



CENTRE DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE
DE MARTINIQUE

**CONCOURS INTERNE ET 3^{ème} CONCOURS
DE REDACTEUR TERRITORIAL PRINCIPAL DE 2^e CLASSE
SESSION 2015**

Jeudi 24 septembre 2015

EPREUVE DE RAPPORT

ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ :

Rédaction d'un rapport à partir des éléments d'un dossier portant sur les missions, compétences et moyens d'action des collectivités territoriales, assorti de propositions opérationnelles.

Durée : 3 heures

Coefficient : 1

A LIRE ATTENTIVEMENT AVANT DE TRAITER LE SUJET

- Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni votre numéro de convocation, ni signature ou paraphe.
- Aucune référence (nom de collectivité, nom de personne, ...) autre que celles figurant le cas échéant sur le sujet ou dans le dossier ne doit apparaître dans votre copie.
- Seul l'usage d'un stylo à encre soit noire, soit bleue est autorisé (bille non effaçable, plume ou feutre). L'utilisation d'une autre couleur, pour écrire ou pour souligner, sera considérée comme un signe distinctif, de même que l'utilisation d'un surligneur.
- Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.
- Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

Ce sujet comprend 26 pages, y compris celle-ci.
Il appartient au candidat de vérifier que le document comprend
le nombre de pages indiqué
S'il est incomplet, en avertir le surveillant

Vous êtes rédacteur territorial principal de 2^e classe, responsable du service Enfance – Petite Enfance à la Communauté de communes de BAMBIN située en zone rurale.

La compétence petite enfance a été récemment transférée à la Communauté de communes de BAMBIN par les communes membres.

Dans ce contexte, le Directeur général des services souhaite connaître précisément les modes de garde possibles et ce que cela implique pour les différents acteurs institutionnels (intercommunalités, communes,...)

Aussi, dans un premier temps, il vous demande de rédiger à son attention, exclusivement à l'aide des documents ci-joints, un rapport sur l'offre d'accueil des enfants de moins de 3 ans.

/ 12 points

Afin de répondre aux attentes des parents des différentes communes alentour et face à un contexte difficile (zone rurale isolée, contraintes budgétaires), la Communauté de communes décide de créer un Relais d'Assistantes Maternelles itinérant intercommunal.

Dans ce cadre, et dans un deuxième temps, le Directeur général des services vous demande d'établir des solutions opérationnelles visant à créer ce Relais d'Assistantes Maternelles (R.A.M.) itinérant intercommunal.

/ 8 points

Pour traiter cette seconde partie, vous mobiliserez également vos connaissances.

Liste des documents joints :

- Document 1 :** Accueil des enfants de moins de trois ans (extraits) – Didier Migaud – *Cour des Comptes* – Présentation à la presse du rapport public – 28 novembre 2013 – 1 page
- Document 2 :** Les EAJE (établissements d'accueil du jeune enfant) (extraits) – *UNCASS (Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale)* – *Enquêtes & observations sociales* – n°6 – Janvier 2014 – 1 page
- Document 3 :** Collectivités territoriales et la petite enfance (extraits) – Patricia SCHILLINGER – *Sénat* – Rapport d'information – n° 700 – 8 juillet 2014 – 3 pages
- Document 4 :** Les services à la petite enfance (extraits) – *Site internet www.collectivites-locales.gouv.fr* – consulté en Mars 2015 – 2 pages
- Document 5 :** Guide pour la création d'un établissement ou d'un service d'accueil d'enfants (structures collectives) (extraits) – *Conseil général du Val d'Oise – Direction de la Prévention et de la Santé* – Juillet 2013 – 3 pages
- Document 6 :** L'accueil du jeune enfant dans le Département (extrait) – *Département de Vaucluse – Dossier ressource Commission départementale d'accueil des jeunes enfants* – 2013 – 2 pages
- Document 7 :** Schéma départemental 2012-2015 – Accueil du jeune enfant et de sa famille (extrait) – Département du Rhône – 2012 – 4 pages
- Document 8 :** L'offre d'accueil des enfants de moins de 3 ans en 2010 (extrait) – Françoise Borderies – *DREES – Études et Résultats* – n° 803 – Juin 2012 – 1 page

- Document 9 :** L'organisation territoriale de la petite enfance : un secteur à la croisée de multiples enjeux – Actes du colloque (extraits) – *CNFPT* – Les rencontres territoriales de la solidarité organisées par l'INSET Angers – 2 et 3 octobre 2014 – 1 page
- Document 10 :** Quand l'emploi des parents dépend des solutions de garde – *La gazette.fr* – 9 juillet 2012 – 2 pages
- Document 11 :** Des relais pour informer et professionnaliser – *La Gazette des communes* – 10 novembre 2014 – 2 pages
- Document 12 :** Un relais assistance maternelle itinérant – Emmanuel Coudel – *Mairie-Conseils* – 7 février 2005 – 1 page

Documents reproduits avec l'autorisation du CFC

Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.

Document 1

Accueil des enfants de moins de trois ans (extraits) – Didier Migaud – *Cour des Comptes* –
Présentation à la presse du rapport public – 28 novembre 2013



Présentation à la presse du rapport public thématique
sur l'accueil des enfants de moins de 3 ans
le jeudi 28 novembre 2013

Allocution de M. Didier Migaud,
Premier président de la Cour des comptes

Mesdames, Messieurs,

Je vous souhaite la bienvenue à la Cour à l'occasion de la présentation d'un nouveau rapport public thématique portant sur l'accueil des enfants de moins de 3 ans : une politique ambitieuse, des priorités à mieux cibler.

Le développement, la diversification des solutions d'accueil de la petite enfance constituent des enjeux substantiels pour répondre à des besoins importants de nos concitoyens que cette politique publique laisse aujourd'hui en partie insatisfaits.

L'examen de cette politique publique n'est pas sans soulever certaines difficultés. D'une part, parce qu'elle poursuit de nombreux objectifs : le développement de l'enfant, la protection de sa santé, le soutien à la natalité, la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, la préparation de la réussite à l'école. D'autre part, parce que cette politique publique fait intervenir des acteurs publics particulièrement variés : plusieurs ministères au sein de l'État qui en fixent les orientations générales, la branche famille de la sécurité sociale, c'est-à-dire le réseau des caisses d'allocations familiales et des caisses de mutualité sociale agricole, qui en assure 73% du financement, et les communes ou les intercommunalités qui en sont les principaux acteurs opérationnels. Sont également parties prenantes les départements, dont les services assurent notamment des missions de contrôle au titre de la protection maternelle et infantile, les régions qui sont en charge de la formation des professionnels de la petite enfance, et les acteurs privés qui assurent la gestion de certaines crèches. [...]

Il faut rappeler que si le développement des solutions d'accueil fait partie des missions du réseau des caisses d'allocations familiales de la sécurité sociale, il s'agit, pour les communes et les intercommunalités, d'une compétence facultative dont elles ne sont pas légalement tenues de se saisir pour organiser un service public d'accueil. Les parents disposent par ailleurs d'une totale liberté de choix pour la solution d'accueil de leur enfant et sa localisation, en fonction des disponibilités. [...]

Le caractère facultatif de la compétence des communes, et les limites des moyens financiers des caisses d'allocations familiales, expliquent les insuffisances que peuvent encore connaître les capacités d'accueil, et surtout, leur très inégale répartition sur le territoire. [...]

Document 2

Les EAJE (établissements d'accueil du jeune enfant) (extraits) – UNCASS (Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale) – Enquêtes & observations sociales – n°6 Janvier 2014

Bien qu'elle ne constitue pas une compétence obligatoire des communes ou intercommunalités, le champ de la petite enfance représente un enjeu essentiel pour ces dernières. La mise en place d'une offre d'accueil des 0 à 6 ans constitue un élément crucial d'une politique plus globale de services à la population et de développement territorial (attire des familles, soutien à l'emploi, actions de prévention sociale, etc.) et représente à ce titre une richesse indéniable pour le territoire concerné. Aussi, les communes et intercommunalités sont nombreuses à choisir de prendre en charge ce domaine de compétence via la gestion d'équipements d'accueil du jeune enfant (EAJE) ou de dispositifs d'accompagnement des enfants de 0 à 6 ans. [...]

