



# LES RENCONTRES TERRITORIALES DE LA SOLIDARITÉ

**L'ORGANISATION TERRITORIALE  
DE LA PETITE ENFANCE,  
UN SECTEUR À LA CROISÉE  
DE MULTIPLES ENJEUX**

---

ACTES DE LA MANIFESTATION

---

WWW.CNFPT.FR  
RUBRIQUE MANIFESTATIONS



QUAND LES TALENTS  
GRANDISSENT,  
LES COLLECTIVITÉS  
PROGRESSENT



## L'organisation territoriale de la petite enfance : Un secteur à la croisée de multiples enjeux

Angers – 2 et 3 octobre 2014

### Sommaire

Ouverture du colloque .....	3
Conférence introductive – Politiques familiales et Investissement social : les enjeux nationaux de la politique petite enfance .....	4
Échanges avec la salle .....	10
Conférence – La nouvelle implication des territoires dans les politiques d'accueil de la petite enfance .....	12
Conférence – La convention d'objectifs et de gestion (COG) : articulation entre une politique nationale et territoriale .....	23
Table ronde – Territorialisation de la petite enfance : quel partage des compétences, quelle gouvernance, quelle offre de services ? .....	33
Echanges avec la salle .....	38
Poursuite de la table ronde .....	40
Echanges avec la salle .....	46
Ouverture de la journée .....	50
Conférence – Transformation et accompagnement du secteur de la petite enfance : quelles compétences professionnelles ? .....	50
Echanges avec la salle .....	62
Zoom sur un métier invisible : l'emploi des assistantes maternelles, enjeux et évolutions ....	66
Table ronde – Innovations en petite enfance : des outils et des actions pour favoriser la participation des parents en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale .....	71
Echanges avec la salle .....	78
Table ronde – Le « continuum éducatif » : quelles évolutions des organisations de travail et du partage de compétences entre professionnels, dans le cadre d'un projet éducatif partagé entre la petite enfance, l'enfance et la jeunesse .....	83
Echanges avec la salle .....	90
Conférence de conclusion .....	94
Clôture du colloque .....	98

## Ouverture du colloque

**Cécile BOIVIN**  
**Pôle de compétence Enfance au CNFPT**

Bonjour à toutes et à tous et bienvenue à l'INSET d'Angers, pour ces deux journées de colloque intitulées « La petite enfance – un secteur à la croisée de multiples enjeux ».

En l'absence de Patrick Debut, Directeur de l'INSET d'Angers, j'ai l'honneur et la responsabilité d'introduire ces deux journées au nom du CNFPT et de notre Institut. Je vous remercie pour votre présence.

Vous représentez, pour l'essentiel, les collectivités territoriales, en tant que cadres du secteur de la petite enfance et, plus largement, du champ éducatif. Vous êtes, pour certains, cadres dirigeants ou élus, inspecteurs de l'Éducation nationale ou enseignants, universitaires, étudiants, représentants d'associations, d'institutions publiques et privées, et nous nous réjouissons de cette diversité. Que vous travailliez pour un Conseil régional, une commune, en intercommunalité ou en CCAS, vos provenances couvrent l'ensemble de l'hexagone et des territoires d'outre-mer.

Pour le pôle Enfance du CNFPT, coordonné par Laurent Sochard et moi-même, dont le périmètre intègre, depuis trois ans, la petite enfance, la protection de l'enfance et la protection maternelle et infantile, il s'agit d'un tout premier colloque portant spécifiquement sur la petite enfance. Jusqu'alors, nous avons centré notre énergie sur deux cycles professionnels qui se déroulent à l'INSET d'Angers pour le CNFPT, qui sont en direction des responsables d'établissements et des coordonnateurs de la petite enfance. Ces deux cycles ont permis d'entrevoir les pistes à approfondir durant ces deux jours. Nous tenons à remercier ceux qui nous ont accordé du temps pour travailler sur le sujet de la petite enfance.

Nous avons fait le choix d'un programme très ouvert, puisque le secteur de la petite enfance, dans sa dimension territoriale, couvre des domaines très multiples, depuis sa gouvernance, en passant par les projets de territoires, jusqu'aux pratiques des professionnels qui le composent.

Ce colloque s'adresse donc aux élus, cadres dirigeants, responsables de services, coordonnateurs, directeurs d'établissements d'accueil de jeunes enfants, à tous ceux qui concourent à l'articulation entre la mise en œuvre des politiques publiques locales et l'accompagnement des professionnels dans l'évolution de leurs pratiques et de leurs compétences.

Nous parlerons de politique familiale, de politique locale, de cohésion sociale et d'observation des besoins des territoires. Nous parlerons également d'accueil et d'inclusion des familles en situation de fragilité et, plus largement, de participation, de parentalité, mais aussi d'évolution des métiers de la petite enfance et de continuité éducative.

Le CNFPT, par l'intermédiaire de l'INSET et du pôle enfance, a vocation, à travers ces deux journées, à contribuer à donner des éclairages, à susciter les débats et les questionnements qui vous animent et auxquels l'ensemble de nos intervenants tenteront de répondre.

Tout au long de cet événement, nous avons l'honneur d'être accompagnés par Pierre Moisset, sociologue-consultant sur le champ des politiques sociales et familiales. Déjà connu et reconnu dans le paysage des recherches et études sur la petite enfance, du côté de la participation des familles et de la diversification des compétences des professionnels, vous travaillez également sur le champ de la protection de l'enfance et des politiques éducatives en direction de la jeunesse. Vos nombreuses analyses m'ont conduit à vous

confier la seconde intervention de cette matinée, mais également le rôle de grand témoin de ces deux journées. Vous aurez donc la tâche de conclure ce colloque par une synthèse des principaux axes de réflexions issues des interventions et des débats. Nous pourrions alors établir des liens entre les différents sujets abordés. Je vous remercie par avance d'avoir accepté de tenir ce rôle.

Marie Bonici, sociologue, a travaillé sur les rapports sociaux de sexe, notamment dans la relation à la parentalité. Elle interviendra sur l'histoire et l'évolution des politiques familiales.

Nous aurons également le plaisir d'accueillir Laurent Ortalda, responsable du pôle petite enfance, rattaché à la Direction des politiques familiales et sociales de la CNAF.

Demain matin, nous aurons le privilège d'accueillir Sylvie Rayna, psychologue de l'éducation, maître de conférence à l'École normale supérieure de Lyon et à l'Université de Paris 13. Madame Rayna nous permettra de disposer d'études très récentes sur l'évolution des métiers de la petite enfance, à l'échelle européenne, mais également internationale. Nous passerons en revue les compétences attendues face aux enjeux divers que pose l'accueil de la petite enfance. Pour illustrer ce propos, nous étudierons les évolutions du métier d'assistante maternelle, afin d'en décoder les difficultés et les questions, tant professionnelles que statutaires, que ce métier, dit invisible, semble poser. Madame Alberola, du CREDOC, nous proposera un éclairage sur ce métier particulier.

Des tables rondes réunissant des chercheurs, des élus, des cadres de la fonction publique territoriale ou des représentants d'institutions nous permettront d'approfondir ces échanges et ces débats. Nous les remercions par avance pour leur investissement et leur participation durant ces deux journées.

Je tiens enfin à remercier mes collègues qui ont contribué à la mise en œuvre de ce colloque.

Je laisse à présent la parole à Marie Bonici, qui reprendra les étapes de construction du modèle français de politique familiale, afin d'en comprendre les fondements, les évolutions.

Je vous remercie pour votre attention et vous souhaite un excellent colloque.

## **Conférence introductive – Politiques familiales et Investissement social : les enjeux nationaux de la politique petite enfance**

**Marie BONICI**

**Sociologue, consultante, Université Paris-Est Créteil (UPEC)**

Bonjour à tous. Je suis docteure en sociologie depuis 2008 et j'ai consacré ma thèse de doctorant à la naissance du premier enfant et aux modifications dans le couple lors de cet événement. J'ai particulièrement étudié les rapports sociaux de sexe à ce moment particulier de la vie des individus, ainsi que leur identité, leur corps et la répartition du travail domestique et parental.

Depuis 2007, j'interviens auprès de travailleurs sociaux dans le cadre de la formation initiale et de la formation continue et également à l'UPEC, dans le cadre du master « Interventions et politiques sociales » notamment.

Mon intervention se déroulera en trois temps. Je commencerai par retracer, à grands traits, les évolutions des politiques familiales depuis leur mise en place à fin du 19<sup>e</sup> siècle, avant d'en exposer quelques évolutions récentes et les caractéristiques actuelles. Je terminerai par quelques questions, afin d'engager le débat.

- **Naissance et évolutions des politiques familiales**

Durant les dernières décennies, les politiques familiales tendent, d'une part, à converger vers la petite enfance, et d'autre part, à retrouver la cible qu'elles s'étaient fixée du début du siècle jusqu'aux années trente : les populations pauvres. Ces deux aspects soulèvent un ensemble de questions.

Historiquement, les Politiques Familiales sont mises en place à partir de la fin du 19<sup>e</sup> siècle, lors de la construction de l'Etat que l'on appellera « Providence ». Cette histoire est traversée par des mouvements syndicaux, politiques et religieux que je ne retracerai pas ici.

Remarquons tout d'abord que la notion de « l'Universalisme » constitue l'un des fondements conceptuels des politiques familiales. Ce terme signifie ici que l'on considère la Famille comme une question publique en soi, qu'elle constitue le lien entre le Privé et le Public, et qu'une mobilisation des moyens publics envers toutes les familles doit être mise en place.

L'instauration des Politiques familiales est ainsi liée à la vision à ce moment-là de la Famille, comme une institution sociale, dans laquelle les individus sont des éléments de l'ensemble et forment un tout. Il s'agit d'une vision « holiste » : l'individu est un des éléments de l'ensemble famille et la famille est indissociable de la société, dans une sorte de fusion fonctionnelle. On attribue alors à la Famille trois fonctions au service de la société : reproduction biologique, socialisation, transmission. Dans cette vision, du lien familial découle le lien social et la cohésion sociale. Ce mode de pensée est encore prégnant dans les représentations sociales dominantes actuelles.

En cette fin de 19<sup>e</sup> siècle, la famille a évolué : elle s'est restreinte. Je m'appuie à cet égard sur les analyses fondatrices d'Emile Durkheim, considéré comme le fondateur de la Sociologie en France. Avec la révolution industrielle et l'arrivée massive de travailleurs dans les villes et les usines, la famille est passée d'un groupe d'individus composé de plusieurs générations qui cohabitent et s'entraident, à un groupe plus restreint composé uniquement des parents et des enfants. Cette « famille conjugale »<sup>1</sup> est plus fragile et plus momentanée car elle repose sur le couple. Emile Durkheim relie cette évolution à l'émergence de « l'État Providence » : c'est à partir du moment où celui-ci commence à prendre en charge un certain nombre de domaines : santé, éducation, droit, prise en charge des personnes âgées, des malades, des personnes handicapées, etc que la famille peut se restreindre.

Donnons quelques exemples de l'intervention de l'Etat dans le domaine familial, car contrairement à ce que l'on croit souvent, la sphère privée est soumise au Droit et traversée par l'intervention publique : les lois sur la transmission des biens et le testament (l'État a aboli le droit d'ainesse pour des questions d'égalité et de protection, obligeant ainsi les parents à transmettre équitablement leurs biens entre leurs fils), celles en matière d'Éducation (en rendant l'instruction obligatoire, gratuite et laïque pour tous les enfants à partir des lois de 1882), celles au plan de la conjugalité (réglementation concernant les droits et devoirs entre les époux), de la filiation (instauration de l'adoption simple après la Première Guerre mondiale, pour permettre aux veuves de Guerre ayant perdu leurs enfants de transmettre leurs biens), ou encore au plan des relations entre générations (en instaurant l'obligation alimentaire des enfants envers leurs parents).

Interrompue par les deux Premières Guerres mondiales, l'intervention de l'État s'est véritablement imposée après 1945.

Pour le dire très vite, ces conceptions de la Famille et du rôle de l'Etat vis-à-vis d'elle correspondent au courant « familialiste » qui s'est développé en France à partir de la fin du

---

<sup>1</sup> Selon l'expression de E. Durkheim

19<sup>e</sup> siècle. Au début du XX<sup>e</sup> siècle, on parle de « Familialisme d'Etat ». Ce mouvement est propre à la France, dans les autres pays, la question de la famille ne se pose pas tout à fait en ces termes.

En ce sens, il ne s'agit pas uniquement d'un courant philosophique, composé de valeurs et d'intentions, mais bien d'un courant incarné dans l'État au travers d'institutions. Ceci s'illustre par exemple, en 1939, par la création du Haut Comité de la population, qui se situe à l'origine de la rédaction du Code de la famille et qui détient le monopole d'expression et de représentation des intérêts familiaux. De la même manière, l'ordonnance de 1945 crée l'Union nationale des associations familiales (UNAF), qui détient le monopole de représentante des intérêts familiaux auprès de l'État.

L'influence du courant familialiste et son positionnement par rapport à l'Etat sont aujourd'hui encore forts, notamment au travers de l'UNAF.

A cette époque, les politiques familiales peuvent alors se résumer à la formule « Unité, Universalité, Uniformité », avec l'idée selon laquelle il convient d'intervenir auprès de toutes les familles, quelles qu'elles soient.

Une autre raison pousse l'Etat à intervenir auprès des familles via les Politiques familiales : suite à la révolution industrielle et des nouvelles conditions de vie très précaires des ouvriers qui alarment les médecins, il devient nécessaire d'intégrer à la ville cette nouvelle population venue travailler dans les fabriques et les usines. Puis dans les années 30, les ravages de la crise économique amènent à développer ce qu'on appellerait aujourd'hui « une politique sociale de lutte contre la pauvreté des familles ». Car en plus du risque de marginalisation sociale, un risque de « dissociation familiale » est perçu, ceci pouvant amener à mettre en question la cohésion sociale.

Les politiques sociales se sont développées dans ce contexte. C'est par exemple à cette époque que le Droit du travail se construit, avec des droits et des garanties associées au contrat de travail, de manière à assurer l'attachement du travailleur à l'entreprise. De même, des allocations sont mises en place, ainsi que la notion d'intégration par le logement, qui donnera naissance aux cités ouvrières.

La politique familiale vise donc à la fois à protéger la famille en tant qu'institution sociale, et à éviter la précarité matérielle et financière des individus. Un siècle plus tard, à partir des années soixante-dix, cette question sociale de lutte contre la pauvreté réapparaîtra, dans les politiques sociales de l'État, y compris au sein des politiques familiales. Il me semble que l'on s'inscrit à nouveau dans cet esprit, compte tenu de l'ampleur de la crise économique actuelle. Nous y reviendrons plus tard.

- **Les évolutions sociales et culturelles dans les années soixante**

Les évolutions sociales et culturelles qui se produisent à partir des années soixante proviennent notamment du mouvement de revendication et d'émancipation des femmes, qui s'accompagne de l'entrée massive des femmes dans les études, puis sur le marché du travail. Cette période est aussi marquée par la baisse du nombre de mariages et la maîtrise de la procréation, avec la dépénalisation de la pilule, puis de l'avortement. Tout ce bouillonnement a des répercussions sur l'institution familiale, dans la mesure où l'on passe du singulier au pluriel. En effet, on passe de la famille (père, mère au foyer, enfants) à des formes de famille diversifiées, dont la première repérée par les sociologues puis les politiques sociales dans les années 70 est « la famille monoparentale ». Puis, dans les années quatre-vingt-dix, on évoque « les familles recomposées », et plus récemment les « familles homoparentales ».

Avec la diversification des formes de familles, les formes d'alliances se multiplient aussi. Alors que le mariage civil était indispensable à la formation d'une famille jusque-là, on

observe le développement des situations de concubinage, de couples cohabitants ou plus récemment non cohabitants (pour des questions de travail).<sup>2</sup> De façon concomitante, le nombre d'enfants par famille baisse, passant de 3 ou 4 enfants dans les années cinquante, à 3 dans les années soixante, puis 2, voire même 2,2 à l'heure actuelle.

Ces évolutions dans les pratiques sociales, des façons de « faire famille » et de « faire couple » conduisent les politiques familiales françaises à s'adapter. C'est la raison pour laquelle on commence à parler des politiques familiales au pluriel et que pour accompagner les nouvelles pratiques sociales, le cadre juridique évolue.

C'est alors que l'égalité entre époux est votée en 1965, date à partir de laquelle les femmes n'ont plus besoin de l'autorisation de leur mari pour ouvrir un compte bancaire, signer un chèque ou pour travailler. On peut également citer la réforme de l'adoption en 1966, le droit à la contraception en 1967, la loi sur l'autorité parentale qui évolue en 1970 (la puissance paternelle remplacée par l'autorité parentale fait à son tour place à l'autorité parentale, puis plus récemment à l'autorité parentale conjointe), la dépénalisation de l'avortement en 1975, ainsi que la remise en place du divorce par consentement mutuel, qui avait été institué par les Révolutionnaires de 1792 puis abrogé par le Code civil napoléonien.

De plus, on voit poindre, dans les politiques familiales, la question de la « conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle », qui n'avait jamais été évoquée jusque-là. En effet, avec l'entrée massive et le maintien des femmes sur le marché du travail, la question de la « conciliation »<sup>3</sup> se pose à la fois pour les individus qui travaillent, mais également au niveau des politiques de l'État et des politiques familiales.

C'est aussi à cette époque que l'on commence à distinguer l'Individu – comme citoyen et cible des politiques publiques – de la Famille. Cette notion « Individu », présente depuis la Révolution Française, prend toute son ampleur à ce moment : l'on commence à ne plus se définir uniquement par son appartenance familiale, ses liens familiaux, comme « fils de » ou « petite-fille de », mais à se dire citoyen, citoyenne, femme ou homme, exerçant tel ou tel métier, portant telle ou telle aspirations de vie. C'est dans ce contexte que la possibilité de choisir son conjoint se développe, que les couples se constituent plus sur la base « de l'amour » et moins par rapport à la puissance publique au travers du mariage et que les unions se défont beaucoup plus facilement qu'avant car elles sont devenues en partie plus conditionnées au lien d'attachement entre conjoints.

Cette évolution correspond à la (ré)apparition du courant de l'Individualisme. Ce dernier considère l'Individu (son développement, ses aspirations, sa volonté, ses intérêts, etc) comme étant plus important, « premier » par rapport à ceux de son groupe d'appartenance. Ce courant se développe en Occident, en général, et en France en particulier à partir des années 60.

Certains sociologues parlent « d'Individualisme positif » pour distinguer ce courant culturel et social presque philosophique du terme « individualisme », entendu généralement comme synonyme « d'égoïsme ».

Ici, il s'agit du lent mouvement historique débuté au XVIII<sup>e</sup> siècle dans lequel « l'individu » prend de l'importance par rapport « au groupe ». Emile Durkheim l'avait ensuite observé à son époque (fin XIX<sup>e</sup>) en promouvant un Etat fort qui permettrait comme il le disait de « libérer l'individu » :

---

<sup>2</sup> À cet égard, les couples non-cohabitants est un phénomène ancien, lié à la migration d'une région à une autre, d'un pays à un autre, de façon temporaire ou non. En France, c'était par exemple le cas des Algériens ou des Marocains appelés pour reconstruire la France après la 2<sup>ème</sup> Guerre Mondiale et qui laissaient leur femme au pays. Le regroupement familial a ensuite modifié quelque peu cette situation.

<sup>3</sup> À ce sujet, le terme « conciliation » est discuté et discutable, dans la mesure où le problème est toujours posé pour les femmes : à ces dernières de concilier leur vie professionnelle avec leur vie de famille. C'est pourquoi certains chercheurs préfèrent parler « d'articulation » entre ces deux champs activités, ce qui permet de penser aussi en terme de genres cette question devenue importante.

« En France, « l'État a été bien plutôt le libérateur de l'individu. C'est l'État qui, à mesure qu'il a pris de la force, a affranchi l'individu des groupes particuliers et locaux qui tendaient à l'absorber, famille, cité, corporation, etc. L'individualisme a marché dans l'histoire du même pas que l'étatisme. »<sup>4</sup>

En effet autrefois, l'entraide se réalisait uniquement au sein de la famille, de la parenté, du village. Aujourd'hui, la solidarité se réalise aussi au travers de l'Etat (Etat providence), ce qui libère l'individu de l'emprise familiale et permet l'émergence de l'Individualisme.<sup>5</sup>

Pour certains chercheurs, ce mouvement génère, à notre époque, une « démocratisation de la vie privée », une émancipation des modèles familiaux et une plus grande liberté dans les choix de vie, y compris familiaux. *Ce que l'on peut tout à fait observer pour les classes moyennes.* D'autres, en revanche, observent des tensions entre cet idéal et les situations de pauvreté (notamment : maintien des femmes dans des positions professionnelles et sociales dominées, partage du travail domestique inégalitaire et risques rencontrés par les femmes lors de séparations). *Ce qui correspond plutôt à ce que vivent les classes populaires qui font face à des difficultés économiques.*

J'attire votre attention sur le fait qu'au mouvement historique d'Individualisme, est directement liée la responsabilisation des individus concernant leur vie, leur réussite et leurs échec ainsi que son corollaire – effet ici non prévu par les mouvements d'émancipation : la culpabilisation pour ceux qui ne réussissent pas.

- **L'évolution à partir du milieu des années soixante-dix**

À partir du milieu des années soixante-dix, la crise économique s'accompagne de ses corollaires : précarisation et appauvrissement.

Dans le même mouvement, on observe un effacement de la responsabilité de la société dans son ensemble pour les difficultés que rencontrent les individus, qui en sont rendus responsables individuellement (corollaire du mouvement d'Individualisme décrit plus tôt). Ceci apparaît notamment dans le discours relatif aux personnes en recherche d'emploi dont la situation, avant les années soixante-dix, était justifiée par le fait qu'il n'y avait pas assez de travail pour tout le monde<sup>6</sup>, alors qu'aujourd'hui on l'explique par un manque de volonté, de motivation de la part de ces personnes. Donc, on assiste au basculement d'une responsabilité collective sociale, sociétale, à une responsabilisation-culpabilisation des individus en difficultés.

On assiste dans le même temps à une baisse progressive de l'investissement public et les politiques familiales retrouvent leur cible d'intervention des années trente envers les populations dites fragiles. Ainsi, par exemple, l'API est instaurée en 1976 pour les familles monoparentales car la monoparentalité commence à être considérée comme source de difficultés matérielles et financières qui touchent surtout des femmes en charge d'enfants.

Les politiques familiales passent alors d'une intervention auprès de toutes les familles à un soutien auprès de « celles qui en ont le plus besoin » et perdent dans le même temps un peu de leur spécificité, pour se transformer en une politique de lutte contre les inégalités sociales, dont les trois axes principaux suivants se développent : la redistribution des revenus ; le soutien à la natalité ; la promotion de l'égalité entre hommes et femmes.

---

<sup>4</sup> Émile Durkheim, *Textes. 3. Fonctions sociales et institutions* (pp. 163 à 172), Paris, Les Éditions de Minuit, Coll. Le sens commun, 1975

<sup>5</sup> Nous pouvons noter le lien direct entre l'intervention de l'État (au travers notamment – mais pas seulement – des politiques familiales), la réduction de la taille de la famille et le développement de l'Individualisme.

<sup>6</sup> Pour rappel, dans la Constitution française de 1946, il est écrit dans son article 5 : « Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi. » : la société doit du travail aux citoyens – le sociologue Robert Castel a travaillé sur ce thème pour plus de détails.

- **Les politiques familiales actuelles en France et ailleurs**

Premièrement, d'après les différents domaines investis par les Politiques Familiales aujourd'hui, on peut dire qu'elles se situent au carrefour de différentes politiques : le soutien à l'activité, à l'éducation, la lutte contre le travail dissimulé (via le CESU par exemple), l'égalité hommes-femmes, le rayonnement international de la France, etc.

Deuxièmement, depuis le début des années quatre-vingts, les politiques familiales sont recentrées sur la petite enfance, notamment suite à la Convention internationale des droits de l'enfant de 1989, à partir de laquelle les politiques familiales interviennent auprès des familles au nom de l'intérêt supérieur de l'Enfant. Ainsi, en 2002, la loi sur l'autorité parentale conjointe montre la préoccupation publique de garantir les intérêts de l'enfant en maintenant le « couple parental » même si le « couple conjugal » se sépare.<sup>7</sup>

Ensuite, la notion « d'investissement social », apparue depuis les années 2000, est aussi mobilisée dans les Politiques familiales. Cette notion permet de montrer que la première ambition de la Protection sociale n'est pas uniquement l'indemnisation en cas de difficultés, mais l'égalité des chances en donnant à chacun la possibilité des bases de son autonomie. Elle permet ainsi de montrer que l'investissement dans le social est rentable. D'ailleurs, depuis février 2013, l'Union européenne a adopté ce principe et se propose de réviser les politiques sociales des 27 États membres. Concrètement, elle recommande notamment d'investir plus vigoureusement dans les services pour la petite enfance.<sup>8</sup>

S'agissant des différences avec les autres pays de l'Union européenne et de l'OCDE, pour le dire rapidement, il n'y existe pas comme en France une politique familiale explicite et institutionnalisée. Dans les autres pays, elle est moins affichée comme telle, même si, depuis la crise des années soixante-dix, la légitimité à mettre en place une intervention publique en direction des familles en difficultés s'est progressivement établie. Il existe donc aujourd'hui dans tous les pays un cadre juridique et des moyens pour réguler : la vie privée (mariage, héritage, etc.), réduire les inégalités entre ménages avec et sans enfants et faciliter le quotidien des familles.

Pour conclure sur ce point, les Politiques Familiales ont grandement évolué ces dernières décennies, en suivant les évolutions socio-économiques et culturelles du pays. Deux aspects sont à noter : l'on est passé d'une action dirigée vers toutes les familles à celle orientée vers des individus. Le référentiel des politiques de la famille s'est ainsi déplacé, et tout récemment, pour se concentrer sur l'enfant et ses conditions de vie.

Dans le même temps, on est passé à une politique des « risques sociaux », au même titre que les autres politiques sociales française car la Politique Familiale étend son action : envers les personnes âgées<sup>9</sup> ; les personnes handicapées et les plus « démunis » au moyen du RSA notamment. En ce sens les politiques familiales se recentrent à la fois sur les enfants et sur les familles les plus fragiles.

- **Les politiques familiales, entre universalisme et politiques ciblées ?**

Il semble que les politiques familiales françaises réalisent ce tour de force d'être à la fois « universalistes » et orientées vers les populations les plus pauvres. J'évoquerai deux ensembles de questions qui découlent de ce constat.

---

<sup>7</sup> Voir les ouvrages d'Irène Théry sur le sujet, très éclairants.

<sup>8</sup> Julien Damon, "Les décisions d'investissements de la politique familiale française sur la petite enfance sont-elles suffisamment éclairées pour garantir leur pertinence ?" consulté ici : <http://www.en3s.fr/articles-regards/44/Damon.pdf>

<sup>9</sup> La mise en place de l'allocation personnalisée d'autonomie apparaît ainsi comme le signe d'une extension de la politique de la famille et d'un émiettement des frontières institutionnelles vu qu'elle est gérée au niveau départemental

Tout d'abord, des études montrent<sup>10</sup> que les politiques ciblées sont plus facilement remises en question. En effet, contrairement à une politique universelle, c'est-à-dire dirigée vers l'ensemble d'un groupe, une politique ciblée peut bénéficier d'une moins grande légitimité, en particulier pendant les périodes de crise où la pauvreté et la précarité s'accroissent.

Ceci peut par exemple être mesuré au travers des réponses à l'enquête « Les inflexions du corps social » menée par le CREDOC depuis 1978 : dans son dernier numéro, alors que depuis 1982, l'aide aux familles était jugée insuffisante par les répondants (69% des personnes interrogées en 2008), en 2014, un renversement est opéré : ils ne sont plus que 31 % à souhaiter qu'on l'améliore.

De plus, les montants des aides sont souvent plus élevés lorsque les prestations sont universelles, c'est-à-dire sans condition de ressources. En effet, la légitimité acquise par ces prestations est généralement plus grande car l'ensemble de la population en bénéficie, elles sont alors plus largement acceptées et sont plus résistantes en cas de restrictions budgétaires

Pour résumer, les recherches montrent qu'une politique universelle connaît une plus grande institutionnalisation, elle est plus stable et est moins remise en question car elle bénéficie d'une plus grande légitimité. Au contraire d'une politique ciblée. La question est ici de savoir si les politiques ciblées sur l'enfance et leurs conditions de vie pourront accéder à cette légitimité et institutionnalisation.

La deuxième série de question concerne la cible retrouvée par les Politiques familiales : les classes populaires. Elle peut ainsi permettre un rééquilibrage car elle aide les familles les plus fragilisées par le contexte socio-économique actuel.

Cependant, en concentrant les efforts sur une partie de la population, on peut se demander s'il n'existe pas un risque d'une régulation duale de la sphère privée par la politique sociale, ce que Robert Castel appelle une « bipolarisation » : « *entre ceux qui peuvent associer individualisme et indépendance parce que leur position sociale est assurée, et ceux qui portent leur individualité comme une croix parce qu'elle signifie manque d'attaches et absence de protections* ». <sup>11</sup>

Ainsi, le risque n'est-il pas de créer un dualisme de l'intervention, au travers notamment de l'imposition de normes envers les plus fragilisés ? Je pense par exemple au développement des dispositifs de soutien à la parentalité. L'enjeu semble alors de travailler avec les compétences parentales de chacun sans imposer de normes sociales aux plus pauvres.

Je vous remercie de votre attention.

### Échanges avec la salle

**Laurent SOCHARD**

**Pôle de compétence Enfance du CNFPT**

La tension entre universalisme et population ciblée est une question compliquée que l'on ne retrouve pas uniquement dans le domaine de la petite enfance. Il y a une vraie noblesse à défendre l'universalisme idéal d'une aide aux populations. Mais dans l'histoire, on constate

---

<sup>10</sup> par exemple, voir l'article de Olivier Thévenon : "Compenser le coût des enfants : quelles implications pour les politiques familiales ?", **Politiques sociales et familiales, Synthèses et statistiques**, n° 98 - décembre 2009

<sup>11</sup> CASTEL, R. 1995. *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard.

## Les rencontres territoriales de la solidarité

Angers – 2 et 3 octobre 2014

que, dès qu'on commence à cibler des populations, lorsqu'un droit disparaît, cela ne mobilise pas grand monde, excepté ceux qui l'ont perdu. Ceci peut constituer un dilemme, mais il est vrai que l'argent public est extrêmement rare et en ce sens, l'universalisme est peut-être un luxe.

Cependant, selon les statistiques sur l'accueil de la petite enfance, 91 % des enfants des 20 % de familles les plus pauvres ne voient jamais un accueil institutionnel avant l'âge de trois ans. En ce sens, l'universalisme est extrêmement théorique et l'accueil est finalement fait pour les couples dont les deux parents travaillent. Donc, on défend l'universalisme lorsqu'il diminue et en même temps, on oublie de voir qu'il est absolument idéal, théorique, comme beaucoup d'éléments de la construction de la République française. Il y a un dilemme. Les défenseurs de l'universalisme doivent se poser la question de sa réalité.

### **Marie BONICI**

Il s'agit effectivement d'un dilemme important. Mon intention était de montrer qu'avec les évolutions, notamment sociales et économiques, on se positionne sur un double registre avec, notamment, l'universalisme (allocations familiales) qui est d'ailleurs remis en question ces derniers temps. Mais cette dimension d'universalité existe encore.

Et parallèlement, il est nécessaire de soutenir les populations fragiles ou démunies pour que l'ensemble des enfants des familles les plus pauvres puissent être accueillis en collectif avant trois ans.

N'étant pas une personne politique, il m'est difficile de me prononcer sur la question. Mais la coexistence de ces deux logiques est avérée. Ceci explique l'apparition de polémiques fortes sur le sujet.

À cet égard, ne pouvons-nous pas envisager de préconiser un peu des deux ? Le fait de cibler les enfants les plus pauvres pourrait coexister avec le versement d'allocations universalistes. La question est ouverte.

### **Cécile BOIVIN**

Vous soulevez la question de savoir comment les politiques locales peuvent à la fois s'emparer de leurs missions et s'adapter à des réalités sociales et territoriales. Tel sera, entre autres, l'objet de l'intervention de Monsieur Moisset, que j'invite à nous rejoindre.

## Conférence – La nouvelle implication des territoires dans les politiques d'accueil de la petite enfance

### L'animatrice des débats

Pierre Moisset, vous avez régulièrement l'occasion d'observer la mise en œuvre des politiques petite enfance dans les collectivités et l'adéquation de cette mission politique aux réalités sociales. Quels sont les enjeux de cette politique ? Je vous laisse immédiatement la parole.

### **Pierre MOISSET** **Sociologue-consultant**

Je suis sociologue-consultant en politiques sociales et familiales. Mes deux sujets de prédilection sont la petite enfance et la protection de l'enfance. Ils m'ont amené, en travaillant auprès d'association mais surtout de collectivités territoriales, à réfléchir à considérer la question de la politique d'accueil de la petite enfance sous différents angles. Je proposerai aujourd'hui de l'aborder sous l'angle de l'organisation territoriale de la petite enfance et de la nouvelle place des territoires dans la mise en place de cette politique.

Mon intervention s'articulera en trois temps. Je reviendrai tout d'abord rapidement sur l'histoire de la politique petite enfance et ses différentes inflexions. Je m'attarderai ensuite sur l'actualité de cette politique, notamment sur son développement, tout en pointant les zones de fragilité qui demeurent. J'évoquerai ensuite la nouvelle place des territoires dans la mise en place de cette politique petite enfance. J'aurai alors l'occasion de revenir sur un article récent de deux chercheurs italiens sur la nouvelle place du local dans la conception de la protection sociale en Europe qui nous donne une grille de lecture très intéressante de la nouvelle place des territoires. Je traiterai d'une part de la reconfiguration de l'Etat providence et du second Welfare au niveau local, y compris par le biais de grands programmes nationaux, et, d'autre part, du cas des territoires ruraux qui sont de plus en plus concernés par cette question de la petite enfance. Ces territoires posent une question d'échelle et la question des espaces. Je conclurai en questionnant la place du territoire en matière de réflexion sur la politique petite enfance et sa pertinence particulière, dans un contexte national plutôt stimulant mais où la pensée sur la politique petite enfance semble pour le moins hésitante sinon figée.

### Penser une politique petite enfance, des initiatives à la généralisation

Après la Seconde Guerre mondiale, la France affiche un taux de mortalité infantile parmi les plus élevés d'Europe. Le système de PMI est alors mis en place et la question des jeunes enfants fait essentiellement l'objet de préoccupations sanitaires, avec une focalisation sur la figure féminine et maternelle (protection maternelle et infantile, école maternelle, assistante maternelle). Avant les années 70, les politiques familiales et la pensée de l'accueil sont couvertes par le système des allocations familiales qui soutiennent et financent l'accueil de l'enfant par la mère. Cette politique nataliste tend à maintenir les femmes au foyer. Pourtant, à la fin des années 60 et au début des années 70, l'activité féminine décolle et continue d'augmenter au fil du temps, générant des tensions avec le modèle nataliste et posant la question de l'accueil des jeunes enfants. Dans un premier temps, la question ne se pose pas au niveau national mais aux communes qui constatent ces besoins émergents. Celles-ci prennent alors l'initiative de monter des structures. Et ce n'est que dans un second temps que le niveau national vient acter cet existant par l'intermédiaire d'aides et de subventions. Dans les années 80, la politique petite enfance se développe nettement par la solvabilisation du recours aux assistantes maternelles qui apparaît comme une double

opportunité : elle permet à des femmes de sortir du chômage en devenant assistantes maternelles et à d'autres de retrouver un emploi en leur offrant des places d'accueil pour leurs enfants. Cette solvabilisation de l'accueil en assistante maternelle devient donc une annexe de la politique de l'emploi. A l'issue des années 80-90, un premier bilan permet d'établir que ce développement présente des résultats ambigus. L'on constate en effet que la politique petite enfance telle que mise en place bénéficie plus particulièrement aux parents les plus aisés. Emerge alors le souci d'un rééquilibrage vers les populations plus précaires.

Ces différentes périodes montrent que la politique familiale française tend à osciller entre deux modèles : celui où les jeunes enfants sont surtout gardés par leurs parents, et le plus souvent par leur mère, et celui où les parents participent au marché du travail. Elles montrent également que le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance est surtout celui des assistantes maternelles.

Le décret d'août 2000 traduit l'une des premières prises en compte de la problématique de l'insertion dans la question de l'accueil de la petite enfance et de l'accueil collectif qui représente 13 % de l'offre d'accueil global. Force est de constater que la focalisation sur les populations les plus précaires se fait par le mode d'accueil le moins fréquent mais dont le statut de service public apparaît le plus évident. Ce décret inscrit dans les missions de la politique petite enfance l'accueil des parents en insertion, ce qui pose alors la question de la sélection des « bons » parents en insertion tant pour les gestionnaires d'établissement que pour les élus des collectivités. Plus tard, à partir de 2005 et de la remise du rapport de Martin Hirsch « Au possible nous sommes tenus » est progressivement introduit la notion de service public de la petite enfance qui élargit la fonction de l'accueil de la petite enfance en la mettant en rapport avec le devenir des enfants et non plus principalement, le travail des femmes. Il s'agit là d'un premier changement de pensée. Pour autant, la mise en œuvre maintient l'ambivalence. Quoi qu'il en soit, le droit à une place d'accueil s'autonomise partiellement de la question de l'emploi. Il ne s'agit plus uniquement de soutenir l'activité des femmes mais aussi de permettre le retour à l'emploi des parents qui en sont éloignés.

