



“ Politiques locales de la petite enfance : les enjeux de qualification de la demande de place en établissement d’accueil du jeune enfant ”

Elisa Herman

► To cite this version:

Elisa Herman. “ Politiques locales de la petite enfance : les enjeux de qualification de la demande de place en établissement d’accueil du jeune enfant ”. *Revue française des affaires sociales*, 2017, 2. halshs-01674931

HAL Id: halshs-01674931

<https://shs.hal.science/halshs-01674931>

Submitted on 3 Oct 2018

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

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

Elisa Herman, « Politiques locales de la petite enfance : les enjeux de qualification de la demande de place en établissement d'accueil du jeune enfant », *Revue française des affaires sociales* 2017/2, p. 41-61.

Résumé

L'accès aux établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) dépend fortement des dynamiques locales : les territoires sont inégalement pourvus en crèches, les familles concernées ont des besoins hétérogènes et les services en charge de la petite enfance mettent en œuvre des politiques d'attribution des places différentes selon les territoires. Cet article s'appuie sur une enquête qualitative menée auprès de familles et de professionnels pour analyser les enjeux de la demande de place en EAJE. Il permet de comprendre les arbitrages générés par un travail de qualification des demandes, dans lequel se déploient les registres du travail social d'écoute, de l'activité administrative et de la prévention, ajustés aux contextes locaux. Les acteurs mettent donc principalement en avant deux enjeux, celui d'assurer la mixité sociale dans les lieux d'accueil et celui d'apporter une réponse publique à des demandes singulières.

Introduction ¹

Dans un contexte de natalité relativement forte en France, où le développement de l'accueil des jeunes enfants en collectivité et au domicile d'assistants maternels agréés est soutenu par l'État, les modes d'accueil des enfants de moins de trois ans sont multiples et varient, notamment selon le lieu de résidence, le nombre d'enfants dans la famille et surtout l'activité, la catégorie socio-professionnelle et le niveau de vie des parents: le recours à une assistante maternelle (selon la durée d'accueil et le salaire horaire de la professionnelle) ou à une micro-crèche entraîne un reste à charge souvent plus élevé qu'en établissement d'accueil du jeune enfant² (Haut Conseil de la Famille 2014, cité par Legendre, Villaume 2014). L'accueil en EAJE des enfants de familles modestes est plus fréquent. Plus l'enfant grandit, plus il est susceptible d'être accueilli en dehors de la famille, en fonction du taux d'activité des parents et de la possibilité de confier ou non l'enfant à des membres de la famille (Vanovermeir, 2012, p.9), et selon les arrangements entre parents (Fagnani, Letablier, 2003).

Il existe en moyenne 16,3 places en EAJE pour 100 enfants de moins de 3 ans en France (ONPE 2014). Les villes étudiées ici ont respectivement 19, 30, et 12 places pour 100 enfants, capacité théorique puisque les places libres sont celles qui ont été libérées (par une entrée à l'école, un déménagement...), et qu'une place peut être occupée par plusieurs enfants en alternance. Les disparités territoriales sont très fortes : seules 4 413 communes (sur 36 000) accueillent au moins un des 11 000 EAJE (données de 2010, Candiago *et al*, 2012). Paris offre 38 places pour 100 enfants, soit plus du double de la moyenne nationale (Le Bouteillec, Kandil, Solaz 2014). Le nombre d'assistants maternels, d'espaces de regroupement tels que les maisons d'assistantes maternelles, ainsi que d'EAJE privés, augmente régulièrement au niveau national comme sur le territoire étudié ici. L'accueil en établissement collectif privé ou public reste minoritaire mais il est très recherché, *a fortiori* pour les enfants âgés de plus d'un an. Le plus souvent, les agents municipaux chargés de traiter les demandes de places en EAJE décrivent en entretien des parents ayant choisi un accueil collectif pour le professionnalisme des personnels et parfois avec l'espoir d'une meilleure socialisation avant l'école, même s'ils peuvent aussi exprimer une méfiance *a priori* envers les assistants maternels (UNAF 2009 ; Seraphin 2013), voire relater une expérience négative déjà vécue.