Les EAJE (établissements d'accueil du jeune enfant)

▣ Les établissements d'accueil du jeune enfant reçoivent des enfants de moins de 6 ans. Ils sont gérés par une collectivité territoriale (commune, communauté de communes, conseil général), un CCAS ou CIAS, une association, une mutuelle, une entreprise, etc. Leur ouverture est subordonnée à une autorisation de fonctionnement délivrée par le Président du Conseil général après avis des services de protection maternelle et infantile (PMI). Les EAJE sont placés sous la direction d'une puéricultrice, d'un médecin ou d'une éducatrice de jeunes enfants (source : *mon-enfant.fr*).

Les Eaje se distinguent selon deux grandes caractéristiques du type d'accueil proposé :

- ▣ L'accueil peut être collectif ou familial (individuel),
- ▣ L'accueil peut être régulier ou occasionnel.

▣ Accueil collectif / accueil familial

▣ L'accueil collectif désigne les établissements qui reçoivent collectivement les enfants jusqu'à leur entrée à l'école maternelle (voire jusqu'à l'âge de 6 ans en dehors du temps scolaire) : crèches collectives, crèches d'entreprises, haltes-garderies, structures multi-accueils, micro-crèches, etc.

▣ L'accueil familial ou accueil individuel (crèches familiales ou « services d'accueil fami-

lial ») emploie des assistantes maternelles agréées qui accueillent à leur domicile de un à quatre enfants généralement âgés de moins de 4 ans. La crèche familiale est placée sous la direction d'une puéricultrice, d'un médecin ou d'une éducatrice de jeunes enfants. Les assistantes maternelles font l'objet d'un encadrement et d'un accompagnement professionnel assurés par le personnel de la crèche. Une ou deux fois par semaine, les assistantes maternelles et les enfants se retrouvent dans les locaux de la crèche familiale (source : *mon-enfant.fr*).

▣ Accueil régulier / accueil ponctuel

▣ L'accueil régulier désigne les cas où le volume d'accueil (quel qu'il soit, même une demi-journée par semaine) est prévu à l'avance entre les parents et l'établissement pour plusieurs semaines, voire pour toute l'année. Il fait l'objet d'un contrat qui définit le volume d'heures d'accueil (qui peut aussi être calculé en jours ou demi-journées). Il concerne les crèches (collectives et familiales) et les multi-accueils.

▣ L'accueil occasionnel désigne les situations où le rythme d'accueil n'est pas régulier et/ou défini à l'avance. Il concerne les haltes-garderies et les multi-accueils.

Document 3

Collectivités territoriales et la petite enfance (extraits) – Patricia SCHILLINGER – Sénat – Rapport d'information – n° 700 – 8 juillet 2014

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

La Cour des comptes a publié, en novembre 2013, un rapport public thématique consacré à « l'accueil des enfants de moins de 3 ans ».

Bien qu'aucune collectivité territoriale n'ait de compétence explicite en ce domaine, il a semblé opportun à la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de faire le point sur les responsabilités qu'elles assument néanmoins pour soutenir les familles souhaitant faire garder leurs enfants en bas âge.

Dans cette perspective, les représentants des principales associations d'élus (Assemblée des départements de France, Association des maires ruraux de France, Association des maires de France), des familles (Union nationale des associations familiales - UNAF), des assistantes maternelles, ainsi que le directeur de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) ont été consultés.

Quelques chiffres permettant de mesurer l'ampleur de la tâche : **au 1^{er} janvier 2012** (derniers chiffres disponibles), **il y avait en France 2,5 millions d'enfants de moins de trois ans, dont 1,27 million étaient gardés par d'autres personnes que leurs parents.**

Le coût global de cet accueil s'élevait, en 2011, à la somme considérable de 14 milliards d'euros, qui représente 0,7 % du PIB de cette année. 73 % du total était à la charge de la branche famille de la Sécurité sociale, 17 % à la charge des collectivités territoriales et 10 % à celle de l'État.

Cet important effort vise un triple objectif :

- familial, de soutien à la natalité ;
- socio-économique, d'encouragement au travail des femmes ;
- socio-éducatif, de développement de l'enfant.

Si l'État en fixe les orientations générales, le financement de cette politique est en grande partie assuré par la branche famille de la Sécurité sociale, et sa mise en œuvre relève principalement des collectivités territoriales. [...]

I- UNE OFFRE TERRITORIALE TRÈS DISPARATE, ASSURÉE PAR DES MODES DE GARDE DIVERSIFIÉS

La France dispose d'une offre importante en matière d'accueil de jeunes enfants, pour la période précédant l'entrée en école maternelle (en majorité, jusqu'à 3 ans). Il s'agit là d'un atout propre à notre pays, qui le distingue de la plupart de ses voisins européens.

Cependant, cette offre est marquée par une inégale répartition sur le territoire : les zones urbaines les plus denses sont mieux dotées que les zones rurales peu peuplées.

A. UNE OFFRE D'ACCUEIL MARQUÉE PAR UNE GRANDE DISPARITÉ TERRITORIALE

En moyenne nationale, **il existait en 2011** (derniers chiffres disponibles) **un potentiel de 52 places de garde pour 100 enfants de moins de 3 ans.** Cette moyenne recouvre de fortes disparités, car les capacités d'accueil varient, selon les départements de France métropolitaine, de 1 à 3.

Les départements les mieux dotés se situent dans l'ouest de la France et dans les zones urbaines disposant d'un fort potentiel fiscal (Paris, Hauts-de-Seine,...). À l'inverse, ce sont dans les départements ruraux situés

sur un axe allant de l'Eure aux Ardennes, et les zones urbaines défavorisées (Seine-Saint-Denis, Val-d'Oise,...) qu'on constate les offres les plus réduites.

Ces inégalités sont le résultat de facteurs multiples et complexes : difficultés pour les familles démunies socialement et financièrement de recourir à un mode de garde extérieur, dispersion de l'habitat dans les zones rurales, manque de personnels qualifiés,...

Selon la Cour des comptes, « *l'accès des familles à un mode de garde reste largement dépendant du niveau de leurs revenus. Ainsi, 64 % des ménages les plus aisés font garder leur enfant, contre 8 % pour les familles les plus modestes* ». [...]

B. DES MODES DE GARDE DIVERSIFIÉS

L'accueil collectif est assuré dans les établissements tels que les crèches, les micro-crèches, les haltes garderies, les structures multi-accueil ou encore les jardins d'enfants.

Ces établissements sont soumis au respect d'une réglementation et font l'objet d'un avis ou d'une autorisation de fonctionnement délivrée par le président du conseil général, après avis des services de la protection maternelle et infantile (PMI).

L'accueil peut également être confié à une assistante maternelle qui, pour être autorisée à accueillir des enfants à son domicile, doit être titulaire d'un agrément délivré par le président du conseil général.

Il est également possible de faire garder un ou plusieurs enfants au domicile des parents, éventuellement en garde partagée, avec une professionnelle employée par ceux-ci ou par l'intermédiaire d'un organisme agréé par l'État.

Parmi les 2,5 millions d'enfants de moins de 3 ans présents en France métropolitaine au 1^{er} janvier 2012, 1,27 million bénéficiaient d'un mode d'accueil, dont 60 % par des assistantes maternelles, 30 % en crèche, les 10 % restant étant préscolarisés ou gardés au domicile des parents, pour un coût global de 14 milliards d'euros.

Mais l'affectation de cette somme ne permet pas de répondre pleinement aux demandes des parents. [...]

III- MIEUX FAIRE RECONNAÎTRE LE RÔLE ASSURÉ PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS LA GARDE DES JEUNES ENFANTS

Les objectifs et les modalités de la garde des jeunes enfants relèvent sans conteste de l'État, seul à même de les définir pour l'ensemble du territoire, ainsi que de déterminer et fournir le financement de base de cette politique.