La notion de service public de la petite enfance est elle-même portée par la notion d'investissement social sur la petite enfance provient d'un constat européen : les systèmes scolaires massifiés depuis 50 ans environ, censés lutter contre les inégalités sociales et la reproduction sociale, sont largement insuffisants en cette mission. Le système français notamment brille par son incompetence sur ce point. Emerge alors l'idée selon laquelle cette question des inégalités sociales se jouerait plus tôt, c'est-à-dire durant la petite enfance. La volonté d'égalité sociale se reporte alors sur la phase précédente, celle où l'enfant est massivement socialisé dans sa famille. Le regard sur la famille et le jeune enfant change radicalement. Le droit à une place d'accueil devient un droit pour les enfants et non plus les parents. Ce n'est plus le parent qui est concerné par cette place d'accueil mais bien l'enfant, au nom de son égalité de destin avec d'autres enfants. Ces différents paradigmes se superposent néanmoins. Le droit à une place d'accueil devient un droit universel, mais avec une focale sur les catégories de parents les plus éloignés de l'accueil. Ce faisant, l'accueil de la petite enfance gagne en visibilité. L'accueil de la petite enfance n'est plus une « petite » politique. Depuis 2007, les candidats à la présidentielle évoquent ces problématiques. En 2012, l'ensemble des partis politiques avaient fait des annonces au sujet de la petite enfance. Parallèlement, des mouvements de parents apparaissent et portent des revendications ; ils sont relayés dans les médias. Un certain nombre de faits divers disent la pénurie de place (Cf. le procès des crèches sauvages de Marseille). Cette nouvelle visibilité révèle également la problématique de la petite enfance en milieu social. En 2009, un rapport du Sénat traite spécifiquement de cette question.

Face à cela, les politiques publiques encadrant la petite enfance poursuivent des objectifs de nature différente : satisfaire la demande des familles, socialiser les enfants, faciliter la continuation vie professionnelle/vie familiale et accroître le taux d'activité des femmes, soutenir le taux de fécondité, lutter contre la pauvreté infantile et garantir l'égalité

des chances. Les différents objectifs historiques de la petite enfance viennent donc s'ajouter les uns aux autres. Ils sont pluriels, tout comme les acteurs le sont également : les communes impulsent les projets ; les départements délivrent l'agrément ; les Caisses d'allocations familiales financent et accompagnent.

La France présente une autre particularité : les professionnels restent pluriels. Si l'image de la crèche est évoquée spontanément dans le débat public sur la petite enfance, elle ne constitue qu'un mode d'accueil minoritaire. Les professionnels des EAJE sont eux-mêmes répartis entre la filière sanitaire (puéricultrices, auxiliaires de puériculture) et la filière éducative, dont les positions ne sont pas encore entièrement conciliées. Les assistantes maternelles sont quant à elles le fruit d'une histoire différente et font en outre l'objet d'une vague importante de départs en retraite. A cet enjeu de génération s'ajoute un enjeu de vocation : les femmes qui deviennent aujourd'hui assistantes maternelles semblent être plus diplômées et avoir des parcours professionnels antérieurs. Les gardes à domicile représentent quant à elles 2 % des places d'accueil ; les personnels qui les assurent n'ont aucune formation et ce mode de garde est également celui qui coûte le plus cher à la puissance publique.

Ces différents modes de garde concernent très généralement des femmes dont le niveau de formation varie entre aucune heure de formation à quatre années d'étude post-bac. Tous sont financés, le système le plus financé étant le mode de garde mobilisant les personnels les moins formés, ce qui souligne à nouveau l'ambivalence dont fait preuve la puissance publique à l'égard de la notion de professionnel de la petite enfance. S'agit-il d'une femme accueillant des enfants ou d'un professionnel de l'accueil de la petite enfance ?

### Une politique en plein essor ?

Le nombre de places augmente, et ce de façon plus rapide que le nombre d'enfants de moins de trois ans. Le taux de couverture théorique, c'est-à-dire le nombre de places créées, est donc en progression. Entre 2006 et 2011, le nombre de places d'accueil tout mode de garde confondu a progressé de 23 %, majoritairement en faveur de l'offre en assistantes maternelles, soit l'offre la moins maîtrisable territorialement.

Parallèlement, les budgets se maintiennent, voire augmentent, pour la création et l'entretien des places d'accueil. Les dépenses en matière de garde individuelle (assistantes maternelles et gardes à domicile) progressent de 40 % entre 2006 et 2011 quand celle des EAJE (Etablissement d'Accueil du Jeune Enfant) augmente de 25 % et l'effort fiscal sous forme d'exonérations, de 82,6 %. Cette situation illustre le biais social de cette évolution dans la mesure où elle n'est pas neutre, ni socialement, ni dans les rapports de genre, ni fiscalement. Dans l'avenir proche, l'ambition de créer 275 000 places d'accueil supplémentaires, dont 100 000 places en crèche, en 2017 se maintient. La mobilisation politique et sociale sur la question est donc toujours d'actualité.

Mais force est de constater, conformément à l'observation du Haut Conseil à la Famille en 2012, que l'accueil chez les assistantes maternelles concerne principalement le périscolaire, soit les enfants de 3 à 6 ans et non les enfants de 0 à 3 ans. La cible initiale n'est donc pas atteinte. En outre, la création de places en accueil collectif reste difficile. Les différents fonds nationaux d'action sociale ne sont pas entièrement dépensés au fil des ans dans la mesure où les projets peinent à se concrétiser pour une part d'entre eux, notamment faute de professionnels en nombre suffisant. La Cour des comptes a néanmoins constaté un doublement des frais de création de places d'accueil en accueil collectif, compte tenu du prix du foncier et de l'accumulation des normes. La création de places en accueil collectif est par ailleurs significativement issue de l'optimisation des places. Ce souci d'optimisation a toutefois abouti à un certain nombre de paradoxes, et notamment à la sélection des parents les plus stables, au détriment des publics les plus fragiles et les moins stables qui optent moins souvent pour un temps d'accueil complet. Le Haut Conseil à la Famille s'est également interrogé sur une éventuelle surfacturation à l'égard de ces familles, les heures

étant facturées sous forme d'un forfait hebdomadaire. Si les objectifs de cette politique sont parfaitement compréhensibles, ses modalités d'application engendrent un certain nombre de biais sociaux qu'il convient de prendre en compte.

Le recours au congé parental à temps plein tend par ailleurs à diminuer, au profit d'un congé parental partiel ou très partiel, ce qui génère des besoins d'accueil à temps partiel et complique encore la gestion des places.

Je ne m'attarderai pas sur la question de la polarisation du rapport à l'accueil du jeune enfant. Les classes moyennes et moyennes supérieures auraient ainsi l'occasion de réaliser une sorte de rêve sociale en conciliant les temps de vie familiaux et professionnels grâce à un travail à temps partiel et un congé parental très partiel permettant d'être suffisamment présent auprès de l'enfant ; tandis que les populations précaires sont davantage soumises à un temps de travail contraint ou à un temps familial contraint. Le libre-choix à la française ne génère-t-il pas ce type de biais ?

Le principal mode d'accueil, les assistantes maternelles apparaît par ailleurs comme le moins maîtrisable territorialement. Il se développe selon une bande est-ouest centrale et ne contribue que très peu à la restriction des inégalités. Alors que la Loire-Atlantique propose une offre très large, les régions PACA, Pyrénées, nord et nord-est souffrent davantage. Cette inégalité territoriale subsiste même si les disparités départementales de répartition des assistantes maternelles tendent à diminuer grâce à l'augmentation de leur nombre jusqu'au milieu des années 2000. Les disparités départementales de répartition des places en EAJE s'atténuent également entre 2005 et 2010. En revanche, les disparités concernant la pré-scolarisation s'affirment. Après une baisse très forte de la scolarisation précoce au début des années 2000, celle-ci a de nouveau augmenté mais relève d'un jeu relativement libre sur le territoire.

### La nouvelle place des territoires

Dans un article paru dans Informations Sociales en 2013, deux chercheurs italiens pointent l'émergence de systèmes locaux de protection sociale et évoquent la mise en place d'un second *welfare* en Europe, à la croisée de deux phénomènes. Premièrement, la fragmentation des parcours professionnels en termes d'activité et d'inactivité ainsi que la fragmentation des parcours familiaux nécessitent d'identifier des réponses efficaces à des besoins de prise en charge plus individualisés et hétérogènes et d'étendre les services sociaux et les politiques actives. Les besoins changeants doivent faire l'objet d'une compréhension plus fine, d'une part pour répondre aux parents travaillant à temps partiel et, d'autre part, pour répondre aux besoins des parents en insertion qui trouvent du travail et doivent, du jour au lendemain, trouver une solution de garde pour leur enfant.

Deuxièmement, dans un contexte de crise, il convient de faire face aux ressources insuffisantes dont disposent les Etats nationaux et aux critiques croissantes à l'égard de la légitimité de la dépense publique. L'Etat se positionne de moins en moins comme étant le principal pourvoyeur et financeur ; les collectivités locales doivent reprendre le flambeau, sans pour autant avoir, en France, les moyens d'assumer ces dépenses.

Dans la mise en place de ce second *welfare*, la proximité est censée permettre de mieux comprendre et mesurer les besoins sociaux hétérogènes et d'appréhender les parcours. Le niveau local doit également permettre de coordonner les acteurs publics, privés et privés non lucratifs. Les systèmes locaux de protection sociale sont soumis d'une part à la restriction des budgets du fait de la crise et à des besoins sociaux nouveaux et changeants qu'il faut pouvoir identifier, ce qui suppose des expertises au sein des entités territoriales et, d'autre part, à une tendance à la centralisation de certaines décisions et impulsions. Force est de constater que le niveau local impulse et constitue la bonne échelle d'observation, d'action et de concertation mais que l'Etat souhaite pouvoir exercer un contrôle sur la consommation de l'argent public. Enfin, les systèmes locaux de protection sociale se retrouvent également pris

en tension eu égard à la question de l'égalité des territoires. Tous ne sont pas également riches ; tous n'ont pas la possibilité, compte tenu de leur taille, d'internaliser les compétences d'expertise, de gestion et de conduite. Tous ne sont donc pas en mesure d'identifier les besoins sociaux. Les territoires doivent en outre trouver la bonne échelle d'intervention (commune, intercommunalité, bassin de vie, pays...), trouver les moyens de financer ces interventions sociales, tout en garantissant ses actions, et intégrer de nouvelles compétences. *« Mettre en synergie les politiques sociales locales et l'intervention privée impose aux administrations locales d'acquérir des compétences et un savoir-faire leur permettant de favoriser la coordination et de contrôler de nouvelles formes d'offres de protection sociale. Le développement de ces compétences et de ce savoir-faire a lui aussi un coût économique, auquel les collectivités locales doivent être capables de faire face. »* Ces politiques sociales locales ne peuvent donc émerger ou être maintenues si l'on ne permet pas aux territoires d'internaliser les compétences de gestion et d'évaluation.

A cette problématique s'ajoute celle de la renaissance des espaces ruraux, c'est-à-dire de petits territoires. A ce propos, deux chercheurs – Jean Viard et Olivier David - résument parfaitement bien le changement d'attractivité de ces territoires ruraux, non pas en termes économiques mais en termes de lieu de bien-être. Les nouvelles mobilités géographiques ne sont plus induites par des opportunités économiques mais par un choix de bien-être. Les territoires doivent donc travailler sur leur attractivité de manière plus globale.

La carte présentée<sup>12</sup> rend compte des typologies de cinq espaces ruraux. Les communes du deuxième groupe correspondent aux mêmes types de migration que celles du premier groupe, c'est-à-dire des familles venues s'installer il y a dix à quinze ans depuis un même département dans des communes plus reculées, qui travaillent toujours dans un pôle urbain, et dont les enfants sont aujourd'hui adolescents ou post-adolescents. Les communes du deuxième groupe correspondent aux migrations actuelles ; ces familles ont donc de jeunes enfants. Les communes du deuxième groupe présentent des caractéristiques semblables à celles du premier groupe en termes de proximité aux espaces urbains et de densité résidentielle. Elles se situent principalement à l'arrière des espaces urbains du littoral atlantique et méditerranéen mais aussi dans les espaces frontaliers de l'est et dans le sillon rhodanien. Elles abritent 9,1 % de la population française sur 20 % du territoire. Ces espaces connaissent une forte évolution démographique — +22 % entre 1999 et 2009 – soit le double de la croissance de l'ensemble des communes rurales. En effet, au solde naturel nettement excédentaire s'ajoute une arrivée massive de population. Les migrants sont principalement issus du même département ; ils arrivent le plus souvent d'une ville et correspondent à de jeunes couples avec enfants. En conséquence, les ménages sont plus jeunes que dans l'ensemble des communes rurales. En 2009, 24 % des personnes de références sont âgées de 35 à 39 ans contre 21 % pour l'ensemble. Plus d'un enfant sur deux, au sein de ces couples avec enfants, a 10 ans ou moins. Dans les zones décrites précédemment, l'espace rural (communes de moins de 2 000 habitants) est plus particulièrement investi par des couples avec de jeunes enfants.

La campagne devient attractive en termes de mode de vie. Certaines campagnes le sont plus particulièrement. La renaissance est surtout périurbaine et s'accompagne de modes de vie différents. Ce renouvellement des populations rurales s'accompagne d'une homogénéisation de la demande sociale et un alignement des comportements ruraux sur ceux des citadins. Cet essor pose la question du maintien et du développement des espaces d'accueil de la petite enfance en milieu rural.

L'attractivité d'un territoire n'est pas toujours premièrement économique. Cette attractivité peut précéder l'économie : les services aux populations attirent les populations qui attirent l'entreprise. Ce phénomène s'observe notamment dans certaines communes du Sud-ouest.

---

<sup>12</sup> Observations et statistiques n°179, décembre 2013, Commissariat général au développement durable.

Comme le souligne également la Cour des comptes dans son rapport de novembre 2013, la petite enfance revêt un enjeu particulier, en ce sens que la dépense sociale génère de l'économie. En créant un service, le territoire devient attractif.

Face à ces enjeux de l'accueil de la petite enfance, plus particulièrement en milieu rural, on constate, dans les communes rurales, une nouvelle sensibilité des élus à cette question (Cf. étude de la CNAF de 2011). En 2008, la moitié des élus interrogés estimaient ne pas disposer des informations nécessaires à l'élaboration d'une politique petite enfance ; ils ne sont plus qu'un quart dans ce cas en 2011. Dans ce contexte dans lequel les petites communes se saisissent de plus en plus fréquemment des questions de petite enfance, celles de moins de 1 000 habitants connaissent moins souvent le nombre d'enfants présents et à venir sur cinq ans sur la commune, pensent plus fréquemment que les besoins d'accueil sont ou seront satisfaits avec l'ouverture d'un faible nombre de places, estiment également plus fréquemment que les élus des communes de plus grande taille avoir suffisamment d'informations pour mener leur politique petite enfance. Cette étude montre une amélioration globale de l'implication des communes mais une sensibilité aux problématiques sociales (accueil prioritaire des monoparentaux, précarité) surtout dans les communes de plus de 10 000 habitants, de même que la sensibilité aux problématiques d'accueil spécifiques (urgences et occasionnelles). Ces résultats démontrent une maturité plus forte des collectivités dans le domaine de l'enfance, en particulier au sein des collectivités atteignant une taille critique leur permettant de se doter d'un service enfance ou de moyens humains dédiés à cette problématique. Les communes qui connaissent le plus fort taux d'enfants âgés de 0 à 2 ans vivant dans des foyers à bas revenus sont celles qui déclarent le plus fréquemment que le Contrat Enfance Jeunesse n'a pas eu d'effet sur le développement et la qualité de l'offre d'accueil, pas plus que sur l'information des familles ; elles déclarent également moins fréquemment avoir pris en compte la question des faibles revenus dans leur politique petite enfance. Le rapport pointe ainsi un décalage qu'il peine en revanche à expliquer. Les sondages auprès d'élus montrent par ailleurs que l'investissement dans la politique enfance-jeunesse génère, aux yeux des élus, un gain en termes d'attractivité du territoire. 59 % des élus pensent que le CEJ y participe alors que les effets sur le développement économique et l'emploi, beaucoup plus difficilement estimables, ne sont pointés que par 30 % des élus. Cette étude prouve donc que le souci de la question de la petite enfance progresse dans les communes, mais inégalement selon leur taille. La sensibilité aux problématiques d'accueil et sociales varie également suivant la taille des communes. Elle est moindre dans les communes les plus concernées par les problématiques sociales.

En milieu rural, l'accueil de la petite enfance doit peut-être être pensé à l'échelle intercommunale, d'une part pour mutualiser les besoins et les moyens et, d'autre part, pour tenir compte du nouvel usage des espaces, notamment ruraux. A ce sujet, la Cour des comptes indique que la demande des gardes d'enfant ne s'exprime plus systématiquement sur le territoire de la commune de résidence mais également sur celui du lieu de travail, voire sur le trajet entre les deux.

D'un point de vue plus qualitatif, la question tient également à la nouvelle place des territoires dans la pensée de la politique petite enfance. Ces territoires sont-ils en mesure de faire émerger d'autres projets éducatifs sur la petite enfance ? J'ai pour ma part bon espoir. Compte tenu de la proximité de l'offre et de la demande locales, certaines collectivités mobilisent des réseaux d'assistante maternelle, pour des questions de qualité d'accueil. Certaines soutiennent la création de carnets d'accueil pour accompagner les parents et les assistantes maternelles dans cette offre qui peut susciter la crainte des parents. Ces territoires peuvent également penser un projet éducatif commun aux assistantes maternelles et aux EAJE, et des cursus intégrant petite enfance, enfance et jeunesse. Ce projet éducatif doit être entendu dans un sens relativement large et transversal. Il doit « dire » la qualité et l'orientation particulières d'un territoire. Or force est aujourd'hui de constater que les projets

éducatifs locaux se ressemblent beaucoup et sont en outre typiquement français. On y retrouve des notions d'égalité, d'inclusion et de citoyenneté, typiquement constitutives d'un espace public français. Cela révèle une pensée insuffisante du collectif et des dynamiques locales. A mon sens, des projets éducatifs locaux plus originaux pourraient émerger. Parallèlement, d'autres notions viennent s'ajouter, telles que l'estime de soi. Comment les territoires travaillent-ils l'estime de soi des enfants et des jeunes, sachant que l'élève français a une estime de lui-même particulièrement dégradée ? La circulation fait également partie de ces nouvelles notions. Un enfant doit-il être considéré comme l'enfant d'une famille qui doit être accueilli à l'extérieur à certains moments ou comme un sujet circulant dans l'espace social et construisant son identité par la circulation dans l'espace social ? Les collectifs d'enfants doivent également être considérés comme espace de vie, espace démocratique et lieu de transmission de valeurs. Penser « parents » sur le territoire » doit permettre l'échange mais doit aussi permettre de penser l'aménagement. Les territoires ont une opportunité et un possible rôle d'animation de la réflexion sur l'accueil de l'enfant à l'échelle du territoire.

En quoi la nouvelle place des territoires est-elle sollicitée aujourd'hui ? S'agit-il d'une échelle pertinente d'observation et d'évaluation des besoins d'accueil qui deviennent de plus en plus changeants, d'une part du fait de parcours fragmentés et d'autre part, du fait d'une logique de recours à l'accueil du jeune enfant changeante ? J'ai été amené à faire un diagnostic dans l'est de la région parisienne en travaillant sur la notion de parcours d'accueil, c'est-à-dire en travaillant sur les souhaits des parents avant la naissance de l'enfant, les modalités d'accueil qui s'offraient finalement à eux et celles pour lesquelles ils avaient opté. Force est de constater que l'ambivalence des femmes constitue une notion centrale dans la problématique d'accueil. Cette ambivalence s'explique par la rapidité de l'émancipation féminine et par la coexistence, chez les nouvelles générations de femmes, de deux volontés contraires : être active et être mère. Celles-ci négocient différemment ces deux volontés dans les parcours d'accueil de l'enfant qui peuvent être extrêmement volatiles et changeants en milieux précaires, légèrement plus stables dans les milieux populaires et véritablement stabilisés dans les classes moyennes et moyennes supérieures où la demande est clairement établie. Les femmes ambivalentes font de nombreuses démarches pour obtenir une place en crèche avant la naissance, décident finalement de garder leur enfant elle-même à la naissance et abandonnent la place crèche, pour revenir six mois ou un an plus tard en souhaitant reprendre une activité professionnelle. Ces parcours sont également infléchis par l'offre locale. La finesse d'observation nécessaire peut donc justifier l'implication du niveau local, moyennant une taille critique et des compétences.

Enfin, la question de la parentalité doit être une thématique ouverte sur le territoire, en mettant en relation des questions d'accueil, de scolarité, de loisirs et de socialisation des relations familiales. Etre parent ne consiste pas seulement à construire du lien intime mais à gérer dans la sphère familiale un ensemble de regards sur l'enfant générés par des discussions extérieures.

### **L'animatrice des débats**

Merci Monsieur Moisset. Je vous invite maintenant à réagir. Nous avons une vingtaine de minutes devant nous.

**Patricia PERRIER**  
**Inspectrice Education nationale**

Je voulais réagir par rapport à la rupture dont vous avez parlé entre la petite enfance et l'entrée à l'école. Je crois que les choses évoluent. Soyons positifs ! Il y a également des

inspecteurs de l'Education nationale qui se soucient de ce passage entre les structures petite enfance et l'école. A une époque, la préscolarisation ne faisait pas partie des problématiques prises en considération par les politiques. Mais elle tend à évoluer vers un accueil le plus adapté possible aux jeunes enfants, notamment des enfants de deux ans. Différentes questions se posent. Comment cibler, de manière la plus adaptée possible, les jeunes enfants éloignés des structures petite enfance ? Comment travailler avec les structures petite enfance ? Je travaille à Angers, où je travaille avec les structures petite enfance, avec le milieu rural et avec les enseignants dans le cadre de parcours de formation, afin d'éviter les cours de récréation qui peuvent parfois faire peur, surtout lorsque les enfants n'ont pas connu les structures petite enfance auparavant. L'enjeu consiste à réunir des professionnels de formation différente autour de centres d'intérêt communs et de mieux communiquer, notamment avec les petites communes, sur la nécessité d'échanger sur cet âge où les structures d'accueil sont multiples.

**Pierre MOISSET**  
**Sociologue-consultant**

Des efforts sont certes accomplis. Néanmoins, cette césure dans la prise en charge des enfants avant six ans demeure. La question consiste à savoir sur quoi s'appuyer pour créer un lien entre les deux univers. C'est là que peut apparaître le projet éducatif local et la pensée du parcours de l'enfant dans un espace donné et les valeurs attendues en termes de participation et d'épanouissement notamment. Le système scolaire français est notamment interrogé sur la notion d'estime de soi, dans la mesure où il aboutit à des résultats relativement moyens en cassant l'estime d'un grand nombre d'individus. Une évolution en la matière nécessiterait un travail moins individualisé, une approche différente en matière de sanction, de notation, de remarque... L'on peut espérer que l'Education nationale soit irriguée par ce nouveau regard sur l'enfant et l'élève, par le bas, c'est-à-dire par une articulation avec la question de la petite enfance. Mais le chantier est colossal.

**Véronique DIAPEDE**  
**Directrice d'un service petite enfance dans une communauté de communes**

Des réflexions sont-elles en cours au sein de l'Education nationale sur l'entrée en école maternelle afin d'éviter de faire entrer tous les enfants en septembre, comme si tous étaient prêts à ce moment-là ? Cela permettrait de libérer les places de manière échelonnée dans les structures petite enfance et de pouvoir offrir des places aux enfants naissant tout au long de l'année ; mais aussi de tenir compte du développement de l'enfant et de respecter les rythmes. Chaque année, nous voyons des enfants partir puis revenir, renvoyés par l'école au motif qu'ils ne sont pas propres, ce qui pose la question de la prise en considération de la problématique de l'estime de soi.

**Pierre MOISSET**  
**Sociologue-consultant**

Je ne sais pas s'il existe des dispositifs de rentrée échelonnée. Mais il est certain que la rentrée sur une période concentrée dans les modes d'accueil de la petite enfance aboutit à une sélection sociale des enfants nés en début d'année. Cela nécessiterait de repenser les cursus. La question est complexe mais l'on peut imaginer qu'elle sera de plus en plus prise en considération puisque la Cour des comptes notamment pointe les inégalités qui surviennent dès le mois de naissance et qui sont générées par des impératifs gestionnaires. Cette situation soulève également la question suivante : qu'est-ce qu'être professionnel de la

petite enfance dès lors que l'enjeu consiste à accueillir des flux d'enfant ? Un responsable de structure devient en fait un gestionnaire des entrées et des sorties. Cela soulève la problématique de l'accueil d'enfants tout au long de l'année, avec ses répercussions sur le collectif d'enfants et donc la question des compétences.

### **Magalie CUNAC**

#### **Coordinatrice petite enfance dans une communauté d'agglomération**

Il me semble que le Projet Educatif De Territoire (PEDT) constitue un outil répondant à ce besoin. Les professionnels de la petite enfance doivent néanmoins se battre pour trouver leur place et travailler en lien avec les communes, l'Education nationale et les écoles. Actuellement, cet outil repose davantage sur l'école, l'enfance et la jeunesse. Il y a quelques années, nous travaillions avec une directrice d'école maternelle qui avait un projet particulier pour l'accueil des enfants de moins de trois ans. Nous avons mis en place des comités de pilotage entre l'école, les centres de loisirs et la petite enfance. Une véritable mutualisation de moyens avait été mise en place, notamment dans la préparation des animateurs pour l'accueil durant la période d'été. Une réflexion avait également été menée sur l'estime de soi, notamment vis-à-vis des enfants qui ne sont pas propres et qui peuvent être renvoyés en crèche. Nous avons alors décidé de ne pas reprendre les enfants mais de travailler avec l'école, en insistant sur l'importance de tenir compte de l'enfant plus que de l'institution. Il me semble que les réponses aux questions que vous posez peuvent donc être apportées dans le cadre d'un PEDT. Dans notre cas, nous avons réussi à mobiliser des représentants de l'Education nationale au cours d'une réunion autour de cet outil. Mais lorsque s'est posée la question d'un travail en réseau avec l'Education nationale, celle-ci nous a répondu que des formations sur le travail en partenariat seraient mises en place.

### **Pierre MOISSET**

#### **Sociologue-consultant**

Nous sommes d'accord sur le rôle crucial d'un outil pensé à l'échelle d'un territoire, permettant de délocaliser le regard sur l'enfant par rapport aux différentes institutions et peut-être, de faire émerger l'idée d'une place publique pour l'enfant plus formalisée.

#### **L'animatrice des débats**

Une table ronde dédiée à la thématique de la continuité éducative est prévue au cours de nos rencontres. La question de la capacité à travailler ensemble entre services au sein même d'une collectivité locale sera abordée à ce moment-là.

### **De la salle**

#### **Responsable de la relation maternelle en Haute-Garonne**

Cette notion de continuum semble être une évidence lorsqu'on parle de la petite enfance et de l'école. Mais il a beaucoup moins été question de la continuité entre la petite enfance et le centre de loisirs et encore moins de la continuité entre l'accueil chez une assistante maternelle et l'école alors que ce mode de garde concerne la majorité des enfants accueillis en dehors de la famille. Le PEDT pourrait permettre de travailler sur le sujet s'il était pensé à l'échelle complète de la petite enfance jusqu'à la jeunesse, ce qui n'est souvent pas le cas. Un grand nombre de structures n'ont pas la compétence nécessaire, ce qui est notre cas puisque la communauté de commune n'est pas compétente pour la petite enfance mais pour le RAM (Relais d'Assistants Maternelles) et l'enfance.

**Pierre MOISSET**

**Sociologue-consultant**

Je ne peux que partager votre point de vue. La question des assistantes maternelles se pose de manière complexe dans la mesure où la pertinence locale de l'installation n'est pas contrôlée et où la mission sociale, en dehors de l'accueil, n'est que peu formalisée. Le RAM n'a qu'un rapport très libre avec les assistantes maternelles qui s'y associent selon leur bon vouloir. J'ai toutefois le sentiment que les nouvelles générations d'assistantes maternelles « professionnalisent » leur action, ce qui peut représenter une chance d'aller dans ce sens.

**Madame ROBERT-JOUANNEAU**

**Directrice du service petite enfance de la ville de Trappes**

Au sein de notre commune, le maire et l' élu en charge de la petite enfance mènent une politique très dynamique et très positive pour l'accueil de nos jeunes enfants. Je vous invite à stimuler vos élus car cela aboutit à des résultats intéressants. Je travaille dans une commune qui a créé une très belle proposition d'accueil. Nous disposons de lieux d'accueil collectif, d'une crèche familiale mais aussi d'un lieu d'accueil parents-enfants, d'une maison des parents, de classes passerelle, d'un PEDT particulièrement dynamique permettant de faire un lien avec l'école. En nous mobilisant tous, nous pouvons tout à fait soumettre des propositions à nos élus.

J'insiste sur la nécessité de ne pas oublier les parents dans le lien entre la petite enfance et l'école maternelle dans la mesure où ce sont souvent eux qui accompagnent leurs enfants à l'école. Privilégions la place parentale dans les dispositifs que nous mettons en place ! Nous avons parfois tendance, en tant que professionnels, à trop mettre en avant notre expertise et notre compétence. Il faut savoir imaginer l'enfant dans sa cellule familiale quelle qu'elle soit. Si les parents sont parfois hésitants, ils sont remplis d'amour pour leurs enfants. A Trappes, les familles sont parfois en grande difficulté. Nous essayons de leur faire des propositions en adéquation avec leurs besoins.

**Pierre MOISSET**

**Sociologue-consultant**

Le résultat est en effet intéressant. La question consiste à savoir comment vous y êtes parvenus. Je pense que des travaux sur la gouvernance locale de la petite enfance permettraient de généraliser ces situations réussies. S'agissant de la place des parents, elle prête à mon sens davantage à débat. Certes, les familles sont source d'amour mais les familles ne tiennent qu'avec l'extérieur. Lorsqu'on pense famille, l'on voudrait considérer que le soutien provient essentiellement de l'intérieur. Or ce soutien à l'intérieur se fait en grande partie par la circulation à l'extérieur. Il faut véritablement prendre au sérieux le fait que les relations familiales se construisent par l'internalisation de relations extérieures au sein de la famille et que la principale aide à apporter aux parents consiste à leur permettre d'intérioriser le regard porté par d'autres personnes sur leur enfant et non pas de découvrir le regard qu'ils portent déjà eux-mêmes sur leur enfant. Etant parent, on peut ne pas aimer son enfant. Cet amour peut alors venir d'un autre adulte dont le parent peut reprendre l'attitude.

**Martine COUTEAU BERTU**

**Responsable d'un réseau d'assistantes maternelles en Loire-Atlantique**

Vous avez plusieurs fois évoqué le terme de libre-choix. Lorsque les parents font une demande de place en crèche à 60 %, peut-on parler de libre-choix du mode d'accueil ? Le département de Loire-Atlantique est particulièrement pourvu en assistantes maternelles et dans ma commune, certaines d'entre elles sont au chômage alors que des parents en situation précaire et parfois en situation d'urgence sont à la recherche d'un mode d'accueil. Or elles ne souhaitent pas négocier des contrats sur ce type d'accueil. Elles sont pourtant rémunérées par de l'argent public, *via* le complément libre-choix du mode de garde et le régime fiscal spécifique dont elles bénéficient. De ce fait, je m'interroge sur la manière dont elles pourraient offrir une sorte de service public. Leur profil évolue néanmoins. Certaines assistantes maternelles sont en voie de professionnalisation. Mais en période de crise, de nombreuses femmes se tournent vers ce métier, relativement lucratif. Aucune limite tarifaire n'est imposée en dehors d'un forfait journalier. Je tiens également à souligner qu'actuellement, le coût de la garde d'un enfant chez une assistante maternelle est largement supérieur à celui d'une garde en structure collective, ce qui n'était pas le cas il y a cinq ans encore.

**Pierre MOISSET**

**Sociologue-consultant**

J'ai bien indiqué que la notion de libre-choix était une sorte de mot d'ordre de la politique petite enfance française qui ne rendait compte que très partiellement de la réalité. En effet, le différentiel de développement des différents modes de garde est tel que ce libre-choix n'existe pas. Celui-ci est également très fortement influencé par les parcours sociaux des familles. Finalement, ce libre-choix est une manière de laisser jouer un certain nombre de déterminants qui n'ont que peu à voir avec les objectifs officiels de la politique et qui sont un héritage du familialisme français. Quant à l'inscription des assistantes maternelles dans un service public, sachant que leur agrément est en outre financé par l'argent public au travers des départements, c'est une question que l'Etat se pose avec grande prudence dans la mesure où cela pourrait tarir les vocations. Dans ce contexte, un certain nombre de communes offrent des prestations différentielles d'accès aux assistantes maternelles qui ont eu pour effet d'accroître les tarifs locaux de ces assistantes maternelles.

**De la salle**

Il est vrai que les assistantes maternelles ne peuvent faire l'objet d'aucune maîtrise. Il est très difficile de les encourager à travailler autrement. En outre, avec l'introduction d'un nouveau forfait à taux plafonné, la CNAF a induit des dysfonctionnements en termes de répartition de l'accueil et de répartition des coûts d'accueil. En Haute-Garonne, la situation est aberrante. Les taux pratiqués n'ont aucun sens au regard des moyens des familles et des taux pratiqués dans d'autres départements pour une même qualité d'accueil, et ce malgré la crise. Sur notre territoire, 20 % des places auprès des assistantes maternelles sont aujourd'hui disponibles, ce qui est colossal. Pour autant, les comportements n'évoluent pas et les familles ne trouvent pas de réponses à leurs besoins, ce qui pose véritablement problème.

**Pierre MOISSET**

**Sociologue-consultant**

Je partage votre point de vue.

## **Conférence – La convention d’objectifs et de gestion (COG) : articulation entre une politique nationale et territoriale**

**Laurent ORTALDA**  
**Responsable du Pôle petite enfance CNAF**

Au préalable, je tenais à vous dire le plaisir que j’ai à participer à la conférence du jour. Je souhaitais également m’excuser auprès de Bruno Lachesnaie et d’Alain Feretti, puisque je ne pourrai pas assister à leurs interventions.

Actuellement, la petite enfance revient sur le devant de la scène, avec la prochaine lecture du projet de Loi de Finances de la Sécurité Sociale.

### **L’intervention du réseau des CAF**

La CNAF est à la tête d’un réseau de 102 caisses. A une exception près désormais, il y a une caisse par département. La départementalisation qui a été opérée constitue un mouvement très important : par le passé à titre d’exemple, le Nord comptait sept caisses.

La branche Famille du régime général consacre, chaque année, 77 milliards d’euros à ses différentes missions :

- 52,6 milliards d’euros à destination des familles ;
- 24,4 milliards d’euros pour la lutte contre la précarité.

La petite enfance bénéficie d’une enveloppe d’environ 15 milliards d’euros, qui se répartit de la manière suivante :

- 12,7 milliards d’euros au titre des prestations familiales ;
- 2,4 milliards d’euros au titre du Fonds National d’Action Sociale (FNAS).

La Convention d’Objectifs et de Gestion est un contrat passé entre la CNAF et ses ministres de tutelle, à savoir le Ministre des Affaires Sociales, le Ministre chargé de la Famille et le Ministre de l’Economie. Dans ce cadre, sont fixés, pour les 4 ou 5 prochaines années, des objectifs. Ces derniers n’ont de pertinence que s’ils s’accompagnent d’un cadre budgétaire. Ainsi, s’il est envisagé de créer 100 000 solutions d’accueil, il convient, en parallèle, de disposer des moyens d’aider les collectivités territoriales, qui représentent environ 75 % des gestionnaires, à les créer et à en assurer le fonctionnement.

La politique familiale française s’inscrit donc dans un cadre pluriannuel, ce qui est fondamental. La branche famille et les pouvoirs publics ont la volonté de créer 100 000 solutions d’accueil, en déployant des crédits de fonctionnement et en leur donnant les moyens de fonctionner.

A l’heure où nombre de débats se concentrent sur la place de la politique familiale, il est fondamental de souligner que la Convention d’Objectifs et de Gestion fixe un cadre pluriannuel, ce qui constitue, pour les familles, un élément de sécurité sur cinq années. Il s’agit d’un élément central, concernant la politique familiale française en général, et la politique dédiée à la petite enfance en particulier.

### **Les missions des CAF**

Les missions des CAF sont de plusieurs natures :

- **informer et accompagner les familles**

Cette mission est centrale. En effet, les familles françaises méconnaissent les modes d’accueil disponibles. Avant d’avoir des enfants à titre personnel, je ne connaissais pas

les dispositifs afférents. Le site Internet mon-enfant.fr permet aux familles de prendre connaissance de toutes les formes d'accueil disponibles : assistantes maternelles, établissements d'accueil des jeunes enfants, centres de loisirs et d'hébergement. Néanmoins, le site susmentionné ne fait pas référence à la garde à domicile.

Les familles doivent également avoir connaissance des coûts des différents modes d'accueil. En pratique, le « libre-choix » du mode d'accueil ne constitue pas une réalité, puisque les modes d'accueil sont insuffisants au regard des besoins.

Cela étant, la diffusion d'informations ne se limite pas au site Internet susmentionné. Sur ce plan, les RAM jouent aussi un rôle fondamental. Il serait utile que leurs missions soient étendues. L'information repose également sur l'envoi de plaquettes d'information aux familles ou sur les PMI.

- **accompagner les porteurs de projets**

Dans son intervention, Pierre Moisset a présenté les CAF comme des financeurs, mais également comme des accompagnateurs de projets. En pratique, les collectivités territoriales de grande taille disposent de leur propre ingénierie. A l'inverse, de plus petits porteurs de projet peuvent rencontrer des difficultés : ils doivent être accompagnés et mis en relation avec les bons interlocuteurs (Conseil Général, collectivités territoriales, etc.). Enfin, les CAF disposent d'une véritable mine d'informations, souvent méconnues, et portant sur l'accueil individuel, l'accueil collectif ou encore les familles.

- **financer les modes d'accueil collectifs et individuels**

J'y reviendrai dans le courant de ma présentation. Cet objectif constitue le cœur de métier des CAF.

- **contribuer à la structuration de l'offre d'accueil sur le territoire**

En pratique, les assistantes maternelles et les crèches ne sont pas toujours disponibles là où elles devraient l'être. Ainsi, certains projets, s'ils font sens sur le principe, ne sont pas adaptés à certains territoires.

Trop souvent, la question de la petite enfance n'est abordée que sous l'angle des modes d'accueil collectifs ou des modes d'accueil individuels. Or la France a fait le choix de miser sur la diversité. Dans le domaine de l'enseignement supérieur ainsi, elle a décidé de conserver des universités, des grandes écoles, des BTS, des IUT ou des filières professionnelles.

Les CAF jouent également le jeu de la diversité, puisqu'elles « solvabilisent » les familles et structurent l'offre. D'autres pays européens ont également fait le choix de la complémentarité. Ce dernier présente certains atouts : par exemple, les assistantes maternelles accomplissent un travail spécifique. Les crèches font de même. Cette complémentarité des modes d'accueil, centrale, correspond à un choix assumé.

