil permanent, et d'accueil plus étendu en halte-garderie alors que celui-ci est normalement limité à trois demi-journées par semaine.

Proportion des villes ayant introduit le temps partiel dans les structures d'accueil régulier

Total	Province	Ile-de-France
88%	93%	75%

Source : enquête Odas 1999

Neuf villes sur dix en 1999 (contre sept sur dix en 1996) ont répondu à ces demandes en autorisant le temps partiel en crèche collective et l'accueil plus régulier en haltes-garderies. En outre, la moitié d'entre elles ont créé des structures « multi-accueil » qui estompent un clivage bientôt obsolète entre « accueil permanent » et « accueil temporaire » (voir l'encadré sur le décret du 1er août 2000 relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans). Rassemblant plusieurs modes d'accueil sous un même toit ces structures permettent de mieux gérer les flux et la diversité des demandes.

On observe toutefois un décalage entre la Province et la Région parisienne sur ce point : près de la moitié des villes de Province ont développé le multi-accueil, contre moins d'un tiers des villes de la Région parisienne où le maintien d'une forte demande en direction de l'accueil traditionnel n'a guère incité à développer de nouveaux types de réponses.

C'est d'ailleurs essentiellement en Province que des communes proposent un regroupement de services encore plus étendu autour du concept de « Maison de l'enfant », espace où l'on peut trouver ludothèque, crèche, service de PMI, halte-garderie, etc.

En revanche, l'extension des horaires d'ouverture des structures collectives s'avère bien plus difficile à mettre en œuvre en raison de la résistance des personnels et de l'absence de moyens nouveaux. Moins d'un quart des villes de plus de 30 000 habitants ouvrent certaines de leurs structures tôt le matin ou tard le soir. Les résultats sont les mêmes en Province et en Ile-de-France et n'ont pas changé entre les deux enquêtes de l'Odas. On peut espérer que l'application de la loi sur la durée légale du temps de travail aura un impact favorable sur l'assouplissement des horaires d'ouverture, car de nombreuses familles sont obligées de recourir à plusieurs modes d'accueil, ce qui peut être particulièrement déstabilisant pour l'enfant.

Enfin on note que contrairement aux espoirs suscités lors de leur création, le développement des mini-crèches ou des crèches parentales reste limité. Les mini-crèches ne constituent que 6 700 des 138 400 places de crèches collectives, ce qui s'explique par leur coût de revient relativement élevé. Quant aux crèches parentales, qui supposent une mobilisation importante des parents, elles n'offrent que 8 500 places¹⁹.

¹⁹ Chiffres de la DREES au 1^{er} janvier 1999.

Le décret n° 2000-762 du 1^{er} août 2000 relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans : l'assouplissement des contraintes ?²⁰

Ce décret attendu depuis plus de dix ans prend acte des évolutions socio-économiques et apporte de la souplesse au fonctionnement des structures.

L'introduction de la notion de multi-accueil (article R 180-1)

« Les établissements ou services peuvent assurer un multi-accueil, associant un accueil régulier et occasionnel, ou un accueil familial et collectif ».

Deux définitions du multi-accueil sont données ici : l'association d'un accueil régulier (type crèche) à un accueil occasionnel (type halte-garderie) ou l'association d'un accueil collectif et d'un accueil familial (crèche familiale).

De nombreuses villes avaient anticipé sur ce décret en proposant ces combinaisons depuis longtemps, mais le décret présente l'intérêt d'en renforcer les bases juridiques.

L'autorisation d'ouverture des structures (articles R 180-2 et suivants)

Les délais d'instruction des demandes d'autorisation de fonctionnement sont précisés. Le dossier à produire devient plus complexe et plus complet, appelant plus d'exigence de la part des promoteurs.

Les taux d'occupation (article R 180-8)

Des enfants peuvent être accueillis en surnombre certains jours dans la limite de 10% de la capacité autorisée, à condition que le taux d'occupation n'excède pas 100% en moyenne hebdomadaire. Cette mesure, que certaines villes avaient déjà anticipée, apporte une souplesse dans le fonctionnement.

L'aménagement des locaux (article R 180-9)

Des espaces pour l'accueil des parents et les réunions du personnel doivent être prévus ainsi qu'un local réservé pour les assistantes maternelles et les activités d'éveil.

Ces aménagements quand ils n'existaient pas déjà représentent certes des améliorations mais aussi de nouvelles contraintes notamment pour les structures les plus anciennes. Ces améliorations et adaptations sont éligibles au fonds national d'investissement annoncé en juin 2000 (1,5 milliard de francs, mis à disposition au 1^{er} janvier 2001).