Pour comprendre les politiques locales de la petite enfance, cet article mobilise plusieurs approches. Il s'appuie tout d'abord sur les approches qualitatives de l'accès aux services publics, nourries par l'analyse de la *street-level bureaucracy* (Lipsky, 1980) et développées en France, notamment par l'analyse du travail de guichet (Dubois, 1999) et la compréhension des « rapports à l'administration en pratiques » (Siblot, 2006). Cette première approche met en lumière l'administration comme un espace de pouvoir ordinaire révélant des rapports construits aux pouvoirs publics, transformé par la modernisation du nouveau « management public » et marqué, comme nous le verrons ici, par des rôles bureaucratiques perméables aux dispositions des agents (Dubois, 1999, p.82).

Ces travaux permettent de penser à la fois l'expérience de la demande vécue par des familles dont les propriétés sociales sont contrastées et les différentes étapes de traduction du besoin de place, exprimé comme une demande de droit d'accès à un service rare et recherché. Les différentes manières des familles de penser et d'exprimer un besoin de garde pour leur enfant et les différentes manières des agents de concevoir et d'entendre ce besoin donnent lieu à des négociations, à des arbitrages et à une qualification de la demande de place, considérée d'une

¹ Je remercie vivement le comité de coordination de la revue, ainsi qu'Edouard Gardella, Océane Perona et Christophe Trombert pour leurs regards attentifs sur ce travail.

² Ou EAJE : crèche, halte-garderie, multi-accueil...

part comme prioritaire ou non, et d'autre part comme ajustée ou non au besoin réel et aux modalités de réponse possible de la ville. En effet, le cadre réglementaire et légal³ indique seulement les motifs pour lesquels une priorité d'accès aux EAJE doit être accordée. Il laisse donc chaque commune définir ses propres critères d'attribution des places, ce qui confère aux agents un rôle majeur dans la qualification des demandes. Qualifier la demande renvoie également aux situations de travail, aux contextes sociotechniques encadrant les relations administratives et aux « tensions entre la rationalité managériale et la rationalité juridique plaçant les personnels d'exécution dans des dilemmes difficiles à trancher » (Weller, 2009, p. 328). Ce travail de qualification peut se poursuivre jusqu'en réunion de commission d'attribution des places, ici comme dans d'autres espaces d'évaluation, par exemple dans le champ du handicap (Baudot et Revillard 2015 ; Borelle 2015). En effet il dépend à la fois de l'appréciation par les agents des caractéristiques particulières du besoin et des variations de l'offre et de la demande de places sur le territoire étudié.

Pour comprendre ces pratiques d'attribution des places, il convient de revenir sur les conditions d'expression de la demande et sur l'ensemble des interactions qui se produisent, entre les familles et les agents des services « petite enfance », puis exclusivement entre les agents. Les réunions de ces commissions d'attribution se déroulent en différentes séquences de présentation des « situations » des familles, où les discours des usagers, tels que rapportés par les agents, peuvent compter dans l'évaluation du besoin, du caractère prioritaire ou non de la demande et de la nature de la réponse à apporter (par exemple, un accueil « fixe⁴ » ou un accueil « occasionnel⁵ »). Or ces deux lignes de partage (prioritaire/tout venant ; fixe /occasionnel) sont différemment constituées selon les « systèmes locaux d'action publique » (Loncle, 2011) dans la mesure où les politiques de la petite enfance développées localement sont disparates en raison de facteurs historiques et de la diversité des besoins comme des ressources disponibles.