La législation qui régit l'accueil du jeune enfant et la CNAF promeuvent ainsi la diversité des modes d'accueil. La loi a offert la possibilité aux assistantes maternelles d'exercer leur métier en dehors de leur domicile. La CNAF, pour sa part, subventionne des collectivités territoriales, des crèches gérées par des acteurs de l'économie sociale et solidaire (associations, mutuelles) et des entreprises du secteur marchand.

La diversité exposée a un véritable sens : les crèches ne sont pas gérées de la même manière, selon qu'elles soient dirigées par le monde associatif ou une entreprise, même si elles ont un socle commun. Encore une fois, la diversité, assumée et positive, constitue un choix politique fort.

### **Objectifs de la Convention d'Objectifs et de Gestion en matière de petite enfance**

En matière de petite enfance, la Convention d'Objectifs et de Gestion porte trois objectifs majeurs :

- réduire les disparités territoriales et les inégalités sociales en matière d'accueil du jeune enfant ;
- poursuivre le développement de l'offre d'accueil du jeune enfant ;
- structurer une offre globale de service pour l'accueil du jeune enfant en développant l'information et l'accompagnement des familles.

Le monde de la petite enfance doit être abordé dans sa globalité. Les trois objectifs susmentionnés constituent la feuille de route des cinq prochaines années.

### Poursuivre le développement de l'offre d'accueil du jeune enfant

Au cours des dix dernières années, 100 000 places d'accueil supplémentaires ont été créées. L'objectif de la dernière Convention d'Objectifs et de Gestion était de déployer 100 000 solutions d'accueil supplémentaires. En pratique, il convient de distinguer la notion de places de la notion de solutions. Ainsi, la mise en place de solutions d'accueil exige la création de nouvelles places, mais poursuit en parallèle un objectif d'amélioration du fonctionnement des équipements disponibles.

La Convention d'Objectifs et de Gestion a pour but de créer 275 000 places supplémentaires : 100 000 solutions d'accueil collectives, 100 000 solutions d'accueil individuelles et 75 000 places en école préélémentaire.

Le décret de 2000 prévoyait un certain nombre d'expérimentations et mettait l'accent sur les classes passerelles. Au cours des dix dernières années, des classes passerelles ont été créées, sous l'impulsion de Ségolène Royal et de Dominique Gillot, lorsqu'il était Ministre de la Famille. Le rapport Tabaro, pour sa part, poussait au développement de jardins d'éveil, ensuite mis en place par Nadine Morano. Le gouvernement actuel assure la promotion des classes passerelles et de la préscolarisation.

La problématique débattue a donc été adressée par une succession de ministres ; cela démontre qu'elle renvoie à une question sociale, sur laquelle il est difficile d'avancer. En pratique, les mondes qui gravitent autour de ce sujet ne se sont pas posés les mêmes questions. En matière de sociologie de l'éducation ainsi, les disciples de Pierre Bourdieu et de Raymond Boudon s'affrontent depuis 30 ou 40 ans sur la question de l'inégalité des chances. La question de la petite enfance ne s'est pas posée à cette époque : elle émerge aujourd'hui et la Convention d'Objectifs et de Gestion tente d'y apporter des réponses.

Notre première volonté est d'éviter la fermeture de 1 400 places d'accueil par an. Au-delà de l'engagement de mise en place de 60 000 nouvelles places « en dur », il convient de rappeler qu'existe un socle de base. En revanche, les subventions octroyées varient en fonction d'un certain nombre de critères. Par exemple, elles seront plus importantes au sein des territoires sous-équipés ou fonctionnant en intercommunalités ou au sein des communes « pauvres ».

En France, seules 5 000 des 36 000 communes recensées sont dotées d'un équipement petite enfance. Quelles en sont les raisons ? Si cette situation peut parfois découler d'un manque de volonté, elle peut également être la conséquence d'un manque de moyens. La question du financement des collectivités territoriales est, à cette aune, centrale : c'est la raison pour laquelle les territoires les plus démunis bénéficient de plus d'aides que les autres. Ce choix n'est pas neutre.

Les aides à l'investissement sont capitales, tout comme le fait qu'elles soient pluriannuelles. Néanmoins, la véritable question est celle du fonctionnement. La Convention d'Objectifs et de Gestion a pour objectif de veiller à ce que 75 % des places supplémentaires

créées le soient sur des territoires prioritaires. Ces derniers sont identifiés à l'aide de trois critères :

- une situation avérée de sous-équipements ;
- le revenu des populations ;
- leur richesse propre.

La Convention d'Objectifs et de Gestion introduit des objectifs forts. Lorsque des difficultés patentes sont identifiées, les aides apportées au fonctionnement sont majorées.

Par ailleurs, 18 départements « préfigurateurs » ont mis en place un schéma départemental de service aux familles. Placé sous l'égide du Préfet, il associe tous les partenaires concernés (CAF, Conseils Généraux et acteurs locaux). Il se focalise sur la petite enfance et la parentalité, qui ne sont que deux facettes d'une même question. Le fait de les avoir placées sous l'égide d'un même pilote permettra de réaliser des progrès. Ainsi, une crèche contribue-t-elle au soutien parental ? Les EAJE portent un regard extérieur sur les familles, qu'ils peuvent aider à gérer un certain nombre de sujets. Enfin, les schémas départementaux susmentionnés présentent également l'intérêt de fixer des priorités. Ils ne sont pas opposables et sont le fruit d'une construction partenariale.

### Réduire les disparités territoriales et les inégalités sociales en matière d'accueil du jeune enfant

D'aucuns considèrent que les inégalités sont uniquement territoriales. La situation n'est pas aussi simple que cela. Bruno Lachesnaie devrait probablement évoquer les spécificités des territoires ruraux isolés.

Pendant très longtemps, la question de la réduction des inégalités sociales n'a pas été totalement assumée dans l'accueil de la petite enfance. Suite à son élection en 2002, Jacques Chirac avait promis la mise en place d'une démarche de simplification, laquelle s'était traduite par la prestation d'accueil du jeune enfant. Cinq années plus tard, Nicolas Sarkozy et Ségolène Royal s'affrontaient sur la mise en place d'un droit opposable ou d'un service public de la petite enfance.

Aujourd'hui, l'augmentation de l'offre d'accueil est considérée comme nécessaire et comme un moyen de tendre vers le « libre-choix ». A cet effet, il convient de rendre les modes d'accueil individuel accessibles.

Pour rebondir sur des débats de la matinée, le versement du CMG s'assortit d'un certain nombre de conditions. Sur ce plan, le législateur a introduit un plafond relatif au recours aux micro-crèches (12 euros, avant de passer à 11, puis à 10 euros).

Le gouvernement actuel travaille à la création d'une quatrième tranche pour le CMG : de cette manière, les familles les plus aisées ne seraient pas remboursées de la même manière que les autres.

A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, une expérimentation sera lancée, concernant le versement du CMG « en tiers-payant ». Aujourd'hui, certaines familles ne peuvent pas avancer de la trésorerie pour engager une assistante maternelle. En parallèle, des assistantes maternelles sont au chômage. En versant le CMG aux assistantes maternelles, les familles n'auront plus d'avance à faire. Cela permettra également à certaines assistantes maternelles de retrouver un emploi.

### L'harmonisation des règles d'application de la PSU

La PSU repose sur plusieurs fondements. Il y a dix ou vingt ans, les modes de vie des familles étaient plus homogènes qu'aujourd'hui. Les rythmes de travail et les situations familiales ont changé. A cette aune, la PSU a été mise en place. Elle repose sur trois mécanismes fondamentaux :

- **l'application d'un barème proportionnel aux ressources des familles**

Il y a dix ans, le barème précité était contesté. Il ne l'est plus du tout aujourd'hui. La tarification mise en place a supprimé les freins liés aux coûts des modes d'accueil.

- **la prise en charge du différentiel**

L'objectif est que les gestionnaires de crèche perçoivent toujours la même somme. Il s'agit d'un véritable levier allant dans le sens de l'égalité. Quel est l'objectif des gestionnaires ? Ils souhaitent avant tout réduire leur reste à charge : aussi étaient-ils parfois tentés de retenir les familles les plus riches. Cette posture a été neutralisée.

La participation moyenne des familles a augmenté moins vite que leurs revenus. Il n'en demeure pas moins que notre connaissance du public des crèches demeure lacunaire : aussi le dispositif FILOU a-t-il été déployé au sein de cinq départements, avec l'objectif de mieux connaître les familles et de voir s'il était possible de faire en sorte que 10 % des familles accueillies en crèche soient en situation de précarité.

- **l'instauration d'une facturation à l'heure**

Force est de constater qu'est apparu, après dix années, un quiproquo. Ainsi, nous savions qu'un certain nombre de questions se posaient : elles n'étaient toutefois pas quantifiées. Désormais, nous savons qu'un établissement sur deux ne fournissait pas les couches et que 30 % des établissements ne fournissaient pas les repas.

En pratique, ces situations ne sont pas la résultante d'une mauvaise volonté. Elles sont le signe d'un niveau de financement insuffisant. En conséquence, il a été décidé de faire varier le montant versé au titre de la PSU, en fonction du niveau de service. Ce dernier est aujourd'hui apprécié en fonction de trois éléments, à savoir :

- la fourniture des couches ;
- la fourniture des repas ;
- l'écart entre « la présence réelle » et ce qui est facturé aux familles.

Sur ce plan, de la visibilité à un horizon de cinq ans a été apportée. Il aurait pu être décidé d'opter pour un dispositif coercitif. Le choix a finalement été fait de mettre en œuvre un dispositif incitant les gestionnaires à proposer un niveau de service maximum. Pour cela, il est apparu pertinent de jouer sur le niveau de rémunération des actes.

Pour information, la PSU couvre aujourd'hui 33 % du prix de revient d'un EAG. Le CEJ, pour sa part, couvre 12 % de ce dernier. Bien évidemment, la situation varie selon le territoire considéré. Ainsi, elle est totalement différente à Paris que sur les plateaux de l'Aubrac. Cela étant, le taux de prise en charge s'établit à 45 %. Dans un certain nombre de cas de plus, le niveau de financement peut être revu à la hausse.

Au-delà des chiffres, l'objectif est de garantir un socle de base, s'assortissant d'un certain nombre d'exigences, liées par exemple à l'application du barème et à la prise en compte des besoins des familles. Le Fonds de Rééquilibrage territorial ou le Fonds Public et Territoires permettent d'apporter des moyens complémentaires.

Encore une fois, il s'agit de déployer un socle intangible, puis d'adapter les aides aux situations rencontrées. En effet, ces dernières sont extrêmement hétérogènes. La nouvelle Convention d'Objectifs et de Gestion constitue un tournant, puisqu'elle pose la question de l'égalité d'accès aux équipements, à l'aune de considérations géographiques ou économiques. Elle introduit également une conception des modalités de soutien à apporter aux projets.

### **Echanges avec la salle**

#### **Une intervenante**

Le schéma exposé a été mis en place pour réduire les disparités territoriales. Néanmoins, *quid* des perspectives ? Le territoire que je représente, à savoir le sud-est toulousain, est attractif et dynamique et voit des populations arriver et des entreprises s'implanter. Il n'est pas jugé prioritaire. Pourtant, il va devoir composer avec un certain nombre de difficultés.

### **Laurent ORTALDA**

La réponse se trouve dans votre question. Un territoire qui n'est pas jugé prioritaire n'aura pas droit à rien. C'est toute la différence qui existe entre notre vision des choses, qui promeut l'incitation, et une vision planificatrice, qui conduirait à des exclusions.

Toutes les CAF disposent d'une dotation, y compris celles qui sont implantées sur des territoires au-delà du seuil dit des 54 %. Votre territoire a des besoins : il est simplement jugé moins prioritaire que d'autres.

L'un des objectifs est que 75 % des nouvelles places créées le soient au sein de territoires prioritaires : en conséquence, 25 % des nouvelles places mises en place adresseront des zones ne l'étant pas.

Pour rappel, les villes nouvelles avaient pour objectif de permettre à leurs habitants de vivre à proximité de leur lieu de travail. Force est de constater que les choses se sont passées différents. Enfin, les salariés des CAF sont en capacité d'établir des projections, concernant les évolutions démographiques.

### **Une intervenante**

Je suis responsable d'un service dédié à la petite enfance, au sein de la communauté de communes du pays d'Apt Luberon, dans le Vaucluse.

S'agissant de l'information des familles premièrement, il est envisagé de densifier les RAM (Relais d'Assistantes Maternelles). La communauté au sein de laquelle je travaille n'a pas fait ce choix : elle a créé un guichet unique, qui est un lieu d'information et de saisie des préinscriptions. Il me semble délicat que la CAF incite les gestionnaires à orienter leurs services à la population « vers les RAM ». Il me semble difficile de ne faire reposer la diffusion d'informations que sur ces derniers.

Deuxièmement, la CNAF est une tête de pont, qui chapeaute une centaine de CAF locales, qui font toutes une lecture différente des textes réglementaires. Dans le Vaucluse, le forfait à l'heure n'est appliqué que depuis deux ans. Comment la CNAF pourrait-elle promouvoir une lecture des textes plus uniforme ? Cela me paraîtrait aller dans le bon sens, en matière d'utilisation des fonds publics et de promotion de l'égalité.

S'agissant des fonds d'investissement troisièmement, la CAF du Vaucluse se focalise sur les territoires affichant des taux de couverture en retrait par rapport à la moyenne nationale. Pourtant, les gestionnaires se rendent parfois compte qu'ils ne sont pas ceux qui ont le plus de besoins.

Au sein des petites communes rurales, des initiatives locales peuvent voir le jour et prendre par exemple la forme de la création d'un établissement d'accueil collectif. *In fine*, les gestionnaires réalisent qu'il n'est parfois pas viable, puisque ne répondant pas aux besoins des familles. En pratique, ce n'est parfois pas là où il y a le plus de manques qu'il y a le plus de besoins.

### **Laurent ORTALDA**

Certaines de vos positions m'apparaissent quelque peu contradictoires. Je m'étonne que les textes ne soient pas appliqués de la même manière dans tous les départements.

*Cette intervention suscite des réactions amusées.*

### **Laurent ORTALDA**

Plus sérieusement premièrement, si les textes étaient simples à appliquer, tous les acteurs en feraient la même lecture. Malheureusement, ce n'est pas le cas. Pour que les CAF les appliquent de la manière la plus homogène possible, la CNAF a décidé de créer un support unique dédié à la circulaire et téléchargeable. Elle travaille également à la résorption des écarts pointés, avec les contrôleurs des caisses et les conseillers techniques. Concernant la forfaitisation, la circulaire de 2004 était extrêmement claire. Pourtant, elle n'a pas systématiquement été appliquée. C'est la raison pour laquelle il a été décidé de moduler le niveau des financements en fonction du niveau de service délivré.

Deuxièmement, les conseillers techniques ont pour rôle d'apporter un conseil et d'exposer le champ des possibles. Ils doivent veiller à ce que les places créées soient utilisées, en travaillant avec les porteurs de projet. Les mécanismes de financement, même s'ils sont plus simples que par le passé, demeurent complexes.

Troisièmement, la diffusion de l'information aux familles doit-elle reposer sur les seuls RAM ? La CNAF est-elle légitime à avoir, sur ce plan, ses propres orientations ? A mon sens, la réponse à cette question est positive, au même titre que les conseils municipaux ont le pouvoir de fixer leurs propres orientations.

Concernant la petite enfance, il est possible de regretter que le cadre soit moins normé qu'il peut l'être en matière d'enseignement par exemple. Cela nous confère néanmoins une réelle capacité d'initiative. Vous avez d'ailleurs décidé de lancer un guichet unique, ce que j'estime positif. A travers mon-enfant.fr, nous essayons d'expérimenter un dispositif similaire, qui recouvre l'accueil collectif et l'accueil individuel.

Vous avez indiqué que les espaces concentrant le plus de manques n'étaient pas nécessairement ceux qui avaient le plus de besoins. S'il est simple d'identifier l'offre, il est beaucoup plus difficile d'identifier la demande. J'ai déjà été confronté au cas d'une famille qui, bien que n'ayant qu'un enfant, avait déposé dix demandes différentes auprès de dix crèches. Enfin, les RAM peuvent être un support d'information : ils n'en sont pas le seul vecteur.

### **Une intervenante**

Concernant la PSU, la principale difficulté vient de l'écart entre le « facturé » et le « réel ».

### **Laurent ORTALDA**

En la matière, je vous invite à lire le rapport de la Cour des Comptes. Aujourd'hui, les familles ne disposent que de faibles marges budgétaires. En parallèle, les fonds publics se raréfient. Le secteur de la petite enfance a la chance, dans ce contexte, de bénéficier d'une progression budgétaire annuelle de 10 %. Il n'en demeure pas moins indispensable de réaliser des efforts de gestion.

Il y a dix ans, la problématique liée à la gestion était peu abordée. Elle est désormais centrale. Il est indispensable de trouver un équilibre entre la bonne gestion et les missions des EAGE. Avant 2000, la fonction éducative de ces derniers était « évanescence ». Depuis lors, elle s'est renforcée.

### **Catherine RIVIERE**

Sont à noter la création de 100 000 solutions d'accueil supplémentaires, la non-utilisation de l'intégralité du FNAS, l'augmentation très importante du taux de construction et la baisse des dotations versées par l'Etat aux collectivités, qui sont de plus en plus frileuses aujourd'hui, tant en investissement qu'en fonctionnement.

Quid de la position de l'Etat et de la CNAV face à ces contradictions ? Comment aider les collectivités à pérenniser les dispositifs existants et les inciter à agir, en ces temps de crise ?

### **Laurent ORTALDA**

Premièrement, le FNAS obéit à un certain nombre de règles. Je reconnais qu'il n'est pas entièrement consommé. Au cours des deux ou trois exercices précédents néanmoins, les reliquats associés étaient faibles. Cette année cela étant, son taux d'utilisation a été relativement faible, pour deux raisons. La première renvoie à la signature, en juin, de la Convention d'Objectifs et de Gestion : entre juin et décembre, il a fallu mettre en place le plan d'investissements, la réforme de la PSU et le fonds d'équilibrage territorial. En trois ou quatre mois, nos administrateurs ont pris de grandes décisions, destinées à vous donner les moyens d'agir. La seconde renvoie à l'organisation d'élections municipales en mars 2014 : elles ont emporté, dans les rangs des maires de France, un profond renouvellement. En 2013 et sur une large partie de l'année 2014, il nous était impossible de décider de créer des places. D'ailleurs, ce déficit de création a été à l'origine d'une large partie de la sous-utilisation du FNAS.

Deuxièmement, les coûts de la construction ont augmenté. Il nous faut analyser plus précisément ce phénomène. Troisièmement, je ne me prononcerai pas sur les marges financières dont l'Etat entend se doter : je ne sais pas ce qui est prévu pour les collectivités territoriales dans le projet de Loi de Finances. En revanche, les financements apportés aux gestionnaires crèches notamment par le Fonds de Rééquilibrage Territorial progressent avec une subvention supplémentaire de l'ordre de 10 points de pourcentage. En moyenne ainsi, les Caf financent 55 % des coûts des crèches.

Enfin, les nouveaux maires doivent s'approprier les différents sujets. Ainsi, la création de places d'accueil ne relève pas d'une obligation, mais d'une volonté politique.

### **Catherine RIVIERE**

A mon sens, la PSU est une fausse bonne idée. Certes, il est légitime de vouloir faire payer aux familles le juste prix. Néanmoins, les populations les plus fragiles ne fréquentent les établissements d'accueil que de manière très aléatoire : en deçà d'un certain nombre d'enfants accueillis et à défaut d'une fréquentation horaire régulée, certaines structures ne pourront pas fonctionner.

Bien évidemment, il convient d'accueillir tous les publics. Pour bien gérer les équipements et atteindre un taux de facturation de 70 %, il convient d'accueillir un minimum de familles très bien insérées socialement et économiquement.

### **Laurent ORTALDA**

Premièrement, certains pays ont fait le choix d'une segmentation de leurs offres d'accueil, avec des crèches pour les plus pauvres, des assistantes maternelles pour les classes moyennes et des dispositifs de garde à domicile pour les plus riches. La France n'a pas fait ce choix : elle souhaite notamment que toutes les catégories de population soient représentées dans les crèches. Sur ce plan, le rapport de la Cour des Comptes plaide pour la mise en œuvre d'un déplafonnement : j'y suis défavorable, car une disposition de cette nature exclurait les enfants des familles les plus aisées des crèches.

Deuxièmement, la pauvreté est, en France, hétérogène. Ainsi, un fonctionnaire de catégorie C, qui est en début de carrière, qui a deux enfants et qui est salarié d'une administration centrale ou d'une collectivité territoriale se trouve en-dessous du seuil de pauvreté. Plus globalement, des salariés, socialement insérés, peuvent être en situation de pauvreté.

Pour résumer votre position, vous considérez qu'il est indispensable que votre crèche s'appuie sur un noyau dur, se composant de familles réservant de larges créneaux, avant de

travailler à l'accueil de familles moins riches ou ayant moins de besoins. C'est ce que nous souhaitons également.

Effectivement, la mise en œuvre concrète de cette démarche représente beaucoup de travail. Cependant, elle forme, d'une certaine manière, notre ciment social. Une nouvelle fois, nous avons réellement une responsabilité sociale. A Grenoble ou à Lille par exemple, les dispositifs « Parlez bambins » ou « Jeux d'enfants » ont été mis en œuvre, car l'apprentissage du langage doit intervenir au plus tôt.

### **Catherine RIVIERE**

Certes. Néanmoins, les gestionnaires sont soumis à des contraintes financières. Jusqu'où pourront-ils assumer les dispositions exposées ?

### **Laurent ORTALDA**

Les efforts financiers consentis sont réels. Je m'étonne que la question de l'égalité des chances ait mis autant de temps à se poser, au sein du secteur de la petite enfance.

### **Bénédicte JACQUEY-VAZQUEZ, membre de l'Inspection générale des affaires sociales**

Personne ne conteste l'engagement de la branche Famille en faveur de la création de places d'accueil supplémentaires. Néanmoins, le mode de fonctionnement de la PSU pénalise, de fait, les gestionnaires de crèche qui font le choix d'être proactifs, dans l'accueil d'enfants issus de ménages à faibles revenus. En effet, ces derniers fréquentent les structures d'une manière spécifique et aléatoire. Aussi dégradent-ils le taux de fréquentation de ces dernières et, par extension, leurs recettes. Comment assurer une mission de cohésion sociale, sans placer les organisations en difficulté économique ?

Par ailleurs, l'UNIOPS propose que les places occupées par des enfants issus de familles sous le seuil de pauvreté soient retirées du calcul du taux de fréquentation des structures concernées. Cela permettrait à ces dernières de percevoir l'intégralité des financements au titre de la PSU. Les sommes perçues qui ne correspondraient pas à la présence effective d'enfants pourraient être utilisées pour accompagner les parents et développer les compétences. Quelle est, sur ce plan, votre position ?

### **Laurent ORTALDA**

Pour rappel, l'UNIOPS avait bâti la proposition évoquée sur la base de l'ancien modèle de la PSU. Nombre d'établissements situés dans des quartiers difficiles ont été financés, dans le cadre de la dynamique Espoir Banlieue : ils n'affichaient pas nécessairement un moins bon taux d'occupation que les autres.

Certes, il est possible de modifier les modalités de calcul des taux d'occupation. Ce serait toutefois très difficile à réaliser, alors que la complexité des dispositifs disponibles est déjà un élément de reproche. Il me semblerait préférable, pour atteindre les mêmes objectifs, de déployer un mécanisme de financement supplémentaire assis sur le nombre d'enfants.

Si je ne remets pas en cause la pertinence de la proposition de l'UNIOPS, celle-ci aurait été difficile à déployer. En effet, le parc d'accueil est géré à 75 % par des collectivités territoriales ou des CCAS. Le solde l'est par des entreprises ou de très petites associations, aux capacités techniques plus réduites.

Enfin, nous nous sommes engagés à tester une démarche de simplification des prestations de service, et notamment du mécanisme à double-détente « prestation de service unique / CEJ ». La prise en compte des enfants de ménages en situation de pauvreté fera partie des éléments étudiés.

### **Cécile BOIVIN**

## Les rencontres territoriales de la solidarité

Angers – 2 et 3 octobre 2014

Je vous remercie pour vos questions, vos interrogations et vos commentaires. Il convient de trouver un subtil équilibre entre financements, choix politiques, incitations et qualité des prestations. Cela nous amène au sujet de la prochaine table-ronde, dédiée aux questions de gouvernance.

## **Table ronde – Territorialisation de la petite enfance : quel partage des compétences, quelle gouvernance, quelle offre de services ?**

**Laurent SOCHARD**

Cette table ronde va nous permettre d'avancer encore un peu plus dans la complexité et dans la compréhension de l'articulation entre les intentions et la réalité. Elle sera l'occasion de nous demander quelles sont les complémentarités dans le pilotage des compétences entre les différents niveaux de collectivités et quelles sont les stratégies territoriales à adopter pour une offre lisible et de qualité pour les familles. Nous nous interrogerons également sur la place des schémas départementaux dans la coordination de l'offre, en lien avec l'offre des communes. Les familles ayant besoin d'une offre territoriale cohérente, diversifiée, lisible, ces besoins doivent constituer la pierre angulaire dans la construction de cette offre.

Les autres questions abordées au cours de cette table ronde concerneront le pouvoir d'initiative des territoires autour d'une offre petite enfance concertée, la place des familles dans l'élaboration de cette offre, le rôle des départements dans l'observation des besoins et enfin la façon dont se traduit une offre locale à partir d'une politique de petite enfance et comment l'ensemble peut se coordonner sur le terrain.

Je vais maintenant laisser les intervenants se présenter et développer ces différentes problématiques.

**Alain FERETTI, administrateur en charge de la petite enfance à l'Union nationale des associations familiales**

L'UNAF joue un rôle de proposition auprès des pouvoirs publics. Elle exerce également une mission de représentation officielle des familles tout en assurant la gestion de services utiles aux familles. L'UNAF intervient donc surtout sous l'angle des familles et de l'enfant.

Il est souvent de coutume de citer les pays scandinaves en exemple mais pour être allé dernièrement à Copenhague, les personnes qui m'accompagnaient ont été quelque peu choquées de la façon dont les enfants étaient pris en charge. En effet, ces enfants évoluaient dans un appartement classique, avec des prises électriques à portée de main, des escaliers non protégés etc. Pourtant les accidents y sont beaucoup moins nombreux qu'en France, où la question de l'accueil de l'enfant est souvent regardée sous l'angle sanitaire beaucoup plus que sous l'angle éducatif ou social.

En second lieu, si l'essor économique s'accompagne d'un besoin accru de concilier vie familiale et vie professionnelle et donc de la nécessité d'une prise en charge de l'enfant, de la même façon les dégâts économiques et sociaux dans les territoires et dans les familles impliquent également un besoin crucial de prendre en charge les familles et l'enfant. Que ce soit en termes d'égalité des chances, d'égalité devant le langage ou devant l'accès à la richesse culturelle ou sociale, ce sont tous ces éléments qui entrent en ligne de compte.

Il existe un certain nombre de freins au développement du secteur de la petite enfance. Tout d'abord, il s'agit probablement d'un des secteurs les plus « saucissonnés » qui soient. Le second frein est qu'il n'y a pas de compétence dévolue à un chef de file ou à une collectivité et ce, malgré un certain nombre de tentatives par le passé. C'est ainsi qu'en 1994, Simone Veil, qui avait été la première à créer les fonds d'investissement pour la petite enfance, avait souhaité une généralisation des schémas locaux d'accueil de la petite enfance. L'idée était

intéressante mais le problème est que la mise en place de ces schémas par les communes est restée facultative.

On constate, en outre, un déséquilibre parfois assez important entre les différents modes d'accueil et les différents territoires. Les familles aspirent avant tout à une bonne qualité de l'accueil. La crèche est assez fréquemment le mode d'accueil qui vient le premier à l'esprit des parents. Si le « libre choix » est prôné, force est de constater que ce choix s'opère le plus souvent par défaut.

La situation française se caractérise par une hausse des naissances depuis l'an 2000. Aux yeux de l'UNAF, l'enfant est aussi un investissement pour l'avenir, c'est-à-dire que les 820 000 naissances qui ont lieu chaque année « rapportent » en réalité à la France 14 milliards d'euros de richesse. On peut dire, d'une certaine façon, que « l'investissement » sur l'enfance est « tout bénéfique » pour la société. Il convient de conserver ces éléments à l'esprit pour répondre à ceux qui considèrent qu'une place d'accueil représente un coût important : c'est plutôt l'absence de cette place d'accueil qui risque de coûter très cher, notamment aux familles. Le manque de places d'accueil constitue le premier obstacle à l'emploi des femmes, à égalité avec les coûts de transport.

Malgré cette progression des naissances et malgré les efforts consentis par les pouvoirs publics, le paradoxe est que l'argent prévu pour la petite enfance n'est aujourd'hui pas totalement dépensé. Cette situation est d'autant plus dommageable que l'absence de solutions d'accueil représente un obstacle à l'emploi pour les familles. Le besoin est estimé à 400 000 places supplémentaires par le Haut Conseil à la Famille. La réduction du congé parental d'éducation ne va d'ailleurs pas arranger les choses de ce point de vue puisque de nombreuses femmes vont se retrouver avec un enfant à charge et sans solution pour aller travailler.

De nombreux efforts ont été consentis depuis les années 80 où la région Ile-de-France concentrait à elle seule plus de la moitié des places d'accueil collectif de France. Un rééquilibrage territorial a donc eu lieu, même s'il reste encore beaucoup de progrès à accomplir. Sur la période de 2006 à 2011, près de 53 000 places ont certes été créées en EAJE mais parallèlement, ce sont 58 000 places de maternelles qui ont été fermées

La CNAF et les Caisses d'allocation familiale disposent, quant à elles, de moyens qui ne sont pas dépensés en totalité. Certains facteurs ont déjà été abordés au cours de ce colloque comme la frilosité des collectivités ou le manque de volonté politique. Le constat sur ces 30 dernières années est notamment que ce sont toujours les mêmes départements qui réagissent favorablement lorsque les pouvoirs publics mettent en œuvre des outils permettant de fédérer les acteurs locaux. Sur les commissions d'accueil de la petite enfance par exemple, si 30 % des départements interviennent d'une façon dynamique, 30 % se trouvent plutôt entre les deux et 30 % ne se préoccupent pas du tout de ces structures.

Il est vrai que la baisse des moyens alloués par l'Etat contribue aussi à cette frilosité. Les dotations de l'Etat vers les collectivités ont ainsi régressé l'an dernier de -6 % et la loi de finances pour 2014 prévoit une baisse du même ordre. Contrairement à l'Etat, les collectivités territoriales ont l'obligation d'équilibrer leurs comptes. Or, elles représentent 70 % de l'investissement public.

Les périodes électorales sont généralement peu propices au dynamisme des dépenses. Les CAF interviennent comme le premier financeur. Lorsque les pouvoirs publics discutent avec les partenaires sur les moyens pour la politique familiale et pour l'action sociale des caisses d'allocation familiale, ce sont toutes les collectivités qui retiennent leur souffle. On assiste également à un mouvement de perte de confiance des collectivités vers les CAF. Il n'en

demeure pas moins que ces dernières constituent un acteur essentiel puisque leur soutien représente entre 50 % et 70 % d'un prix qui est lui-même plafonné. Une évolution supplémentaire interviendra avec la PSU pour ceux qui font l'effort de privilégier le libre choix et l'accès pour tous, qui restent des éléments fondateurs pour les familles et pour les enfants.

Le service devrait être à peu près le même partout dans le territoire et au même prix. Il existe pourtant des différences et des décrochages, par exemple sur l'application des normes. J'aime d'ailleurs à citer cette phrase du Maire de Strasbourg « *La loi s'applique à Strasbourg et elle s'interprète dans le reste de la France* » ! Pour ma part, je trouve plutôt intéressant que les Conseils d'administration des Caisses gardent certaines marges de manœuvre. La norme ne peut pas s'appliquer exactement de la même manière au plateau d'Albion ou à Sceaux, à Paris ou à Marseille. Les besoins, la mission sociale et éducative du lieu d'accueil ne peuvent pas être les mêmes. Si le territoire se trouve dans un pôle économique porteur, le besoin portera avant tout sur la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. S'il se trouve, au contraire, dans une zone rurale ou dans un quartier d'habitat social, ce sont forcément les problématiques sociales et de proximité qui vont primer. La mission pédagogique n'est, dès lors, pas tout à fait la même.

Il convient de tenir compte de cet état de fait lorsque les normes nationales sont mises en place. Par exemple, le taux de fréquentation est forcément différent en milieu rural ou dans une grande métropole où les familles font des pieds et des mains pour obtenir une place. La moralisation des microcrèches PAJE est, du reste, venue répondre à une situation où des familles en étaient rendues à payer 14 euros l'heure de garde pour pouvoir travailler pour 9 euros de l'heure...

On assiste également à un phénomène d'hyper-technocratisation. A l'heure où les pouvoirs publics invoquent un « choc de simplification », les circulaires pour la mise en place d'une halte-garderie sont passées de deux pages en 1996 à 170 pages aujourd'hui. Il est extrêmement compliqué pour une assemblée délibérante de pouvoir prendre une décision dans ces conditions, sans savoir à quelle hauteur l'équipement sera financé et sans savoir quelle sera la future fréquentation. Auparavant le contrat crèche était beaucoup plus simple puisqu'il suffisait d'un taux de remplissage de 50 % pour savoir exactement quels étaient les financements associés.

Il en va des structures d'accueil comme des services d'Urgences : vous ne pouvez pas payer à l'acte, car vous ne savez pas à quelle heure l'enfant va arriver. Le problème est que la règle de l'accès pour tous conduit à des modes de fonctionnement « de confort ». Tout cela est évidemment compliqué à gérer mais il ne faudrait pas revenir à la situation des années 80, où la sélection s'opérait par le revenu.

Outre ces obstacles technocratiques, nous devons également composer avec des normes dont la portée n'est évidemment pas la même selon le territoire donné. Je parle là notamment des normes en termes de personnels. Par exemple, depuis l'an 2000 pour les plus petites structures une éducatrice peut accéder à une fonction de Direction... à la condition d'avoir trois ans d'expérience dans ladite fonction ! Il faut alors que le médecin de PMI accepte d'accorder une dérogation pour que la personne puisse exercer. Je pourrais également vous citer ce cas d'un médecin de PMI du Vaucluse qui estimait qu'il fallait prévoir une seconde puéricultrice pour pallier une absence éventuelle de la première.

Il y a donc là toute une série d'obstacles au développement et à l'innovation, lesquels obstacles conduisent également à augmenter les coûts. L'interprétation des normes par les CAF est souvent préférable à celle des médecins de PMI, qui s'inscrivent beaucoup plus dans une vision sécuritaire que dans une optique d'innovation.

L'UNAF préconise donc la mise en place de schémas locaux de service aux familles, quitte à fusionner parentalité et petite enfance. Elle prône également l'intervention du Préfet, de façon à pouvoir mettre tous les acteurs autour de la table, y compris dans les 30 % de départements où la commission d'accueil de la petite enfance n'est même pas mise en place. Il s'agit donc de rassembler l'ensemble des partenaires sociaux, comme devraient normalement les faire ces commissions d'accueil de la petite enfance. Le problème est que le Président du Conseil Général n'a que la compétence de l'aide sociale à l'enfance mais non pas celle de l'accueil de la petite enfance. Il n'a pas, par exemple, d'autorité sur les maires

L'échelon départemental est celui le plus adapté pour des partenariats généraux mais comme la décision, elle, est microlocale, il faut aussi être capable de réunir tous les acteurs locaux autour de la table et faire en sorte de trouver des alliances et des croisements de logiques d'acteurs. Par exemple, si une entreprise souhaite s'installer sur un territoire mais ne peut trouver la main-d'œuvre féminine qu'elle recherche faute de places d'accueil, c'est l'ensemble du schéma qui va être mis en péril. Il faut donc que les acteurs économiques locaux contribuent eux aussi aux discussions. De la même façon, l'existence de services pour l'enfance joue un rôle crucial dans l'attractivité d'un territoire rural en voie de désertification.

Deux acteurs interviennent ici d'une façon essentielle au plan départemental, à savoir d'une part le Préfet pour mobiliser les différents intervenants et, d'autre part, les collectivités ou intercommunalités pour engager les actions.

### **Bruno LACHESNAIE, directeur du développement social à la mutualité Sociale Agricole (MSA)**

La Mutualité Sociale Agricole « protège » aujourd'hui 3,5 millions de personnes. Elle présente la particularité de couvrir tous les secteurs de la protection sociale (famille, enfance, retraite, maladie, santé sécurité au travail, etc), ce qui la conduit à appréhender les problématiques dans leur transversalité en regardant les différents âges de la vie. Nous versons les prestations familiales au même titre que les CAF, même si les volumes sont bien évidemment inférieurs. Nous versons la PAJE pour environ 22 000 places d'assistantes maternelles et la PSU pour environ 13 000 places. Nous sommes également cosignataires de 2 000 contrats enfance/jeunesse, principalement dans des territoires très ruraux. Nous menons une démarche d'accompagnement des acteurs locaux pour les aider à mettre en place les réponses les plus adaptées en matière de petite enfance. Cet accompagnement s'est accéléré depuis que nous pouvons nous appuyer sur l'outil offert par les microcrèches. La MSA exerce également, selon les termes de la loi de 2006 portant sur l'avenir de l'agriculture, une compétence générale d'amélioration de l'état sanitaire et social dans les territoires ruraux.

Le monde rural, une partie tout du moins, vit aujourd'hui un regain démographique qui n'avait pas du tout été anticipé il y a trente ans, où la vision était plutôt celle d'un abandon des cantons les plus ruraux. Je suis moi-même issu d'un territoire dans le sud de la Manche qui était initialement enclavé mais qui a pu attirer toute une série de petites entreprises avec la mise en œuvre de l'autoroute Rennes-Caen. Ceci montre qu'au-delà des grandes perspectives macroéconomiques, l'avenir des territoires reste encore grandement à la main des acteurs locaux.