Cette évidence ne doit cependant pas conduire à méconnaître le rôle important assuré par les collectivités territoriales, en l'occurrence les départements et le bloc communal, dans l'application de cette politique. [...]

A. LE DÉPARTEMENT

L'accueil de la petite enfance est une politique multi-partenariale, et les départements y occupent, aux côtés de la CNAF, une large place. [...] Les départements disposent de compétences spécifiques grâce à leur services de PMI et à leur rôle à l'égard des assistantes maternelles [agrément].

Le conseil général accorde également les agréments, après avis du maire, aux MAM, aux micro-crèches aux assistantes maternelles, en fonction des besoins. [...]

B. LE NIVEAU COMMUNAL

Les communes, particulièrement en milieu rural, sont très impliquées dans l'accueil des jeunes enfants, qui est un service de proximité immédiate. [...]

Les maires ruraux souhaitent doter leur territoire de **modes d'accueil diversifiés pour les jeunes enfants**, car ils constituent un **élément fort d'attractivité** pour les jeunes couples dont la présence est vivement souhaitée pour dynamiser ces zones. [...]

Définir les besoins réels des familles

Une approche trop technocratique conduit à méconnaître les réels besoins des familles. C'est ainsi que l'obligation faite aux crèches, depuis 2012, de fournir les repas et les couches - obligation dont les parents s'acquittaient auparavant, à la satisfaction générale - a suscité de nombreux problèmes matériels, et de nouveaux coûts. La fourniture des couches est ainsi évaluée à 165 euros par enfant et par an, somme non négligeable, qui pourrait être réduite si les commandes étaient groupées.

À ce coût financier s'ajoute la nécessité nouvelle de consacrer un local spécifique à leur stockage, qui n'a pas été intégrée dans la conception des crèches existantes.

Les repas (lait et aliments pour jeunes enfants) n'engendrent pas de coûts importants, car ils sont souvent fournis gratuitement par les entreprises spécialisées dans leur production. On peut aisément supposer que leurs motivations ne sont pas uniquement philanthropiques.

Ainsi, une initiative paraissant de prime abord louable, et au bénéfice de l'égalité entre familles, a-t-elle des conséquences concrètes imprévues et parfois néfastes.

La pesanteur croissante de la réglementation technique et financière imposée par les CAF est ainsi mal ressentie et engendre un climat de méfiance parmi les élus, envers ce qui est considéré comme une bureaucratie déresponsabilisant. En réalité, cette « normalisation » est un phénomène qui affecte l'ensemble de notre société, et auquel les CAF ne peuvent échapper.

[...]

Les objectifs ambitieux de la convention d'objectifs et de gestion (COG) de la CNAF pour la période 2013-2017 visent, notamment, à créer 100 000 solutions d'accueil collectif supplémentaires. La moitié d'entre elles reposent sur l'initiative des communes, dont les capacités financières vont être réduites dans les années à venir, pour de multiples raisons (baisse de la Dotation globale de fonctionnement, stagnation des recettes tirées des droits de mutation, dépenses inhérentes à la mise en place des nouveaux rythmes scolaires).

Le transfert, parfois évoqué, de la responsabilité de l'accueil de la petite enfance aux intercommunalités est possible, et même souhaitable dans le monde rural. En effet, elle est de nature à en renforcer les moyens, dans des zones qui souhaitent dynamiser leur population par l'arrivée de jeunes couples.

En revanche, cette orientation ne semble guère pertinente en milieu urbain, où les communes disposent de plus de ressources en personnels et en finances.

[...]

Document 4

Site internet www.collectivites-locales.gouv.fr – consulté en mars 2015

LES SERVICES À LA PETITE ENFANCE (extraits)

L'accueil collectif des jeunes enfants

L'accueil individuel des jeunes enfants

[...]

Les établissements et les services d'accueil d'enfants veillent à la santé, la sécurité, au bien-être et au développement des enfants qui leur sont confiés. Dans le respect de l'autorité parentale, ils contribuent à leur éducation.

La commune ou les groupements de communes bénéficient d'une **compétence facultative** en matière d'accueil des jeunes enfants. Chaque commune peut adopter un schéma pluriannuel de développement des services d'accueil des enfants de moins de 6 ans (article L. 214-2 du code de l'action sociale et des familles).

1. L'accueil collectif des jeunes enfants

Les structures d'accueil collectif permettent de recevoir, pendant la journée, des enfants de moins de 6 ans dont les parents travaillent, suivent une formation ou sont à la recherche d'un emploi.

La gestion des établissements d'accueil collectif relève pour l'essentiel des collectivités territoriales (principalement les communes) ou des associations relevant de la loi de 1901. Les autres organismes potentiellement gestionnaires, notamment les caisses d'allocations familiales (CAF), les organismes privés à but lucratif, les mutuelles ou les comités d'entreprises interviennent beaucoup plus rarement dans ce domaine.

À défaut de gérer directement ces structures, les communes peuvent mener une politique d'accueil de la petite enfance par d'autres biais : subventions, mise à disposition de locaux, achat de places,...

Il existe plusieurs catégories de structures pouvant accueillir les jeunes enfants (R. 2324-17 du code de la santé publique)¹.

- l'établissement **multi-accueil** (établissement qui offre au moins 2 types d'accueil différents, régulier ou occasionnel), la capacité de chaque unité d'accueil ne pouvant dépasser 60 places ;
- la **crèche parentale**, gérée par une association de parents et qui ne peut dépasser 25 places ;
- la **halte-garderie**, qui accueille des enfants de manière ponctuelle ;
- la **crèche familiale**, qui allie accueil chez une assistante maternelle et accueil en structure collective ;
- la **micro-crèche** qui ne peut accueillir que 10 enfants au maximum ;

¹ EAJE : Établissements d'accueil du jeune enfant

- le **jardin d'enfants** (accueil des enfants de plus de 2 ans non scolarisés ou scolarisés à temps partiel), dont la capacité d'accueil est limitée à 80 places par unité d'accueil.

En application des articles L. 214-7 et D. 214-7 du code de l'action sociale et des familles, un nombre de places (1 par tranche de 20 places) doit être réservé pour les enfants issus de familles pauvres.

Ces établissements et services sont soumis au contrôle et à la surveillance du médecin responsable du service départemental de protection maternelle et infantile (PMI).

Le maire ou le président de la communauté de communes **donne l'autorisation d'ouverture de la structure** après avis du président du conseil général, s'il s'agit d'une structure gérée directement par la collectivité. Il émet un avis auprès du président du conseil général s'il s'agit d'une structure parentale ou privée (article L. 2324-1 du code de la santé publique).

Lorsqu'il estime que la santé physique ou mentale ou l'éducation des enfants sont compromises ou menacées, le préfet de département ou le président du conseil général peuvent adresser des injonctions aux établissements. En cas d'inexécution, le préfet peut ordonner leur fermeture après avis du président du conseil général.

2. L'accueil individuel des jeunes enfants

Les **assistants maternels** assurent l'accueil des enfants à leur domicile moyennant rémunération, après avoir obtenu un agrément délivré par le président de conseil général (articles L. 421-1 et L. 421-3 du code de l'action sociale et des familles). Ce dernier informe le **maire** de la commune de résidence de l'assistant maternel de toute décision d'agrément, de suspension, de retrait ou de modification de l'agrément délivré.

Ils ne peuvent accueillir plus de 4 enfants simultanément.

Les assistants maternels peuvent se regrouper dans des **maisons d'assistants maternels** (articles L. 424-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles), dans la limite de 4 assistants maternels dans une même maison. Un agrément délivré par le président du conseil général est nécessaire. Bien que ces structures ne soient pas des établissements d'accueil du jeune enfant, le maire reste responsable de la sécurité des locaux puisqu'il autorise l'ouverture de la maison au public, les maisons d'assistants maternels étant considérées comme des établissements recevant du public de 5^{ème} catégorie.

Les communes peuvent, si elles le souhaitent, créer un **relais d'assistants maternels** afin d'informer les parents sur ce mode d'accueil et d'offrir aux assistants maternels un cadre pour échanger sur leurs pratiques professionnelles et leur possibilité d'évolution de carrière (article L. 214-2-1 du code de l'action sociale et des familles).