Direction des établissements (article R 180-15)

C'est l'élément le plus novateur du décret : « la direction (...) peut être confiée à une personne titulaire du diplôme d'État d'éducateur de jeunes enfants ». Les crèches d'une capacité inférieure ou égale à 40 places pourront donc être dirigées par un EJE alors que jusqu'ici ces fonctions étaient remplies par des puéricultrices (les médecins et sages-femmes ont également cette possibilité), dont la formation est davantage axée sur le sanitaire. Toutefois, dans ce cas de figure, les crèches devront disposer dans leur effectif d'une puéricultrice ou au moins d'un infirmier. Cette disposition pose des problèmes d'application car la culture professionnelle des deux métiers (puéricultrice et EJE) est différente, et dans la quasi-totalité des cas, la puéricultrice (bac + 4) est la responsable hiérarchique de l'EJE (bac + 2, et bientôt + 3).

Accueil familial (article R 180-24)

Le service d'accueil familial (anciennement crèche familiale) organise régulièrement, en collaboration avec la PMI, des rencontres avec les assistantes maternelles et éventuellement les parents. Cette disposition favorise la concertation et la collaboration avec le service PMI.

Innovations (article R 180-26)

Le décret facilite désormais les innovations que nombre de villes avaient jusqu'ici lancées sans filet juridique.

I.2 - Les nouveaux atouts juridiques

Il faut rappeler que la conception, l'adaptation des principaux modes d'accueil et la mise en place de modes d'accueil innovants constituent une opération difficile, compte tenu des normes d'équipement et des règles rigides de financement qui rendent problématique la pérennisation d'une expérience. Lors des visites sur site réalisées par les groupes de l'Odas, de nombreux interlocuteurs soulignent la difficulté de faire accepter le projet d'un équipement adapté aux besoins mais inadapté aux normes actuelles.

Fort heureusement, le décret relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans recommande « *de la souplesse dans les normes pour soutenir le développement des crèches, favoriser l'élargissement des horaires d'ouvertures et décloisonner les différents modes d'accueil* »²¹. Mais il faut aussi relever que l'adaptation de la tarification à l'offre concurrentielle, pour préserver notamment la fréquentation des familles à revenus moyens, se heurte encore dans quelques territoires aux contraintes de la contractualisation avec certaines CAF.

Toutes ces évolutions qualitatives, malgré leurs limites, sont probablement à l'origine de la reprise des demandes depuis 1998, même si d'autres facteurs y ont contribué comme l'augmentation de l'activité féminine et une certaine reprise de l'emploi.

Si les structures de la Région parisienne et en particulier de la petite couronne n'ont pas évolué au même rythme que celles des villes de Province, les tendances semblent cependant les mêmes.

II - Participer aux démarches de prévention

La crise rencontrée par les structures collectives a amplifié la réflexion sur les enjeux des politiques d'accueil de la petite enfance. Ainsi les missions « classiques » de ce secteur s'élargissent désormais vers une mission de promotion de la famille, à travers l'accompagnement des parents parfois fragilisés dans leur rôle.

La multiplication des situations d'exclusion et l'éclatement des structures familiales confèrent à la politique de la petite enfance et aux communes une responsabilité nouvelle : favoriser l'intégration du jeune enfant à la vie sociale, en particulier dans les milieux les plus isolés (monde rural, catégories sociales défavorisées, ensembles urbains périphériques, parents immigrés), par une politique de prévention non stigmatisante.

L'attention aux situations spécifiques des familles défavorisées contribue ainsi à redéfinir les besoins locaux auxquels les politiques communales de l'enfance ont vocation à répondre.

Cette politique volontariste se traduit essentiellement par l'assouplissement des conditions d'accès des structures d'accueil pour les enfants de ces familles, ainsi que par la mise en place de formules adaptées à des publics en difficulté.

²¹ Conférence de la famille du 15 juin 2000.

De la garde à l'accueil, de l'accueil à la prévention²²

Bruno Juigner, Chargé d'étude à l'UNAF

1) La notion d'accueil

De façon générale, l'accueil de la petite enfance consiste en une série d'actions ou de services créant un environnement favorable au développement de l'enfant. A ce titre, il a vocation à concerner toutes les familles et leurs enfants.

La notion d'accueil déborde largement celle de garde occasionnée, notamment, par l'activité professionnelle des parents, pour inclure plusieurs dimensions comme l'éveil et la socialisation des très jeunes enfants, l'accueil parents-enfants, l'animation périscolaire.

2) La notion de prévention

La prévention cible des risques et des populations spécifiques. Elle est à l'origine de la politique d'accueil de la petite enfance, puisqu'au XIX^e siècle, la préoccupation majeure était d'éviter l'abandon des jeunes enfants dont les deux parents, le plus souvent d'origine modeste, travaillaient. La prévention en matière de petite enfance prend aujourd'hui un sens nouveau, dans la mesure où les situations d'exclusion et d'éclatement familial risquent de porter préjudice à l'enfant. La politique de prévention dans le domaine de la petite enfance, quand elle existe, s'adresse aux enfants dans le cadre de la prévention précoce des difficultés sociales, mais aussi aux parents à travers leurs enfants. La localisation des politiques dans les secteurs géographiques défavorisés et la modulation des tarifs en fonction des revenus des familles en constituent les outils essentiels.