Les soldes migratoires positifs ne concernent pas que le littoral avec l'arrivée de jeunes retraités. Ils sont aussi le fait de migrations dans les zones périurbaines voire au-delà. Beaucoup des emplois de ces territoires proviennent de transferts sociaux, avec en outre

des emplois manufacturiers ou de tourisme. L'ensemble conduit ces territoires à être toujours plus attractifs, les familles étant de plus en plus conduites à privilégier une certaine qualité de vie, quitte à perdre un peu de pouvoir d'achat vis-à-vis de ce que pourrait leur apporter un emploi en secteur urbain.

Selon une enquête du réseau Famille rurales, si la première des attentes des familles qui s'installent dans les territoires ruraux concerne la couverture téléphonique et internet, le deuxième *item* cité est celui de l'offre d'accueil de jeunes enfants, très loin devant les services de santé et les services culturels.

Cette forte attente vis-à-vis de l'accueil individuel ou collectif des jeunes enfants porte non seulement sur une solution d'accueil mais aussi sur la mise à disposition de lieux de rencontres et de lieux de vie sociale pour de jeunes parents. En d'autres termes, la fonction d'accueil et la fonction éducative se trouvent aussi associées à une dimension de lien social.

Même si un rattrapage s'est opéré ces dernières années, les territoires ruraux se caractérisent globalement par une situation déficitaire en termes de taux de couverture sur l'accueil des jeunes enfants. Ce taux est notamment très déficitaire et inférieur à 40 % sur environ un quart des départements ruraux.

La structure de l'accueil est encore plus déséquilibrée pour ce qui concerne la capacité de choix puisque l'accueil individuel est encore plus prédominant qu'en milieu urbain. Il existe, en outre, d'importantes disparités à l'intérieur d'un même département.

Le premier enjeu de l'accueil du jeune enfant reste celui de l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle. Cette dimension est relativement importante en milieu rural, avec la présence d'activités agricoles, permanentes ou saisonnières, qui nécessitent de réunir un certain nombre de conditions. La principale de ces conditions a évidemment trait au logement mais la seconde concerne les services aux familles et en particulier l'accueil des jeunes enfants.

Il s'agit donc de trouver des solutions permettant une certaine souplesse dans les outils juridiques et opérationnels qui sont proposés. Un assez bon exemple en est donné sur le bassin d'Arcachon, où la démarche a consisté à partir des structures existantes en les adaptant pour offrir des solutions suffisamment souples pour les personnels saisonniers.

La deuxième problématique est celle du lien social, avec dans les territoires ruraux tout un enjeu de mixité des publics et des populations, non seulement en termes de ressources et de capital social mais aussi sur le plan identitaire. On retrouve là les difficultés persistantes pour établir du lien social entre les populations « de souche » et les nouveaux habitants, qui arrivent avec leurs propres attentes et un mode de vie perçu comme proche du milieu urbain. Il s'agit là d'une dimension importante, notamment pour certaines familles qui arrivent dans une situation de fragilité et qui ont « choisi » d'aller en milieu rural, non pas par choix d'un mode de vie « rural », mais principalement parce que l'immobilier y est moins cher. Pour ces familles, l'arrivée en milieu rural s'accompagne souvent d'un allongement conséquent de la durée de déplacement pour aller au travail.

C'est la raison pour laquelle je plaide pour une démarche raisonnée et construite d'ingénierie partenariale. Cette démarche doit s'attacher à travailler avant tout sur les besoins, tant au plan qualitatif que quantitatif. Un rapport mené par l'IGAS en 2009 préconisait notamment, parmi ses dix propositions majeures, la mise en place d'une ingénierie de façon à accompagner les collectivités sur les territoires ruraux pour leurs études de faisabilité et leurs montages financiers. Il s'agirait, par exemple, de mettre en place des équipes mobiles

d'ingénierie en mutualisant les ressources des différents partenaires, le tout sur la base de contrats permettant de bien déterminer les engagements réciproques.

Le deuxième axe de travail consisterait à promouvoir les démarches de développement social local autour de l'idée « d'autoréhabilitation ». Le développement social local constitue une manière d'impliquer et d'accompagner toutes les familles vers les projets sociaux autour des équipements.

Le travail social distingue traditionnellement trois formes de solidarité :

- la solidarité dite « dissymétrique », c'est-à-dire celle attachée à l'assistance. Cette solidarité est évidemment essentielle mais peut finir par enfermer les personnes aidées ;
- la solidarité « réciproque » entre pairs, qui prend la forme des groupes de parents ou des groupes de soutien mutuel ;
- la solidarité « multilatérale », où les différents acteurs conjuguent leurs apports respectifs et contribuent précisément à cette notion de développement social local.

Cette démarche de développement social local peut réellement s'appliquer à l'élaboration d'une démarche de projet participatif (modèle de « l'animateur »), associée à une nécessaire dimension d'ingénierie (modèle de l'« expert »). C'est l'articulation entre ces deux dimensions qui permet une adaptation et une proximité des uns et des autres vis-à-vis des équipements et des solutions qui sont mis en place.

Cette démarche d'ingénierie et de développement social local s'accompagne pour les territoires ruraux d'un enjeu très important de saisir les opportunités offertes par les deux fonds territoriaux qui vont être mis en place. Le fonds de rééquilibrage, qui revêt un caractère avant tout quantitatif, peut apporter un effet de levier pour un certain nombre de territoires. Le fonds « publics et territoires », plus qualitatif celui-là, peut apporter des compléments tout à fait importants sur des thématiques comme la promotion de la santé ou l'appui aux compétences parentales.

### **Echanges avec la salle**

#### **Gilles LEBLANC, Directeur Enfance Santé Familles, Conseil Général de l'Ardèche**

Il ne se passe pas une semaine sans que nous soyons interpellés sur une demande de dérogation, que ce soit par l'infirmière coordinatrice départementale ou par un médecin de PMI en direct. Par conséquent, je crois que la rigidité apparente de l'administration au titre de la PMI vient aussi d'un énorme empilement de règles et de textes. Or à chaque fois qu'il est convenu de contrevenir à un texte réglementaire, la question qui se pose est celle de la responsabilité respective du Président du Conseil Général et des structures qui sont concernées par ces dérogations.

#### **Alain FERETTI**

Vous avez raison de souligner le caractère extrêmement bloquant pour le pays de cette augmentation des normes. Je maintiens toutefois que cette rigidité est aussi due en grande partie aux médecins de PMI. A cet égard, je peux vous assurer que les exemples que j'ai cités sont absolument véridiques.

#### **Cécile TORTEVOIS, Communauté de communes du Bassin Ludois**

Je suis coordinatrice pour la petite enfance dans le sud de la Sarthe, c'est-à-dire dans un milieu très rural. Notre CEJ avec la CAF et la MSA se termine en fin d'année 2014 mais lorsque j'évoque son renouvellement avec la conseillère MSA, celle-ci m'indique que les

engagements du prochain contrat ne porteront que sur l'année 2015. Comment expliquer cette position ?

### **Bruno LACHESNAIE**

Nous ne pouvons effectivement pas engager nos crédits au-delà de notre convention d'objectifs et de gestion. Or, il se trouve que notre actuelle COG s'achève en 2015. Les caisses ont donc pour consigne de s'engager au titre de 2015 tout en indiquant que l'engagement pour les années suivantes sera conditionné par signature de la prochaine COG. Il s'agit là d'une simple précaution.

### **De la salle (Vaucluse)**

La question de la gouvernance revêt une dimension primordiale. Je rejoins l'idée selon laquelle la commission d'accueil du jeune enfant constitue la structure adaptée, le Préfet pouvant effectivement assurer la coordination entre les acteurs dans le cadre de la mise en œuvre d'un schéma de développement. Il est vrai que dans le modèle actuel, le discours et les prises de position ne sont pas toujours cohérents entre d'un côté le Conseil Général et de l'autre côté les partenaires financiers. Les prises de position des médecins de PMI départementaux ont aussi des impacts sur les établissements et les structures, avec parfois des choix qui ne correspondent pas totalement à ceux des partenaires financiers. Il conviendrait également de se pencher sur la question des MAM, là encore sur la base d'une coordination entre partenaires financiers et Conseil Général.

### **Alain FERETTI**

Dans les années 80 avant la décentralisation, la PMI était encore « nationalisée » puisque c'est l'Etat qui chapeautait le dispositif. En même temps qu'il confiait les médecins de PMI aux départements, l'Etat a demandé à ces médecins de se situer dans l'innovation et de contribuer au développement des initiatives pour l'accueil des jeunes enfants. A l'époque, les associations étaient le premier promoteur de modes d'accueil en France, notamment dans les petits villages. Dans les années 90, la loi de promotion et de protection de la mère et de l'enfant a énoncé que la signature du médecin de PMI en cas d'autorisation d'ouverture l'engageait civilement et pénalement. Cette disposition est évidemment intervenue comme un énorme frein à l'innovation dans notre pays

Le Vaucluse présente la particularité de compter 35 % d'enfants pauvres, d'où la nécessité d'une mobilisation autour de l'accueil de la petite enfance. La situation de certains milieux est tellement dégradée que l'enfant n'a aucune chance ni de grandir dans de bonnes conditions, ni d'apprendre dans de bonnes conditions, ni de trouver du travail une fois devenu adulte. Le Conseil Général se préoccupe pourtant de ces questions puisque le Département finance les investissements aux côtés des CAF et de la MSA.

### **Bruno LACHESNAIE**

On a pour habitude de critiquer l'ampleur et le nombre des normes en France mais je crois cette progression répond à une évolution en profondeur de notre société. Nous sommes tous aujourd'hui en train de critiquer les normes mais dans d'autres domaines, nous serions peut-être tous très prompts à ester en justice pour peu que telle ou telle norme n'ait pas été respectée. Cette évolution culturelle à l'anglo-saxonne me semble constituer un facteur incontournable et irréversible.

La solution passe probablement par des initiatives un peu innovantes, à l'image des microcrèches pour lesquelles le seuil de la norme a pu être abaissé puisque ces structures peuvent fonctionner sans directrice. En l'occurrence, la norme a été remplacée par le contrat sur la base d'un projet. On a considéré qu'un simple référent technique pouvait faire fonction de direction à partir du moment où l'ensemble s'appuie sur un contrat ou sur une convention.

*A contrario*, les maisons d'assistantes maternelles ne correspondent pas tant à un abaissement de la norme qu'à une logique de dérégulation puisque l'on donne à des personnes qui ne sont liées que par des contrats de gré à gré la possibilité de se regrouper en collectif. Le résultat est un pseudo-établissement avec une juxtaposition de contrats de gré à gré.

Il existe donc une vraie différence entre les deux démarches. Le Législateur avait notamment assorti la création des MAM d'une obligation de conventionnement entre les assistantes maternelles et les caisses mais le Sénat, à l'époque, avait trouvé ces dispositions trop contraignantes. Le résultat est qu'une MAM peut aujourd'hui se créer sur la seule initiative de quatre personnes privées.

### **Poursuite de la table ronde**

#### **Gilles LEBLANC, directeur enfance famille, Conseil Général de l'Ardèche**

Je vais vous présenter ici l'une des multiples manières de développer une politique spécifique en matière de petite enfance à l'échelle d'un territoire départemental, à savoir en l'occurrence l'Ardèche. Mon intervention a pour simple ambition de témoigner de l'expérience ardéchoise, qui s'est construite et articulée autour de la mise en œuvre de la CDAJE.

La vitalité de la CDAJE ardéchoise est avant tout le fait d'une ambition et d'une volonté politique communes. Elle revient, en premier lieu, à l'engagement politique des partenaires locaux et notamment, pour le Département de l'Ardèche, à l'engagement d'une conseillère générale très active dans le champ de la petite enfance.

La politique de petite enfance du département de l'Ardèche s'est construite sur un fort partenariat au service d'un projet de territoire. En 2009, en complément des missions légales, le Conseil Général, la CAF et la MSA Drôme-Loire ont choisi de s'engager dans une politique partenariale volontariste en direction de la petite enfance. Soucieux de la qualité de vie des familles ardéchoises, les trois partenaires institutionnels ont cosigné un contrat enfance départemental sur la période 2009-2012. Au-delà de l'engagement financier et des moyens techniques mis à disposition par ce projet, la démarche a permis de développer une offre de service globale pour tous les enfants, quelle que soit la problématique rencontrée sur leur territoire de vie.

Au travers de leur action et avec un souci de proximité, les partenaires institutionnels ont apporté les réponses aux besoins de terrain et ont contribué à la professionnalisation des acteurs pour développer une offre de service public en faveur des jeunes générations et de leurs parents.

La clé de voûte de cet édifice est, bien évidemment, la qualité du partenariat. Ce dernier se construit dans une confiance réciproque, avec des ambitions et des moyens partagés. Il représente une force et permet d'envisager sereinement l'avenir pour l'Ardèche.

Une concertation de fond sur l'ensemble des enjeux du territoire et une complémentarité de ces actions sont toujours à maintenir car rien n'est jamais acquis et tout peut retomber au gré des élections.

Cette démarche s'articule sur une complémentarité dans le pilotage de la politique départementale en faveur de l'accueil du jeune enfant. Le Département, la CAF et la MSA ont renouvelé leurs engagements contractuels jusqu'en 2016, avec des orientations nouvelles et avec à la clé la naissance d'un contrat enfance départemental.

## Les rencontres territoriales de la solidarité

Angers – 2 et 3 octobre 2014

Pilotée par les trois institutions, cette politique s'appuie énormément sur la CDAJE, qui intervient comme une instance de concertation réunissant tous les acteurs de la petite enfance. Les dispositifs contractuels reposent sur des moyens financiers mais également sur une équipe et des procédures conjointes, une vision partagée, un projet de territoire pour l'Ardèche. Cette politique est fondée sur une dynamique à consolider afin de faire émerger le pôle enfance départemental dont les bases sont aujourd'hui posées.

L'engagement conjoint repose sur sept axes qui font l'objet d'objectifs de financement communs et d'objectifs de réalisation au travers de divers conventionnements.

Le premier de ces axes a trait au renforcement du rôle de la commission départementale d'accueil du jeune enfant.

La consolidation de l'action départementale en faveur des actions de soutien à la fonction parentale passe par une coordination départementale mais également par la constitution de réseaux locaux qui couvrent le département de l'Ardèche. Cet axe est encore renforcé avec la Convention d'objectifs et de moyens signée entre l'Etat et la CNAF pour la période 2013-2017, avec en outre la mise en place prochaine de la future commission départementale de service aux familles. La crainte initiale était que cette mise en place interfère sur le dispositif mais le Préfet nous a rapidement rassurés sur ce point en nous invitant à poursuivre dans nos démarches.

Le troisième axe concerne la coordination du réseau des assistantes maternelles tandis que le quatrième porte sur le développement de la communication. Il s'agit de rendre plus lisibles les travaux de la CDAJE, notamment par de multiples sous-commissions auprès des partenaires et des familles qui permettent de décliner les axes forts de la CDAJE dans des interventions quotidiennes sur le territoire. Ces réunions sont l'occasion de partager les expériences, de valoriser les initiatives locales et d'en faire émerger de nouvelles.

L'axe suivant a trait à l'accompagnement du réseau des établissements d'accueil de jeunes enfants. Par conventionnement, ce suivi est effectué par l'ACEPP. Le principe est d'assurer un maillage du territoire par des réseaux intercrèches sources de projets et d'initiatives.

Le sixième axe porte, quant à lui, sur l'accompagnement du réseau des Accueils de loisir sans hébergement (ALSH). Cet accompagnement a été confié à l'association Familles Rurales, qui organise le maillage des ALSH et qui permet à des dernières d'avoir connaissance des travaux des différentes sous-commissions.

Le septième axe a consisté dans le développement d'un pôle ressources/handicap au niveau du département. Il s'agit d'une émanation du travail de concertation sur l'accueil des enfants en situation de handicap dans les modes d'accueil traditionnels de la petite enfance. Ce pôle est porté par l'association APAJH au travers d'une convention pluriannuelle. Le principe est d'essayer d'œuvrer dans une politique d'inclusion d'enfants porteurs de handicap dans les dispositifs de droit commun, avec ici toutes les difficultés autour du financement et de la pérennité des structures.

Le département de l'Ardèche est un territoire à forte dominante rurale dont les trois agglomérations principales ne dépassent pas chacune les 12 000 habitants. Il se caractérise par un maillage territorial avec beaucoup de collectivités locales et des intercommunalités commencent seulement à se structurer. Le portage des politiques s'opère donc essentiellement pas le Conseil Général, d'où d'ailleurs l'importance de maintenir cet échelon dans les territoires les plus ruraux.

## Les rencontres territoriales de la solidarité

Angers – 2 et 3 octobre 2014

Le renouvellement des schémas sociaux départementaux pour le volet santé/famille (PMI) s'est appuyé essentiellement sur les actions du contrat enfance départemental afin de mettre en cohérence les actions propres du Conseil Général et la politique départementale partagée conduite conjointement avec la CAF et la MSA. Le schéma enfance santé familles du Département est venu réaffirmer l'engagement de la collectivité ardéchoise dans une politique de transversalité, de décloisonnement des pratiques et des services et de mise en œuvre des moyens en direction des usagers. Les schémas sociaux ont également été l'occasion de réaffirmer la volonté du Département de s'engager dans une meilleure couverture du territoire dans le champ de la petite enfance et de pouvoir mettre en œuvre, avec les partenaires, tous les moyens nécessaires à cette politique.

Cette politique de petite enfance s'appuie aussi en partie sur une convention-cadre de partenariat. Celle-ci vise à promouvoir une politique d'action sociale familiale départementale ambitieuse et partagée autour d'une volonté politique commune et la conjugaison des moyens de chacun des partenaires au profit de l'ensemble des Ardéchois. Elle vise à mutualiser la connaissance et à informer les familles de leur situation pour réfléchir aux solutions qui pourraient être apportées au regard de l'évolution des populations sur le département de l'Ardèche. La convention-cadre inclut le champ de la petite enfance mais embrasse également d'autres domaines de l'action sociale. Elle a pour objectif de mieux aider les familles, de mieux concilier vie professionnelle, vie familiale et vie sociale, de soutenir la fonction parentale, de faciliter les relations parents/enfants et de renforcer la coordination des acteurs sur le territoire.

Cette politique est également couplée avec une convention territoriale globale pour accompagner les collectivités locales dans la définition d'une politique de développement social global. L'ambition de cette convention-cadre est aussi de faciliter l'intégration sociale des familles dans leur environnement et de contribuer à la cohésion sur les territoires, de contribuer à la structuration d'une politique jeunesse concertée et d'améliorer le parcours d'insertion des personnes et des familles en situation de précarité.

Cette politique sur la petite enfance doit évidemment s'appuyer sur un partenariat fort entre les institutions et le secteur associatif. Le partenariat institutionnel en constitue la pierre angulaire et le moteur. L'entente entre les institutions résulte d'une construction de longue haleine. Les liens sont fragiles et s'entretiennent dans le temps. Ils peuvent être altérés à la faveur de changements aussi bien du côté des politiques que des techniciens. Le département de l'Ardèche étant très petit, les enjeux politiques sont portés par un petit nombre de personnes. Ceci a pour avantage de pouvoir s'appuyer sur des circuits de décisions qui sont plus courts et plus dynamiques qu'ailleurs. La contrepartie est que tout peut très vite s'écrouler en cas de changement de personne.

Dans ce schéma, les associations comme l'ACEPP, Familles Rurales ou l'APAJH apportent leur expertise et leurs actions de proximité. Les partenariats avec ces structures se consolident dans le temps.

L'une des actions développées dans le cadre des sous-commissions concerne la mise en place, à partir de 2011, d'une charte qualité destinée aux EAJE et aux accueils de loisir. Le fait pour les établissements de s'engager dans cette charte leur ouvre une intervention financière croisée de la CAF, de la MSA et du Conseil Général sur leurs dépenses de fonctionnement. L'établissement s'engage à maintenir un certain niveau de qualité *via* des formations ou *via* des appels à projets. Des fonds dédiés sont notamment prévus pour des projets innovants ou des projets passerelles entre les ALSH et les écoles, les ALHS et les crèches etc. La seule obligation est que ces projets s'inscrivent dans un partenariat entre deux institutions ou deux établissements d'accueil du jeune enfant, permettant un travail en commun. Nous finançons ainsi une quarantaine de projets tous les ans.

La charte fait l'objet d'un portage par les partenaires et les réseaux auprès des structures de la petite enfance. Ces dernières mènent un accompagnement de terrain.

Au travers de tout ce maillage territorial, la CDAJE a pour objectif de pouvoir recueillir et de permettre la remontée des besoins, des diagnostics, des forces et des faiblesses par les réseaux, qui sont en contact avec les structures et avec les EAJE pour adapter ensuite au mieux les politiques départementales ou localement.

Il s'agit donc d'une démarche de co-construction dans les réponses à apporter sur un territoire donné. L'objectif de ces conventions avec les associations n'est pas d'instrumentaliser ces dernières mais bien de construire un partenariat réciproque dans la durée. Les CPOM font l'objet d'évaluations annuelles ainsi que de réadaptations en termes de moyens. Ils donnent également une forme de légitimité aux associations pour agir sur certains champs définis avec elles de manière plus large.

L'évaluation du premier contrat enfance départemental a mis en évidence que l'action du Département et des partenaires favorise le maintien de l'attractivité des territoires. Avec le renouvellement très important des élus locaux suite aux élections municipales, l'un des rôles de la CDAJE est de pouvoir informer les nouveaux maires et leur apporter de l'expertise. Certains élus sont arrivés aux commandes sans rien connaître du champ de la petite enfance. Dans des zones aussi rurales, l'expertise du Conseil Général est évidemment très recherchée.

Cette politique a permis une augmentation significative entre 2009 et 2012 du nombre d'établissements d'accueil du jeune enfant, lesquels sont passés de 45 à 59 unités en quatre ans. Le nombre d'assistantes maternelles a, lui aussi, progressé et permet la couverture par une RAM sur quasiment l'ensemble du territoire départemental. La création de quelques MAM est également venue diversifier l'offre d'accueil. Sur les cinq MAM que compte notre territoire, trois fonctionnent très bien mais pour les deux autres, l'une a dû faire l'objet d'un retrait d'agrément dans l'urgence car les personnes en étaient venues à se bagarrer en présence des enfants. Il est vrai qu'il s'agit là de structures assez dérégulées, très fragiles et qui gagneraient à être mieux structurées. Nous n'avons toutefois pas beaucoup de leviers pour les accompagner dans cette voie, si ce n'est les inciter à rejoindre et à s'engager sur notre charte qualité.

Le bilan de la politique petite enfance du Département de l'Ardèche a permis de valoriser l'accueil de l'enfant en situation de handicap en tant que priorité départementale. Cette priorisation s'est notamment matérialisée par le pôle ressources, qui a mis en place un numéro vert et un appui technique à tous les agents associatifs, publics ou privés sur l'accompagnement de l'intégration d'un enfant handicapé dans un dispositif de droit commun. Ce numéro est aujourd'hui beaucoup utilisé, que ce soit par les réseaux professionnels mais aussi directement par les familles.

D'autres chantiers restent encore à ouvrir, notamment autour de la question des horaires atypiques. Une expérience a déjà été menée sur notre territoire, au travers d'une crèche associative qui proposait des horaires atypiques, avec des achats de berceaux par un hôpital et par une entreprise locale. Ce fonctionnement conduit toutefois à des pics d'activité en milieu de journée mais avec une très faible fréquentation très tôt le matin et très tard le soir. L'ouverture le samedi matin n'a quelquefois concerné que deux voire un seul enfants tandis qu'il fallait prévoir la présence de quatre professionnels sur l'amplitude horaire de toute la journée. La structure s'est donc rapidement trouvée en difficultés au plan financier. Ce projet continue cependant de tourner moyennant quelques adaptations et une prise en compte de la spécificité de la structure par la CAF et par la MSA. Ce qui est sûr, c'est que l'idée répond

à un réel besoin puisque l'hôpital ayant acheté les berceaux a pu, de ce fait, attirer des médecins spécialistes qui ne seraient jamais venus sinon.

### **Myriam de WELLE, directrice du service petite enfance, ville de Saint-Cloud**

La ville de Saint-Cloud avoisine les 30 000 habitants. L'offre en direction de la petite enfance concerne principalement de l'accueil collectif, avec des crèches privées (dont une crèche bilingue franco-anglaise et une autre crèche bilingue franco-allemande), des crèches associatives, des microcrèches et même une crèche familiale. Nous comptons, en revanche, très peu d'assistantes maternelles puisque ces dernières doivent être au nombre de 50 à 60. Deux relais d'assistantes maternelles ont été mis en place.

La ville a également créé un relais assistantes parentales qui encadre de tous les aspects liés à l'accueil à domicile. Ce relais assistantes parentales a d'ailleurs obtenu la charte qualité du Département des Hauts-de-Seine. La ville a mis en place une allocation pour les parents qui emploient une assistante parentale à leur domicile. Pour l'instant le fonctionnement s'organise par demi-journées et sur la base de deux relais par enfant dans le cadre du soutien à la parentalité. L'offre rencontre un réel succès et des réflexions sont en cours pour adopter un fonctionnement à partir d'une demi-heure.

Toutes ces actions en direction de la petite enfance se doivent évidemment d'être pilotées. Mon rôle est de coordonner l'ensemble des acteurs afin de trouver la meilleure cohérence pour les familles. Nous avons mis en place un service « administratif » d'information aux familles que nous appelons communément le « guichet unique ». Ce service est chargé d'apporter de l'information sur toutes les actions existantes. Il sert également de passerelle avec les structures scolaires et périscolaires puisque ce sont les mêmes personnes qui délivrent l'information, ce qui permet une continuité pour la famille et pour l'enfant depuis son bas âge jusqu'à ses 18 ans.

Cette « mise en musique » des offres liées à la petite enfance s'attache à veiller à l'éducation, à la socialisation et à la santé de l'enfant, ce qui nous amène à travailler dans une optique de complémentarité entre les différents partenaires. Cette pluridisciplinarité constitue évidemment une richesse, à condition que tout le monde joue bien la même partition.

Le « chef d'orchestre » doit avoir plusieurs préoccupations, à savoir aussi bien éducatives que financières et de coordination. Il s'agit d'apporter la meilleure lisibilité pour les professionnels, le but étant de piloter ce que les élus ont pensé, de leur côté, en termes de projet pour la petite enfance.

En termes d'adaptation entre l'offre et la demande, la ville de Saint-Cloud couvre déjà 70 % des besoins potentiels. Le taux d'activité des femmes avoisine toutefois les 90 %. Très peu de jeunes mères choisissent le congé parental. Les lieux d'accueil sont donc très remplis. Ces jeunes mères ont aussi besoin de rencontrer d'autres mamans qui connaissent les mêmes difficultés qu'elles en termes de parentalité ou en termes de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Nous avons pu proposer jusqu'à présent des plages horaires au-delà de 19 heures mais les difficultés de recrutement de professionnels de la petite enfance nous ont conduits cette année à réduire la plage d'accueil pour terminer à 18 heures 30.

Le chef d'orchestre est également chargé de répertorier les actions existantes et la façon de travailler avec les différents partenaires institutionnels et privés. La ville a notamment mis en place des délégations de service public, en faisant donc entrer des gestionnaires privés dans la gestion des crèches. Cette façon de procéder constitue une richesse pour nous car elle nous permet de rencontrer d'autres professionnels et d'autres types de management. Elle

## Les rencontres territoriales de la solidarité

Angers – 2 et 3 octobre 2014

nécessite cependant pour le coordinateur d'essayer de faire partager des valeurs communes autour de l'enfant et de son éducation. L'échange entre les crèches privées, les crèches associatives et les crèches parentales s'opère au travers de différentes rencontres à caractère pédagogique où sont invités tous les professionnels de la petite enfance. Nous avons également mis en place des manifestations thématiques qui permettent aux familles de se rencontrer.

Le chef d'orchestre doit aussi tenir compte des multiples espaces de socialisation de l'enfant. Nous avons la chance de pouvoir travailler sur notre commune avec le service de protection maternelle et infantile, qui propose notamment un accueil parent/enfant. Il ne s'agit évidemment pas de superposer les démarches mais de donner de la cohérence aux actions qui sont mises en place et de faire en sorte que les acteurs connaissent ce qui se passe dans les autres structures.

Nous pouvons également compter un centre médico-psychopédagogique, qui joue un rôle important en termes de soutien aux familles et de protection de l'enfance. Des rencontres sont organisées deux ou trois fois dans l'année avec cette structure.

Un chef d'orchestre n'est évidemment rien sans ses « musiciens », à savoir en l'occurrence les professionnels de la petite enfance qui évoluent dans les différentes structures d'accueil. L'une de mes missions est de donner du sens à leur travail. Nous réunissons tous ces professionnels une fois par mois, avec en particulier tout un travail autour du projet pédagogique et du projet éducatif. Il s'agit de permettre aux personnes d'adopter une posture professionnelle reconnue et identifiée aussi bien par les familles que par les élus et les gestionnaires. L'implication des élus est importante, tant il est vrai que ce travail de professionnalisation a un coût puisqu'il faut organiser des conférences, faire venir des experts de l'extérieur etc.

La mise en cohérence des actions de solidarité passe aussi par donner du sens auprès des familles. Nous pouvons certes les recevoir mais l'important reste qu'elles aient une bonne visibilité des actions mises en place. Des panneaux de communication sont installés à cet effet dans la ville, avec également la mise à disposition d'un livret. Le journal communal reprend régulièrement des articles sur les actions mises en œuvre en direction des enfants.

Le rôle du directeur de la petite enfance est, en outre, de permettre aux élus d'évaluer leur politique, ce qui nécessite évidemment de prévoir les indicateurs quantitatifs mais aussi qualitatifs. A cet égard, la ville de Saint-Cloud a mis en place un observatoire de la petite enfance. Ces indicateurs concernent notamment le nombre d'enfants de moins de trois ans, le taux d'utilisation des places, le suivi des assistantes maternelles et des assistantes parentales etc.

La ville conduit historiquement une politique familiale forte puisqu'elle offre une allocation aux familles nombreuses à partir du troisième enfant. Cette allocation est versée jusqu'à ce que l'enfant ait atteint l'âge de trois ans. Elle concerne toutes les familles, quel que soit leur revenu. Le montant de cette allocation est de 200 euros par mois et par enfant. Elle ne se cumule pas avec l'allocation d'aide aux familles employant une assistante parentale, laquelle allocation représente 152 euros par mois.

La mission de la direction de la petite enfance est aussi de s'accorder avec les politiques familiales nationales et de travailler avec les différents partenaires comme la CAF pour améliorer l'offre d'accueil.

Mon rôle est également de faire remonter les expertises sur la petite enfance, en travaillant notamment en confiance avec tous les acteurs du domaine pour établir des passerelles et permettre la créativité et l'innovation dans le secteur social.

### **Echanges avec la salle**

#### **Mathieu BARBAUD, coordinateur du PEL Communauté de Communes Charente Arnoult Cœur de Saintonge (Charente-Maritime)**

La communauté de communes pour laquelle je travaille compte près de 150 assistantes maternelles pour 17 000 habitants. Pour une zone rurale comme la nôtre, l'important est que tous les acteurs travaillent bien en cohérence. Afin de rompre l'isolement social et géographique des familles et des individus, nous avons notamment mis en place une crèche centralisée, à laquelle a été associée une halte-garderie itinérante.

#### **Bruno LACHESNAIE**

Il s'agit là effectivement d'un exemple intéressant. Nous pourrions également citer une démarche inverse sur le plateau de Millevaches en Corrèze, avec la création dans un premier temps par le Conseil Général d'un « bébé bus ». Ce dispositif a permis de répondre à un premier niveau de besoin avant d'identifier les territoires ou les acteurs qui souhaitaient aller plus loin, ce qui a permis ensuite la création de microcrèches sur le plateau lui-même. Nous retrouvons également là l'importance de l'ingénierie en tant que démarche permanente de progrès continu.

#### **Alain FERETTI**

Il est toujours intéressant de fusionner parentalité et petite enfance. Ce sont souvent de minuscules petites idées (halte-garderie itinérante, manifestation festive, conférence) qui permettent de mettre les parents en relation et génèrent, du coup, de nouvelles initiatives beaucoup plus importantes.

Le fort développement des assistantes maternelles constitue, selon moi, une très bonne nouvelle. Il implique toutefois de nouveaux enjeux, notamment en termes de formation et de retraite. Cet essor pose également la question de l'inactivité et du gré à gré. Le recrutement d'un salarié est une chose extrêmement compliquée, surtout pour une famille qui a peu de moyens. Le recours aux assistants maternels permet à la collectivité de ne pas être partie prenante puisque le financement émane des familles et de la CAF et l'agrément du conseil général. C'est la raison pour laquelle je trouvais assez intéressante cette initiative d'une crèche familiale couplée avec d'autres ramifications. Ce lieu permet de faire travailler des assistantes maternelles sur un territoire rural où le collectif est compliqué tout en évitant aux familles d'avoir à s'occuper d'établir seules le contrat de travail.

Plus généralement, en zone rurale le mieux est de consolider l'existant plutôt que de multiplier des dispositifs qui risquent rapidement d'entrer en concurrence. Il vaut mieux partir de l'EAJE ou de la crèche déjà en place au lieu de gaspiller des deniers publics qui sont de plus en plus précieux. Ceci implique de mettre tout le monde autour de la table, notamment les parents qui peuvent être force d'action et de propositions.

#### **Hervé LE LOUREC, Coordonnateur enfance jeunesse Communauté de Communes du Val Drouette (Eure-et-Loir)**

Madame DE WELLE nous a indiqué qu'elle comptait sur son territoire des crèches gérées en régie et d'autres en délégation de service public. A quel niveau s'est opérée cette décision de déléguer à des entreprises privées la garde des enfants ? Où en est-on aujourd'hui de cette « légende » selon laquelle les crèches d'entreprise coûteraient moins cher qu'une crèche gérée par une collectivité territoriale.

### **Myriam de WELLE**

Les crèches privées trouvent une marge de bénéfice en profitant des mêmes subventions que les crèches publiques. Elles dégagent également de la marge en fonction du recrutement de leurs équipes. Elles ne vendent pas elles-mêmes des places, c'est-à-dire que la collectivité garde la maîtrise de l'utilisation des places.

### **Hervé LE LOUREC**

Si vous établissez le ratio entre une crèche gérée directement en régie et une crèche gérée par une entreprise, quelle est la différence pour la collectivité ?

### **Myriam de WELLE**

Les crèches gérées en DSP coûtent effectivement plus cher mais l'intérêt du système pour les collectivités est qu'il permet de maintenir la masse salariale sur le long terme.

### **De la salle**

La différence se trouve aussi dans la qualification des personnels. Les collectivités territoriales sont beaucoup plus vigilantes que les structures privées à ce que le personnel justifie des diplômes requis.

### **Myriam de WELLE**

La délégation de service public s'opère sur la base d'une contractualisation. Le contrat peut donc parfaitement prévoir un certain ratio de personnels qualifiés.

### **Gilles LEBLANC**

Les collectivités doivent faire face aujourd'hui à d'énormes contraintes financières. L'air du temps n'est clairement pas à la création de postes. Le développement des politiques spécifiques ne peut plus s'opérer désormais qu'au travers de systèmes de conventionnement ou d'externalisation.

### **De la salle**

Pour le cas de Saint-Cloud, ces DSP donnent-elles lieu à la mise en place de conventions d'objectifs en matière éducative ?

### **Myriam de WELLE**

La contractualisation permet d'intégrer toutes les dimensions et notamment celle propre au projet éducatif ou au projet pédagogique qui a été défini au niveau municipal. Le dispositif prévoit également la mise en œuvre de différents contrôles afin de vérifier comment ces dispositions sont effectivement respectées par ces structures.

### **Alain FERETTI**

Les EAJE en DSP (financés donc via la PSU) sont dans l'obligation d'appliquer le barème des participations familiales ce qui n'est pas le cas des micro-crèches financées via la PAJE. De plus, les CAF veillent à ce que le projet social des EAJE financé via la PSU, notamment ceux en DSP, prévoit un même accès pour tous or aucun regard n'est porté sur le projet des micro-crèches financés via la PAJE.

Lorsqu'elle prend une décision, une collectivité a besoin de savoir combien elle engage de moyens. La DSP permet, de fait, de maîtriser les coûts face à un engagement qui est lui-même issu d'un cahier des charges. Il est vrai que le secteur privé y ajoute la possibilité de vendre des places dans les entreprises, lesquelles y trouvent l'occasion de profiter d'un crédit d'impôt. Il s'agit là d'une ressource dont ne bénéficient pas les collectivités ni les associations.

Beaucoup de collectivités pêchent aussi malheureusement par méconnaissance. Nous avons tous, de ce point de vue, un rôle à jouer pour leur expliquer les règles du jeu. Cette notion sera d'autant plus importante avec la réforme des collectivités et la clause de compétence générale, c'est-à-dire la possibilité pour une collectivité de mener des actions dans d'autres domaines que ceux qui lui sont dévolus par l'Etat. Pour autant, comme la compétence sur la petite enfance n'a été attribuée à aucune collectivité en particulier, chaque échelon a tendance à se recentrer sur sa propre compétence (écoles pour les communes, collèges pour les départements, lycées pour les régions). Cette situation pourrait conduire à des difficultés de financements.

### **Laurent SOCHARD**

L'exemple ardéchois montre bien à quel point une dynamique politique et des méthodes d'animation innovantes permettent de dégager des marges de manœuvre et de dépasser cette vision strictement gestionnaire et financière. Pourriez-vous nous en dire plus sur la façon et sur le temps nécessaire pour mettre en œuvre un tel dispositif ? Au-delà de la volonté politique, qui est à la manœuvre du côté des techniciens ?

### **Gilles LEBLANC**

C'est avant tout le coordonnateur petite enfance qui est chargé de ces missions. C'est aussi lui qui a œuvré au développement des différentes commissions et à la mise en place des conventions. L'origine du dispositif se trouve donc dans la création et dans le cofinancement de ce poste de coordonnateur petite enfance. La deuxième étape a vu la mise en place d'un coordonnateur parentalité, qui fonctionne lui aussi à partir d'un réseau, à partir de conventions avec différentes associations ou encore à partir d'appels à projets.