Autre mode d'accueil : les gardes d'enfants au domicile des parents.

[...]

Document 5

Guide pour la création d'un établissement ou d'un service d'accueil d'enfants (structures collectives) (extraits) – Conseil général du Val d'Oise – Direction de la Prévention et de la Santé – Juillet 2013

(...)

LES DIFFERENTS PARTENAIRES, LEUR ROLE

1. Le Conseil général et le service de PMI

I. Autorisation ou avis

La création, l'extension, la transformation d'un établissement ou service d'accueil d'enfants de moins de six ans sont soumises à l'autorisation du Président du Conseil général pour les structures privées (associations et entreprises privées) ou à son avis s'agissant d'une commune, d'une intercommunalité ou d'une autre collectivité publique

II. Aides financières

Le Conseil général mène une politique volontariste en faveur du développement des modes d'accueil en attribuant à leurs promoteurs des aides à l'investissement ainsi qu'une aide au fonctionnement. (Cf. chapitre financements)

(...)

2. La Caisse d'Allocations Familiales

La Caf assure le service des prestations familiales, des aides au logement et de minima sociaux pour les ressortissants du régime général de la sécurité sociale. Sa politique d'action sociale est adaptée aux besoins des familles et proche de leur cadre de vie.

Pour permettre la conciliation de la vie familiale et professionnelle, elle favorise tout particulièrement l'accueil des jeunes enfants. Cette politique a pour but, notamment, de développer et de garantir l'offre de services et d'équipements collectifs destinés aux familles du département.

Le service de l'action sociale de la Caf apporte, grâce à l'expertise et à l'accompagnement de ses conseillers techniques, son soutien à l'élaboration d'un projet.

La Caf dispose de données sur la population locale utiles pour l'étude de besoins et l'élaboration d'un diagnostic, conseille sur le montage technique du projet, aide à la constitution de dossiers de demandes de subventions, fournit, en lien avec le Conseil général, les informations nécessaires sur la réglementation, les partenaires, la promotion du projet, les dispositifs...

La Caf attribue des aides financières dans différents domaines :

- Aides à l'investissement (sur fonds nationaux et sur fonds propres de la Caf du Val d'Oise) :
- Aides au fonctionnement :
 - ⇒ par le versement d'une « prestation de service unique » qui prend en charge une partie du coût de l'accueil des enfants.
 - ⇒ par le Contrat Enfance-Jeunesse qui est un contrat d'objectifs et de co-financement contribuant au développement de l'accueil destiné aux enfants et aux jeunes jusqu'à 17 ans révolus. Ce contrat peut être signé entre la Caf, une ou plusieurs communes, une intercommunalité, une entreprise. La participation de la Caf est fixée à 55% du reste à charge net plafonné des dépenses.

Ces engagements contractuels permettent de développer de nouveaux services à la petite enfance qui s'adaptent aux nouvelles conditions de vie des familles et aux réalités locales. Ainsi peuvent être créés des établissements et services d'accueil des enfants de moins de 6 ans, mais aussi des relais assistantes maternelles, des lieux d'accueil enfants-parents, des centres de loisirs maternels et des ludothèques.

Une couverture des besoins est recherchée par une implantation des équipements sur les territoires prioritaires.

3. La commune ou l'intercommunalité

Le rôle de la commune ou de l'intercommunalité est de mener une politique petite enfance cohérente et dynamique en fonction des besoins de la population et des demandes des associations.

En matière de création et de fonctionnement des structures destinées à l'accueil des jeunes enfants, la commune ou l'intercommunalité peut être promoteur et gestionnaire de l'équipement ou bien soutenir des projets élaborés par des associations ou des entreprises privées.

I. En tant que promoteur, le rôle de la commune ou de l'intercommunalité est de :

- mettre en place un comité de pilotage dès le début de la réflexion intégrant les partenaires institutionnels : élus locaux, Caf, Conseil général et autres, ainsi que les acteurs locaux (association de parents, professionnels petite enfance, services techniques). Ce comité sera le garant de l'avancée du projet et des propositions qui seront présentées aux élus en Conseil municipal ou communautaire.

- étudier les besoins et la faisabilité du projet :
 - ⇒ établir l'inventaire de l'offre d'accueil existante,
 - ⇒ recueillir les données démographiques,
 - ⇒ déterminer l'environnement économique, social et géographique.
- recueillir l'avis du Conseil général, des services vétérinaires
- participer financièrement à l'investissement lors de la création, la modification ou l'aménagement de locaux
- gérer directement le fonctionnement de l'équipement ou le déléguer dans le cadre d'une Délégation de Service Public. En cas de DSP, la commune devra élaborer un cahier des charges et rechercher un délégataire avec mise en concurrence de plusieurs délégataires potentiels ou appel d'offre.

II. Si le promoteur est une association ou une entreprise privée

Le rôle de la commune est de :

- donner un avis sur la création et l'implantation de l'équipement
- délivrer le permis de construire
- délivrer l'autorisation d'ouverture au public, attestant la sécurité et l'accessibilité des locaux

En outre la commune ou l'intercommunalité peut participer à l'investissement.

Au niveau du fonctionnement, la participation peut revêtir différentes modalités :

- Simple subvention ou mise à disposition de locaux, voire de personnels
- Achat ou réservation de places sans intervenir dans le projet d'établissement (entreprises de crèches)
- Partenariat sous forme de convention déterminant le rôle et la responsabilité de chacune des parties dans le projet, l'attribution des places et la gestion au quotidien (ex : partenariat commune / crèche d'entreprise ou interentreprises).

Document 6

L'accueil du jeune enfant dans le Département (extrait) – Département de Vaucluse – Dossier ressource Commission départementale d'accueil des jeunes enfants – 2013

Accueil individuel :

L'accueil chez les assistantes maternelles

L'assistante maternelle est la personne qui, moyennant rémunération, accueille habituellement et de façon non permanente des mineurs à son domicile.

Ce professionnel, préalablement agréé par le président du Conseil général, doit suivre une formation obligatoire. L'agrément fixe le nombre d'enfants que l'assistante maternelle est autorisée à accueillir. La majorité des enfants accueillis chez une assistante maternelle a moins de 6 ans.

« ... L'assistant maternel accueille des mineurs confiés par leurs parents, directement ou par l'intermédiaire d'un service d'accueil... Il exerce sa profession comme salarié de particuliers employeurs ou de personnes morales de droit public ou de personnes morales après avoir été agréé à cet effet... » (source : loi n° 2005-706 du 27 juin 2005 relative aux assistants maternels et aux assistants familiaux - article 6).

Depuis le 18 décembre 2008 « ... le nombre des mineurs accueillis simultanément ne peut être supérieur à quatre y compris le ou les enfants de moins de 3 ans de l'assistante maternelle présents à son domicile. Toutefois, le président du Conseil général peut, si les conditions d'accueil le permettent et à titre dérogatoire, autoriser l'accueil de plus de quatre enfants simultanément, dans la limite de six enfants au total pour répondre à des besoins spécifiques... » (source : Article L.421-4 du code de l'action sociale et des familles).

La reconnaissance de ce métier d'accueil d'enfants à domicile et la professionnalisation des assistantes maternelles ne cessent de s'amplifier depuis la première grande loi sur les assistantes maternelles du 17 mai 1977, suivie des lois des 12 juillet 1992 et 27 juin 2005.

Cette professionnalisation s'est concrètement traduite par :

- une précision des critères de délivrance de l'agrément,
- l'obligation d'une formation initiale toujours améliorée et désormais reconnue par l'UP1 du CAP petite enfance (UP1 : Unité Professionnelle 1 - prise en charge de l'enfant à domicile) tant qualitativement que quantitativement. La présentation de ce module est obligatoire mais son obtention n'est pas nécessaire pour le maintien de l'agrément.
- un accompagnement professionnel prenant de plus en plus le pas sur le contrôle, néanmoins prévu par la loi.

La communication reste une réalité croissante tant auprès des parents que des assistantes maternelles dans l'information sur le statut, la convention collective de travail, les questions fiscales, la rémunération.