Que signifie alors « qualifier » la demande parentale d'accueillir un enfant en EAJE ? À quelles conditions la demande est-elle jugée légitime, prioritaire, urgente, inadaptée ? Nous verrons que cette hiérarchisation n'est pas figée dans le temps. La qualification opérée par les agents municipaux renvoie ainsi ce que décrit J-M Weller : « l'exercice majeur de la qualification juridique, par lequel c'est tout le pouvoir de nomination du droit qui s'exprime, a ceci de compliqué qu'il repose sur une ignorance a priori de la règle qu'il convient de mobiliser. À l'inverse d'un puzzle dont on reconstitue pièce à pièce l'image déjà là, et dont l'amateur devine peu à peu la figure se dessiner au milieu des trous, l'agent ne recompose pas ici une situation donnée a priori. Il la reconstruit. Il la qualifie, il la fabrique » (2007, p722). Le point de vue des agents sur leurs pratiques de « justice locale » (Elster, 1992) sera l'angle retenu ici, pour comprendre les tensions présentes entre des critères de distinction entre les situations (application de règles formelles comme l'antériorité de la demande, appréciation du besoin et des ressources, etc.) et entre des registres d'interaction (procédure, écoute, prévention). Nous verrons d'abord les caractéristiques des publics et des ressources locales pour accéder aux EAJE, puis nous décrirons le poids des contraintes locales sur ce

³ L'accueil des jeunes enfants relève d'un cadre légal et réglementaire modifié dans les années 2000. Une priorité dans l'accès aux EAJE est ainsi donnée aux enfants (ou aux parents) porteurs de handicap, aux parents « dans un parcours d'insertion sociale et professionnelle » (article L. 214-7 du code de l'action sociale et des familles), aux familles concernées par une demande des services sociaux (Aide sociale à l'enfance ou ASE, Protection maternelle et infantile ou PMI). Les trois communes étudiées ajoutent une priorité pour les familles monoparentales et pour les naissances multiples.

⁴ L'accueil est « fixe » ou « régulier » quand il est prévu à l'avance et récurrent. Il peut être à temps partiel.

⁵ L'accueil est « occasionnel » quand le besoin de garde est prévu à l'avance et ponctuel.

travail de qualification, travail politique traversé par les enjeux de mixité sociale et de genre que nous évoquerons enfin.

[ENCADRÉ] Méthodologie et contexte de l'enquête

La recherche « *Des besoins aux décisions : les traductions de demandes comme analyseur des politiques sociales locales* » (DREES-MiRE, C. Trombert Univ. Lyon 2, 2015-2017) s'intéresse aux enjeux du recours et de la demande d'accès à plusieurs droits sociaux (RSA, domiciliation administrative, aide sociale à l'enfance) et au service des EAJE, volet présenté ici. Réalisée dans trois communes de la région Auvergne-Rhône-Alpes, l'enquête s'appuie sur l'analyse quantitative des dossiers de demande collectés sur une année (respectivement 291, 363, 122 dossiers par ville) pour décrire les caractéristiques des familles et la réponse apportée aux demandes. Cette approche qualitative décrit les raisonnements institutionnels présidant à la constitution de ces dossiers (Quelles informations sociodémographiques ont été collectées et dans quel but ? Quels autres éléments ont-ils été collectés, par exemple le nombre d'interactions avec la famille, le type de modification des demandes ?). Des observations se sont déroulées en réunions de commission d'attribution, ainsi qu'en « permanences de pré-inscription » (traitant la première demande de place). Des agents municipaux impliqués ont été rencontrés en entretien. Au nombre de 19, ils se répartissent dans les catégories suivantes : 6 agents des « guichets uniques petite enfance », 11 responsables d'EAJE participant aux commissions d'attribution et recevant pour certains des demandes directes de places dites occasionnelles, 2 directrices de micro-crèches travaillant en partenariat avec les communes. Dans cet article, nous exploiterons principalement les éléments tirés des entretiens et observations, détaillant les conditions du recours et les étapes depuis l'expression d'un besoin jusqu'à la décision institutionnelle, sans vocation de représentativité, afin de mettre en évidence les dimensions locales de mise en œuvre de l'accès à une place en établissement.