3) L'articulation des deux notions

La juxtaposition de ces deux notions peut paraître génératrice de tensions : l'accueil valorise en effet principalement une approche rassurante et généraliste, tandis que la prévention cible surtout des risques et des populations spécifiques.

En réalité, la prévention est un effet de l'accueil : c'est dans la mesure où l'accueil de la petite enfance est accessible à tous que la prévention peut s'exercer ; c'est l'accessibilité de tous les enfants à toutes les modalités de l'accueil qui est un facteur déterminant pour l'exercice d'une prévention non discriminatoire et non stigmatisante. C'est pourquoi il ne semble pas utile de formaliser le lien entre prévention et accueil et de laisser s'imposer sous la pression des faits plutôt que comme objectif d'une politique d'accueil.

II.1 - L'accessibilité sociale

L'amélioration des conditions d'accès des structures à des populations aux besoins spécifiques est engagée dans un grand nombre de villes depuis plusieurs années.

Une ville sur deux a facilité les conditions d'accès de ses crèches aux enfants dont les parents sont confrontés au chômage. Quatre villes sur dix l'ont fait pour les enfants d'étudiants, de stagiaires, ou de familles monoparentales. L'ouverture est beaucoup plus limitée pour les enfants des gens du voyage (une ville sur quatre), pour lesquels on met parfois en place un accueil itinérant.

La majorité des villes de la Région parisienne sont plus impliquées sur ce thème : elles ont instauré des mesures particulières pour faciliter l'accès de toutes les populations aux structures collectives. Il s'agit de répondre à une demande légitime dans des quartiers où dominant précarisation et difficultés d'accès à l'emploi, conjuguées à l'affaiblissement des solidarités de proximité. C'est en particulier flagrant pour les facilités d'accueil faites aux enfants de mères isolées (53% des villes en Région parisienne, contre 35% en Province, où la monoparentalité est moins importante).

Enfin on peut signaler la multiplication d'expériences d'accueil d'enfants handicapés²³, avec la volonté de former les personnels pour y faire face et jouer aussi un rôle de prévention dans le dépistage de handicaps éventuels. Saint-Nazaire a par exemple monté un partenariat avec les Centres d'aide médico-socio-pédagogique et médico-psycho-pédagogique, ainsi qu'avec la PMI. Cette expérience se construit au cas par cas, en partant d'une convention par enfant handicapé accueilli afin d'organiser au mieux sa place dans la structure capable de le recevoir, notamment en matière d'accessibilité²⁴.

II.2 - La mise en œuvre de formules adaptées

78% des villes interrogées par l'Odas ont mis en place des formules d'accueil spécifiques, généralement dans les quartiers en difficulté.

Ces initiatives se démarquent de modes d'accueil traditionnels dans la mesure où elles tendent à s'affranchir des normes propres aux institutions. Ces lieux ne sont donc pas régis par des textes réglementaires. Ce sont des espaces autonomes à la périphérie des institutions, dont l'initiative revient à des professionnels soucieux de renouveler leurs pratiques et qui ne peuvent donc être décrits de manière normalisée. Ils sont en effet caractérisés par la diversité institutionnelle et professionnelle des promoteurs, la diversité des statuts du personnel (vacataires, salariés, mise à disposition, bénévoles), la diversité des démarches et des modes de fonctionnement.

1) Les lieux d'accueil parents-enfants

Parmi ces formules, on retrouve le plus souvent les lieux d'accueil parents-enfants, mis en place par la moitié des villes interrogées ces vingt dernières années. On compte parmi eux les structures de type « maisons vertes » initiées par Françoise Dolto, souvent implantées

²³ Voir en annexe 1 la situation spécifique des enfants handicapés

²⁴ Contact : service petite enfance 02 51 76 67 00

La classe passerelle de l'école maternelle de l'Abeille à La Ciotat Magguy Hazarian

La classe passerelle de La Ciotat est née à l'initiative de l'inspecteur de l'Éducation nationale en s'appuyant sur un travail de réflexion de deux années qui associait des enseignants, un médecin et un psychologue de PMI, des responsables de la CAF et des services municipaux. Cette réflexion partait du constat que l'école maternelle accueille de plus en plus d'enfants de deux ans alors qu'elle est souvent peu préparée à les recevoir.

La ville, dans le cadre du contrat enfance, a mis en place en 1999-2000 la classe passerelle à l'école maternelle de l'Abeille, située en ZEP.