Locaux :

L'accueil de l'enfant s'effectue au domicile de l'assistante maternelle.

Employeur :

Les parents sont employeurs.

Age des enfants :

Les assistantes maternelles accueillent majoritairement des jeunes enfants de moins de 6 ans, mais certains accueils se poursuivent au-delà.

Accueil individuel :

Les relais assistantes maternelles

Les relais assistantes maternelles (RAM) sont des lieux d'information, de rencontre et d'échange au service des parents, des assistantes maternelles et des professionnels de la petite enfance.

Le gestionnaire peut être une collectivité territoriale (commune, communauté de communes), un centre communal ou intercommunal d'action sociale, une association, une mutuelle, etc...

Les RAM sont animés par une professionnelle de la petite enfance.

Les parents et les futurs parents peuvent y recevoir gratuitement des conseils et des informations sur l'ensemble des modes d'accueil.

Les RAM apportent aux assistantes maternelles un soutien et un accompagnement dans leur pratique quotidienne en leur donnant la possibilité de se rencontrer et d'échanger leurs expériences.

Les ateliers éducatifs (ateliers de musique, activités manuelles, etc...) proposés par les RAM constituent des temps d'éveil et de socialisation pour les enfants accueillis par des assistantes maternelles.

La caisse d'allocations familiales et, le cas échéant, la caisse de mutualité sociale agricole participent au financement des RAM en versant au gestionnaire une aide destinée à couvrir une partie des frais de fonctionnement.

« ...Il peut être créé, dans toutes les communes ou leurs groupements, un relais assistantes maternelles, qui a pour rôle d'informer les parents et les assistants maternels sur ce mode d'accueil en tenant compte des orientations définies, le cas échéant, par la commission départementale de l'accueil des jeunes enfants et d'offrir aux assistants maternels un cadre pour échanger sur leur pratique professionnelle, sans préjudice des missions spécifiques confiées au service départemental de protection maternelle et infantile... » (source : loi n° 2005-706 du 27 juin 2005 relative aux assistants maternels et aux assistants familiaux - article 2).

Les relais assistantes maternelles bénéficient d'un agrément délivré par la Caisse d'Allocations Familiales, ce sont des lieux d'information et de rencontre pour les assistantes maternelles et pour les parents.

L'adhésion des assistantes maternelles indépendantes à un relais assistantes maternelles n'est pas obligatoire de par la loi mais elle contribue de manière qualitative au développement et à la reconnaissance des compétences professionnelles.

Les relais organisent des permanences pour les parents et les assistantes maternelles, des regroupements d'enfants accompagnés par leurs assistantes maternelles et des réunions ou des rencontres auxquelles les parents peuvent participer.

Ces temps collectifs limitent l'isolement ressenti par certaines assistantes maternelles.

Locaux :

Selon le fonctionnement du relais, en particulier selon la disposition des locaux, deux situations sont à envisager :

- soit les enfants sont toujours en présence ou à proximité immédiate de l'assistante maternelle et dans ce cas ils restent sous la responsabilité de celle-ci et aucune autorisation ou avis n'est à demander, le décret du 1^{er} août 2000 relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de 6 ans ne s'appliquant pas.
- soit le relais, au moment des rencontres ou des formations se trouve en situation d'assurer occasionnellement un accueil collectif d'enfants et le gestionnaire doit alors requérir l'avis du président du Conseil général en sollicitant le médecin responsable santé de l'unité territoriale dont il dépend.

Age des enfants :

Les enfants qui fréquentent les relais assistantes maternelles ont moins de 6 ans.

Document 7

Schéma départemental 2012-2015 – Accueil du jeune enfant et de sa famille (extrait) –
Département du Rhône – 2012

Le contexte de la petite enfance

Un contexte national porteur

« Le droit d'accueil du jeune enfant est une dimension essentielle d'une stratégie plus globale d'investissement dans le capital humain et de lutte contre la reproduction intergénérationnelle de la pauvreté.... » Centre d'analyse stratégique - note de veille n°107, juillet 2008.

La petite enfance se situe au cœur de la politique familiale française et représente un réel enjeu de société.

Les politiques nationales et locales poursuivent leur engagement dans le secteur de la petite enfance et manifestent régulièrement leur volonté de créer des places d'accueil supplémentaires au regard de besoins non couverts.

A. Impacts économiques et sociaux

A1. Des enjeux multiples

Au delà de la garde des enfants permettant la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, le dispositif d'accueil concourt à développer :

- la natalité et l'amélioration de l'équilibre démographique,
- la création d'emplois directs et indirects avec une incidence sur l'économie globale,
- l'éducation, la socialisation et le développement de chaque enfant,
- la réduction des inégalités sociales et scolaires,
- la cohésion sociale et le développement local,
- la lutte contre les exclusions en facilitant l'accès de ces services à toutes les familles,
- la réduction de la pauvreté des familles et le renforcement de l'égalité entre les hommes et les femmes, en particulier par l'insertion professionnelle des femmes,
- les politiques publiques de prévention et de protection de l'enfance.

La petite enfance se définit également comme outil de prévention primaire et précoce permettant à moyen terme de réduire les coûts d'autres actions publiques : insertion sociale, éducation, protection de l'enfance, lutte contre la délinquance...

Le dispositif d'accueil permet à la collectivité de valoriser l'effort financier réalisé : plus qu'un coût, ces dépenses peuvent alors être considérées comme un investissement.

Néanmoins, cet investissement est directement lié à la qualité de l'accueil qui est elle-même dépendante de multiples facteurs : l'encadrement, les compétences des professionnels, les projets sociaux et éducatifs, la place des familles, la collaboration parents professionnels...

A2. Un taux de natalité élevé

Le taux de natalité en France, le plus élevé d'Europe depuis les années 2000, représente un enjeu fort du développement et de la diversification des places d'accueil.

Le Conseil économique et social national considère que : « La France occupe une place originale en Europe en matière de natalité et de fécondité : le maintien de la descendance finale au niveau actuel pourra contribuer, à l'horizon 2040-2050, à rééquilibrer les structures d'âge. Dans cette perspective, le Conseil propose la relance de politiques publiques favorables à la natalité en France et en Europe, créant un environnement favorable à l'accueil d'enfants et permettant aux hommes et aux femmes de mieux concilier leur vie familiale, professionnelle, et personnelle ».

A3. Le poids économique de la petite enfance

Le secteur de la petite enfance :

- crée des emplois directs : près de 4 500 emplois sur le Rhône dans les structures petite enfance et 13 000 assistants maternels en activités,
- favorise l'employabilité des mères : l'accueil des jeunes enfants représente effectivement une condition incontournable pour leur accès à l'emploi,
- accompagne de plus, les mères en parcours d'insertion professionnelle.

A4. L'inscription du secteur petite enfance dans le champ des politiques sociales

L'évolution du dispositif d'accueil petite enfance et de ses missions confirme que les structures petite enfance tendent à devenir des **lieux de développement local** en créant du lien social sur les territoires où elles sont implantées.

Par ailleurs, l'inscription d'un établissement d'accueil petite enfance dans le cadre d'un projet social territorial participe à la **politique de cohésion sociale** : la mixité sociale et culturelle nécessite des structures petite enfance accessibles pour favoriser les échanges, les liens sociaux entre les habitants et contribuer ainsi à la lutte contre les exclusions.

De plus, l'accompagnement des familles par la valorisation de leurs compétences parentales dans le cadre de la coéducation, contribue à lutter contre l'isolement et participe au champ de la **prévention primaire et précoce**.

Une politique petite enfance s'inscrit dans un projet social territorial décliné par chaque structure d'accueil. La construction d'un projet social permet de prendre en compte la nécessaire continuité de l'accueil en **partenariat entre les acteurs locaux**, en particulier l'école.

B. Cadres législatifs et réglementaires

L'accueil des jeunes enfants s'inscrit dans différents textes législatifs et réglementaires du dispositif d'accueil des jeunes enfants qui connaît une évolution importante particulièrement depuis le décret du 1^{er} août 2000, assoupli et complété par ceux du 20 février 2007 et du 7 juin 2010 relatifs aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans.