1) Des ressources locales diverses que la création du guichet unique a conduit à mieux prendre en compte

1.1 Ressources locales et hiérarchisation des besoins

Dans les trois villes étudiées, les habitants ont des caractéristiques sociales contrastées et l'offre de places en EAJE est inégale : elle va du simple au double, au-dessus et en dessous de la moyenne nationale de 16 places pour 100 enfants. Les critères d'attribution des places, pour les demandes jugées non prioritaires, varient en fonction des caractéristiques de l'offre et de la population de la ville. Ces critères révèlent les choix politiques locaux utiles pour déterminer ce qui est une priorité au-delà des critères mentionnés légalement⁶, et pour répartir les situations non qualifiées de prioritaires, qui constituent la majorité des situations traitées. Deux registres locaux s'opposent : le formalisme (pour la ville 2, plus riche) ; la mise en relation des ressources et des besoins (pour les villes 1 et 3). À ce titre, comme le Samu social (Céfaï, Gardella 2011), la petite enfance fonctionne comme un espace de justice locale où se confrontent une logique de file d'attente et une logique du besoin (Elster, 1992).

⁶ En fonction des critères mentionnés *supra* : enfants ou parents porteurs de handicap, parents « dans un parcours d'insertion sociale et professionnelle », familles concernées par une demande des services sociaux, familles monoparentales et naissances multiples.

Dans la ville 1 résident environ 25 000 habitants⁷, population composée principalement de professions intermédiaires, d'employés et d'ouvriers. Cette commune est moins aisée que ses voisines immédiates. Son principal quartier populaire est en cours de « gentrification » par différentes opérations de rénovation urbaine. L'offre de places en EAJE (19 pour 100 enfants de moins de 3 ans en moyenne) et chez des assistants maternels est inégalement répartie sur le territoire. La ville hiérarchise les demandes jugées non prioritaires en fonction de critères sociaux, avec notamment l'objectif de favoriser la mixité sociale.

La ville 2, plus aisée, compte environ 20 000 habitants, principalement cadres et exerçant des professions intermédiaires. Elle combine un quartier populaire et des quartiers favorisés denses ou pavillonnaires. L'offre en EAJE (30 places / 100 enfants de moins de 3 ans) est très développée. Les demandes considérées comme non prioritaires sont traitées sur la base de critères formels comme l'ancienneté de la demande et le respect de la procédure. Par souci de ne pas discriminer les familles en fonction des parcours professionnels et de la catégorie sociale des parents, le revenu n'est pas pris en compte. Cependant, la procédure de confirmation de la demande (tous les deux mois) permet de signaler des changements pouvant avoir des conséquences sur les besoins des familles (par exemple une reprise d'étude ou autre changement professionnel) et donc de les requalifier le cas échéant.

La ville 3 recense 10 000 habitants environ, répartis de manière quasi égale entre professions intermédiaires, ouvriers et employés (ces derniers sont donc surreprésentés par rapport aux moyennes nationales). Les cadres en représentent une faible part. Les ménages sont moins souvent propriétaires de leur logement et le taux de pauvreté est plus élevé (18 %) qu'ailleurs (13 % pour la ville 1 ; 6 % pour la ville 2, 14 % en France⁸). Sous dotée en places d'EAJE (12 pour 100 enfants de moins de 3 ans) et ne pouvant en construire de nouveaux en raison d'espaces concernés par des risques industriels, la municipalité a axé sa politique sur la revalorisation des assistants maternels pour rendre ce mode de garde plus visible, attractif et accessible même aux ménages ne pouvant faire l'avance du salaire. Pour permettre par ailleurs à davantage de familles d'accéder aux EAJE, les demandes de temps partiel ont été privilégiées jusqu'à présent. Comme la ville 1, la ville 3 se fonde sur des critères sociaux pour juger des demandes qualifiées de non prioritaires.