Cette classe passerelle accueille de 25 à 28 enfants. L'équipe, renforcée de deux emplois-jeunes et d'une éducatrice de jeune enfant, contribue ainsi à une véritable démarche éducative partenariale.

Courant juin, après les pré-inscriptions, les enfants et leurs parents participent à une réunion dans les locaux de la classe passerelle. Les parents de l'année précédente sont également conviés. Une vidéo sur le fonctionnement de la classe leur est présentée.

Après concertation au sein de l'équipe éducative, la rentrée s'échelonne sur trois semaines et s'effectue progressivement par quart, puis avec la classe entière. Durant cette période d'adaptation, l'accueil se fait le matin. Il s'agit pour les enfants d'appréhender de nouveaux repères spatio-temporels, accompagnés d'un parent dans les premiers temps.

Ce fonctionnement particulier est possible grâce à l'aménagement des horaires qui permet la souplesse des entrées et des sorties afin de respecter les rythmes de l'enfant (exemple : possibilité d'accueil jusqu'à 9 h 30 et de sorties à partir de 11 h). La classe peut être décroisonnée en petits groupes dans différents lieux aménagés avec du mobilier adapté à de très jeunes enfants. Les relations entre générations y sont privilégiées. Les parents participent à la vie de la classe mais aussi aux actions organisées par le service de prévention santé de la ville, sur le thème des accidents domestiques par exemple.

Un groupe de suivi, composé de tous les partenaires a évalué cette action dès la première année de fonctionnement. Il ressort que grâce à la classe passerelle :

- les enfants sont mieux adaptés au monde de l'école et leurs apprentissages scolaires, en particulier le langage, s'en trouvent facilités,
- les parents redécouvrent l'école, réhabilitent son image et s'investissent,
- les professionnels, par une observation partagée, une reconnaissance des spécificités des métiers, se complètent et forment une équipe,
- une nouvelle dynamique est née au sein de toute l'école maternelle.

en centre ville. Ce ne sont pas des lieux de garde, puisque l'enfant est obligatoirement accompagné par un adulte qui reste présent. Ouverts quelques demi-journées par semaine, ce sont des espaces d'écoute et de parole, de rencontre et d'échange. Ils ont pour objectifs de faciliter la séparation de la mère et de l'enfant, de renforcer le lien familial, de rompre l'isolement social et de valoriser les compétences personnelles²⁵.

2) L'accueil d'urgence

Certaines difficultés ponctuelles rencontrées par les parents exigent une réponse rapide dans l'accueil des enfants. Il peut s'agir d'hospitalisation, de séparation de couple, de contrainte professionnelle imprévue, ou de tout autre incident, dont la gravité est renforcée en cas d'isolement social. La notion d'accueil d'urgence est de plus en plus présente dans les orientations des politiques petite enfance, avec en particulier les structures multi-accueil qui peuvent répondre à cette exigence grâce à la souplesse de leur fonctionnement. Certaines villes vont plus loin. Ainsi à Gennevilliers ou à Châtenay-Malabry, des relais parentaux peuvent accueillir jour et nuit une fratrie en cas de difficultés soudaines et passagères de la famille (hospitalisation par exemple). À Nantes, la Maison enfantine Malakoff expérimente un mini-accueil d'urgence²⁶.

3) Les formules transversales avec d'autres institutions

D'autres formules, fruits d'un travail approfondi en partenariat, relèvent du même souci de prévention : les lieux passerelles avec l'école maternelle pour faciliter la scolarisation des enfants (La Ciotat, Blois, Nantes...), les ludothèques et bibliothèques de rue pour favoriser l'éveil culturel, la mise à disposition d'éducatrices de jeunes enfants et d'auxiliaires de puériculture dans des quartiers en difficulté comme à Grenoble et à Vaulx-en-Velin.

Il faut toutefois souligner que la limite majeure d'une démarche préventive en matière de petite enfance est de stigmatiser les équipements adaptés à des publics pour lesquels la prévention est une nécessité.

²⁵ Pour soutenir les parents qui le souhaitent dans leur rôle éducatif, des villes comme Athis-Mons ont organisé, dans le cadre d'une halte-garderie, un temps régulier de rencontres avec les parents. Ces échanges sont animés par une psychologue vacataire.

²⁶ Créée en 1997, la maison enfantine Malakoff à Nantes comprend huit places destinées à répondre à des situations d'urgence telles que : un accueil de l'enfant pour la durée d'un stage, d'une formation ou d'un contrat de travail précaire, un accueil à caractère social ou préventif, un accueil d'urgence lié à une mutation professionnelle, un déménagement brutal... L'accueil nécessite deux agents à temps plein et une grande disponibilité pour l'écoute auprès des familles. Contact : Maison enfantine Malakoff à Nantes - 02 40 47 49 87.