Un ensemble de lois et de décrets croise le secteur de la petite enfance :

- Loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions,
- Loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées,
- Loi du 27 juin 2005 portant sur le statut des assistants maternels et assistants familiaux,
- Art L.214-5 du Code de l'action sociale et des familles issu de l'article 83 de la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, relatif à la commission départementale de l'accueil des jeunes enfants,
- Art L.214-2 du Code de l'action sociale et des familles relatif à la possibilité pour les communes d'établir un schéma pluriannuel de développement des services d'accueil des enfants de moins de six ans,
- Art R 2324-16 à R. 2324-48 du Code de la santé publique issus des décrets du 1^{er} août 2000, du 20 février 2007 et du 7 juin 2010 relatifs aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans,
- Art L. 214-7 du Code de l'action sociale et des familles issu de la L. n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 reprenant le décret du 23 décembre 2006 relatif à l'accueil des jeunes enfants à la charge de personnes engagées dans un parcours d'insertion sociale et professionnelle.

Ces évolutions s'inscrivent toutes dans une perspective d'accessibilité du plus grand nombre de familles, d'ouverture sur le territoire d'implantation et ses acteurs locaux, de reconnaissance des missions sociales du dispositif d'accueil et d'une prise en compte plus fine de l'évolution des attentes des familles et des réalités de chaque territoire.

C. Évolution des financements

Le réseau des CAF et des MSA (Mutualité sociale agricole) est le principal financeur du dispositif d'accueil.

Les financements en faveur de l'offre de garde petite enfance se répartissent en deux catégories suivant qu'ils sont versés directement aux familles ou aux gestionnaires.

Ces financements s'inscrivent dans trois volets distincts. Afin de développer l'offre d'accueil dans les structures collectives, le réseau des CAF a :

- mis en place depuis 1995 des **programmes d'aides à l'investissement** permettant de compenser une partie des frais générés par la création de nouvelles structures. Le plan pluriannuel d'investissement (P PI) mis en place depuis fin 2009 s'inscrit dans cette perspective et doit permettre d'accompagner la création de places,

- instauré en 2002 dans le Rhône, la **prestation de service unique (PSU)** permet de financer une partie des coûts de fonctionnement des structures d'accueil collectives du jeune enfant. Ces dispositions sont étendues aux crèches d'entreprises en 2003 et les micro-crèches peuvent également prétendre à ce mode de financement. De plus, depuis 2010, le bénéfice de la PSU est étendu jusqu'aux cinq ans révolus des enfants en situation de handicap accueillis au sein des établissements d'accueil de jeunes enfants,
- initié en 2005 en substitution des contrats enfance et des contrats temps libre le **contrat enfance jeunesse (CEJ)**. Il s'agit d'un contrat d'objectifs et de cofinancements passé entre une CAF et une collectivité territoriale ou une entreprise (non éligible au crédit impôt famille). Il est assorti du versement d'une prestation de service destinée à prendre en charge une partie des frais de fonctionnement des équipements supportés par le co-signataire.

Par ailleurs, d'autres modalités de financement existent :

- pour les employeurs qui participent financièrement à la création et au fonctionnement d'une **crèche d'entreprise**, les entreprises peuvent être éligibles au crédit d'impôt famille,
- la **prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE)** versée directement aux familles permet la prise en charge des frais de garde des enfants de moins de six ans en cas d'emploi d'une assistante maternelle ou d'une garde à domicile. Ce dispositif (PAJE complément mode de garde structure) est également ouvert aux familles faisant garder leur enfant dans une micro-crèche lorsque cette structure n'a pas opté pour un financement via la Prestation de Service Unique (PSU),
- développement d'**appels à projets**, qui s'inscrivent soit dans le cadre de financement d'investissement, soit pour permettre de cofinancer des actions spécifiques. Les appels à projets peuvent émaner de l'État, d'une institution, d'une fondation et font généralement référence à une thématique clairement identifiée (handicap, insertion, innovation...).

Études et Résultats

drees

N° 803 • juin 2012

L'offre d'accueil des enfants de moins de trois ans en 2010 (extrait)

À la fin de l'année 2010, 11 200 établissements en France métropolitaine accueillent des jeunes enfants. Ils offrent globalement près de 362 000 places, soit 9 600 places de plus qu'en 2009. Les établissements d'accueil collectif proposent aux familles 84 % de l'ensemble des places (crèches collectives, haltes-garderies, jardins d'enfants et établissements multi-accueil) contre 16 % dans les services d'accueil familial (crèches familiales). À eux seuls, les établissements multi-accueil offrent 60 % des places dans les structures d'accueil collectif.

Les disparités de taux d'équipements entre départements persistent. Ceux de la région parisienne et ceux du sud de la France disposent d'un nombre de places d'accueil collectif et familial, supérieur à la moyenne nationale, les départements de la moitié nord de la France étant moins bien dotés. Au niveau national, l'offre des assistantes maternelles, plus de deux fois supérieure à celle de l'accueil collectif et familial et la scolarisation des enfants de deux ans, modifient la physionomie de la répartition territoriale de l'offre d'accueil. Cette dernière est plus développée autour d'un axe allant des Pays de la Loire à la Franche-Comté et couvrant les contreforts du Massif central.

Françoise BORDERIES

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



Document 9

L'organisation territoriale de la petite enfance : un secteur à la croisée de multiples enjeux – Actes du colloque (extraits) – CNFPT – Les rencontres territoriales de la solidarité organisées par l'INSET Angers – 2 et 3 octobre 2014



Synthèse des interventions

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

[...]

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. [...]

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

[...]

L'intervention du réseau des CAF

[...]

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'Économie. 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 des 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. [...]



Quand l'emploi des parents dépend des solutions de garde

Face au marché de l'emploi qui exige toujours plus de disponibilité, les collectivités peinent à proposer des solutions d'accueil adaptées aux besoins des parents les plus fragiles.

Quand les parents travaillent en horaires décalés ou lorsqu'ils ont un besoin urgent de faire garder leur enfant, ils ne se tournent pas spontanément vers l'accueil collectif, car ils savent qu'ils ont peu de chances d'y trouver une solution. « Les élus semblent avant tout se préoccuper de répondre à la demande dans sa configuration la plus classique », confirme une récente étude de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) (1). Dommage, car les horaires atypiques concernent près de deux salariés sur trois, selon une étude du ministère du Travail publiée en 2009 (2). Il n'y a guère que les villes de plus de 50 000 habitants qui jugent prioritaire d'investir l'accueil du jeune enfant dans toutes ses dimensions, en se souciant du maintien ou du retour à l'emploi d'une population de plus en plus précarisée.

1. Les horaires atypiques devenus courants

Les horaires atypiques sont devenus la norme pour 67 % des salariés français (2). Mais, si le besoin est indéniable au niveau national, il est difficile d'en évaluer les contours précis dans chaque territoire, à moins d'une réelle volonté politique. « Les familles n'expriment pas spontanément leurs besoins, car elles savent que les structures d'accueil n'y répondent pas », témoigne Stéphane Langaud, chargé de mission « accueils atypiques » au pays bassin d'Arcachon val de l'Eyre (Gironde) et pilote d'une étude d'évaluation.

À la suite de cette étude, La Teste (Gironde) est la première ville de l'interco à avoir augmenté l'amplitude horaire de sa crèche de deux heures chaque jour, décidant au passage de ne plus fermer en août. Coût de l'opération : 150 000 euros. Car élargir les horaires d'un établissement coûte cher, d'autant plus que le nombre d'enfants concernés est réduit. Cela fait dix-huit mois que Strasbourg maintient trois unités de vie de dix places ouvertes de 5 h 30 à 22 h, chacune dans un établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE). « Avant 6 h, et au-delà de 20 h 30, il n'y a quasiment personne », convient Gabriel Willinger, chef du service « famille et petite enfance ». Il conclut : « Il faut relativiser le lieu commun selon lequel les crèches devraient être ouvertes beaucoup plus tard ! » D'autres formules, qui combinent accueils collectif et individuel, correspondent sans doute davantage aux rythmes de l'enfant. Limoges a ainsi choisi de recruter trois assistantes maternelles qui travaillent la journée en crèche, et accueillent jusqu'à trois enfants chez elles en dehors des heures d'ouverture, à partir de 5 h ou jusqu'à 22 h. « Cela évite de mettre en route un établissement sur ces horaires décalés, et c'est plus rassurant pour l'enfant », justifie Nadine Vincent, responsable du service « petite enfance », qui admet que cette solution est réservée aux parents disposant d'un véhicule.