Cette politique ne coûte finalement pas très cher à la collectivité départementale. Le dispositif intervient notamment dans le cadre de l'animation de la CDAJE et du portage de la politique petite enfance. Pour un Département comme l'Ardèche, le budget de la Direction Enfance Santé Familles représente 28 millions d'euros dont 26 millions d'euros sur l'aide sociale à l'enfance et 2 millions d'euros sur le volet santé/familles. Ce budget intègre donc les actions de PMI, les campagnes de vaccination etc. Quant au contrat enfance et aux actions de parentalité, le budget doit s'établir aux alentours de 700 000 euros, ce qui n'est pas énorme à l'échelle d'un territoire. Le coût est évidemment plus élevé pour les communes ou les communautés de communes qui portent elles-mêmes les projets et les établissements.

Par conséquent, toute la démarche consiste à mettre en place des postes clés, avec un engagement partenarial et un cofinancement, le tout devant évidemment s'appuyer sur une forte impulsion politique.

### **Alain FERETTI**

Cette idée de partenariat et d'écoute est effectivement très importante. L'avantage avec les départements ruraux est que la décision est prise au plus près des besoins. Le conseiller général en milieu rural est beaucoup plus accessible que dans les plus grands départements. Si un département comme celui des Alpes de Haute Provence est aussi bien doté en accueil collectif qu'un territoire comme Paris, c'est d'abord grâce à la proximité entre les parents et les différents acteurs. La notion de conjugaison des volontés est essentielle pour impulser ces politiques.

### **Gilles LEBLANC**

La force des petits départements est qu'ils peuvent s'appuyer sur des circuits courts de décision et des relations politiques directes avec les élus. Cet atout peut aussi constituer une faiblesse dans la mesure où peu de personnes portent le dispositif, c'est-à-dire que le départ d'un individu est susceptible de faire chanceler l'ensemble de la démarche.

### **Cécile BOIVIN**

Nous voyons bien là qu'il n'y a pas *une* seule forme de gouvernance. Pour les départementaux ruraux, il s'agit pour un territoire donné de se mailler aussi largement que possible avec les moyens humains et financiers qui sont les siens. Le modèle est donc plutôt celui d'une coordination partenariale. *A contrario*, dans des territoires plus urbains présentant des moyens plus conséquents, la collectivité va plutôt intervenir en tant que « chef d'orchestre » pour piloter l'ensemble des dispositifs et des offres de service.

## Ouverture de la journée

**Cécile BOIVIN**

Nous accueillons Sylvie Rayna, auteur de nombreux travaux sur la petite enfance, chercheuse et psychologue de l'éducation. Ce matin, elle nous présentera une étude sur les compétences requises dans le champ de la petite enfance. Sylvie Rayna a codirigé un ouvrage récent sur l'égalité filles-garçons dès la petite enfance. Vous êtes nombreux à vous intéresser à cette question dans l'accompagnement des pratiques professionnelles. Elle est également codirigé un autre ouvrage récent « *Petites enfances, migrations et diversités* ».

## Conférence – Transformation et accompagnement du secteur de la petite enfance : quelles compétences professionnelles ?

**Sylvie RAYNA**

**Maître de conférences en sciences de l'éducation, Institut français de l'éducation (Ecole normale supérieure de Lyon) et Université Paris 13**

Je suis très heureuse d'être parmi vous, dans cette ville d'Angers où je me rends pour la première fois. J'aborderai la question des compétences professionnelles dans le champ de la petite enfance, à l'aide d'une étude réalisée à l'échelle européenne, mais auparavant il importe d'évoquer rapidement quelques éléments contextuels.

### **Evolutions familiales et sociétales – Evolutions de la professionnalité**

- Tout d'abord, les mutations familiales qui touchent les publics des modes d'AEJE, tout comme leurs personnels: familles plurielles, discontinuités, nouvelles parentés, etc. La diversité des formes familiales est désormais la norme, les taux de divorce grimpent. Les expériences enfantines s'en trouvent modifiées, les relations parents-professionnels aussi.
- Mais aussi, les évolutions sociétales : mobilités et migrations, sources d'enrichissement mais aussi de discontinuité (pour tous les acteurs) ; pauvreté qui touche particulièrement les familles avec de jeunes enfants (en Seine-Saint-Denis, par exemple, 25 % des enfants accueillis dans les crèches départementales vivent en dessous du seuil de pauvreté) ; dérégulation du travail et allongement du temps du trajet pour se rendre à son lieu de travail (à Paris, parents, grands-parents, baby-sitters se relaient à la sortie des crèches ; les longues journées des tout-petits sont longues hors de chez eux, beaucoup cumulent plusieurs modes de garde) – pas d'aménagement d'horaires pour les parents de jeunes enfants, comme dans certains pays, la parentalité commence pourtant par la possibilité de passer un temps suffisant avec leurs enfants.
- Et d'autres évolutions encore... Citons celle, fulgurante, des nouvelles technologies, avec lesquelles vivent les tout-petits qui les maîtrisent précocement et plus vite de leurs éducateurs : elles entraînent des mutations de la communication, de la pensée.



### Les jeunes enfants et les écrans (photo de S. Rayna)

En raison de ces multiples changements, les compétences professionnelles doivent nécessairement évoluer pour répondre de façon pertinente aux réalités changeantes. Et ce d'autant qu'elles sont un facteur majeur de qualité et d'équité dans l'accueil et l'éducation des jeunes enfants.

### **Quelles compétences pour les métiers de la petite enfance ? Une diversité de conceptions**

Faites d'aptitudes, de connaissances, d'attitudes, de qualités, de savoir faire, ces compétences professionnelles ne se conçoivent pas exactement dans les mêmes termes, d'une culture à l'autre. Prenons « *Birth to three* », le curriculum (les orientations, le programme) des crèches écossaises : y sont énoncées la capacité à répondre (*responsiveness*) et l'attitude chaleureuse (*warmness*), éléments essentiels de la communication précoce parent-enfant (toute la psychologie du nourrisson le montre) à transposer en milieu extrafamilial. Cette capacité de répondre est associée à la capacité de s'ajuster dans un lien significatif avec le tout-petit. Les images prises, ailleurs, dans les crèches et les maternelles de Pistoia (Italie) en témoignent, reflétant leur « culture de l'enfance », faite de proximité interpersonnelle, là où ailleurs une « bonne distance » est préconisée.



A Pistoia (photo d'A.L. Galardini)

Les points de vue varient, sur ce qui est primordial dans les compétences requises pour travailler au mieux auprès de jeunes enfants, selon les pays, où on observe une grande diversité de métiers, de formations, de cultures professionnelles, de pratiques, de

## Les rencontres territoriales de la solidarité

Angers – 2 et 3 octobre 2014

représentations de l'enfant et de l'éducation. Tel est également parfois le cas au sein d'un même pays quand l'offre en matière d'accueil de la petite enfance est diversifiée.

Prenons l'exemple des professionnels nordiques et japonais : leur formation initiale inclut une formation artistique, musicale (on comprend alors la moindre nécessité de faire appel aux artistes et professionnels de la culture). Ainsi, une chorégraphe, P. Aura (cf. son article dans *Le Furet*) intervient à l'université d'Helsinki où sont formés, en trois ans, les pédagogues des structures préscolaires, des mamans sont associées, des bébés, des professionnels pour apprendre par la danse, à donner la parole au corps, à communiquer avec le corps et faire place au mouvement dans la vie quotidienne des jeunes enfants. La situation est différente dans le préscolaire français : une étude française récente de la socialisation des enfants de deux ans, pilotée par P. Garnier, relève en effet l'injonction récurrente, dans la section des grands à la crèche ou de tout-petits en maternelle : « *ne cours pas !* ». J'évoquerai ici le grand pédagogue italien Loris Malaguzzi et son poème célèbre, « Les cent langages de l'enfant » : verbal, corporel, artistique ..., auquel se réfère la pédagogie de Reggio Emilia (cf. le numéro spécial d'*Enfants d'Europe*, 2004) qui se diffuse progressivement dans le monde.



A Helsinki (photo de P. Aura)

Une autre pratique importante, dans les pays nordiques et au Japon, concerne les activités à l'extérieur, auxquelles on consacre beaucoup de temps. Il existe même des structures « sans mur » (*forest centers*) : tout est occasion d'apprentissage, allumer un feu de bois, manipuler une scie, observer des animaux morts, etc., ce qui, culturellement, est peu imaginable en France et surprend beaucoup les visiteurs étrangers, comme ces éducatrices en formation en voyage d'étude au Danemark (cf. son article dans *Le Furet*). Dans ces pays, la prévention des risques passe par l'éducation aux risques, (cf. l'expérience de la crèche Kawawa, dans *Le Furet*). Le rapport à la nature est fondamental : aimer la terre, les animaux, les graines, etc. Dans ces pays, où on trouve la plus faible mortalité infantile au monde, les jeux à l'extérieur et contacts quotidiens prolongés avec la nature préservent les enfants des microbes (qui se multiplient à l'intérieur) et contribuent à prévenir, grâce à l'exercice physique, des problèmes de santé ultérieurs. Une étude franco-japonaise montre des réalités contrastées entre les crèches des deux pays : les bébés français pouvant ne pas sortir de la journée (cf. S. Rayna et M. Hoshi-Watanabe dans « *Jeu et cultures préscolaires* », 2010).



A Oslo (photo de L. Chartrin)

Les formations et les pratiques qui s'ensuivent varient donc significativement selon les cultures professionnelles qui définissent ce qui est bon et bien pour l'enfant, enfant à protéger ou à accompagner.

Lorsque ces cultures professionnelles sont multiples dans un pays, comme en France, avec des professeurs des écoles et des ATSEM (en maternelle), des puéricultrices, EJE, etc. (en crèche), des assistantes maternelles, des auxiliaires parentales, etc., les cloisonnements institutionnels, les corporatismes, les hiérarchies, etc., conduisent à des visions étroites, fragmentées du travail, l'ensemble du système d'accueil et d'éducation laissant voir oppositions et incohérences. Là où il y a davantage d'unité, on observe de cohérence sur l'ensemble du secteur. Relevons, avec A. L. Ulmann, qu'à diplômes et pratiques équivalents, les regards portés sur les auxiliaires de puériculture et sur les titulaires du CAP petite enfance ne sont pas le même. Les secondes sont souvent désignées comme « les non-diplômées », elles n'ont même pas de nom. Et selon que ces personnes travaillent à l'école maternelle, en tant qu'ATSEM, ou à la crèche, les choses changent aussi.

### **Quelques recommandations internationales**

Pour travailler avec les jeunes enfants et leurs parents, dans des situations complexes, diverses et imprévisibles, plusieurs pistes et recommandations ont été proposées par des rapports d'organismes internationaux avec, depuis les années quatre-vingts : le réseau européen des modes de garde, piloté pendant dix ans (1986-1996) par Peter Moss, qui a réuni des chercheurs, praticiens et professionnels, puis les rapports de l'OCDE (« *Petite enfance, grands défis*, 2001, 2006) qui comparent les politiques de la petite enfance de vingt pays, celui de l'UNICEF (2008) ou le rapport Eurydice (2009). Bon nombre de pays s'en inspirent pour améliorer la qualité de leurs systèmes d'accueil et de formation.

Selon le rapport de l'OCDE, les conditions pour développer les compétences professionnelles, dans le but de garantir la qualité et l'équité, varient selon que les systèmes d'AEJE sont divisés ou intégrés. Schématiquement, elles sont moins bonnes dans les systèmes « divisés » avec, d'un côté, ce que l'on appelle en France « petite enfance » et, de l'autre, l'école maternelle. Cette division existe dans d'autres pays, mais cette séparation s'est même aggravée, chez nous, depuis l'intégration de l'école maternelle dans l'école primaire, d'où l'interruption des liaisons qui pouvaient exister, ici ou là, entre des crèches et des maternelles. Dans les systèmes « intégrés », c'est-à-dire lorsque l'ensemble des structures sont sous placées sous la tutelle d'un seul ministère ou lorsqu'il existe une solide

## Les rencontres territoriales de la solidarité

Angers – 2 et 3 octobre 2014

coordination entre la « petite enfance » et l'école maternelle, globalement, sur les vingt pays de l'OCDE examinés, la qualité et l'équité s'avèrent supérieures. En effet, on y observe un taux d'accueil beaucoup plus important chez les tout-petits (ils ont les mêmes droits à l'accueil que les autres). En revanche, dans bien des systèmes « divisés », alors que quasi 100 % des enfants vont à l'école maternelle à trois ans, peu d'enfants sont accueillis en crèche à un an. Le taux atteint les 80 %, au Danemark, ce qui signifie bien qu'un très jeune enfant a les mêmes droits à l'éducation qu'un enfant de plus de trois ans : ce système est donc beaucoup plus équitable. De plus, le fait de mélanger les grands et les petits permet d'être plus respectueux des enfants de trois ans, en les considérant comme des enfants, et non comme des élèves. Les études prouvent qu'un tel système contribue à cultiver le bien-être et le sentiment de sécurité et d'estime de soi, qui concourt ensuite à une meilleure réussite scolaire (entre autres).

Au regard des compétences professionnelles requises pour accueillir et éduquer un jeune enfant, le profil d'un professionnel Danois ou Suédois, fort de sa formation plus « globale », paraît plus pertinent que celui d'un professionnel exerçant dans un système « divisé », c'est-à-dire formé d'un côté à l'instruction (professeurs des écoles, à l'école maternelle) ou de l'autre au soin (auxiliaires de puériculture, assistantes maternelles). Lors d'une étude internationale (réalisée, pour la partie française, avec G. Brougère et N. Guénif) les professeurs des écoles (qui n'ont plus de formation spécifique pour intervenir auprès des tout-petits) disent, face à la vidéo d'un jardin d'enfants de Berlin, qu'il s'agit d'une garderie (parce qu'ils jouent, qu'elle ne voit pas les « apprentissages »...) et que la maternelle n'en est pas une.

L'OCDE distingue aussi les pays qui disposent de curriculums, textes d'orientation officielles, qui permettent aux professionnels de se situer et de développer leurs projets éducatifs dans ce cadre, et ceux qui n'en ont pas et se soumettent parfois à des pressions locales diverses pouvant être très prescriptives, ce qui peut entraîner une très grande hétérogénéité des pratiques et une identité professionnelle moins affirmée. Toutefois si la présence d'un curriculum est recommandée, il ne s'agit pas de n'importe quel curriculum : les curriculums trop formels, trop scolaires sont proscrits. Sont recommandés les curriculums participatifs, construits avec les professionnels, qui affichent des valeurs, et permettent aux professionnels d'être plus hardis dans l'élaboration de leurs projets.

Un autre point important concerne la formation initiale et continue. Le niveau *Bachelor* (licence) est recommandé, avec pour garantir la qualité, un contenu adéquat et des temps de formations communes. Par exemple, un professionnel suédois possède un bac+3, moyennant une année commune avec les enseignants du primaire et « les enseignants du loisir », avant de poursuivre par une année spécifique, dans le loisir, en primaire ou en maternelle. L'OCDE relève, dans de nombreux pays, la faiblesse de la pluridisciplinarité, comme l'insuffisance en termes de sociologie, d'anthropologie, importantes pour travailler avec les parents. Par ailleurs, il convient d'envisager des formations innovantes, comme les formations en alternance ou les voyages d'études, pour mettre en dialogue pratique et théorie et s'ouvrir à d'autres perspectives. Ceci conforte l'importance reconnue des apprentissages informels, ceux qui se construisent dans la vie quotidienne (cf l'ouvrage de G. Brougère et A.L. Ulman, « *Apprendre de la vie quotidienne* »).

## Les rencontres territoriales de la solidarité

Angers – 2 et 3 octobre 2014



A Mulhouse (photo Le Furet)

L'OCDE et nombre d'autres études soulignent l'importance de l'accompagnement des professionnels et de la coordination pédagogique. C'est le cas en Italie : il existe un master (pédagogie et psychologie) pour la formation des coordinateurs pédagogiques (crèches et maternelles) où interviennent universitaires et coordinatrices pédagogiques expérimentées, telles celles de Pistoia. Par cette coordination pédagogique, se construit une culture locale cohérente de la petite enfance sur l'ensemble du secteur (crèches, maternelles et même lieux d'accueil enfants-parents où les accueillantes sont toutes des éducatrices de crèche) et une forte identité professionnelle, que l'on soit éducatrice de crèche (en crèche il n'y a qu'un corps de métier : des éducatrices) ou enseignante de maternelle (spécialistes de la maternelle).

Pour développer les compétences professionnelles, l'Italie et d'autres pays montrent l'exemple, avec une formation continue liée à la recherche. L'OCDE souligne ce lien avec les universités et organismes de recherche. Des résultats extraordinaires sont à mentionner, avec, par exemple, les recherches participatives sur l'évaluation de la qualité (en Ombrie, à Rome, etc., conduites par T. Musatti (du CNRS de Rome), qui ont conduit à l'amélioration de la qualité de l'accueil des jeunes enfants, ou en Angleterre, l'expérimentation des *Early excellence centers*, (centres intégrés de la petite enfance développés dans les zones pauvres pour lutter contre la pauvreté) avec une d'universitaires de Birmingham (T. Bertram et C. Pascal) a permis leur développement sur le territoire au fil des rapports remis à Tony Blair. L'évaluation effectuée à l'entrée en primaire, a montré que les enfants qui les avaient fréquentés obtiennent des résultats supérieurs à ceux des enfants accueillis dans les structures classiques, et que l'aide et le soutien fournis à leurs parents ont été utiles (effets sur l'emploi, baisse de consommation d'antidépresseurs, etc.).

Pour favoriser le développement des compétences professionnelles, il importe également de rompre l'isolement des professionnels et les encourager à participer à des réseaux : local (de crèches, avec d'autres types de structures d'AEJE du quartier), national et international. En Italie, par exemple, le réseau national *Nidifanzia*, créé il y a trente ans, par L. Malaguzzi, des professionnels des crèches et des maternelles se réunissent annuellement et échangent leurs expériences. Se développent, petit à petit, toute une dynamique réflexive, un travail participatif, des innovations à partir des structures communales du nord de l'Italie, qui associent les parents. Ces dernières sont nées après la guerre dans une alliance entre politiques, pédagogues et parents, qui s'est développée dans la *gestione sociale* de ces structures et la production d'une culture de l'enfance dont la construction se poursuit sous

des formes différentes ici ou là. Le contraste est grand avec les structures françaises (et en particulier l'école) où les parents ne sont pas toujours les bienvenus. Ainsi, sur la porte d'écoles maternelles, il peut être écrits des messages tels que: « *Les parents sont priés de ne pas stationner dans la cour de récréation pour des raisons de sécurité* », « *Les parents sont priés d'amener leurs enfants de 8h 20 à 8h 30. A 8h 30, les enfants ne seront plus accueillis dans les classes* », avec pour justificatif, début septembre « *car les apprentissages commencent dès la rentrée* » ! La seule présence de telles affiches, dans la rue... étonne les pédagogues étrangers. Ne peut-on pas se parler à l'intérieur ? Cette manière de s'adresser aux parents et la nature des messages, apparemment évidents pour nous, n'a rien d'une évidence pour eux !

### Conclusions des études sur le professionnalisme dans la petite enfance

Ces questions et recommandations pour le changement se retrouvent dans les études qui se multiplient, dans différents pays, sur le professionnalisme dans la petite enfance (citons celles de M. Urban ou de J. Peteers, ainsi que la comparaison réalisée par P. Oberhuemer). Et il apparaît qu'être un « bon » professionnel dans la petite enfance, c'est avant tout d'être capable de défier l'incertitude, l'inattendu. Ce n'est surtout pas d'appliquer des recettes. Au-delà des routines et des gestes professionnels appris, de la simple reproduction des techniques, l'important c'est de questionner ce qui est évident, d'interroger le sens des pratiques et de co-construire leurs significations. La compétence professionnelle c'est la capacité de donner du sens à ce que l'on fait et de le faire ensemble (cf. « *Au-delà de la qualité dans l'accueil et l'éducation de la petite enfance* » de Dahlberg, Moss et Pence).

Accueillir, c'est accueillir les enfants avec leur singularité, c'est donc accueillir la diversité. À cet égard, il est important de convoquer la pensée d'auteurs comme Derrida, Lévinas et Merleau-Ponty, notamment le « principe d'hospitalité », « l'éthique de la rencontre ». En effet, accueillir l'autre, c'est l'accueillir tel qu'il est. Ces auteurs sont étudiés au cours de la formation des professionnels de la petite enfance dans les pays nordiques et aux Etats-Unis. Étonnamment, en France, la philosophie est totalement absente de la formation de nos professionnels. La connaissance de tels outils conceptuels est pourtant fondamentale majeurs penser sa pratique et pas simplement l'exécuter.

Eduquer, c'est socialiser, mais pourquoi et comment ? L'étude à laquelle j'ai participé sur la socialisation des enfants de deux ans dans les quatre structures (crèche, école maternelle, classe passerelle et jardin de maternelle) montre que les expériences de socialisation des enfants sont très contrastées selon les structures, tout comme les pratiques professionnelles de ces quatre lieux, ce qui interroge fortement la question des compétences professionnelles requises pour travailler auprès des enfants ... qui ont pourtant le même âge ! (résultats publiés dans *Le Furet* n°75, et à paraître dans une revue de la CNAF et un ouvrage chez érès).

Ce qui se dégage des recherches internationales, c'est la centralité de l'éducation (cf. le droit à l'éducation dès la naissance, de la CIDE) - terme qui est loin d'être évident chez nous dans le secteur de la « petite enfance » (comme s'il c'était une chasse gardée de l'éducation nationale). Et celle de la pédagogie (mot qui gêne parfois dans notre secteur de la « petite enfance »), mais il ne s'agit pas de la pédagogie scolaire, verticale, centrée sur l'enseignant et non sur l'enfant, mais de pédagogie « holistique », « pédagogie de l'écoute », « pédagogie de la participation », ainsi nommée ailleurs. Une pédagogie de la petite enfance au sens large qui touche les différentes dimensions du développement des enfants, enracinée dans les traditions du jeu du *kindergarten* ou celles des pédagogies dites actives (comme la tradition Montessori en Italie). En ce sens, nous sommes un peu l'exception française.

Dans les études contemporaines, c'est l'incertitude créatrice, et donc d'ouverture à l'inattendu qui est mis en avant pour s'ajuster aux diverses évolutions et mutations évoquées au début. La force et la qualité d'un professionnel, c'est donc avant tout sa capacité à faire face à l'incertain et à accueillir l'inattendu, comme une opportunité et non comme un problème. D'où l'importance de formations initiales et continues les y préparant, de l'accompagnement pédagogique, de la participation à des réseaux et à la recherche ... pour renouveler en permanence les acquis et pouvoir expérimenter en toute sécurité. Il s'ensuit un développement constant de compétences, de transformation des pratiques, bref de créativité. Signalons l'importance du réseau européen DECET, concernant l'accueil de la diversité et la formation à cet accueil.

### **Regards sur la recherche CORE (Competence Requirement)**

Le projet CORE répond à une commande européenne sur « les compétences requises pour exercer les métiers de la petite enfance ». Elle a été confiée aux universités de Londres et de Gand. Au-delà de la question d'accessibilité aux structures (selon les objectifs de Barcelone, il s'agissait d'atteindre un taux d'accueil des 0-3 ans de 30 %, ce qui est encore loin d'être le cas dans de nombreux pays, alors que certaines communes italiennes atteignent les 40 %), et donc, d'équité, la Commission européenne s'est récemment intéressée à la qualité et ainsi aux compétences professionnelles. M. Urban, M. Vandebroek et leurs collaboratrices ont ainsi passé en revue plus de 6 000 titres, examiné 17 pays et produit 7 études de cas, dont celles de Gand et de Pistoia, qui sont des villes phares en termes d'accueil de la diversité, pour la première, et de qualité pédagogique, pour la seconde. Des expériences intéressantes ont également été conduites à Lyon, avec les écoles de périculture et d'éducateurs de jeunes enfants.

Cette étude confirme et affine les résultats de travaux précédemment décrits, mais en déplaçant la question des compétences des professionnels du côté des compétences du système : l'activité professionnelle se situe dans les interrelations multiples (dans l'équipe, entre structures, avec les partenaires, avec les politiques, etc.).

Il en ressort qu'un système compétent est un système capable de soutenir le processus de professionnalisation de tous les personnels, sachant que la formation initiale ne suffit pas, loin de là, et que ce travail doit être mené tout au long de la vie. De plus, ce processus ne résulte pas uniquement de la volonté individuelle des personnes, mais également d'un choix situé à un autre niveau qui donne les conditions pour que ce processus advienne. Et qu'il advienne pas seulement pour les personnels situés en haut de la hiérarchie professionnelle mais à tous es niveaux et impérativement aux échelons les plus bas, ceux des personnels « invisibles » qui, comme l'analyse le montre, ne bénéficient pas des mêmes possibilités de formation continue (sous toutes ces formes) : un comble quand ce sont ces personnels qui sont le plus près des enfants !

Cette étude fait état d'un soutien au développement des pratiques compétentes, entendues comme des pratiques responsables, collaboratives, capables de s'ajuster aux réalités changeantes. Tels sont les trois maitres mots de ces compétences à développer. Ceci implique bien entendu la réactualisation permanente des connaissances, l'explicitation et le partage des valeurs, afin de garantir des lieux d'accueil hospitaliers vers une « vie bonne » ici et maintenant, selon les propos du discours qui a valu le prix Adorno à la philosophe Judith Butler (2012).

La comparaison faite des systèmes en vigueur dans les différents pays montre qu'il existe des politiques nationales ou territoriales cohérentes, en lien avec un « système intégré » (déjà souligné plus haut), une gouvernance consultative (la commune de Pistoia fait figure

## Les rencontres territoriales de la solidarité

Angers – 2 et 3 octobre 2014

d'exemple, avec plus de 40 % d'enfants de moins de trois ans accueillis en crèches, 100 % des enfants handicapés accueillis dans le préscolaire et une qualité, moyennant la participation de toutes les parties prenante), des curriculums ouverts (comme celui de Berlin, dont le titre de la version anglaise est « *Bridging diversity* » : tout un programme pour travailler dans un monde multiculturel des la petite enfance), des salaires plus élevés et équitables par rapport aux salaires des enseignants du primaire, l'enfant ayant la même valeur, quel que soit son âge (certains pays s'en rapprochent, d'autres en sont encore très éloignés) et une identité professionnelle affirmée avec l'appui d'associations professionnelles et de syndicats puissants (exemple du pédagogue danois de la petite enfance).

Revenons un instant sur l'intéressant curriculum pour les 0-6 ans de Berlin, qui n'est pas traduit en français, mais en anglais et en italien (« *Integrare la diversita* »). En Allemagne, l'étude PISA, sur les résultats scolaires à l'adolescence, réalisée par l'OCDE en 2000 a produit l'effet d'un électrochoc et les Allemands se sont rendu compte qu'un point faible de leur système, c'était les *Kindergarten* (à temps partiel, accueillant un minorité d'enfants (de) migrants, et ... pas de curriculum). Le gouvernement fédéral a alors enjoint les *Länder* (chaque région allemande a la responsabilité de ce secteur) à créer un curriculum, Berlin et d'autres *Länder* ont répondu à la demande. Depuis, à Berlin, davantage d'enfants de trois mois à six ans sont accueillis dans les *Kitas* (ouvertes toute la journée, accueillant des migrants). La vision pédagogique de la *Bildung* et les fondements traditionnels du jardin d'enfants (participation des parents et jeu) sont conservés, tout en étant revisités à l'aune de la diversité. Le chapitre concernant la collaboration avec les parents est illustrée d'une photos montrant « Une place pour les parents » dans la *Kita*. Une version abrégée de ce curriculum est adressée aux parents, par le ministère fédéral, leur conseillant d'apporter des comptines de leur pays, de ne pas hésiter à échanger avec les éducateurs, etc. De part et d'autre, pour les professionnels et les parents, ce curriculum offre un cadre pour faciliter la communication entre eux.



Curriculum de Berlin : « Une place pour les parents »

Revenons également sur ces professionnels à identité professionnelle affirmée. Le pédagogue scandinave, par exemple, est doté d'un pouvoir fort. En Suède, il n'existe qu'un seul corps de métier, l'« enseignant préscolaire » pour les 1-6 ans) avec son assistant

## Les rencontres territoriales de la solidarité

Angers – 2 et 3 octobre 2014

(niveau secondaire, mais qui a le même travail et peut après quelques années entrer à l'université pour obtenir son diplôme d'enseignant), alors qu'en France, coexiste toute une variété de métiers et, faute de coordination interprofessionnelle, une série de corporatismes. Dans ce cadre, l'union ne peut faire la force. La diversification coûte peut-être moins cher (multiplication des métiers du bas de l'échelle), mais à quel prix pour la qualité !

Au fil de cette étude, les profils professionnels trop formels, liés à des compétences limitées à des compétences sont récusés. En revanche, sont préconisés les profils plus informels, plus ouverts à diverses compétences et, surtout, incluant le travail des parents. J'ai en tête l'exemple d'une école maternelle française, dont la directrice avait fait le choix d'une collaboration avec les parents (B. Touillier, article dans *Le Furet*). Cette collaboration avec les parents passe également par un aménagement soigneux des halls d'entrée, et par l'invitation faite aux parents d'afficher, dans le hall, divers messages (comme dans ce lieu d'accueil enfants- parent italien où les parents qui souhaitent participer suspendent, au fil des propositions de l'accueillantes, leurs meilleurs souvenirs d'enfance, un exemple de démocratie, etc... Autant d'occasion d'échanger !



Fresque réalisée par des parents (photo de B. Touillier)

L'étude confirme le soutien pédagogique consistant et continu, nécessaire pour développer la réflexivité et l'expérimentation. Et elle insiste sur le travail de coordination pédagogique – en Italie, il n'y a pas de directeur de crèche, mais un coordonnateur pédagogique qui soutient le travail entre les différents acteurs. Enfin, l'étude montre l'importance de la pratique de « documentation » de la pratique, de la vie quotidienne des enfants pour communiquer (notamment avec les parents), y réfléchir ensemble et l'améliorer.

Les conditions de travail des professionnels sont donc essentielles pour développer leurs compétences, avec du temps sans les enfants pour travailler avec les parents et sur la « documentation » – à Pistoia, six heures hebdomadaires y sont dédiées mais pas obligatoirement durant les heures « classiques » de travail : les professionnels travaillent ensemble pour organiser les photos prises régulièrement, les propos des enfants entendus, les transposer dans des cahiers individuels, collectifs, consultables tous les jours par les parents, et sur des panneaux muraux, où s'y lisent concrètement les projets pédagogiques.



Documentation (photo d'A.L. Galardini)

Une autre petite évocation de l'inventivité des professionnelles de Pistoia où à l'arrivée à la crèche, les premiers jours, les parents ne sont pas seulement invités à parler, mais aussi à faire (par exemple un mobile pour la section où arrive leur enfant). En effet, quand on fait, on parle et il se dit des choses essentielles, auxquelles on n'aurait pas pensé demander. Les éducatrices notent alors ce qu'aiment les parents, ce qu'ils savent faire, ce qu'ils aimeraient faire... dans « le cahier des compétences parentales ». Et dès les premiers jours, non seulement les parents sont en position de participer à la crèche (en fabriquant quelque chose pour elle), de devenir ainsi membre de cette communauté d'adultes et d'enfants (en le fabriquant ensemble, avec d'autres parents et avec la professionnelle), mais encore c'est toute une image positive d'eux-mêmes qui est renvoyée, celles de parents qui ont des compétences multiples qui seront sollicitées dans les divers projets en cours dans les structures (Pas question d'attendre la fête de fin d'année pour chercher un parent musicien !)

Toutes ces idées peuvent inspirer les professionnels d'autres pays... Je pense par l'exemple d'une assistante maternelle, I. Fabre (cf. son article dans *Le Furet*) qui, pour les dix ans de son association à Antibes, a organisé une grande fête avec tous les parents, ce qui a donné lieu à la réalisation d'une importante documentation.

### **Recommandations pour un système compétent**

En s'appuyant sur l'analyse de M. Vandebroek, un système compétent est un système qui relève de compétences se situant à plusieurs niveaux : compétences individuelles, institutionnelles, interinstitutionnelles et politiques. Ces compétences sont de divers ordres et relèvent de connaissances, de pratiques et de valeurs.

Au niveau individuel, concernant les connaissances, par exemple : le développement holistique de l'enfant ; les diversités et l'inclusion ; la communication ; la participation des enfants et des familles ; etc. Concernant les pratiques : les savoirs faire (comme la pratique holistique de à Pistoia, où lors du déjeuner, les tables ont une nappe et de fleurs, les enseignantes mangent avec les enfants, ce qui en fait un moment convivial ; pas de dissociation entre le corps et l'esprit) ; l'écoute de l'enfant ; le travail en équipe ; l'engagement dans les communautés locales ; etc. Et concernant les valeurs : respect de la diversité ; mise ne débats des pratiques ; responsabilité éthique (comme le cheminement d'un jardin maternel parisien en contexte de diversité (cf. A. Callaud dans *le Furet*), avec divers ateliers avec les parents, l'affichage des annonces, chansons, comptines dans différentes langues, etc.)

Au niveau institutionnel, les connaissances, par exemple : petite enfance et diversité ; organisations apprenantes ; analyse de pratiques ; gestion collaborative... Les pratiques, par exemple : cadre pédagogique commun, temps payé sans enfants, documentation, évaluation participative, politique de formation, gestion du personnel en terme de diversité, etc. Et les valeurs, pare exemple : démocratie et respect pour la diversité, développement personnel et professionnel, cohésion sociale, ...

Au niveau interinstitutionnel, la connaissance des acteurs locaux, régionaux, nationaux et internationaux, des relations entre travail éducatif et social, culturel, des autres pratiques et disciplines, etc. Pour les pratiques, par exemple : promouvoir le travail en réseau, aller vers des familles et communautés difficiles à joindre, structurer la mise en lien des différents secteurs, etc. Concernant les valeurs : valoriser démocratie et diversité, l'inclusion sociale, culturelle et éducative, l'intégration accueil, soin et éducation, etc. L'exemple de Pistoia revient, avec la présence de l'enfant qui apparaît partout grâce à l'investissement de chacun. Les enfants se trouvent au centre du système, où une multitude de petits détails (cf. un célèbre Toscan, Léonard de Vinci : « *Les détails font la perfection, et la perfection n'est pas un détail.* »)

Au niveau politique, les connaissances, par exemple, de la situation des familles et leurs contextes sociaux, culturels, des droits de l'enfant, des stratégies de lutte contre la pauvreté, etc. Les pratiques : organiser un système de financement performant, établir un curriculum transparent, participatif et démocratique, faciliter un système de formation durable et la collaboration sectorielle et intersectorielle. Et les valeurs, celles de l'éducation comme bien public, le respect de la diversité et la démocratie, le droit de l'enfant à la participation active.

### **La participation des enfants ?**

Pour favoriser la participation des enfants, prenons l'exemple d'une bibliothèque à Pistoia, « La fabrique des émotions », accolée à une école maternelle : elle a été construite avec par l'architecte à partir des souhaits et des plans des enfants (reproduire dans ce quartier périphérique, la place du Dôme du quartier historique de la ville). Oui l'étude réalisée par l'OMEP-Suède : les enfants livrent leur point de vue sur la qualité de leur jardin et des jeux extérieurs (cf Engdhal, article dans *Le Furet*). Il en ressort que les filles déplorent la place trop importante occupée par les garçons... En les écoutant, il est alors possible d'agir pour donner à tous l'accès équitable au jeu.

La qualité passe également par la capacité professionnelle à donner un matériel pédagogique adéquat, riche, que les enfants apprécient tout particulièrement, c'est-à-dire du matériel beau, des matériaux nobles de récupération que les artistes utilisent, et également des matériaux naturels, mais aussi des objets étonnants tels que des rétroprojecteurs, qui

## Les rencontres territoriales de la solidarité

Angers – 2 et 3 octobre 2014

stimulent des jeux et expérimentations physiques et sur la lumière (expériences pédagogiques issues de Reggio Emilia). La culture matérielle des structures de la petite enfance passe également par les objets de la maison – la petite boîte avec « les trésors de la maison » qui sont loin d'être prohibés, bien au contraire, et qui prennent de nouvelles significations dans l'espace extra familial, cela fait partie de la pédagogie que de travailler l'incertitude et l'inattendu procurés par ces objets-passerelles, précieux pour les enfants. Dans le cadre de la continuité éducative, notons aussi que les enfants passent trois années à la crèche, trois années à l'école maternelle et trois années à l'école élémentaire, avec les mêmes enseignants, la même équipe. Ainsi, d'une année sur l'autre, la « boîte des vacances » permettra d'assurer la transition..., tout ceci contribuant à développer la pleine participation des enfants dans des lieux soucieux de la stabilité des repères.



Les trésors de la maison (Photo A. L. Galardini)

### **Pour conclure,**

je dirais qu'il est important de prendre en considération les conclusions convergentes de ces rapports et études et de les mettre en perspectives pour s'en inspirer, pour créer en apprenant les uns des autres.

Je terminerai par une référence aux Anciens, avec cette parole d'Aristote : « *On ne progresse que si l'on décide de faire ce qu'on ne sait pas faire, pour apprendre à le faire, sans savoir le faire.* » Pour y parvenir, il faut un système compétent.

Je vous remercie.

## **Echanges avec la salle**

**Sandra BESNIER**

**Professeur en BTS SP3S (Services et Prestations des secteurs sanitaire et social) au lycée Chevrollier à Angers.**

Nos étudiants ont vocation à travailler dans les secteurs de la santé et du social. Ils sont sensibilisés à différents publics, notamment à la petite enfance. J'ai noté que ce système compétent comporte plusieurs composantes. Je pense que celle qui est vraiment présente en France, c'est celle des compétences individuelles. Aujourd'hui, il y a des professionnels qui ont vraiment envie d'innover. Or il faut compter avec ce fameux cadre. Ainsi, une

institutrice hésite à organiser une sortie scolaire, dans la mesure où on lui impose deux jours de formation. Donc, toutes les envies sont freinées par ce cadre.

Par ailleurs, le fait que les parents ne puissent pas entrer dans l'institution fait évidemment l'objet de discussions. Certes, les professeurs souhaitent que les parents soient présents dans les institutions. Là encore, les professionnels se protègent derrière ce cadre légal, indiquant que leur présence sera impossible au-delà d'une certaine heure. Les personnes qui possèdent les compétences politiques entendent certainement vos propositions, mais que font-elles ? Pourquoi n'avancons-nous pas dans la même direction que nos homologues des pays voisins ?