Pour beaucoup de familles en situation de précarité, l'accueil de l'enfant constitue un frein majeur au maintien ou au retour à l'emploi. C'est pourquoi Strasbourg a mis en place son service « coup de pouce », qui permet aux familles monoparentales en parcours d'insertion ou avec un revenu inférieur

à 120 % du Smic, de bénéficier d'un service de garde à domicile le soir ou le week-end à raison de 100 heures maximum dans l'année. « L'objectif de ce dispositif est bien d'aider les parents à se retourner en attendant une solution d'accueil pérenne », précise Gabriel Willinger. Or là réside toute la difficulté : transformer l'accueil urgent, mais temporaire, en accueil régulier, dans un système déjà bien saturé.

2. Priorité aux familles précaires

Les crèches sont plébiscitées de toutes parts, à la fois pour le rôle de socialisation et d'éveil que les parents en attendent, mais aussi pour leurs tarifs accessibles aux familles les plus modestes. Pour ce faire, lors de ses commissions d'admission, Strasbourg réserve 30 % des places en EAJE aux usagers en situation difficile ou de handicap. « Ces publics anticipent difficilement leurs besoins. S'ils obtiennent rarement une place en crèche, c'est parce qu'ils arrivent après tous les autres », explique Gabriel Willinger. Une position qui est loin de faire l'unanimité puisque, selon une récente étude de la Cnaf (1), 63 % des élus déclarent qu'ils ne donnent pas la priorité aux familles précaires dans l'obtention d'une place en crèche.

Vous avez dit « Espoir » ?

Dans le cadre du plan Espoir banlieue, la Caisse nationale des allocations familiales lançait en 2009 un appel à projets doté d'une enveloppe exceptionnelle de 30 millions d'euros. Objectif : créer 1 500 places d'accueil dans les zones urbaines sensibles pour faciliter l'insertion professionnelle. Si 242 projets ont reçu un avis favorable, les financements, eux, n'ont été débloqués que mi-2010. Fin 2011, seuls 8 millions d'euros avaient été engagés. De quoi désespérer plus d'un porteur de projet...

(1) « Évaluation de la politique petite enfance par les communes », dossier d'études n° 151, avril 2012.

(2) « Horaires atypiques et contraintes dans le travail : une typologie en six catégories », Dares, mai 2009.

Des relais pour informer et professionnaliser

Les relais d'assistantes maternelles, sous réserve d'un meilleur accompagnement, ont un rôle crucial à jouer en matière de professionnalisation.

Ces dix dernières années, la qualité de l'accueil chez les assistantes maternelles a nettement progressé. Depuis 2005, une formation de 120 heures est obligatoire pour toute assistante agréée. Les conseils généraux, qui délivrent l'agrément, ont aussi augmenté leurs exigences en matière de qualité de l'accueil. En 2012, un référentiel national de l'agrément a homogénéisé les critères de qualité et de sécurité attendus de la profession. Les relais d'assistantes maternelles (RAM), créés en 1989 par la Cnaf et dont les missions ont été revues en 2001, « contribuent à qualifier davantage les assistantes maternelles et à renforcer leur qualité d'accueil », s'enthousiasme Gabriel Willinger, chef du service « famille et petite enfance » à Strasbourg. On en compte un peu plus

LESSOR DES RAM

La Cnaf a prévu des moyens financiers pour soutenir le développement des relais d'assistantes maternelles et augmenter leur capacité d'accueil. L'objectif est de passer de 1 RAM pour 110 assmat à 1 pour 70 en 2017. La Cnaf réfléchit en outre à la professionnalisation des animateurs de RAM.

de 3000 en France, soit 1 RAM pour 110 assmat. 76% sont gérés par des communes ou des intercommunalités.

Analyse des pratiques

Les RAM assurent différentes missions auprès des parents et des professionnels de l'accueil à domicile (assistantes maternelles, salariés à domicile). Ils orientent les familles en fonction de leurs besoins et les informent sur les différents modes d'accueil de leur territoire. Auprès des assistantes maternelles, ils jouent un rôle d'information, de conseil et, surtout, de professionnalisation. « J'organise à la fois des temps d'animation avec les enfants, sous forme d'ateliers, et des échanges professionnels sur des thématiques comme la sommeil, l'alimentation, l'agressivité... » détaille Nathalie Cambus, responsable du RAM

de la communauté de communes du Volvestre, en Haute-Garonne.

Leur mission peut être plus étendue, comme au RAM de la communauté de communes du Grésivaudan (Isère), où certains groupes volontaires ont initié de l'analyse de pratiques. « Les femmes ont ainsi un lieu où évoquer leurs éventuelles difficultés », souligne Cécile Toumi, directrice de la petite enfance. « Nous sommes là pour leur transmettre une posture professionnelle. Les assistantes maternelles ne veulent plus être vues comme des mères nourricières, mais comme de véritables professionnelles de l'accueil. Si elles fréquentent le RAM, c'est qu'elles ont les capacités de se remettre en question », affirme Anne Alves Pereira, responsable du RAM de Bernay, dans l'Eure. Il revient d'ailleurs aux RAM d'encourager la formation continue des assmat. « J'ai réussi à délocaliser une formation aux premiers secours de Toulouse à Carbone [*], ainsi qu'à la décaler au samedi matin pour leur permettre d'y participer. Maintenant, elles n'hésitent plus à organiser elles-mêmes des sessions en fonction de leurs besoins. Une vingtaine en ont profité l'an dernier », se réjouit Nathalie Cambus.



TEMOIGNAGE

SANDRA ONYSZKO, responsable de la communication de l'Union fédérative nationale des associations de familles d'accueil et assistantes maternelles (Ufnafaam)

« Créons des passerelles d'évolution de carrière »

« Le profil des assistantes maternelles a changé en dix ans. Elles ont davantage un bac + 2 qu'un BEP et font ce métier par choix. Elles entrent aussi dans la profession plus tôt, vers 35 ou 40 ans. Très rapidement, elles souhaitent donc évoluer, car l'isolement leur pèse. Certaines se mettent en réseau avec leurs collègues, d'autres vont vouloir s'insérer dans une crèche. Or rien n'est fait pour permettre leur évolution de carrière, sauf à obtenir un CAP petite enfance au bout de trois ans de pratique, par la validation des acquis de

l'expérience, mais que les directeurs de crèche ne jugent pas adapté. Travaillons sur la création de passerelles plus fluides pour accéder à la formation: élaborons un tronc commun entre le CAP petite enfance et le diplôme d'auxiliaire de puériculture. Maintenant le salaire durant les seize semaines de stage et nous aurons du personnel formé pour entrer dans les établissements d'accueil du jeune enfant, alors que nous en manquons, plutôt que de voir les assistantes maternelles quitter la profession au bout de sept à huit ans. »

Accès libre

Le service rendu par les RAM étant libre et gratuit, rien n'oblige les assistantes maternelles à les fréquenter. « A Limoges, il est compliqué de se garer comme d'emprunter les transports en commun avec une poussette », témoigne Danièle Heniau-Marquet, directrice « santé, parentalité, petite enfance » au conseil général de la Haute-Vienne. Conséquence: seuls 10% des assmat fréquentent les RAM de la ville. Dans les territoires ruraux, si les relais sont souvent itinérants, les distances à parcourir peuvent dissuader. Ainsi,

pour organiser ses temps d'animation, Nathalie Cambus se déplace dans cinq communes différentes. Certaines professionnelles peuvent parcourir jusqu'à 10 kilomètres pour s'y rendre. La capacité d'accueil des équipements n'est pas non plus illimitée. «Pour garantir la qualité de l'animation, je limite mes ateliers à 7 adultes et 12 à 14 enfants», indique Anne Alves Pereira. Enfin, certaines assmat ne voient tout simplement pas l'intérêt de se rendre dans un RAM et n'y mettent jamais les pieds. Selon Nathalie Cambus, il s'agit d'une question de génération: «Quasiment toutes les nouvelles agréées fréquentent le RAM, car elles sont dans une dynamique de professionnalisation différente des plus anciennes. La PMI, en valorisant le RAM au moment de l'agrément, joue également un rôle moteur.»