### Sylvie RAYNA

Ceci renvoie à l'histoire des institutions, dont je ne suis pas spécialiste. Ceci renvoie également à l'histoire des traditions pédagogiques. Le *Kindergarten*, dont le modèle est repris largement sur le plan international, ce n'est pas l'école maternelle, qui est spécifiquement française. Le *Kindergarten*, qui a vu le jour en Allemagne, s'est répandu dans les pays nordiques, aux États-Unis, au Japon, au Brésil, etc., et il s'est construit à partir d'une certaine image des enfants, d'une certaine conception du jeu et de la relation avec les parents. Le paradigme français est tout autre, puisque l'école maternelle s'est construite d'une certaine façon contre les parents, pour bâtir la Nation française avec une langue unique, et se protéger de l'Eglise. Ces traditions sont difficiles à faire évoluer. Pourtant, l'histoire a connu des moments d'ouverture, notamment dans les années soixante-dix, où les parents pouvaient discuter à l'accueil le matin avec les enseignants sans être considérés comme des intrus. Les politiques locales italiennes évoquées, qui ne suivaient pas au départ de initiatives nationales, ne se sont pas encore développées dans toutes les villes. Ceci signifie qu'il revient à chaque citoyen, à chaque parent et à chaque professionnel, de prendre l'initiative de se regrouper, de proposer, d'exiger la discussion. Cela est possible en France, il existe des tas d'expériences mais peu connues, peu valorisées. Des étudiants EJE de Paris, pour apprendre de ce qui se passent ailleurs organisent des ventes de viennoiseries, etc., pour gagner de l'argent et monter leur projet. Certains voyages d'études (par ex. à Pistoia) inspirent et amènent des transformations chez nous. Actuellement, le lycée professionnel de Voiron a monté un projet Erasmus + et des voyages et échanges interprofessionnels vont se faire en Turquie, en Roumanie et en Finlande. Donc, quand on veut, on peut. Et là, les politiques sont présents. Mais encore faut-il un porteur de projet pour le fédérer. Avant tout, il ne faut pas avoir peur des autres, mais en faire des alliés, et constituer ainsi un contrepouvoir. En revanche, si l'on s'inscrit dans une logique de peur, ou division, comme les parents d'un côté et les enseignants de l'autre, on est voué à l'échec.

Par ailleurs, la fermeture des crèches aux parents est justifiée par des raisons médicales. Il a fallu attendre la loi de Simone Veil, en 1975, pour que les parents puissent y entrer. Lorsque j'ai commencé à mener mes recherches, début 1970, en tant que chercheur, je n'avais pas de microbes, mais en tant que parent, oui ! La logique hospitalière hygiéniste était encore première, que l'on retrouve encore aujourd'hui derrière certains messages adressés aux parents.

Si les professionnels sont déjà alertés sur ces questions et savent qu'il est possible d'agir autrement, cela donne des arguments pour justifier le changement. Souvent, on me dit qu'il est interdit de récupérer des cartons ou d'autres objets qui constitue le matériel pédagogique des structures de Pistoia, Reggio Emilia, du Japon aussi : toutes les structures japonaises réputées pour leur qualité, que j'ai visitées, y compris le plus ancien jardin d'enfants situé dans une université prestigieuse où j'ai vu des coins cuisine en bois, une grande quantité de boîtes, ficelles et autres objets de récupération..., pas de jouets en plastiques, pas d'exercice sur table, et toutes les portes ouvertes en permanence sur le jardin : jeux d'eau,

de sable, poules etc... . Or aucun règlement national ne le stipule. Seuls les jouets achetés qui ne sont pas aux normes européennes sont interdits, mais au niveau national, rien n'interdit le matériel pédagogique construit par le professionnel. Les interdictions semblent toujours signifiées par téléphone par voie hiérarchique. Il importe de demander le document réglementaire en question, et de ne pas intérioriser l'interdit sans cette vérification, voir ce qui se fait dans les structures d'autres territoires, comparer, trouver des arguments dans le réseau.

Il faut prendre du recul, en se documentant, et avancer avec les parents. Certaines équipes le font, ce qui signifie que cela est possible...

Ce processus prend du temps et nécessite d'être inclusif. Mais c'est un combat. Ce n'est pas acquis et souvent, malheureusement cela ne repose que sur une personne.

### **Véronique PICHON** **Professeur en BTS SP3S**

Je prépare également les élèves au concours d'éducateurs de jeunes enfants. Parallèlement, je suis adjointe à l'enfance-jeunesse-éducation dans ma commune. Je voulais revenir sur le clivage entre les professionnels, particulièrement prégnant lors de la mise en place des rythmes scolaires. En effet, nous avons eu le sentiment que les animateurs devaient montrer patte blanche sur tout ce qu'ils mettaient en place et qui risquait d'interférer avec le travail de l'instituteur et même de nuire à la concentration des enfants. Ceci laissait penser que les enfants ne devaient pas utiliser leur cerveau pendant les activités périscolaires. Ainsi, à chaque fois qu'une activité était proposée, les animateurs devaient se justifier. Je trouve cela regrettable. Et l'exemple que vous citez d'année commune entre tous les professionnels permettait peut-être de donner confiance à ces derniers. Je m'interroge sur la possibilité de transposer ce dispositif de tronc commun en France.

### **Sylvie RAYNA**

Il convient déjà de faire connaître et d'encourager les responsables à lire les rapports à ce sujet pour s'en inspirer. Ce qui n'est pas le cas. Ces recherches sont peu connues en France où l'on a une représentation formelle de l'éducation. Or, les loisirs sont des sources extraordinaires d'éducation, peut-être même les moments pendant lesquels les enfants apprennent vraiment à se débrouiller dans la vie plus tard. Mais encore faut-il que quelqu'un prenne cette initiative, en regardant les expériences réalisées par delà les frontières, en lisant les travaux sur l'éducation informelle.

Il faut savoir qu'il n'y a plus d'inspectrices de maternelle, alors qu'au début du siècle dernier, certaines (dont Pauline Kergomard) voyageaient à l'étranger pour s'inspirer des autres pratiques. C'est ainsi qu'elles ont apporté des jouets à l'école. Les choses peuvent donc changer, à condition d'être initiées par certains réseaux. Il est vrai que notre contexte de primarisation de la maternelle n'est pas idéal, même s'il a été préconisé pour permettre aux enseignants de maternelle d'avoir la même reconnaissance et le même statut.

Quand je me rends à l'étranger, on me parle toujours des « couches-culottes » évoquées par un ministre.... La question est de savoir ce que l'on entend par « enfant », encore faut-il qu'il ne soit pas réduit à être un « devenir élève ». Au Japon, l'enfant est un dieu jusqu'à six ans, c'est-à-dire digne de respect. Dans le jardin d'enfants prestigieux de l'université japonaise que j'évoquais précédemment, la direction qui change régulièrement et est tenue, non pas par un éducateur, mais par les professeurs les plus prestigieux de cette université (c'était un grand mathématicien qui m'y a reçue...) pour lesquels c'est un honneur le fait de diriger ce jardin d'enfants pendant deux ans.

Les rencontres territoriales de la solidarité  
Angers – 2 et 3 octobre 2014

**Cécile BOIVIN**  
Merci Sylvie Rayna.

## **Zoom sur un métier invisible : l'emploi des assistantes maternelles, enjeux et évolutions**

**Elodie ALBEROLA**

**Chef de projets du département « Evaluation des Politiques Sociales » du CREDOC (Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie)**

Le CREDOC évalue les politiques publiques et sociales. Je travaille pour le département des études sociales et tente, le plus souvent possible, de travailler dans le domaine de la petite enfance, notamment sur l'agrément et la professionnalisation des assistantes maternelles.

### Quelques chiffres

L'accueil individuel par une assistante maternelle constitue l'offre d'accueil la plus importante en France. Le nombre de places d'accueil y serait de 945 000, soit 2,5 fois celui de l'accueil collectif et familial (crèches familiales). Il s'agit de nombre de places théoriques dans la mesure où les assistantes maternelles peuvent ne pas exercer ou accueillir moins d'enfants que prévu par leur agrément.

Fin 2012 selon le Ministère des Affaires sociales, près de 12 200 établissements accueillent de jeunes enfants en France métropolitaine pour environ 387 000 places d'accueil. Les établissements d'accueil des jeunes enfants recouvrent les crèches collectives, les haltes-garderies, les jardins d'enfants, les multi-accueil (environ 86 % des places) et les crèches familiales (14 % des places).

Les assistantes maternelles ont ainsi une part stratégique en matière d'accueil des enfants. Salariées par les particuliers employeurs, elles sont au deuxième trimestre 2012 environ 314 000, chiffre en constante évolution (+2 % par rapport au deuxième trimestre 2011, +23 % depuis 2008, soit une croissance annuelle de 5,3 % selon l'INSEE).

Le nombre de places auprès des assistantes maternelles augmente plus rapidement que celui des assistantes maternelles. Cette évolution s'expliquerait par la modification en 2009 de l'article L421 du Code de l'action sociale et des familles autorisant l'accueil simultané de quatre enfants hors dérogation et qui fait évoluer de un à deux le nombre d'enfants pouvant être accueillis dans le cadre de l'agrément initial. En outre, 5 950 places sont attribuées aux maisons des assistantes maternelles (MAM) qui, depuis 2009, permettent aux assistantes maternelles de se regrouper dans un local dédié. Ces structures accueillent au maximum quatre assistantes maternelles s'occupant au maximum de quatre enfants chacune. Selon la DREES, ces structures offriraient environ 6 000 places en 2009.

### Historique

Considéré comme invisible, le métier d'assistante maternelle a longtemps été confronté à un problème de définition et de reconnaissance. Initialement, le métier était exercé sans contrat de travail, ni inscription à la sécurité sociale, sans convention cadre des conditions de travail. En 1977, une loi institutionnalise le métier en imposant la dénomination « assistante maternelle », en créant l'agrément et en imposant un cadre réglementaire concernant notamment les avantages sociaux. Malheureusement peu suivie d'effets, cette loi est renforcée en 1992 par un nouveau texte précisant notamment les conditions d'agrément, désormais délivré pour cinq ans et prévoyant le nombre d'enfants pouvant être gardés. La rémunération est revalorisée et la formation rendue obligatoire (60 heures sur cinq ans). Un

accompagnement institutionnel est initié. Des mesures visant à aider les familles recourant aux assistantes maternelles agréées sont décidées.

Toutefois, le bilan au milieu des années 2000 est contrasté. Le nombre d'assistantes maternelles non déclarées reste important tandis que la formation n'est pas sanctionnée par un diplôme. Les contrats ne sont pas toujours respectés par les familles, en particulier s'agissant des horaires. Les missions de l'assistante maternelle ne sont pas clairement définies : évoquer « l'assistance aux parents dans leur tâche éducative » est assez imprécis. Leur expertise reste en outre à accompagner. Face au « rôle naturel » de la mère en effet, cette expertise est encore difficilement reconnue. Par ailleurs, ces professionnelles ont des vécus et des situations très différentes concernant les opportunités d'accueil et de rémunération, selon le lieu où elles exercent. Elles déclaraient, lors d'une étude menée au milieu des années 2000, être très peu informées des conditions du métier et concernant les relations de travail avec les parents.

Face à cette situation, les pouvoirs publics ont décidé de nouvelles mesures. En 2004, la création de la PAJE (prestation d'accueil du jeune enfant) vise à simplifier les dispositifs d'aide aux familles et à encourager ces dernières à recourir au travail agréé et déclaré. En 2005, une convention collective nationale est enfin signée. Elle définit en particulier les obligations de l'employeur (contrat de travail, bulletin de paye...) et du salarié (présentation de l'agrément, visite du lieu d'accueil par la PMI...). En juin 2005, une nouvelle loi renforce le statut des assistantes maternelles, désormais distinctes des assistantes familiales. Les modalités d'agrément sont redéfinies, les heures de formation doublées (de 60 à 120 heures), le contrat de travail devient – enfin - obligatoire et prévoit une rémunération horaire (et non plus journalière). La logique de professionnalisation de l'activité est ainsi plus affirmée. L'accent est mis sur la formation, l'information, le cadrage et les conditions des activités, la reconnaissance des compétences acquises. En effet, un référentiel renforce le rôle éducatif des assistantes maternelles.

### Difficultés de reconnaissance et facteurs d'invisibilité

François-Xavier Devettere<sup>13</sup> a mené une étude très intéressante, fondée sur un traitement statistique des données ayant trait à la qualité de l'emploi et des conditions de travail des professionnelles de la petite enfance, en comparant notamment les assistantes maternelles à d'autres activités proches (traitement de l'enquête emploi de l'INSEE et enquête conditions de travail de la DREES).

L'activité des assistantes maternelles n'est pas une activité d'entrée dans la vie active, ni de première intention. 40 % d'entre elles déclarent avoir eu une autre profession, plus longtemps que celle exercée actuellement ou ont connu une alternance de contrats précaires avant de devenir assistante maternelle. Généralement, elles deviennent assistantes maternelles suite à une interruption d'activité liée souvent à un congé maternité. Cet état de fait interroge sur la vocation à devenir assistante maternelle.

Ces salariées sont relativement âgées, de 45 ans en moyenne avec une entrée dans le métier à environ 37 ans. Le métier d'assistante maternelle n'exige pas de diplôme spécifique à l'entrée. Une forte proportion d'entre elles ainsi, n'ont pas dépassé le brevet des collèges, mais sont plus diplômées que d'autres intervenants des services à la personne.

Leur activité est ainsi ancrée dans l'organisation de la vie familiale. Elle est exercée à domicile et se caractérise souvent par un isolement des pratiques et une faible visibilité qui a pu rendre relativement acceptable une faible qualité de l'emploi (niveau de rémunération, stabilité de l'emploi, conditions physiques et temporelles de travail). En outre, leur statut est

---

<sup>13</sup> « Qualité de l'emploi et des conditions de travail des professionnelles de la petite enfance » Politiques sociales et familiales , n°109

ambigu, oscillant entre salariat et travail indépendant, à la croisée du secteur de la petite enfance et des services à la personne.

Tout cela contribue à brouiller l'identité des assistantes maternelles et leur trajectoire professionnelle.

### Les maisons des assistantes maternelles (MAM) - Comment sortir de l'invisibilité ?

Instaurées en 2009, les MAM connaissent un développement très important. Leur nombre a progressé de 160 en 2010 à 330 en 2011 et 550 en 2012. Tous les départements accueillent des MAM hormis une quinzaine d'entre eux. La plupart ont une à cinq MAM sur leur territoire. Les professionnelles se sont ainsi emparées de ce nouveau mode d'exercice, en étant peu ou pas accompagnées par les collectivités. Sans apporter d'aides financières importantes, les mairies, les conseils généraux, les CAF contribuent à la préparation des projets afin de garantir la qualité d'accueil et leur structuration. Généralement, les projets sont à l'initiative des assistantes maternelles. Pour les avoir interrogées, nous avons constaté leur volonté de sortir de leur domicile, de se rendre plus visibles aux yeux des parents, des institutions et des autres professions. Les MAM sont ainsi l'occasion de rompre leur isolement, d'afficher leur visibilité et de travailler avec d'autres. Les 2/3 des assistantes maternelles en MAM avaient exercé à domicile. Globalement, le tiers restant provient des métiers de la petite enfance.

Les assistantes maternelles en MAM sont plus jeunes que celles exerçant à domicile. 46 % d'entre elles ont moins de trente ans. Elles sont un peu plus diplômées, ayant un diplôme supérieur au baccalauréat et plus souvent lié à la petite enfance. Ces professionnelles se sont ainsi réellement investies dans les MAM.

Trois modèles de MAM ont été notés. L'un s'inspire très fortement du modèle collectif, le projet étant de s'aligner sur ce dernier pour réparer un vécu relativement difficile à domicile. Les intéressées veulent s'investir dans un autre lieu, adapté, équipé quasiment comme une crèche et avec les codes de travail du collectif. Les assistantes maternelles ayant adopté ce modèle recherchent une reconnaissance qu'elles n'avaient pas à domicile. Ensuite, d'autres MAM réunissent des professionnels de la petite enfance qui réfléchissent à un nouveau mode d'accueil mixte, réunissant les avantages de l'individuel et du collectif. Le projet éducatif y est très particulier. La manière de penser la mission de l'assistante maternelle y est renouvelée. Les entretiens auprès de ces assistantes laissent à penser qu'elles n'auraient pas exercé ce métier si les MAM n'avaient pas existé. Les MAM auraient ainsi créé une appétence pour le métier. Enfin, dans le troisième modèle, entre-deux, les assistantes maternelles sont heureuses de sortir de chez elles, de travailler en collectif et de renouveler leurs pratiques sans formuler de principes pédagogiques ou d'accueil particulier.

Les MAM sont certes un regroupement d'activités individuelles selon la PMI, mais il s'agit d'un collectif partagé et délégué. Les MAM constituent une réelle aventure pour les assistantes maternelles. Elles révolutionnent leur manière de se projeter, leur vision d'elle-même, comme gestionnaire de projet. Une MAM représente en effet un investissement important. Les collectivités aident certes à monter le projet, à en évaluer la faisabilité financière, mais l'investissement reste risqué. Les assistantes maternelles doivent en effet supporter de nouvelles charges et travailler ensemble sans supervision (répartir les tâches, se projeter dans la structure peut être problématique si cette réflexion n'a pas été anticipée).

Ce modèle, courant, interroge néanmoins. L'accompagnement des assistantes maternelles est en effet limité. Le mode de composition de l'équipe peut être problématique. Les PMI font selon leurs moyens. Un module de formation est consacré à la pratique en MAM. En tout état de cause, la création et la gestion d'une MAM est une aventure nécessitant de savoir équilibrer un budget et gérer les relations avec les parents qui

changent également. Ces derniers restent en effet employeurs d'une assistante maternelle mais cette dernière est inscrite dans un collectif de travail qui comprend des personnes avec lesquelles les parents n'ont pas contractualisé. Ainsi, tant l'activité des assistantes maternelles que les repères des parents sont bouleversés. La qualité de l'accueil proposé est également source d'interrogations.

L'étude dont j'ai tiré ces éléments est en cours et n'a pas encore été publiée. J'ai souhaité proposer des pistes de réflexion concernant l'évolution professionnelle des assistantes maternelles, le positionnement des parents et des institutions concernant ce nouveau modèle, à mi-chemin entre l'accueil collectif et l'accueil individuel. Ce modèle interroge la qualité de l'accueil et l'accueil collectif (*quid* de l'absence de supervision et d'encadrement ?).

### **De la salle**

Responsable des modes d'accueil depuis très peu de temps dans une PMI, je suis débordée par les MAM qui mettent en tension l'organisation locale. La CAF a émis un avis décisif sur la mise en rivalité introduite par les MAM. 12 MAM fonctionnent dans mon secteur et autant sont en cours de création. Le Conseil général n'a pas les moyens d'accompagner ces dernières.

Des investissements considérables sont réalisés dans l'accueil collectif. Il a été dit qu'une mise en concurrence du fonctionnement des MAM et des établissements d'accueil collectif n'était pas envisageable. Garante de l'application réglementaire dans l'accueil individuel, je sens qu'on attend de nous que l'on favorise les initiatives. Certaines assistantes maternelles me paraissent particulièrement intéressantes dans les domaines de la relation, de l'accompagnement des familles, du « bricolage » spécifique à la petite enfance. Nous souhaitons bien faire tandis que les pratiques individuelles sont très fortes.

Comment gérer l'actuelle mise en rivalité ?

### **Elodie ALBEROLA**

Je l'ignore. Nous avons effectivement perçu cette mise en rivalité, moindre pour les institutionnels (CAF CG) même s'il est vrai que contrairement aux établissements d'accueil collectif qui disposent d'un référentiel, les MAM sont dépourvues d'outils permettant de rendre compte de la qualité de l'accueil. La problématique, pour les collectivités, est d'évaluer les MAM. Quels critères utiliser pour étudier d'éventuelles demandes de subvention ?

Nous avons davantage perçu une concurrence à l'échelle locale, de la commune ou de l'intercommunalité qui craignent d'investir dans un projet fondé sur la bonne entente entre assistantes maternelles, sur une initiative privée et qui peut déstabiliser l'offre locale. Dans ce cadre, les collectivités s'interrogent sur l'opportunité de les soutenir, sur la manière d'équilibrer les ressources sachant que l'obtention d'un local est l'un des principaux obstacles aux MAM. Les débuts d'une MAM peuvent être très difficiles eu égard à la nécessaire trésorerie de départ, aux coûts de location, aux travaux de mises aux normes, aux investissements en matériel. Le seuil de viabilité d'une MAM serait de trois assistantes maternelles accueillant chacune au moins trois enfants. Les assistantes maternelles passant du domicile à une MAM augmentent leurs tarifs pour faire face à leurs nouvelles charges.

La structuration et l'intégration d'une MAM à l'accueil local sont problématiques. La régulation reste à trouver.

### **De la salle**

Votre étude n'a donc pas permis de dégager des pistes à cet égard ?

### **Elodie ALBEROLA**

Non. L'étude permet de mettre à jour toutes les questions suscitées par l'existence des MAM, s'agissant notamment de leur accompagnement et de la projection professionnelle des assistantes maternelles.

#### **De la salle**

Conseillère technique de PMI, j'accompagne des projets MAM et ai été confrontée récemment aux limites de la formation initiale. Des assistantes maternelles très motivées ont réfléchi à leur projet durant une année. Ce dernier était très construit. Nous les avons mises en garde en particulier sur le fait d'y intégrer leurs propres enfants. Cette MAM a ouvert le 18 août. Le 1<sup>er</sup> septembre, l'une des assistantes maternelles a quitté la structure.

Je m'interroge sur l'écart entre leur vision du collectif et la réalité. Je pense qu'une formation ou une confrontation au réel, au collectif par un stage est nécessaire. Votre étude montre-t-elle un besoin à ce sujet ?

### **Elodie ALBEROLA**

Les assistantes maternelles ne formulent pas toujours de tels besoins. En revanche, nous avons identifié des cas problématiques par manque de projection professionnelle : des assistantes maternelles se lancent dans l'aventure des MAM, sans en avoir véritablement imaginé les implications. Dans certains cas dramatiques, une, puis deux assistantes maternelles quittent la structure, faisant supporter à celles qui restent toutes les charges.

Théoriquement, ces projets peuvent être très intéressants. Toutefois, comment tester l'adéquation à une nouvelle activité à laquelle les assistantes maternelles n'ont jamais été confrontées ? Le caractère répétitif des tâches, la difficulté à les répartir, le regard permanent des autres peuvent très vite être difficiles à gérer. Une étude produite dans le Maine-et-Loire fait état d'un turn-over très élevé, lié à des difficultés que les assistantes maternelles ne sont pas formées à gérer. De nombreuses MAM se créent et de nombreuses ferment aussi rapidement.

Effectivement, il serait judicieux, en amont, de les aider à se projeter dans ce nouvel environnement professionnel ou à se confronter à l'exercice en collectif dans lequel elles se supervisent les unes les autres. Il est très compliqué de passer ainsi à un nouveau référentiel qui n'est pas cadré. Nous avons pu constater le recours intéressant d'une MAM à une supervision métier et psychologique. Ce recours, au début du projet, permet de désamorcer des tensions quotidiennes mais il doit pouvoir être supporté financièrement.

#### **De la salle**

Formatrice au CMEA, je suis chargée de la formation en cours d'emploi avec le Conseil général de Loire-Atlantique pour Nantes. Effectivement, le travail en MAM n'est pas abordé dans la formation qui est centrée sur l'accueil à domicile. Seul un échange d'une demi-heure est organisé concernant les MAM. Selon le médecin de PMI, ce sujet ne fait pas partie du module de formation. Cela étant, des porteurs de projets font partie des groupes formés.

Par ailleurs, la CAF de Nantes a élaboré un document très intéressant sur le travail en MAM et la composition des groupes. La présence d'un meneur à l'initiative du projet paraît garantir sa viabilité tandis qu'une MAM constituée d'un regroupement d'amies est vite confrontée à des problématiques de répartition des tâches, des congés... . Lorsque les assistantes maternelles anticipent les modes de régulation des tensions, le mode de fonctionnement, les moyens... le projet est également plus pérenne.

Des fiches techniques ont été élaborées, posant un cadre sécurisant pour les porteurs de projet. Un référent technique et/ou une analyse des techniques sont préconisés pour garantir la qualité de l'accueil.

Enfin, un module de formation continue existe : « travailler en MAM ». Il n'est certes pas intégré à la formation continue ni obligatoire, mais il peut être mené dans le cadre du droit individuel à la formation.

## **Table ronde – Innovations en petite enfance : des outils et des actions pour favoriser la participation des parents en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale**

**Laurent SOCHARD**

Le rapport du CERC en 2004 avait choqué une partie des professionnels de l'enfance. La France venait alors de passer la barre des un million d'enfants pauvres. La commission Hirsch « Familles-Vulnérabilité-Pauvreté » avait émis, dans la foulée, quinze résolutions pour combattre la pauvreté des enfants. La seule réalisation qui est soit sortie est le RSA. Pour autant, il s'agissait là de l'initiation d'un vrai travail sur la question de la pauvreté des enfants. Le rapport évoquait déjà la question d'un véritable service public d'accueil du jeune enfant tourné aussi vers les familles pauvres.

Plus récemment, les CAF franciliennes viennent de publier des chiffres très inquiétants sur l'augmentation de la pauvreté. Nous pourrions également citer le rapport Innocenti de l'Unicef en 2012, qui nécessite que l'on s'alarme de la situation de la pauvreté en France et notamment de celle des enfants. Ce rapport pointait notamment les paradoxes d'un pays qui se trouve être le cinquième au monde en termes d'investissement global sur l'enfance, l'éducation et la jeunesse en termes de PIB par habitant mais qui se situe à des niveaux beaucoup moins élevés et en dessous des pays de l'Europe de l'Est en termes d'indicateurs de bien-être.

A l'heure où 91 % des enfants compris dans les 20 % des familles les plus pauvres ne fréquentent aucun mode de garde, le risque est que la seule institution que rencontreront ces enfants avant leur entrée à l'école soit la protection de l'enfance.

**Bénédicte JACQUEY-VAZQUEZ, membre de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS)**

Nous tournons effectivement aujourd'hui autour d'un paradoxe. Comment un pays qui figure parmi les plus industrialisés et qui est compte parmi les plus développés du monde, un pays qui socialise plus de la moitié de sa richesse nationale pour la redistribuer et organiser la régulation sociale, comment ce pays peut-il s'accommoder qu'un enfant sur cinq grandisse dans une famille en dessous du seuil de pauvreté ? Alors que nous sommes réputés avoir une politique familiale volontariste et dynamique, pouvons-nous accepter que seulement 9 % parmi ces 20 % d'enfants pauvres soient gardés dans leur milieu familial et que parmi eux, seulement 4 % fréquentent une crèche contre 10 % de la moyenne de leurs pairs ?

Ces chiffres montrent déjà que nos EAJE ne profitent pas aux enfants pour lesquels le bénéficiaire serait le plus important et le plus structurant, même si les situations peuvent évidemment varier d'un territoire à l'autre.

Je considère qu'il est temps pour nous de trouver la pierre angulaire et d'effectuer un « pas de côté » pour obtenir un effet de levier et changer de paradigme. J'évoquerai également quelques « pépites » ou pratiques inspirantes ainsi que quelques petits « cailloux blancs » qui seront autant de repères pour nous guider collectivement sur le chemin du développement de la participation des parents et des familles vulnérables à la vie collective.

Je précise que je m'exprimerai ici à titre personnel, c'est-à-dire que je ne représente par l'IGAS. Cette présentation s'attachera simplement à vous rapporter diverses expériences glanées au fil de mon parcours.

Le premier enjeu est déjà de lever les freins à l'entrée des enfants pauvres dans les crèches.

Un premier effet de levier existe déjà avec la PSU. Il faut accepter d'envisager de moduler la PSU en fonction du pourcentage d'enfants pauvres accueillis. Tant que l'on n'agira pas sur le dispositif financier et sur les recettes des crèches, on créera automatiquement un frein à l'admission des enfants pauvres. Cette admission passe, en effet, par des contrats à temps incomplet et complique donc nécessairement l'organisation des EAJE. Le modèle actuel conduit mécaniquement à une priorisation, de fait, des enfants de couples actifs.

Le seul moyen de corriger cet effet pervers est donc de modifier le calcul de la PSU. Il ne suffit pas de compter sur le volontarisme des crèches. Un signal doit être donné par la puissance publique en direction d'une plus forte intégration des enfants de familles très vulnérables dans les multiaccueils. La solution peut, par exemple, passer par la mise en place d'une bonification forfaitaire pour les établissements qui accueillent un certain pourcentage de ces enfants. Une telle évolution est possible. Tout est affaire de volonté politique.

La deuxième condition de l'efficacité est d'implanter majoritairement les nouvelles crèches dans des quartiers prioritaires. Cette disposition est d'ores et déjà intégrée dans la COG puisque 75 % des nouvelles places de crèches ont vocation à être ouvertes dans des zones non équipées ou mal équipées.

Le troisième levier consiste à faire intervenir les autres modes de socialisation précoce comme la préscolarisation ou le développement des LAEP. Ces derniers induisent un effet d'inclusion et d'affiliation pour les parents et pour les enfants qui est extrêmement intéressant, le tout pour une mise initiale relativement modeste de la part des pouvoirs publics. Nous sommes bien là sur un mode de prévention prévenante et sur des structures dont le mode d'emploi (libre adhésion, gratuité, anonymat) doit permettre de jouer un rôle de passerelle vers les institutions. Ces structures permettent aussi d'aborder les familles issues de l'immigration et pour lesquelles s'ajoute la barrière linguistique et culturelle, qui est un facteur très important de difficultés lors de l'entrée en maternelle.

L'idéal, dans un premier temps, serait déjà de passer de 4 % à 10 % de présence d'enfants pauvres dans les crèches. C'est ce que prévoit déjà la COG mais il s'agit là de la mesure la plus difficile à mettre en place concrètement.

J'évoquerai, à présent, quelques « pratiques inspirantes » qui montrent qu'il est possible de progresser sur ce chemin. Un certain nombre de collectivités interviennent, en effet, comme des « ouvriers de voie » et ne demandent qu'à être copiées. Il convient donc de partager ces bonnes idées, sans attendre de la puissance publique qu'elle donne des recettes toutes faites. Il existe, en matière de petite enfance, un gisement considérable d'innovations et d'initiatives dont chacun doit pouvoir s'inspirer.

Le premier de ces exemples concerne la ville de Grenoble, qui a organisé l'accès préférentiel des enfants vivant sous le seuil de pauvreté dans les multiaccueils grenoblois. Ces enfants étaient jusque-là fortement sous représentés. La mise en place d'une commission centrale d'attribution – qui associait évidemment les directrices de crèches – a permis d'affirmer et d'afficher le sens de la politique petite enfance au sein de la ville de Grenoble et de montrer que la municipalité souhaitait que ses équipements bénéficient notamment aux enfants issus de familles défavorisées. Des critères clairs ont été définis pour éviter les effets d'éviction qui pouvaient exister dans certains multiaccueils, tout en affichant clairement une logique d'accès préférentiel pour ces enfants.

Cette politique a porté ses fruits puisque les enfants issus de ménages pauvres sont désormais représentés à hauteur d'un tiers. Ce chiffre montre, au passage, que les autres enfants n'ont pas pour autant été « chassés » des établissements. Simplement, cette politique a permis de restaurer l'accès des familles les plus démunies à l'offre d'accueil municipale payée sur les deniers publics.

Ce premier exemple montre que pour être efficace, une politique de ce type doit jouer avant tout sur les modalités d'attribution des places. L'important est que des règles du jeu transparentes soient posées et assumées par l'assemblée délibérante.

De son côté, le Conseil Général d'Ille-et-Vilaine a mis en place, en dehors de ses compétences obligatoires, des cofinancements conditionnels à la création de nouvelles places de crèche. Le cofinancement intervient dès lors que ces nouvelles crèches atteignent au moins 40 % d'enfants issus de familles défavorisées et s'accroît au fur et à mesure que cette part est plus importante. Il s'agit là d'une logique d'investissement social, c'est-à-dire que le Conseil Général considère que ce qu'il dépense aujourd'hui, il n'aura pas à le payer plus tard en protection de l'enfance. A 60 000 euros par an le coût d'une place en MECS, il semble effectivement plus intéressant d'ouvrir des places de crèche. Ce type de disposition ressort donc moins d'une politique caritative que d'une bonne gestion et d'une intelligence collective.

Ce cas montre qu'il est toujours possible d'intervenir en dehors du périmètre de compétences obligatoires pour corriger les effets de la PSU.

Un autre exemple concerne le dispositif « Parler Bambin » en EAJE, qui permet de solliciter la participation des parents et de les inclure dans le projet pédagogique d'un multiaccueil. Cette participation s'opère notamment au travers d'ateliers de conversation.

D'autres établissements réfléchissent aussi à des approches plus intégrées parents/enfants. Tel est notamment le cas d'un institut d'éducation et de pratiques innovantes où 50 % des places sont fléchées et réservées en direction d'enfants dont les parents sont demandeurs d'emploi ou bénéficiaires de minima sociaux. Les parents bénéficient d'un accompagnement renforcé pour leur insertion professionnelle pendant six mois, pour un taux de réussite qui avoisine apparemment les 90 %

La Fondation des Apprentis d'Auteuil développe depuis le milieu des années 2000 des maisons des familles. Il s'agit là d'une forme de LAEP sans l'agrément, à savoir des lieux d'accueil implantés dans des quartiers difficiles et qui proposent à des familles souvent monoparentales des activités autour du lien parent/enfant. Ces lieux de convivialité et d'échange servent également de groupes de paroles entre parents et de co-construction d'activités collectives. Ils se veulent, en outre, comme un lieu/passarelle vers le droit commun, sachant que les mères accueillies présentent souvent une maîtrise linguistique du français relativement limitée et peuvent se trouver un peu perdues dans les formalités administratives. Ces structures, inspirées du Québec, s'inscrivent dans une optique de

prévention prévenante et sur un projet qui a vocation à être construit avec les parents eux-mêmes. La Fondation des Apprentis d'Auteuil projette d'ouvrir 40 maisons des familles d'ici 2017 à raison de 20 en France et 20 à l'étranger. Elle propose pour cela un financement à 80 %, c'est-à-dire que des collectivités pourront profiter d'un « effet d'aubaine » non négligeable.

Une autre expérience, en environnement scolaire cette fois-ci, a été menée dans le quartier Maurepas à Rennes, où le mouvement ATD Quart Monde a construit un espace/parents pour faciliter le dialogue entre les parents et les écoles du quartier. Ce lieu est animé par des volontaires d'ATD Quart Monde, en partenariat avec l'Inspection académique et la politique de la ville. Il permet de rapprocher des écoles des parents pourtant très éloignés de l'institution scolaire et d'améliorer la qualité des relations entre parents et enseignants pour une meilleure qualité de vie des enfants à l'école et avec un impact considérable sur les résultats scolaires. Des résultats positifs en termes d'inclusion sociale sont enregistrés, le tout avec une mise initiale très modeste puisqu'il s'agit simplement de la mise à disposition d'un local et d'une animation.

Il me paraîtrait également intéressant que des multiaccueils mettent en place, là où cela est possible, un accès préférentiel aux crèches pour les familles qui sont adressées par des associations de protection de l'enfance. Il y a là un vrai enjeu, sachant que 80 % des familles concernées par la protection de l'enfance vivent dans des situations de multi-précarité.

J'essaierai de donner, pour conclure, quelques petits « cailloux blancs » qui sont autant de jalons sur le long chemin du développement de la participation des parents en situation de vulnérabilité.

Au stade où en est ce pays, il est probablement temps de penser cette participation des familles « hors les murs » des EAJE, notamment au travers d'animations dans les salles d'attente des PMI. Une prestation « ACF » (action collective famille) de la CNAF permet de financer des postes de référents coordonnateurs d'actions collectives dans les centres socioculturels. Il s'agit d'une vraie petite « pépite » et qui permet de sortir des actions traditionnelles de type chorale ou macramé pour engager de vraies actions communes entre parents et enfants, des sorties familiales, du montage de projets collectifs, de l'aide au départ en vacances etc. Cette prestation apporte une ingénierie qui permet de travailler sur la qualité du lien et de mettre en lumière les compétences des parents.

Je pourrais également citer ici les bibliothèques de rue, les groupes de parole, les actions de type « café des parents », formation par les pairs, formation à la communication non violente, etc. L'idée est, plus généralement, d'éviter la communication bilatérale qui est crainte par les parents car le professionnel est alors perçu dans une position haute comme « celui qui sait ». Le travail collectif permet de rétablir une égalité et une posture d'alliance avec les familles. Tout ce qui permet de créer du collectif et de dépasser les cloisonnements institutionnels issus des compétences des uns et des autres aide à fabriquer de la société inclusive.

Il existe un écart entre nos représentations collectives et la réalité. Le principal enjeu aujourd'hui pour garantir l'universalité de la politique familiale n'est pas d'éviter que 100 % des financements soient fléchés vers les populations les plus pauvres, avec la crainte d'une éviction des populations les plus aisées. Cette « grande peur » est totalement irrationnelle. Le véritable enjeu aujourd'hui, c'est de réintégrer les plus démunis dans un droit commun dont ils bénéficient insuffisamment à l'heure actuelle. Traiter de manière égale des situations inégales comme on l'a fait jusqu'à présent, c'est accepter la perpétuation de ces disparités. Il faut donc accepter de traiter ces situations de manière différenciée.

### **Ewelina CAZOTTES, sociologue, Université Paris VIII Saint-Denis**

Comme cela a été rappelé au début de cette table ronde, de nombreux enfants qui passent aujourd'hui au travers des mailles des différents dispositifs de la petite enfance se retrouvent au final avec la protection de l'enfance pour premier interlocuteur institutionnel. Ce constat montre qu'il existe un vrai besoin d'un partenariat renforcé entre la petite enfance et la protection de l'enfance.

Je vous parlerai ici d'un dispositif de protection de l'enfance qui s'adresse aux familles dont les enfants vont de zéro à six ans. Il s'agit d'une structure située dans le département de la Seine-Saint-Denis, lequel est le plus souvent associé à des images de pauvreté, de précarité, d'immigration etc. Il faut savoir que ce département regorge aussi d'initiatives très intéressantes et précurseurs en termes de prévention et de lutte contre la précarité.

Le service d'accueil de jour dont je vais vous parler est une structure qui a été créée en 2008 à La Courneuve. J'ai eu connaissance de son existence en tant que sociologue puisque j'y ai mené un travail d'évaluation et d'analyse des pratiques professionnelles en 2009, c'est-à-dire au tout début du fonctionnement de cette structure. La mise en place de ce service s'inscrivait, pour le Conseil Général, dans une optique de prévention et de protection de l'enfance. Les premières initiatives de ce type avaient été mises en place en 2001, de sorte que nous pouvions déjà disposer d'un recul de sept ans.

Le premier constat était celui d'une recrudescence des signalements judiciaires et des placements d'enfants. Le second constat formulé par AEMO (Aide Educative en Milieu Ouvert) portait sur d'importantes difficultés pour les familles de pouvoir s'occuper d'enfants en bas âge.

En Seine-Saint-Denis, 48 % des familles vivent uniquement avec leurs allocations et 7 % des familles sont sans ressources. Près de 32 % des familles sont sans logement attribué et 30 % vivent dans un logement trop exigü ou insalubre. Sur la question de la monoparentalité, sur les 60 % des mères qui élèvent seules leur enfant, 75 % se trouvent sans emploi. L'isolement relationnel des parents se traduit par le fait que 20 % des parents n'ont pas été élevés par leurs parents tandis que 15 % ont été confiés. Ces chiffres montrent assez bien combien nous sommes là dans une forme de répétition. Enfin, 56 % des familles se trouvent en situation de rupture familiale.

Cette population cumule donc les facteurs de risques avec ici 76 % des personnes connaissant des difficultés liées à l'éducation, 63 % dues à de la précarité socioéconomique et 38 % au titre de la souffrance psychique.

Ce contexte conduit à un certain nombre de dysfonctionnements de la part de parents, d'où des répercussions dans le développement de l'enfant. Nous trouvons donc dans ces publics beaucoup d'enfants agités, opposés à l'autorité, qui se réfugient dans la frustration, qui connaissent des troubles de langage et des difficultés relationnelles avec leurs pairs et les autres adultes. Ces troubles et ces difficultés s'installent de façon très précoce, d'où l'idée de travailler avec des familles dont les enfants sont âgés de zéro à six ans.

Le service d'accueil de jour de la Courneuve accueille aujourd'hui 35 familles autour d'une équipe de deux éducateurs spécialisés, deux éducateurs de jeunes enfants, un psychologue, une assistante sociale, une conseillère en économie sociale et familiale, un puériculteur et un animateur. La structure accueille des enfants et des familles qui sont adressés par les partenaires (PMI, centres sociaux, écoles).

Le service d'accueil intervient autour de trois grands axes de travail :

## Les rencontres territoriales de la solidarité

Angers – 2 et 3 octobre 2014

- la prévention précoce ;
- la prévention pour des familles à risques, à savoir des familles bénéficiant déjà de dispositifs d'action sociale de type action éducative en milieu ouvert (AEMO) ou action éducative à domicile (AED) ;
- les familles où les enfants sont déjà placés, auquel cas le travail se concentre sur le retour des enfants dans ces familles.

Le principe est de travailler avec les enfants et avec les familles, non pas dans un positionnement d'experts mais en les accueillant tels qu'ils sont. Cette posture est parfois difficile à adopter pour des professionnels qui ont dans l'idée un seul modèle de famille. La dimension d'écoute est essentielle, tout comme celle de l'accompagnement collectif. La structure met avant tout l'accent sur le groupe pour assurer la médiation entre l'individu et la société.

A tout ce travail collectif s'ajoute évidemment un accompagnement individuel au travers d'entretiens avec l'ensemble des professionnels présents (psychologue, assistante sociale, conseillère en économie sociale et familiale etc.).

L'objectif est de montrer aux familles qu'elles sont compétentes, quand trop souvent le message renvoyé par les structures est de leur dire qu'elles ne sont pas capables ou qu'elles sont à risques. Au contraire ici, le service d'accueil insiste pour expliquer aux parents qu'ils restent les premiers éducateurs de leurs enfants.

Les familles qui arrivent au service d'accueil de jour sont suivies pendant au moins 24 mois. Il s'agit donc là d'un travail de longue haleine. Les familles viennent cinq heures par semaine. Hormis la journée du mardi qui est fermée au public, la structure est ouverte du lundi au vendredi de 9 heures à 20 heures et le samedi de 9 heures à 12 heures. Le fonctionnement s'opère à partir d'un roulement de deux équipes. La fermeture du mardi permet une réunion clinique des professionnels le matin et une réunion d'orientation l'après-midi avec les responsables. Un cahier des messages facilite le suivi des familles. Une supervision par une personne extérieure est mise en œuvre une fois par mois. Un travail est mené tous les ans pendant trois jours au mois de septembre autour de l'orientation de la structure

Des réflexions sont en cours sur la mise en place d'un troisième centre d'accueil de jour en Seine-Saint-Denis ainsi que sur la création d'un service pour les parents d'enfants âgés de six à douze ans.

Il s'agit donc d'une structure innovante et qui est en phase de pérennisation. Des discussions ont notamment lieu sur la notion de contrat puisqu'en dehors d'un contrat d'objectifs qui est passé avec les parents à leur arrivée, ces mêmes parents n'ont aucune obligation de venir dans la structure.

### **Marie-Laure CADART, médecin et anthropologue**

Je remplace ici au pied levé Michelle CLAUSIER de l'ACEPP<sup>14</sup>. Je connais bien le mouvement des crèches parentales sur lequel j'ai écrit un livre<sup>15</sup> avant d'en intégrer le Conseil d'administration. Dans le cadre de mon exercice de médecin de PMI, j'ai rencontré de nombreuses familles en situation de précarité.

---

<sup>14</sup> ACEPP : Association des Collectifs Enfants Parents Professionnels

<sup>15</sup> ML Cadart, « Les parents dans les crèches, utopie ou réalité », érès, 2006

Les deux premières interventions ont fait écho aux travaux d'une grande dame de la pédopsychiatrie, le Docteur Myriam David (1917-2004) qui a été novatrice dans le domaine de la prévention précoce. Son œuvre est enfin rassemblée dans un livre que j'ai eu l'honneur de coordonner. Ses écrits introduits ou commencés par des textes de relecteurs contemporains, témoignent de sa pensée d'avant-garde toujours d'actualité. Elle fait partie des pionniers de la pédopsychiatrie française qui, à partir des années 1950, ont posé les bases de nombreuses pratiques de soins dans le domaine de la petite enfance, qui ont fait leurs preuves depuis.

Espérons que ce livre aidera les professionnels à mieux comprendre l'importance de ces fondations et à résister quand elles sont attaquées. Les premiers textes traduisent ce qu'était l'état des crèches, pouponnières, et des services sociaux dans les années 1950 et permettent de mesurer tout le travail accompli depuis. Il ne s'agit pas de faire une apologie du passé, mais de permettre aux professionnels d'y puiser de quoi réfléchir sur l'essence même de leur travail, de se ressourcer, de renforcer et construire des pratiques « suffisamment bonnes » pour paraphraser Winnicott.

Myriam David a notamment beaucoup travaillé sur la mise en confiance et sur le respect des personnes dans une sorte d'« apprivoisement réciproque » de chacun. Confier son enfant à un tiers nécessite, pour les parents, qu'ils soient en confiance. Ceci ne se décrète pas mais se construit de part de d'autre. Dans ce contexte, la position d'accueil de la part de la structure qui va recevoir l'enfant est essentielle. Le rôle des coordinatrices est, de ce point de vue, primordial pour que cet accueil se déroule bien dès le premier contact téléphonique.

Il s'agit également de ne jamais « oublier l'enfant » et de prendre en compte ses rythmes, ses besoins, mais aussi son contexte de vie. Cette dimension a trop souvent tendance à être oubliée derrière des considérations économiques ou autres. Une attention toute particulière est à porter sur ce que vivent certains enfants. A cet égard, le film « Famille en errance »<sup>16</sup>, réalisé Christine Davoudian, médecin de PMI, et qui monte la terrible situation des familles du 115.

Un bébé a avant tout besoin que l'on prenne soin de lui. La dimension de « socialisation précoce » ne prend son importance que dans un second temps. Le premier lieu de socialisation de l'enfant est sa famille. Cette dernière constitue, de fait, l'entité culturelle de base, un lieu avec des codes, des valeurs et des normes qui se transmettent. Dans certaines situations, le fait même de confier l'enfant est rendu impossible par la peur de se voir retirer son bébé, avec parfois tout un passé intergénérationnel de méfiance envers les institutions.

La socialisation d'un bébé tout au sein de la famille est suffisante à partir du moment où la famille n'est pas isolée, et que l'enfant ne se retrouve pas avec une ou deux personnes autour de lui sans autre réseau social. La monoparentalité n'est pas un problème en soi si le parent est lui-même entouré. Ce n'est pas non plus parce qu'une famille est pauvre qu'elle ne s'occupera pas bien de son enfant. Au risque de détoner dans le discours entendu ce matin, je considère qu'il n'est pas utile de mettre tous les enfants en crèche. Je pense que le mieux est de travailler avec les parents sur ce qu'ils souhaitent, sachant que nous avons la chance de disposer en France d'un panel énorme de possibilités d'accueil.

Les lieux d'accueil enfants/parents sont certes indispensables mais ils ne doivent pas pour autant constituer des lieux de contrôle social. Je renvoie alors au remarquable travail d'initiation de Françoise Dolto lorsqu'elle a créé la Maison Verte. Toujours travailler avec les familles et non sans elles ou contre elles.

---

<sup>16</sup> Pour le commander : [christinedavoudian57@gmail.com](mailto:christinedavoudian57@gmail.com)

J'ai beaucoup appris, de ce point de vue, de mon travail avec l'ACEPP. Contrairement à une idée reçue, les crèches parentales ne sont pas uniquement composées de parents plus ou moins « bobos ». Il existe aussi des crèches parentales dans des secteurs très ruraux ou dans des cités. Ces structures effectuent un énorme travail avec des familles de toutes origines sociales et culturelles. Je vous recommande, à cet égard, la lecture d'un ouvrage « *Alchimie* » qui est disponible sur le site de l'ACEPP et qui décrit bien la façon dont les familles doivent se sentir accueillies, quels que soient les motifs pour lesquels elles confient leur enfant à l'établissement. Cet accueil peut notamment être particulièrement compliqué dès lors que le recours à la crèche a été prescrit aux familles et ne procède pas d'un choix de leur part.

Rappelons aussi que toutes les familles pauvres ne sont pas « déstructurées ». Certaines peuvent encore compter sur leur propre réseau. Les places de crèches doivent effectivement leur être ouvertes pour ne pas qu'elles basculent dans une plus grande précarité économique mais l'important est que le reste tienne.

La socialisation précoce en dehors de la famille sera cependant utile pour certains bébés, quand le noyau familial se résume à un seul parent voire à un couple isolé. La PMI joue ici un rôle essentiel d'accompagnement et de proposition d'accueil. Ceci est illustré dans le livre « les crèches dans un réseau de prévention précoce<sup>17</sup> qui retrace une expérience menée à Aix-en-Provence autour de l'accueil d'enfants en situation de handicap ou issus de familles à problèmes multiples. Lors de leur création, dans les années 1980, les contrats enfance ont été conçus pour améliorer de façon quantitative et qualitative l'accueil des enfants de moins de six ans. C'est dans ce cadre qu'un poste de responsable de service de prévention et de soutien, confié à une éducatrice spécialisée, a pu être créé au sein de l'association de crèches de la ville d'Aix qui gérait plus d'une vingtaine de structures. Cette professionnelle avait pour mission de faire le lien entre les parents, les établissements d'accueil des jeunes enfants, et le CAMPS, les services sociaux, le service d'Aide sociale à l'enfance, la PMI, etc. L'objectif était de préparer l'accueil de l'enfant du mieux possible, notamment en situation d'urgence, en étant dans une position d'écoute autant des parents que des professionnels de crèche, des services sociaux et spécialisés. Cette démarche s'accompagnait d'un travail de formation conséquent et d'analyse des pratiques, binôme indispensable pour la réussite du projet.

Nous avons pu constater que pour les familles en grandes difficultés, les modalités de paiement à l'heure de la PSU pouvaient les exclure, du fait d'une fréquentation irrégulière notamment qui pénalisait l'établissement au niveau de ses recettes. Cette remarque est illustrée et soutient la nécessité de mener un travail en réseau dans le cadre de la petite enfance incluant le médecin de PMI du secteur, la CAF, la commune et tous les partenaires impliqués pour déterminer ensemble quelles sont les modalités les plus adaptées pour ce type d'accueil et pour soutenir le travail des établissements concernés. Cette démarche doit aussi s'attacher à éviter que les crèches ou certaines d'entre elles ne soient plus réservées qu'à des enfants issus de familles en difficultés. Le risque existe d'une représentation quasi exclusive d'un type de population, à l'instar de ce qui s'est passé pour les colonies de vacances. Mais il faudrait avoir beaucoup plus de temps pour débattre de tout cela....

### **Echanges avec la salle**

#### **De la salle**

Je suis directrice d'un multiaccueil en zone rurale. Nous sommes de plus en plus sollicités par des institutions telles que la PMI pour accueillir des enfants de familles en difficultés. Le risque est que nous devenions progressivement un lieu d'accueil en milieu ouvert, ce qui ne

---

<sup>17</sup> M Cadart (sous la direction de), « Les crèches dans un réseau de prévention précoce », éres 2008

correspond pas nécessairement à notre rôle premier. Si l'idée est de proposer à ces enfants un lieu de socialisation et de mixité, il faut vraiment rester vigilant quant à cette possible dérive. Nous travaillons beaucoup en réseau avec ces différents professionnels et nous réfléchissons avec eux à chaque demande de placement. Il ne s'agit pas pour nous de commencer à exercer dans le cadre d'éducation spécialisée mais bien de rester dans l'accueil de l'enfant.

### **Marie-Laure CADART**

Vous avez parfaitement résumé les dangers possibles. Il faut que la crèche corresponde à la population du territoire. Il convient également de faire en sorte que chacun des partenaires reste bien à sa place. L'important, en cas de difficultés, est de pouvoir réunir tout le monde autour de la table. C'était, me semble-t-il le rôle des commissions d'accueil des jeunes enfants qui n'existent plus désormais et qui ont été transformées en un autre type de structure. Il s'agit de lieux où les différents acteurs réfléchissent ensemble à la politique d'accueil des jeunes enfants.

Le risque est effectivement que les parents ne viennent plus et que cet accueil entraîne un rejet de ce type de familles par les autres familles. Le travail en réseau prend ici toute son importance, tout comme la dimension de confidentialité. Le « tout signalement » n'est pas la solution. Si un professionnel repère un problème ou une situation suffisamment grave, il faut d'abord d'en parler aux parents. Tous les parents en difficultés ne sont pas des « maltraitants pervers » : il s'agit là d'un mythe. Au contraire, la plupart de ces familles en grandes difficultés sont très reconnaissantes si on leur tend la main au moment où elles sentent si qu'elles perdent pied.

### **Bénédicte JACQUEY-VAZQUEZ**

Mon propos ne visait évidemment pas à créer des phénomènes de concentration d'enfants issus de familles pauvres au sein des multiaccueils. J'indiquais simplement qu'il était possible d'agir sur un certain nombre de leviers de financement qui conduisent aujourd'hui à une sous-représentation chronique de cette population.

### **De la salle**

Je rejoins Madame CADART pour considérer que l'accueil collectif n'est pas nécessairement la panacée dans tous les cas. Etant moi-même animatrice d'un relais d'assistantes maternelles mais tout en étant issue de l'accueil collectif, je considère que celui-ci constitue effectivement la meilleure solution mais un peu plus tard dans la vie de l'enfant. Un bébé a besoin d'être pris en charge par une personne plus proche plutôt que de passer de bras en bras comme c'est le cas dans certaines structures.

De la même façon, l'exposé de Madame RAYNAL a surtout porté sur les solutions collectives alors qu'il existe aussi à l'étranger des modes d'accueil individuel innovants.

La problématique de la formation intervient comme une dimension essentielle. Il s'agit pour nous d'accompagner les personnes qui ont envie de travailler à leur domicile en leur donnant toutes les compétences professionnelles requises, sachant que les personnes spécifiquement diplômées sur la petite enfance éprouvent parfois aussi des difficultés dans leur métier. Si beaucoup de jeunes assistantes maternelles sont plus diplômées que leurs aînées, la plupart des femmes ont choisi ce métier dans l'optique de concilier vie familiale et « activité » professionnelle.

### **Marie-Laure CADART**

Le livre « *Prendre soin de l'enfance* » contient un article dans lequel Myriam David évoque la formation des professionnels et notamment des assistantes maternelles. Les relais des

assistantes maternelles jouent ici un rôle très important, non seulement en termes de formation mais aussi pour offrir des temps collectifs aux enfants.

Dans un monde qui manque cruellement de collectif, le mouvement parental de l'ACEPP a apporté des innovations notables, notamment au travers des universités populaires de parents. La démarche consiste à travailler avec des parents et des universitaires à partir de problématiques posées par les parents eux-mêmes. Les parents deviennent eux-mêmes chercheurs ; un réel échange de savoir s'effectue et les résultats sont passionnants.

### **De la salle**

Je travaille à la PMI au Conseil Général d'Ille-et-Vilaine. Je m'aperçois que parmi les pistes citées par la première intervenante, trois ont été mises en place par le Conseil Général d'Ille-et-Vilaine. L'important est que ces différents outils soient non pas exclusifs mais complémentaires les uns des autres. Le Département de l'Ille-et-Vilaine défend aussi depuis longtemps le droit à l'expérimentation dans tous les domaines sociaux, ce qui ne va pas parfois sans des levées de boucliers. Tout l'intérêt de journées comme celles-ci est de pouvoir partager autour de ces expériences.

Les témoignages que j'ai entendus ce matin me rappellent celui d'une femme que j'avais rencontrée lorsqu'elle était incarcérée à la prison de Rennes avec son jeune bébé. Cette dame, qui était déjà mère de plusieurs enfants, m'avait dit que c'était à la nurserie de la prison centrale qu'on lui avait appris pour la première fois à devenir maman. Je crois qu'il s'agit là d'une remarque extrêmement profonde et qui nous renvoie à l'importance du travail en amont en termes de prévention précoce.

### **Marie-Laure CADART**

Le piège à éviter est celui qui consiste à se contenter d'un simple « plaquage » des expérimentations des autres. Beaucoup d'expériences qui se déroulent très bien à un endroit perdent rapidement de leur sens dès lors que l'on essaie de les modéliser et de les appliquer ailleurs. L'expérimentation s'accompagne également d'un droit à l'erreur. Le problème est que notre société a tendance à vouloir tout modéliser de façon à profiter d'économies d'échelles pour que l'ensemble soit « rentable ». Une expérience peut certes être dupliquée mais à la condition que chacun puisse se l'approprier à sa façon.

### **Laurent SOCHARD**

Les interventions que nous avons entendues depuis ce matin tendent à montrer qu'il est plus important d'être dans la recherche que dans la solution toute faite. Le fait d'accepter ce déséquilibre et cette absence de certitude réintroduit de la dynamique et de l'ouverture.

### **Marie-Laure CADART**

Bien sûr mais nous sommes dans un monde où ce sont désormais les « coachs » qui sont mis en avant et non pas les chercheurs.

### **De la salle**

Dans une période de disette sur les financements publics, nous sentons bien que toutes ces belles expériences sont avant tout le fruit d'une volonté politique. Ressentez-vous, sur le terrain, les conséquences de cette diminution et cette précarisation des financements publics ? Je pense notamment à une expérience comme celle de La Courneuve, qui demande certainement des dépenses importantes de fonctionnement en termes de volumes horaires et de personnels.

### **Ewelina CAZOTTES**

Toute la difficulté tient dans la façon de mettre en valeur auprès des élus les gains apportés par une politique de prévention. Autant les placements sont facilement chiffrables, autant les statistiques autour de la prévention sont beaucoup plus difficiles à mettre en œuvre. Nous savons pourtant tous qu'une politique de prévention coûte beaucoup moins cher. Peut-être les élus et même les professionnels préfèrent-ils s'inscrire dans l'action et dans l'urgence plutôt que dans la réflexion ? Depuis maintenant six ans que cet accueil de jour a été créé et alors que la précédente structure était déjà en place en 2001, on parle encore « d'innovation » à leur sujet alors qu'elles sont maintenant en phase de pérennisation. D'autres évoquent « l'originalité » du concept dans un contexte culturel bien précis ou encore des problématiques financières mais je ne pense pas que ces deux aspects soient réellement décisifs.

### **Bénédicte JACQUEY-VAZQUEZ**

Avec la raréfaction des financements publics, nous n'avons pas d'autre choix que de parler en termes économiques, ne serait-ce que pour être audibles des politiques qui ont à rendre compte de la bonne utilisation des deniers du contribuable. Nous devons alors évoquer ces problèmes économiques en fonction des données factuelles et des évaluations qui sont disponibles.

La notion « d'investissement social » n'est pas un terme abstrait. Elle s'accompagne, dans les pays anglo-saxons, d'évaluations longitudinales qui permettent d'en mesurer les effets positifs sur de très longues périodes. Pour le programme *The High Scope Perry Pre-school Project* par exemple, on a observé pendant quarante ans deux cohortes d'enfants dont l'une était suivie par un programme intensif de soutien à la parentalité. Il en est ressorti que les coûts sociétaux étaient beaucoup plus importants du côté des non-bénéficiaires.

L'une des difficultés est que les collectivités vivent sur un rythme budgétaire annuel tandis que l'investissement social s'inscrit dans un horizon à beaucoup plus long terme. Le rôle de l'Etat en tant que puissance publique devrait être de desserrer les freins pour que les lanceurs d'idées et les porteurs de projets puissent mener des expérimentations et disposer du temps pour montrer si leur idée fonctionne ou non. Un rapport émis à l'occasion de la conférence nationale sur la pauvreté préconisait ainsi la création d'un fonds national d'expérimentation et d'innovation sociale mais l'idée est restée depuis en suspens.

Maintenant que l'argent manque et que la majeure partie des compétences ont été décentralisées, pour exister l'Etat devrait plutôt s'inscrire dans une posture « d'Etat stratège » puisqu'il ne dispose plus vraiment des moyens d'action. Il doit apporter un socle et des supports pour que les collectivités se sentent soutenues dans leurs expérimentations et acceptent d'engager la mise initiale.

### **Laurent SOCHARD**

Le monde de la petite enfance devrait peut-être aussi chercher à davantage travailler avec des économistes, à l'instar de ces modèles longitudinaux dont il était question à l'instant. Ces études ont permis de montrer combien les politiques de prévention permettaient d'économiser des places de prison, des suicides, des cas de toxicomanie etc. Je pense notamment aux travaux d'une économiste de l'école de Zurich, Lynn Mackenzie, dont la conclusion est que « *la crèche est rentable, c'est son absence qui coûte* ». Il est important que ce type d'affirmation puisse sortir de la plume d'une économiste et non pas nécessairement d'un simple militant de la petite enfance.

### **Marie-Laure CADART**

La création de la PMI date de 1945. Nous avons donc suffisamment de recul pour montrer à quel point cette institution a eu des effets très positifs sur la santé globale des enfants. Le rapport de l'IGAS sur la PMI a certes souligné cet aspect mais il est aussi arrivé à la conclusion que dans un contexte de restriction budgétaire, son action devait plutôt se concentrer sur les familles les plus en difficultés. Or, si l'action de la PMI s'est avérée aussi efficace, c'est aussi et surtout parce qu'elle s'est adressée à toute la population. Nous le voyons aujourd'hui avec soixante ans de recul.

### **De la salle**

Peut-être mais de leur côté, les élus ont tendance à considérer que ce qui est valable ailleurs ne l'est pas nécessairement pour leur propre collectivité. Les différents rapports tendent également à mettre en exergue les incapacités et les problèmes plutôt que de formuler des propositions.

### **Bénédicte JACQUEY-VAZQUEZ**

L'IGAS avait travaillé sur l'évaluation du soutien à la parentalité en s'appuyant sur un argumentaire qui reprenait ces notions d'investissement social et de rentabilité de ces dépenses. Nous avons obtenu, de cette façon, le doublement des crédits de la CNAF dans la COG en matière de soutien à la parentalité. Cet exemple montre que même dans un contexte de finances publiques dégradées, il est encore possible de faire entendre un discours de ce type.

## **Table ronde – Le « continuum éducatif » : quelles évolutions des organisations de travail et du partage de compétences entre professionnels, dans le cadre d'un projet éducatif partagé entre la petite enfance, l'enfance et la jeunesse**

**Cécile BOIVIN**

La dernière table ronde de ce colloque va nous conduire à reprendre un certain nombre des thèmes qui ont été abordés tout au long de ces deux journées autour de la question de la continuité éducative. Nous retrouverons notamment ici les notions de projet et de décloisonnement qui ont été évoquées à de multiples reprises.

**Didier OSTRE, directeur général des services, ville de Bagnolet**

Avant de travailler depuis le 1<sup>er</sup> août 2014 pour la ville de Bagnolet en Seine-Saint-Denis, j'ai commencé ma carrière dans les métiers de la jeunesse et de l'enfance. J'ai aussi exercé dans d'autres villes de la Seine-Saint-Denis que sont Clichy-Sous-Bois et Bondy. J'apporterai ici un simple témoignage, c'est-à-dire que je n'ai pas la prétention de vous présenter quelque modèle que ce soit compte tenu de la spécificité des territoires sur lesquels j'ai travaillé.

Ces trois villes ont pour caractéristique commune d'être occupées par des populations souvent modestes. Le taux d'activité des femmes y est relativement élevé. Le poids des familles monoparentales est particulièrement marqué. La part des populations immigrées ou d'origine immigrée est nettement plus importante qu'ailleurs. Cette part atteint même 85 % de la population pour une commune comme Clichy-Sous-Bois, avec pour corollaire des modèles éducatifs extrêmement différents et qui ne cessent d'interpeller y compris les professionnels de la petite enfance. Ceci est d'autant plus vrai que l'immigration en question est souvent une immigration de fraîche date, à tel point que certains politiques du Département parlent de ce territoire comme du « *bout de la piste d'atterrissage de Roissy* ».

Les modes de garde sont extrêmement diversifiés, avec aussi une part importante d'une activité non officielle. Ce « travail de l'ombre » peut, par exemple, concerner des voisines qui acceptent de garder des enfants de leurs connaissances sans pour autant justifier des formations qui leur permettraient d'exercer de manière officielle.

Ces villes se caractérisent par un important dynamisme démographique. Pour Clichy-Sous-Bois par exemple, les moins de vingt ans représentant entre 40 % et 60 % de la population. Les besoins en matière de modes de garde ou d'activité enfance/junesse sont donc extrêmement importants. Pour la seule problématique des modes de garde en structure petite enfance, nous considérons que seuls 20 % des besoins sont satisfaits ; et quand une ville comme Bondy parvient à atteindre les 30 %, ce résultat est jugé comme très satisfaisant.

Le problème ne tient pas tant dans l'absence de structures puisque pour une ville comme Bagnolet, le nombre total de places de berceaux doit atteindre les 400 unités toutes structures confondues (crèches municipales, crèches départementales, crèches associatives, crèches d'entreprise, assistantes maternelles, microcrèches). Il faut savoir qu'en Seine-Saint-Denis, le Département gère en direct un certain nombre de crèches. Cette situation posera forcément un problème à l'avenir avec la disparition annoncée des départements de la petite couronne. Quoi qu'il en soit, malgré ces quelque 400 places, nous ne sommes pas en mesure de satisfaire l'ensemble des besoins de la population, d'où

## Les rencontres territoriales de la solidarité

Angers – 2 et 3 octobre 2014

l'émergence et le développement depuis quelques années de modes de garde « alternatifs ». Chacun se souvient notamment de ces fameuses crèches clandestines qui avaient été découvertes à Marseille, ce qui montre qu'il y a là un vrai gisement pour des personnes plus ou moins bien intentionnées.

La modification du congé parental apportée dans le cadre de la prochaine loi de finances aura forcément une incidence en termes de besoins supplémentaires.

Outre les différentes structures citées plus haut, l'Education nationale a engagé depuis deux ans une initiative autour de la création de classes destinées aux enfants âgés de deux à trois ans, à savoir les toutes petites sections (TPS). Il s'avère que ces classes se trouvent relativement éloignées du concept de classes « passerelles » qui avait pu avoir cours il y a une quinzaine d'années. Il s'agissait alors de s'adresser à des enfants dont les familles étaient le plus éloignées d'une forme de socialisation, en passant notamment par l'apprentissage de la langue française. Désormais la première motivation de la demande parentale est de substituer une prise en charge gratuite à un mode de garde payant.

Nous avons donc sur nos territoires municipaux une multiplicité d'acteurs qui souvent relèvent de logiques professionnelles et institutionnelles différentes. Tout l'enjeu d'une collectivité est de pouvoir développer un ensemble d'actions qui vont faire sens entre elles autour d'une approche cohérente des problématiques éducatives.

Depuis une vingtaine d'années et plus particulièrement aujourd'hui avec la réforme des rythmes scolaires, l'Etat au travers de l'Education nationale nous engage à mettre autour de la table l'ensemble des acteurs afin de réfléchir à un « projet éducatif ». Cette évolution illustre d'ailleurs assez bien les changements qui sont intervenus dans le rôle de l'Etat au cours de toutes ces années, y compris sur un domaine qui constitue l'une des compétences fondatrices de l'Etat français. Ce dernier s'est construit, entre autres, à travers la question éducative. L'une des grandes lois fondatrices de la République française a été la loi mise en œuvre par Jules Ferry, non pas tant parce qu'elle instaurait l'école obligatoire mais parce que de ce fait, elle rendait surtout obligatoire l'apprentissage du français, avec en parallèle l'émergence de l'idée de Nation.

La question de l'éducation reste encore centrale aujourd'hui mais pour des motivations différentes. Il ne s'agit plus de promouvoir l'idée de Nation mais d'apporter une réponse à un certain nombre de problématiques sociétales. Un certain nombre de nos dispositifs s'inscrivent plus dans une optique de réparation des difficultés que dans une vision réellement éducative.

Non seulement l'Etat n'a plus les moyens d'ordonner ou d'imposer quoi que ce soit aux collectivités mais il se trouve même dans l'incapacité d'impulser des politiques puisqu'il ne peut plus trop utiliser la « carotte financière » comme précédemment. C'est ce qui explique que dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires, l'Etat ait demandé aux collectivités de travailler avec les différents acteurs à l'élaboration d'un projet éducatif.

La première des questions qui doit, dès lors, se poser est de savoir à quel public va s'adresser ledit projet éducatif. Les réponses à cette interrogation sont évidemment aussi variées qu'il existe de collectivités. Une ville comme Brest par exemple a décidé que son projet éducatif s'adresserait à toute la population « de zéro à 77 ans » (référence à Tintin). Ce choix reflète la conviction qu'ont les élus que les problématiques d'éducation se posent tout au long de la vie. Nous retrouvons là tout le champ de l'éducation populaire et cette idée selon laquelle l'Homme est perfectible et qu'il doit pouvoir s'améliorer tout au long de son existence. Le concept de formation continue fait, du reste, partie de l'héritage direct de cette pensée de l'éducation populaire.

La question des publics et de l'âge revêt une dimension importante dans la réflexion autour des projets éducatifs qui vont être à mettre en place dans le cadre de la refonte des rythmes scolaires. Souvent, par raccourci intellectuel, la réflexion ne porte dans un premier temps que sur les publics scolarisés. Or, vous savez tous mieux que quiconque combien la question de l'acte éducatif est centrale dans la prime enfance.

L'une des premières décisions prises par les élus à Bagnolet a consisté à construire en interne un module de formation en direction du personnel de tous les services : petite enfance, enfance, jeunesse etc. Le principe est d'essayer de mettre tout le monde d'accord autour de la définition d'un certain nombre de concepts et de mots que nous avons certes en commun mais qui peuvent parfois refléter une réalité différente d'un métier à l'autre.

Quel que soit leur mode de fonctionnement, toutes les crèches collectives sont extrêmement vigilantes sur le niveau de qualification de leurs personnels. Un certain nombre d'avancées ont déjà eu lieu. J'ai eu la chance de travailler dans des villes qui avaient fait de l'éducation un axe central de leur politique et qui estimaient qu'en matière de petite enfance, il fallait nécessairement compter une EJE par section et une ATSEM par classe.

Au-delà du nombre, il convient également de regarder comment les interventions professionnelles peuvent se rejoindre à un moment ou un autre sur un même objet. Pour Bagnolet et Bondy par exemple, nous avons décidé de mettre en place un dispositif permettant aux ATSEM d'être présentes dans les centres de loisirs pour maternelles.

Comme les crèches étaient fermées durant l'été, les parents sont spontanément venus devant les élus pour leur demander si leur enfant pourrait être accueilli en centre de loisirs. La différence est que là où le taux d'encadrement est de un pour six ou pour huit en crèche collective, il ressort à un pour dix en centre de loisirs. La question se posera d'ailleurs avec encore plus d'acuité lorsque l'enfant rejoindra l'école avec des classes à un adulte pour vingt enfants.

Toutes ces problématiques nous obligent donc à raisonner en termes de formation de nos personnels. Lorsqu'une ATSEM vient travailler dans un centre de loisirs, ce n'est pas pour préparer le café ou faire la vaisselle des animateurs. Les ATSEM ont bien un rôle et une responsabilité particulière, tout comme les aides maternelles côté petite enfance.

Travailler sur la mise en cohérence, à travers la formation des professionnels, doit nous amener aussi à réfléchir à des formations en commun, y compris avec d'autres professionnels. Je parle notamment là des métiers de l'éducation nationale. Il est urgent de « pacifier » les relations entre les enseignants et les animateurs, le tout pour le bien-être des enfants.

Les métiers de l'animation correspondent, de fait, à une filière récente dans la fonction publique territoriale, filière que d'aucuns pourront même qualifier d'inaboutie. En tout état de cause, il s'agit là de métiers dont la formation n'est pas systématiquement prévue par le système d'éducation nationale. Il n'existe pas de bac, de CAP ou de BEP d'animateur. Cette absence induit une vraie difficulté.

La démarche doit aussi s'attacher à définir quels sont les temps de vie que va couvrir le projet éducatif entre le temps scolaire, le temps périscolaire, le temps extrascolaire et le temps familial. Ce que nous appelons dans notre jargon le « tiers temps », à savoir ce temps qui n'est ni familial, ni scolaire, se trouve être le temps le plus important pour l'enfant et constitue un enjeu de premier ordre pour la collectivité. Alors que la réforme des rythmes scolaires nous oblige à retravailler les emplois de temps de nos personnels, le périscolaire

occupe une position centrale dans le métier d'animateur. Au-delà des problématiques d'horaires de fin ou autres, le vrai sujet est celui de la transformation du métier à travers le développement et la priorisation donnée aujourd'hui aux activités périscolaires. On ne prend pas en charge un enfant ou un groupe de la même manière selon que l'on dispose de 45 minutes ou de deux heures pour une activité.

La réforme des rythmes scolaires est aujourd'hui très controversée. A titre personnel, je considère que cette réforme était nécessaire mais qu'il aurait peut-être fallu la mettre en œuvre autrement. La nouvelle équipe municipale en place à Bagnolet depuis mars dernier a d'ailleurs indiqué d'emblée à l'éducation nationale qu'elle n'aurait pas le temps de la mettre en place. Certains des élus sont même contre cette réforme car ils estiment qu'elle ne réglera rien à la question des rythmes de vie de l'enfant. Cette dernière problématique nécessiterait notamment de mettre sur la table un certain nombre de sujets « qui fâchent » comme celui des vacances scolaires et des vacances d'été.

Le terme de « projet » est souvent utilisé en France avec beaucoup d'emphase et beaucoup de volontarisme mais pour des actions qui s'avèrent finalement être « plaquées » d'autres projets, sans réelle méthodologie associée. Pourtant cette dimension de méthodologie est extrêmement importante et devrait faire l'objet d'un effort plus important de formation au sein de la fonction publique territoriale.

Chaque fois que nous revoyons nos organigrammes, la question se pose du positionnement de la petite enfance. Le choix de l'intégrer à l'action sociale ou bien à l'éducation doit être pensé et réfléchi en adéquation avec la problématique rencontrée.

Le décalage croissant entre d'un côté nos modes d'organisation et nos modes de pensée et, de l'autre, les besoins et attentes des familles doit nous amener à faire évoluer notre façon d'appréhender le service public local. Ce décalage soulève notamment un certain nombre de questions en termes de formation et de temps de travail. Il nous faut aussi aborder la problématique des référentiels/métier. La CAF avait initié une démarche de ce type avec la création de la PSU, qui nous oblige aujourd'hui à réfléchir à nos relations avec l'utilisateur.

En conclusion, cette politique éducative qui nécessite de construire un projet commun se heurte aujourd'hui à un certain nombre de difficultés, avec au premier rang d'entre elles la pénurie des financements mais aussi les évolutions institutionnelles. La question se pose notamment pour la petite couronne en Ile-de-France de savoir qui va reprendre les actions des Conseils Généraux puisque la disparition des départements est annoncée pour 2020. Il se trouve qu'à Bagnolet, l'ensemble des compétences en matière de petite enfance sont déjà portées par la ville depuis 40 ans, c'est-à-dire qu'aussi bien les PMI que les assistances sociales de secteurs sont municipales, par convention avec le Département. Il y a peut-être là un modèle à adopter. Ce qui est sûr en tout cas, c'est que cette double problématique de la pénurie des financements et de l'évolution institutionnelle va nous conduire à inventer de nouvelles formes de réponses dans nos relations avec l'Etat.

### **Stéphane PARRAIN, directeur du département de la vie éducative et sportive, ville et communauté urbaine d'Alençon**

La ville et la communauté urbaine d'Alençon ont pour particularité de fonctionner avec un organigramme mutualisé. La petite enfance y est traitée au sein du département Vie éducative et sportive. Ce dernier comprend un service enfance/jeunesse/périscolaire, le service de la vie scolaire et le service des sports pour un total d'un peu plus de 350 agents depuis la mise en place de la réforme des rythmes « éducatifs ». J'emploie ce terme à dessein car je considère qu'au-delà des rythmes scolaires, la réforme concerne l'ensemble des rythmes de l'enfant.