Mission élargie

Les services de PMI reconnaissent en effet les bienfaits des relais. «Leur action change la donne et soulage nos services», admet Danièle Heniau-Marquet. De fait, les assistantes maternelles se sentent souvent plus à l'aise avec le personnel des RAM qu'avec les puéricultrices de PMI, qui assurent à la fois le contrôle et le suivi. «Les messages passent plus facilement avec le RAM», confirme Danièle Heniau-Marquet. Faudrait-il leur transférer la mission de suivi en leur permettant des visites au domicile des assmat? «Pourquoi pas, convient Nathalie Cambus, car les assistantes maternelles sont demandeuses de temps d'observation sur des questions éducatives. Mais à condition d'avoir plus de moyens.»

La convention d'objectifs et de gestion 2013-2017 qui lie l'Etat et la Cnaf prévoit justement des financements pour augmenter le nombre de RAM et leur capacité d'accueil (lire p.22), mais aussi pour en diversifier les missions. Un groupe de travail devrait rendre ses conclusions début 2015. «L'accueil collectif reste le préféré des parents. Cela pourrait bien s'inverser grâce à l'action des RAM», espère Nathalie Cambus. C'est aussi le souhait du gouvernement.

(*) Ville-centre de la communauté de communes du Volvestre, ndr.

La maison d'assistantes maternelles «Les Etoiles filantes», au Pré-Saint-Gervais.



Une « maison » pleine d'atouts

Depuis 2010, les assistantes maternelles sont autorisées à se rassembler dans un local avec les enfants dont elles ont la charge. Ces maisons d'assistantes maternelles (MAM), qui peuvent accueillir jusqu'à quatre professionnelles, connaissent un franc succès sur certains territoires, comme en Loire-Atlantique, où 71 ont été créées. Afin d'accompagner ce développement, le conseil général a mis sur pied et financé une formation de 30 heures destinée aux membres de chaque MAM. «On y aborde le travail en auto-gestion, la place de la référente... Une vingtaine de MAM l'ont déjà suivie», indique Pierre-Yves Dussart, responsable administratif des modes d'accueil collectifs et MAM. Or, avec 25% de turnover en MAM, le conseil général s'inquiète de la pérennité de l'accueil. «Nous envisageons une référence technique qui accompagnerait les porteurs de projet pendant trois ans. Un duo éducateur de jeunes enfants-psychologue interviendrait dans les MAM en analyse de pratiques», avance Dominique Lardièrre, médecin de PMI, qui espère que ce projet se réalisera en 2015.

De son côté, le Pré-Saint-Gervais (18100 hab.) a été la première ville de la Seine-Saint-Denis à créer une MAM, en 2011. Soucieuse de diversifier l'offre d'accueil, la commune a rénové

et mis à disposition trois locaux en vue d'y installer des MAM. Un appel à candidatures a été lancé pour encourager des personnes à devenir assmat et à exercer dans ces locaux. «Ces femmes ne sont pas embauchées par la ville. Mais nous mettons les moyens pour les accompagner», signale Sylvie Bruel, coordinatrice «petite enfance».

Un coût moindre

Six réunions sont ainsi organisées avec les personnes intéressées, durant lesquelles sont abordées les règles de fonctionnement d'une MAM et les conditions de leur agrément. Les candidates sont encouragées à former des groupes par affinités et à présenter un projet commun. La collectivité choisit le plus abouti. «Nous les aidons ensuite à travailler sur leur projet pour obtenir l'agrément de la PMI», explique Sylvie Bruel, qui les rencontre tous les 15 jours pendant les 4 à 5 mois du montage du projet. Un suivi qui se prolonge une fois l'accueil lancé par une réunion bimensuelle et l'intervention d'une psychologue une demi-journée par mois. «Cela nous revient trois fois moins cher qu'une place en crèche et nous créons douze places d'accueil de qualité, grâce à l'accompagnement», se réjouit Carine Coste-Chareyre, directrice de l'action sociale.

Document 12

Mairie-Conseils

Un relais assistance maternelle itinérant

7 février 2005

Encouragée par la caisse d'allocations familiales, qui souhaite mettre en place sur le territoire un contrat petite enfance, la communauté de communes Espace en Pévèle (Nord) organise ses assistantes maternelles en créant un relais intercommunal. La nécessité pour celles-ci d'être régulièrement informées et coordonnées conduit les élus à opter pour une structure itinérante, avec une demi-journée de permanence tous les 15 jours dans chaque commune.

La caisse d'allocations familiales propose à la communauté de communes nouvellement constituée de mener des actions en faveur de la petite enfance. Une enquête auprès des assistantes maternelles du territoire permet de constater que celles-ci sont isolées dans l'exercice de leur métier. Elles ont besoin d'échanger et d'être mieux informées, mais avec les enfants qu'elles gardent, il leur est difficile de se déplacer. Les élus de la communauté de communes décident donc de mettre en place un relais assistance maternelle (RAM) itinérant avec un point d'accueil dans chaque commune.

Et le RAM se met en marche

Un comité de pilotage constitué d'élus et d'usagers suit l'opération. En septembre 2004, la gestion du RAM est confiée par convention à l'association Innov'en France, expérimentée dans la garde des tout-petits. Une personne recrutée pour animer le RAM assure des permanences d'une demi-journée dans chaque commune du territoire, une fois tous les 15 jours, à jour et heure fixes. Elle peut également être contactée par téléphone (mobile). Un fourgon est aménagé avec une salle d'attente et un bureau pour les entretiens entre l'animatrice et les personnes qui viennent s'informer. Dans chaque commune, le véhicule stationne à côté d'une salle utilisée comme espace de jeu pour les enfants et de rencontre pour les assistantes maternelles. Ces salles accueillent aussi des formations (gestes de premier secours, pédiatrie...). La communauté de communes dispose pour son territoire de trois créneaux horaires d'une demi-journée par semaine. Pour assurer l'emploi à temps plein de l'animatrice, le véhicule tourne également dans sept autres communes importantes à l'extérieur du territoire. Chacune de ces communes est desservie une fois par semaine et contractualise avec Innov'en France. Au total, le relais touche 2.500 enfants, 371 familles et 219 assistantes maternelles.

Une offre de proximité qui dynamise les associations

La caisse d'allocations familiales finance 62% du fonctionnement du relais et met à disposition le véhicule. Le budget total de fonctionnement est estimé à 4.000 euros par an pour chaque créneau d'une demi-journée hebdomadaire, soit 40.000 euros pour l'ensemble. Les communes mettent à la disposition du relais un local (salle des fêtes, restaurant scolaire...).

La participation des assistantes maternelles au dispositif augmente (sauf le mercredi) : le RAM accueille régulièrement la moitié des assistantes maternelles du territoire. De plus en plus de parents fréquentent également le relais. Ce taux de fréquentation est bien supérieur à ce qu'il serait sans offre de proximité. Il s'est créé aussi, autour du relais, une dynamique de partenariat avec d'autres associations pour des animations, l'organisation d'événements ainsi que du bénévolat pour les formations.

Emmanuel Coudel, consultant en environnement et développement local

Le conseil des élus

"Le caractère itinérant du dispositif permet d'aller au plus près des besoins du territoire, mais il faut choisir des communes de taille suffisante (entre 1.000 et 2.000 habitants) pour rassembler les assistantes maternelles. Il faut aussi associer des personnes diverses et insister sur la phase de communication pour pouvoir réaliser ce type d'action."