La problématique de la continuité éducative conduit avant tout à s'interroger sur la notion même d'éduquer. Le terme est fortement marqué en France par la prégnance de l'Education nationale, qui il y a quelques décennies s'appelait le ministère de l'instruction publique. Cette évolution sémantique est assez symbolique d'un mouvement plus général. Que ce soit au travers de la loi d'orientation sur l'éducation de 1989 ou de la circulaire de 1998 concernant le CEL, l'Etat a progressivement reconnu la nécessité d'une communauté éducative et d'une approche partagée entre les différents acteurs.

Je propose de définir l'éducation de la façon suivante : toutes les influences reçues constituent de la matière éducative, qui doit permettre à l'enfant ou au jeune d'analyser ces éléments, de les confronter pour en tirer ses propres conclusions et faire ses choix dans un esprit critique et de façon autonome pour ainsi devenir un acteur de la société.

Cette définition permet de retrouver la notion de communauté éducative et ce proverbe souvent utilisé pour décrire ce qu'est la coéducation : « *Il faut tout un village pour éduquer un enfant* ».

Si tout le monde s'accorde pour considérer la pertinence de cette idée de coéducation, sa mise en œuvre effective se heurte rapidement aux prérogatives de chacun, avec à la clé des questions de légitimité, d'emplois, de moyens etc. de sorte qu'il est souvent difficile de réunir tous les acteurs éducatifs autour d'une même table. Il faut reconnaître à la réforme des rythmes éducatifs le mérite d'avoir permis cette rencontre.

La continuité éducative peut s'entendre sur un plan chronologique (de la naissance jusqu'à l'entrée dans la vie active ou jusqu'à la parentalité) ou bien dans le sens d'une continuité entre les acteurs éducatifs. L'objectif doit être de faciliter le passage d'une structure à l'autre, sans chercher à reproduire le même modèle à toutes les étapes.

Les collectivités ont tout intérêt à entrer dans une logique de démarche plutôt que dans une logique de dispositif et de multiplication des contrats (CEL, contrats enfance etc.). Comme l'indiquait un responsable de la CAF en 2005, les textes réglementaires ne suffisent plus pour définir et orienter les pratiques de l'ensemble des acteurs. Il convient de s'inscrire dans une recherche de sens, d'articulation et de mise en cohérence.

Pierre MOISSET l'a rappelé en début de ce colloque : les EAJE correspondent à deux filières, une filière sanitaire et une filière éducative, d'où l'intérêt de créer une culture commune pour dépasser des cultures professionnelles qui sont complètement différentes. Il n'est évidemment pas toujours aisé de trouver cette « culture commune » entre des acteurs aussi différents qu'une auxiliaire de puériculture, un éducateur sportif, un animateur du temps périscolaire, un surveillant de restauration, un médiateur qui travaille sur des quartiers sensibles ou encore un professeur de conservatoire

La première étape doit déjà consister à travailler sur les mots. Des termes comme ceux d'autonomie, d'éducation, de socialisation ou de citoyenneté n'auront pas nécessairement la même connotation d'un acteur à l'autre. Pour la ville d'Alençon par exemple, le simple fait de trouver une définition commune du mot « éduquer » nous a pris deux séances de deux heures. Ce travail est toutefois essentiel car il permet de partir d'un référentiel commun avant de construire des projets de service et rentrer dans le quotidien en y mettant du sens. La parole de chaque agent est importante dans cette optique, depuis le responsable de service jusqu'à l'agent qui travaille en remplacement.

La démarche se heurte ensuite à un certain nombre de freins. Outre les problématiques de financement, une autre difficulté concerne le décalage qui peut exister entre le temps politique et le temps éducatif. La question de la légitimité du pilotage se pose également

assez souvent pour peu que sur une même structure un coordonnateur petite enfance et un coordonnateur enfance/jeunesse doivent cohabiter. Plus généralement, la répartition des compétences sur un territoire induit une forte complexité dès lors que la petite enfance relève du CCAS tandis que l'enfance revient à l'intercommunalité, la jeunesse à la ville voire les affaires scolaires à un SIVOS. Le redécoupage des intercommunalités aurait dû être l'occasion d'un vrai débat sur la façon de répartir et d'articuler ces différentes compétences.

L'appel de Bobigny en octobre 2010 énonçait un certain nombre de règles permettant de s'inscrire dans une démarche de projet éducatif global. La première de ces règles concerne la nécessité d'un diagnostic partagé tandis que la deuxième reprend l'idée d'une co-construction et d'une coéducation. La participation et la mobilisation des parents interviennent également comme une dimension essentielle, notamment pour ceux qui sont les plus éloignés de l'école et des structures culturelles et sportives. Enfin la définition des objectifs et d'un plan d'action doivent permettre d'inscrire l'ensemble de la démarche dans le quotidien.

La question se pose alors du pilotage de cette démarche de projet éducatif local. Pour ma part, je suis intimement convaincu que les collectivités territoriales doivent être les pilotes de ces politiques éducatives, surtout en milieu rural où l'intercommunalité est certainement le bon échelon.

Les collectivités ont tout intérêt à s'engager dans une démarche de projet éducatif global. Le diagnostic permet déjà de mesurer l'adéquation entre l'offre et la demande. La démarche renforce l'attractivité du territoire et constitue un outil structurant, notamment en termes d'optimisation des ressources financières autour de cette idée de « *faire mieux avec moins* ».

Cette démarche implique, bien évidemment un portage politique fort. L'idée peut certes naître des techniciens mais si les élus ne s'approprient pas la démarche et n'y croient pas, celle-ci n'a aucune chance d'aboutir. Il peut également être utile de travailler avec des tiers pour accompagner et sensibiliser les élus et les aider à définir leurs priorités en matière éducative sur un territoire donné. Le directeur général des services joue ici un rôle de pivot entre la sphère politique et la partie technique.

Quant aux professionnels, s'ils n'interviennent pas en tant que décideurs, ils doivent avoir pour priorité de porter des valeurs et de mettre du sens à leur action pour travailler dans l'intérêt des enfants.

### **Coralie HAGLON, consultante ARFOS**

J'ai commencé mon parcours professionnel en tant que chargée de mission dans le domaine des ressources humaines avant de rejoindre très rapidement la thématique de l'éducation. Chargée de missions sur la réforme des rythmes scolaires de 2012 à début 2014, la ville de Caen a mis en œuvre la réforme dès 2013, ce qui n'allait évidemment pas sans quelques difficultés. Beaucoup de communes imaginaient, à l'époque, que la réforme serait abandonnée l'année suivante.

Toute la difficulté et tout l'intérêt de la mise en œuvre de cette réforme est qu'elle conduit à travailler avec des professionnels dont les cultures sont très différentes. Il s'agit d'apprendre à connaître et à s'approprier les compétences de l'autre sans pour autant rentrer en concurrence avec lui.

Aujourd'hui lorsque je suis sollicitée pour un accompagnement, je demande avant tout aux représentants de la collectivité est leur vision de ce que doit être la continuité éducative. Nombre de ces communes disposent déjà d'un PEL, qui intègre cette notion de cohérence et

de continuité. Pour autant, cette idée de continuité éducative connaît des définitions très différentes selon les métiers concernés et même à l'intérieur d'un métier donné.

Je n'ai pas moi-même de définition à vous fournir car je suis persuadée que la continuité éducative doit avant tout s'inscrire dans la commune et dans le périmètre concernés. La notion ne pourra pas être mise en place de la même manière si les enfants passent d'une crèche à une école maternelle qui se trouve juste en face ou qui se situe à trois ou quatre kilomètres voire plus.

Il est également intéressant d'interroger aussi les enfants sur ce qu'est la continuité. Mon petit garçon de cinq ans en donne ainsi une définition assez simple : la continuité, c'est quand je commence à manger un gâteau et que je peux en manger un deuxième puis un troisième etc. Lorsque je demande à ce même enfant ce que peut être la continuité à l'école, sa réponse est tout aussi limpide : ce qui l'embête aujourd'hui, c'est de démarrer un coloriage sur le temps scolaire sans pouvoir le terminer sur le temps périscolaire. Cet exemple montre assez bien comment un projet séduisant sur le papier peut conduire à des aberrations dans la pratique.

La notion de continuité est indissociable de celle de « commencement ». Bien souvent pour les familles, la journée de l'enfant démarre lorsqu'il arrive à l'école, sans tenir compte du temps de garderie. Pourtant la continuité implique déjà de prendre en compte ce premier temps qui correspond au passage entre le temps de garde et le temps scolaire.

Il existe, à mes yeux, une réelle différence entre la démarche de projet éducatif local (PEL) et la démarche de PEDT dans le cadre de la mise en place de la réforme des rythmes scolaires.

La mise en place d'un PEL relève généralement à un portage politique de la part des élus, qui demandent ensuite aux territoriaux et aux techniciens d'établir la méthodologie de projet correspondante. De son côté, la réforme des rythmes scolaires a démarré par une situation d'urgence, avec un décret national à appliquer et des élus qui n'étaient pas nécessairement au fait de toutes ces questions. Du coup, ces mêmes élus se sont approprié le sujet en même temps que les techniciens et ont donc dû faire davantage confiance à ces derniers. Dans ce schéma, le projet éducatif ne part plus d'en haut (les élus) mais de la base et des agents qui travaillent en direct avec les enfants.

Parmi les communes ayant choisi de mettre en œuvre la réforme en 2013, très peu ont englobé la petite enfance dans la réflexion. Les élus ont considéré que les rythmes ne concernaient que les enfants à partir de l'école maternelle. La question de l'intégration de la petite enfance est désormais évoquée de plus en plus fréquemment.

Les réflexions que la réforme a suscitées sur la scolarisation des enfants de moins de trois ans ont notamment conduit les élus à réfléchir sur l'absence de préparation lors du passage de la crèche à la maternelle. Pour autant, cette question de la préparation se pose globalement de la même façon que l'enfant ait deux ou trois ans. De nombreuses communes se contentent encore aujourd'hui d'une simple visite de l'école avec les enfants quelques jours avant leur rentrée mais sans se poser la question des liens qui pourraient être tissés entre la crèche et l'école maternelle.

Dans l'une des collectivités pour lesquelles j'ai travaillé, ce sont les agents de la direction petite enfance qui sont intervenus comme moteurs dans la mise en place de la réforme tandis que le responsable était plutôt freiné par les questions de plannings ou autres. Les agents ont fini par animer eux-mêmes la réflexion et par proposer des temps qui permettaient d'établir le lien entre la crèche et le périscolaire. Autrement dit, les agents ont

organisé eux-mêmes leur planning de sorte que tous les salariés qui évoluent sur la crèche travaillent également durant un temps donné sur le temps périscolaire. La réflexion a porté sur l'ensemble de la journée d'un enfant, depuis l'accueil du matin jusqu'aux temps de garderie du soir, en passant par les temps de pause méridienne. Désormais par conséquent, les enfants sont accueillis lors de leur première rentrée scolaire par les mêmes personnes qu'ils connaissaient à la crèche. Il a fallu pour cela un travail titanesque et un très fort investissement de la part des agents.

Ce travail a permis une meilleure reconnaissance des agents de la part de la collectivité, le tout s'inscrivant pleinement dans cette notion de continuité. Le modèle n'est peut-être pas transposable en l'état dans toutes les autres communes. L'important est de réfléchir ensemble dans chacun des territoires à la meilleure façon d'assurer cette continuité, en relation avec les professionnels.

La première étape de diagnostic est importante. Il convient notamment de s'interroger avant tout sur le sens de la démarche, faute de quoi cette étape s'apparentera à un simple « état des lieux » sans réelle utilité. Un diagnostic doit s'inscrire dans une volonté de faire évoluer les choses et d'entrer dans une démarche de projet. Tout cela suppose une volonté de construire ensemble et de partager ledit diagnostic. Cette façon de procéder prend du temps mais permet de déboucher beaucoup plus rapidement sur une démarche de projet.

La première des conditions de la réussite d'un projet est déjà de faire confiance aux agents, c'est-à-dire non seulement de les reconnaître pour leur travail mais aussi de s'appuyer sur les idées qu'ils apportent. Il convient, pour cela, de poser un cadre précis. La mise en œuvre de ce cadre se trouve, de fait, aujourd'hui « facilitée » par la pénurie de financements, laquelle conduit effectivement à « faire mieux avec moins ». C'est pourquoi nous voyons émerger aujourd'hui de plus en plus d'expérimentations et de projets qui coûtent très peu à la collectivité et qui sont issus de la réflexion de la communauté éducative. Ceci nécessite pour cette dernière d'oublier les barrières et d'éviter la concurrence entre les différents acteurs mais tout en respectant l'identité professionnelle et les missions de chacun.

En tous les cas, je considère que cette réforme a constitué une belle avancée en ce sens qu'elle a permis de réunir autour d'une même table le monde associatif, celui des enseignants et celui de la collectivité avec tous ses services.

### **Echanges avec la salle**

#### **Cécile BOIVIN**

Je m'aperçois que vos trois interventions comportent un « grand absent », à savoir les parents. Pourtant par définition, la continuité éducative démarre avant la garderie, au réveil de l'enfant. La question est notamment celle de la transmission des informations depuis le monde éducatif auquel le parent a confié son enfant, au-delà des seules informations de planning.

#### **Didier OSTRE**

Nous ne risquons pas d'oublier les parents puisqu'aux yeux de nos élus, ces parents restent avant tout des électeurs. Nous devons, en revanche, nous interroger sur les modes de relation avec lesdits parents. L'administration française s'est construite sur un modèle où elle ne traitait pas avec des « clients » mais avec des « usagers ». Il convient de faire évoluer ce rapport pour faire en sorte que nos administrés deviennent de véritables acteurs de la vie publique.

### **Nathalie LE BOUEDEC, responsable du service petite enfance à la ville d'Angers**

Nous avons mis en place cette année des ateliers d'innovation pour lesquels le principe est de laisser les parents exprimer leurs besoins plutôt que de décider à leur place ce qui est bon pour eux avant de leur faire valider nos choix. Nous avons réuni, dans ce cadre, des parents, des professionnels de la petite enfance, des professionnels des écoles et du périscolaire de façon à engager une réflexion sur ce qu'il fallait instaurer pour le bien-être de l'enfant. Il en est ressorti un certain nombre de recommandations extrêmement simples à mettre en œuvre.

Tout l'enjeu est de faire en sorte que la démarche débouche très rapidement sur des traductions concrètes. Des trombinoscopes ont, par exemple, été établis afin pour les parents de pouvoir identifier les professionnels et leurs rôles. Une vidéo présente désormais les métiers de la petite enfance au travers d'une journée d'un enfant en crèche. Un disque permet de retracer les différentes dates d'inscription à l'accueil de loisir etc. Il s'agit donc là d'une démarche positive et qui a permis d'associer les parents et les agents.

### **Stéphane PARRAIN**

L'idée d'associer les parents peut aussi s'avérer problématique quelquefois. Je me souviens notamment de comités de pilotage où nous avons invité des parents qui s'étaient retrouvés très vite perdus face au jargon des professionnels et des institutionnels. Dans un certain nombre de cas, les représentants des parents n'osent pas prendre la parole et finissent par ne plus venir au bout d'une ou deux réunions. Il convient donc de réfléchir à la meilleure façon d'intégrer les parents dans la réflexion, par exemple en organisant des réunions en amont des comités pour qu'ils puissent eux-mêmes réfléchir entre pairs.

### **Coralie HAGLON**

Vous avez raison de souligner l'importance de cette implication des familles. En tant que maman, j'ai moi-même besoin d'une information autre que de simples plannings à signer dans le cahier de mon enfant.

Pour autant, il convient d'éviter de verser dans une surenchère de procédures de communication. Pour avoir organisé des réunions de parents d'élèves sur la réforme des rythmes, je peux témoigner que des parents se plaignaient de ne pas avoir été suffisamment informés alors que nous avons pourtant prévu des affichages et des mots dans le cahier de l'enfant. Je crois que même en leur envoyant un courrier nominatif à leur domicile, ces parents auraient encore trouvé cela insuffisant et auraient invoqué le trop grand nombre de publicités dans leur boîte aux lettres.

Nous avons donc été amenés à travailler plutôt sur des temps informels, sachant qu'en invitant les parents à des réunions, seuls 10 % d'entre eux étaient présents. Pour favoriser ces temps informels, il faudrait déjà que les écoles puissent s'ouvrir un peu plus. A titre personnel, quand l'emmène mon fils à l'école, une ligne rouge vient m'indiquer que je n'ai pas le droit de mettre le moindre pied dans sa classe. La fracture entre l'école et le reste du monde est donc clairement marquée puisque l'enseignante se trouve à l'autre bout de la classe, sans possibilité pour les parents de dépasser la ligne rouge, sauf à donner le « mauvais exemple » devant leurs enfants.

A *contrario* dans une autre école, une enseignante s'était efforcée pendant un mois de dire un mot à chacun des parents qui venaient chercher leur enfant. Cette simple initiative a permis d'impliquer beaucoup plus les parents, qui étaient du coup bien plus nombreux aux réunions.

### **Didier OSTRE**

L'une des difficultés est aussi qu'en essayant d'associer les parents et, plus largement, les usagers, nous nous retrouvons très rapidement face à une poignée de « professionnels de la participation » qui sont toujours les mêmes. C'est la raison pour laquelle nous avons choisi, à l'occasion d'une expérience, de procéder par le biais d'un tirage au sort, à l'instar de ce qui se passe pour les jurys d'Assises. Il va de soi que dans le cas présent, ce tirage au sort s'opère évidemment parmi un panel de personnes volontaires.

### **De la salle**

Les discussions autour de la mise en place des rythmes scolaires n'ont effectivement que très peu associé les acteurs de la petite enfance. Ceci est plus particulièrement vrai pour les assistantes maternelles, qui sont très souvent celles qui amènent les enfants à l'école et qui viennent les y rechercher. Ces nouveaux rythmes ont des impacts non négligeables sur leurs contrats et sur l'accueil des enfants.

### **Didier OSTRE**

La réponse passe probablement par une réflexion autour de la fonction des relais assistantes maternelles. Ces dernières devraient être davantage reconnues comme des acteurs éducatifs à part entière du territoire et avoir, à ce titre, accès à l'ensemble des informations. On retrouve ici la problématique du profil de poste de l'animatrice de RAM, laquelle doit être multifonctions et multicompétente, avec en particulier une capacité à aller chercher l'information pour la redistribuer, voire l'expliquer.

### **Coralie HAGLON**

J'ai en mémoire un exemple d'une assistante maternelle qui avait été associée aux travaux sur les rythmes scolaires dans une des collectivités avec lesquelles j'ai eu l'occasion de collaborer. Il se trouve que cette personne avait déjà travaillé dans des structures de petite enfance et était intéressée par le sujet. Plus généralement, les réunions publiques peuvent être l'occasion de repérer des personnes qui interviennent pour soulever tel ou tel problème. La meilleure démarche est alors d'associer ces personnes pour qu'elles dépassent cette seule dimension critique et qu'elles participent à l'élaboration des solutions en s'impliquant dans les projets. Il est toujours intéressant d'intégrer les personnes qui étaient initialement résistantes au changement car une fois convaincues, ces personnes ont aussi la capacité de communiquer très vite de façon positive.

### **De la salle**

Je souhaiterais revenir sur la place des parents. Ces derniers sont certes souvent inclus dans la démarche et invités aux réunions mais sont-ils réellement écoutés, notamment des élus ? La concertation ne se résume-t-elle pas trop souvent à un simple « faux semblant » ? Quant à la « ligne rouge » qui vient d'être évoquée, il faudrait avant se poser la question des raisons qui ont conduit à mettre cette ligne en place. Peut-être s'agit-il de problèmes liés à la sécurité ?

### **Coralie HAGLON**

En l'occurrence, l'explication invoquée était que cette ligne avait été instaurée « *pour que l'enfant comprenne qu'il n'est plus à la maison mais à l'école* ».

### **L'intervenante**

C'était peut-être la raison invoquée mais je ne pense pas que cet exemple reflète la situation de toutes les écoles.

J'ai, plus généralement, l'impression que depuis deux jours, chacun essaie de renvoyer la balle vers l'autre. Il est toujours très facile de pointer du doigt les manques des autres, qu'ils

soient professeurs, ATSEMS, éducateurs de jeunes enfants, animateurs, éducateurs spécialisés etc.

### **Coralie HAGLON**

Vous avez raison de souligner ce point. Nous passons, de fait, nos premières réunions à nous renvoyer constamment la balle, chacun ayant sa culture, son propre parcours professionnel et sa vision des solutions à apporter. La confrontation de ces différents points de vue est une première étape incontournable dans l'élaboration d'un projet. Ce n'est qu'un fois ces constats posés et ces différences dépassées que les intervenants sont en capacité de construire ensemble. Pour cette fameuse « ligne rouge » par exemple, la position de l'enseignante est certainement très respectable mais ce qui m'interpelle, c'est que cette démarcation n'existe pas à la garderie ou au périscolaire. La continuité éducative nécessite d'adopter un discours commun.

### **Didier OSTRE**

Par définition, un groupe est composé d'individus différents ayant leurs propres systèmes de représentation, lesquels systèmes peuvent les opposer mais parfois aussi les fédérer. Le fait de se « renvoyer la balle » n'est finalement qu'une manière d'exposer ses propres problématiques mais la discussion permet, au final, une meilleure connaissance réciproque, sans pour autant aboutir à la confusion des rôles.

### **Laurent SOCHARD**

Il arrive aussi que la « ligne rouge » n'ait pas besoin d'être matérialisée, c'est-à-dire que la posture d'un professionnel ou d'un professeur est parfois encore plus parlante quant à sa volonté de garder les distances. L'espace transitionnel décrit par Winnicott est désormais réduit à l'unique « doudou » alors que pour le bien-être de l'enfant, l'espace scolaire devrait être beaucoup plus ouvert aux parents. Il y aurait certainement à travailler davantage la notion de « seuil », en faisant en sorte que les professionnels puissent « rejoindre » les parents et non pas simplement les « faire venir » (le fameux « *ils ne viennent pas dans nos réunions* », lesdites réunions étant organisées pour valoriser le travail du professionnel...). Ce « seuil » d'une porte qui s'ouvre sans que l'on sache ce qui se trouve derrière correspond souvent à une idée de l'inconnu ou de l'interdit pour les parents.

## Conférence de conclusion

**Pierre MOISSET**

**Sociologue et grand témoin du colloque**

Comme vous vous en doutez, mes propos risquent d'être un peu décousus, mais je tenterai de tirer le fil rouge de ce que j'ai pu entendre au cours de ce colloque, impressionnant de densité.

Ces colloques présentent un double effet, notamment pour un sociologue. Le premier est un effet de lucidité désespérante, du fait que nous pointons du doigt tous les dysfonctionnements, sans avoir aucun moyen de les changer. Nous sommes alors confrontés à ce qu'est la prise de conscience en sociologie, qui est censée, en théorie, lever le rapport de pression, ce qui n'est pas toujours le cas dans la pratique. En tant que consultant qui produit des études, je souhaite que celles-ci soient utiles. Or confronté à un cadre national ambivalent, ces études se voient opposer une certaine inertie.

Les différents échanges et apports, notamment sur les rythmes éducatifs et scolaires, posent la question de l'institution, non pas au sens du lieu ou de l'organisation humaine, mais au sens du sociologue François Dubet, qui a écrit *Le déclin de l'institution* il y a déjà douze ans. Selon François Dubet, l'institution est « *un programme global de socialisation* », c'est-à-dire un ensemble de corps professionnels, qui a vocation à légitimer les pouvoirs de réformer ou de reformer d'autres sujets. L'Education nationale est une institution française centrale, qui a, depuis la III<sup>ème</sup> République, le pouvoir et le devoir de réformer et de former les enfants et de conformer les parents à son action.

Plus tardivement, l'institution de la petite enfance apparaît en France, comme un paradigme sanitaire après la Seconde Guerre mondiale, qui connaît un premier essor lors de la lutte entre les congrégations religieuses et la création des premières crèches à Paris à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle. L'un des référents transcendants de l'époque était de lutter contre Dieu au moyen de la science, ce qui a donné lieu à la naissance d'une « institution sanitaire ». Au contraire de l'avènement des *kindergarten* dans le monde, la France a choisi une autre voie au travers de l'institution sanitaire, pour légitimer le pouvoir d'agir globalement sur l'enfant, y compris en milieu hospitalier, mais aussi sur les parents.

Ces institutions, en tant que programmes globaux de socialisation, contribuent à faire de la France un des pays les plus institutionnels, comme le démontre François Dubet dans un autre ouvrage *Le travail des sociétés*. L'Allemagne est, au contraire, un pays plus fédéraliste. Pour nous, le débat est donc plus critique, car nous nous confrontons à un état des lieux très unifié et à des institutions éducatives, sanitaires et également relatives au travail. François Dubet aborde d'ailleurs ces différents corps professionnels et la crise à laquelle ils s'affrontent tous. Selon lui, nous sommes entrés dans un âge de déclin de l'institution. Le programme institutionnel de socialisation globale perd progressivement en légitimité, pour différentes raisons. Comme vous l'avez noté, les parents se manifestent davantage. Il en va de même des élèves. La violence scolaire découle en partie d'un frottement entre les élèves, de moins en moins disposés à subir une violence scolaire, et le corps enseignant.

Les anciennes légitimités institutionnelles se délitent lentement. Le livre de François Dubet a paru en 2002 et le processus n'est pas encore achevé. En revanche, ce processus ouvre, dans la douleur et les frictions, un ensemble de nouveaux horizons, difficiles à identifier aujourd'hui, mais qui se mettent en place progressivement. La réforme des rythmes scolaires a effectivement joué un rôle d'accélérateur, car elle a permis à des acteurs de se rencontrer, en s'affranchissant partiellement des barrières qui les contenaient.

L'un des éléments centraux de l'institution est que la légitimité de chacun des acteurs, professeur, professeur de la petite enfance, éducateur spécialisé, qui leur permettait

d'imprimer une violence symbolique sur les usagers pour les conformer au programme institutionnel, se délite. Ils doivent donc commencer à se poser des questions et à parler. Ils deviennent sensibles aux signaux que leur envoient les enfants et les parents. Cette légitimité était auparavant très assise et elle est encore très présente, car l'évolution n'est pas rapide. L'Education nationale est une institution, qui est restée innovante pendant trente ans, sans se généraliser.

Comme cette légitimité commence à se déliter, il convient de renégocier, autrement, avec les usagers, non plus par une autorité due à sa position dans l'institution, mais par rapport à une action sur un objet commun à l'institution et l'utilisateur, en l'occurrence l'enfant. Les projets éducatifs de territoire jouent ce rôle, puisqu'ils font émerger le sujet commun, l'enfant, qui avait disparu du fait du saucissonnage des différentes institutions sur le territoire. Quand les institutions se délitent, les territoires réapparaissent.

Cette dimension apporte un autre éclairage sur tous les changements que nous avons évoqués au cours de ces deux derniers jours. Je souscris à la pensée de François Dubet : cette évolution est irrévocable. Il n'y aura pas de retour à l'autorité, à la Grande Ecole, à la Grande Crèche et à la maman, qui était aussi une institution. Cet ensemble se renégocie sous une autre forme, sur la base de ce qui fait œuvre commune entre l'utilisateur et l'institution. L'institution ne peut pas prétendre tout régenter, depuis la légitimité de l'action jusqu'à son résultat en passant par son déroulement. Un débat se lève donc sur la question de la continuité, sur la question des temps, etc.

L'institution sanitaire, qui n'a été abordée qu'à la marge au cours de ces deux jours, est, elle aussi, remise en question. Vous savez bien que si vous jouez trop à l'expert avec les parents, ils vous renvoient rapidement leur déception, leur retrait ou leur colère. En revanche, votre légitimité auprès des parents peut se renégocier sous une autre forme d'accompagnement, non d'une personne clairvoyante auprès d'une autre moins clairvoyante, mais au sens du compagnonnage entre deux personnes ayant une position différenciée autour d'un objet commun, l'enfant. En crèche, nous retrouvons cette notion de partage, non de conseils, même s'ils peuvent exister, de connaissances ou d'expertise et encore moins d'autorité, mais d'un intérêt commun autour de l'enfant.

Je souhaite surtout attirer votre attention sur la renégociation de la position dominante. Cette nouvelle donne, de temps fractionnés, de parcours et de réémergence de l'enfant, suppose une définition commune de l'autre, par le biais d'une préoccupation commune, qui est l'enfant. L'objectif est de définir des actions communes et spécifiques par rapport à l'enfant. Il ne s'agit donc pas d'une simple rencontre de l'autre, mais de la prise en compte d'un objet commun.

Pour conclure, les deux premiers termes à retenir sont d'une part la lucidité pessimiste et d'autre part, le déclin de l'institution. En France, nous nous situons dans une position très douloureuse, car nous devons quitter nos légitimités professionnelles anciennes pour bâtir une nouvelle légitimité professionnelle relationnelle, par une relative négociation avec ceux qui étaient précédemment des usagers. Le professionnel ne s'efface pas, mais la spécificité professionnelle ne peut plus prétendre être centrale. Elle doit se définir comme l'un des points de l'espace de circulation de l'enfant dans le corps social. Nous voyons alors réapparaître le territoire, dont les agents commencent à repenser cette circulation spatiale et chronologique au travers des corps de l'institution. Face au déclin de l'institution, le local prend une place, d'autant plus cruciale que ce déclin touche l'institution centrale tandis que le local reste implicitement en position de relais et de création. Cette conclusion est donc à la fois pessimiste et optimiste, car quelle est la tectonique qui manœuvre cette évolution et comment l'accompagner ?

Ma première conclusion était pessimiste, car le cadre central ne change pas et nous misons tout sur le local, mais sans disposer d'outils. Nous devons donc nous demander comment le local peut évoluer et comment incrémenter ces changements.

Au cours de ces deux jours, nous avons entendu diverses expériences. Nous devons maintenant nous demander dans quels espaces, ces différentes initiatives pourront être documentées. Je sais qu'il existe déjà des réseaux, tels que le réseau IDEAL, et des communautés virtuelles. Nous évoquons un Etat stratège, qui rendrait l'information disponible. Ces réseaux doivent permettre de généraliser et de transposer certaines initiatives locales, pour au moins renseigner le local sur lui-même et éviter un pétilllement permanent sur les territoires, qui laisserait la surface étale une fois qu'il s'est éteint.

Pour illustrer la nécessité de se saisir de ces nouveaux outils en ligne, j'ai moi-même lancé une étude, avec un réseau de coordinatrices de la petite enfance de la région PACA, qui s'appelle *Devenir d'enfance*, auprès de professionnels de l'accueil de la petite enfance en collectif et en individuel, via un outil gratuit de sondage en ligne, Google Drive, qui permet une diffusion virale du questionnaire. Je pensais récolter 300 questionnaires maximum et nous en avons reçu 3 000 en deux mois, ce qui était totalement inédit pour moi. Cet exemple illustre l'usage de ces nouveaux outils et leur puissance. Sur les 3 000 questionnaires, 2 000 émanaient d'assistantes maternelles, ce qui montre que ces professionnelles ont envie de s'exprimer. Je signale d'ailleurs que le réseau *Devenir d'enfance* organise un colloque le 4 décembre prochain, à l'INSET de Montpellier, sur le thème de « *l'accueil de la petite enfance dans les réalités d'aujourd'hui* ». Quelques résultats de ce questionnaire y seront présentés.

La question porte donc sur la façon de se renseigner et de se saisir de ces nouveaux outils. Nous pouvons penser aux travaux de Jeremy Rifkin sur l'économie transversale et les nouvelles technologies, qui permettent de recueillir transversalement des connaissances, alors que les institutions centralisent les ressources.

### **Cécile BOIVIN**

#### **Pôle de compétence Enfance du CNFPT**

La question du réseau préoccupe également le CNFPT et les INSET. Nous proposons deux cycles professionnels, dont l'un est destiné aux coordinateurs de la petite enfance. Nous avons, par ailleurs, développé des réseaux de diffusion internes au CNFPT.

### **Pierre MOISSET**

Ces nouveaux outils permettent une nouvelle économie de la connaissance, qui offre des opportunités entre le champ central et le champ local. Ce questionnaire aurait coûté 20 000 euros pour des résultats sûrement moindres, alors que ces outils nous ont fourni un retour de connaissance considérable. Le renseignement est donc primordial, y compris sur les changements internes à l'Education nationale, qui évolue par les bords tandis que le système central ne se remet pas en question.

Un autre élément, qui est ressorti des différentes tables rondes et interventions, est « *l'émergence du local dans la protection sociale* », qui suppose l'internalisation des compétences, comme l'illustre l'article d'André Ottiningen. Nous avons pu le constater avec Saint-Cloud, qui négocie un contrat de délégation de service public avec des crèches. Des compétences juridiques sont nécessaires en interne pour ne pas être débordé par cette contractualisation. Nous l'avons entendu avec Stéphane Parrain sur la question de la mobilisation des différents acteurs sur le territoire. Cette question d'échelle des territoires soulève le problème de la taille critique pour permettre l'internalisation des compétences de gestion de la politique sociale au plan local.

Par rapport au pessimisme lucide et à ce qu'évoquait Sylvie ce matin, je conservais jusqu'ici une position de réserve, souhaitant tout d'abord déterminer d'où nous partons, en France, avant de penser à un éventuel transfert. Ce matin, j'étais presque ému et j'avais abandonné cette résistance. J'ai maintenant envie d'essayer, malgré les clivages

professionnels, le manque de moyens, etc. Le contexte français est tel qu'il est. Il suit un mouvement sociohistorique qui avance très lentement, certes, mais n'attendons plus, transférons, essayons et surtout, renseignons. Je ne me situe pas dans l'utopie, au regard des différentes initiatives de collectivités locales qui nous ont été présentées pendant deux jours. La question est maintenant de savoir comment recueillir ces données. Le fond institutionnel existe et continuera à nous rendre tristes, mais j'ai maintenant envie de passer à cette seconde étape, qui est liée au renseignement.

Le dernier point concerne l'expertise professionnelle, au-delà des compétences juridiques, territoriales et de diagnostic, nécessaires aux collectivités locales. Dans le cadre du déclin de l'institution, le canevas sanitaire et éducatif est en cours de délitement, mais il ne recouvre que très partiellement l'ensemble des actes et pratiques mis en œuvre au quotidien. Aussi, sous la légitimité institutionnelle, des acteurs résolvent au quotidien des problématiques pratiques pour être relativement heureux dans leur activité.

Il me paraît maintenant urgent de renseigner ce substrat de pratiques, y compris des parents, qui sont une autre forme d'institution, en tant que figures principielles de la famille française. Par-delà cette figure idéale de parent, la réalité des dilemmes auxquels il est confronté l'affecte. Une forme de soutien à la parentalité réside peut-être dans le partage de sorts, qui ne résout pas les problèmes, mais qui montre leur généralité.

Au-delà du discours sur la pratique, rien n'est plus fantaisiste qu'un projet d'établissement d'accueil de la petite enfance. Il est généralement totalement déconnecté des pratiques concrètes de l'établissement. Il est problématique que tout un substrat de pratiques, d'activités, d'affect, de visée et de sens reste informulé. Le chantier, qui s'ouvre, porte sur les pratiques des professionnels. J'ai, pour la première fois, construit un questionnaire sur la petite enfance avec des professionnels, pour interroger d'autres professionnelles de la petite enfance sur leur affect et leur vécu, avec l'espoir de renseigner ce substrat de pratiques, de le mutualiser et de le diffuser pour faire émerger des projets éducatifs, qui ne soient pas pris dans le canevas institutionnel actuel.

### **Mme CAUDAT**

S'agissant des rythmes scolaires et éducatifs, je suis toujours très choquée, car nous avons tout un patrimoine d'expériences, dont nous ne faisons rien. J'utilise ces expériences, comme celle de Mulhouse, en permanence dans mes cours. Elles ont été documentées par des rapports datant de quinze à vingt ans. Que signifie la discontinuité, puisque nous possédons un vrai patrimoine que nous n'utilisons pas ? Nos idées partent fleurir à l'étranger.

## Clôture du colloque

**Laurent SOCHARD**

**Pôle de compétence Enfance du CNFPT**

J'apprécie beaucoup cette fin de colloque, car nous le quittons en ayant envie. Il est bénéfique que vous puissiez emporter des éléments de lucidité, comme les évoque Pierre Moisset. Je garde toujours en tête l'intellectuel Gramsci, fondateur du parti communiste italien, qui disait : « *Il faut allier le pessimisme de l'intelligence à l'optimisme de la volonté* ». Au moment de l'analyse, nous devons observer lucidement les situations, mais au moment de l'action, personne ne peut changer le monde en faisant la tête. Même les personnes qui manifestent pour sauver leur entreprise prennent des tambours et font la fête. Le pessimisme ne peut soutenir l'action. Nous sommes donc voués à ces deux aspects.

Ce déclin institutionnel montre la fin d'une époque, mais peut aussi ouvrir sur une autre époque. Je citerai cette phrase de Musset « *On ne savait jamais si on marchait sur un débris ou sur une semence* ». Il est possible que nous en soyons à ce stade. Sylvie Rayna nous a cité l'exemple, ce matin, de cette ville italienne, Reggio, qui a été construite à partir de ruines.

Nous sommes ravis de vous avoir donné envie. De nombreux fils peuvent être tirés dans l'offre de formation. J'avais en tête un triptyque, car nous sommes bien des agents, même si à certains moments, nous sommes des acteurs publics, puisque nous avons un rôle professionnel à tenir. A l'issue de ces deux jours, je pense que nous devons également être des auteurs. Un certain nombre d'intervenants nous ont invités à nous autonomiser, pour devenir des auteurs sur notre territoire et laisser notre trace, en la documentant.

Cette démarche nous permettra de retrouver la capacité à désirer. Nous ne pourrons pas retrouver le pouvoir d'agir des usagers si nous ne réinstaurons pas le pouvoir d'agir chez les professionnels, en lien avec la notion de bientraitance, notamment de l'enfance, qui se traduit par les ressources des usagers et des professionnels et l'ouverture sur l'environnement.

**Cécile BOIVIN**

**Pôle de compétence Enfance du CNFPT**

Je ne reviens pas sur l'ampleur des propos tenus au cours de ces deux jours. Je tiens surtout à vous remercier pour votre participation active. Je remercie les intervenants, qui sont restés avec nous durant ces deux jours et qui nous ont aidés à tisser des liens, lors des temps informels, afin de retravailler sur certains éléments avant les prochaines tables rondes.

Il me reste à vous souhaiter un très bon retour et un bon week-end.

**Laurent SOCHARD**

Je vous demande d'applaudir également Cécile, qui vous a tous réunis pendant ces deux jours.



# Synthèse des interventions