La ville 2 dispose donc d'une offre d'accueil de la petite enfance plus fournie, s'adressant à une population moins précaire, plus souvent en couple et en activité, que celles des villes 1 et surtout 3 (plus populaire) dont les politiques locales sont davantage axées sur la prévention⁹ et sur la mixité sociale : « *Nous avons une vigilance pour que les familles les plus fragiles soient accueillies en priorité. La CAF nous dit 10 % de familles (à bas revenus), et nous on est plutôt à 30 % dans certaines de nos structures, mais on essaie de garder une certaine mixité* » (Sofiane, Responsable GU Ville 3)¹⁰.

Dans les trois villes, les commissions d'attribution sont composées des élues, des responsables du centre communal d'action social et des services de la petite enfance, des responsables de tous les établissements d'accueil du jeune enfant, des agents chargés de la constitution du dossier, d'une représentante de la PMI (puéricultrice, qui était absente lors des

⁷ Chiffres du recensement de 2012.

⁸ Insee, 2015.

⁹ Par prévention, on entend ici une double préoccupation pour les municipalités. Il s'agit d'éviter à la fois les risques entraînés par une absence de place en EAJE pour la famille (par exemple, si les parents doivent renoncer à leur activité professionnelle) et les conséquences néfastes pour les établissements d'une absence de mixité sociale (par exemple, si les professionnels doivent faire face à un trop grand nombre de situations sociales difficiles).

¹⁰ Les noms des personnes et des lieux sont fictifs, pour garantir l'anonymat des enquêtes.

réunions des commissions que nous avons observées), et d'une représentante du relais assistantes maternelles. Contrairement à ce qui existe dans certaines grandes villes, il n'y a pas de représentants des parents. Les trois gestionnaires de micro-crèches (gérant chacun deux à trois structures) présents ici sont différemment associés à ce fonctionnement : deux d'entre eux ont investi des relations de partenariat permettant de discuter avant la commission des demandes faites à la fois dans leurs structures privées et au sein du GU, afin d'évaluer une possible répartition.

Lorsque les demandes sont présentées en commission, elles ont déjà été classées par les agents et réparties en deux catégories : prioritaire ou non. Les non-prioritaires sont classées par ordre croissant de revenus des familles (ville 1 et 3) ou par ancienneté de la demande (ville 2), et par temps d'accueil demandé (nombre de jours par semaine, roulement ou accueil occasionnel).

1.2 Le fonctionnement du guichet unique

Dans les années 1990 et 2000, les communes ont mis en place des guichets uniques de la petite enfance (GU). Il s'agit d'un dispositif permettant aux futurs parents de ne s'inscrire qu'une seule fois auprès de la municipalité pour leur recherche de solutions de garde et de bénéficier d'un examen personnalisé de leur situation, permettant de définir le mode d'accueil le mieux adapté (crèche ou assistant maternel). Paradoxalement, les modes d'accès aux EAJE se sont depuis diversifiés. La majorité des familles s'adresse d'abord au guichet, mais d'autres n'y viennent qu'après avoir rencontré un responsable d'EAJE (soit parce que la structure est à proximité, soit parce qu'ils ont déjà eu un enfant accueilli), voire même ne s'y inscrivent pas car leur besoin est occasionnel et traité alors directement par les EAJE (dans deux des villes étudiées). Toutefois le GU est systématiquement informé par l'établissement et garde une trace de la demande et de la réponse fournie. La centralisation des demandes par le GU permet aussi qu'un autre EAJE puisse apporter une réponse à la famille si celui qui a reçu la demande ne le peut pas.

Les communes étudiées recueillent ainsi les demandes adressées aux EAJE publics et associatifs : le GU permet aux parents de présenter sur rendez-vous leur demande, traitée par la suite en commission d'attribution des places pour l'ensemble des structures. Lors de ces premiers entretiens, les agents du GU (principalement des femmes) recueillent les besoins des parents en posant des questions sur leur situation familiale et professionnelle, leurs souhaits et leur organisation pratique (horaires de chaque parent, trajets). Elles leur annoncent le déroulement futur de la demande et leur présentent les critères d'attribution des places, ainsi que le coût du mode de garde envisagé¹¹. Elles préviennent les familles de la rareté des places et les encouragent à multiplier les recherches de solutions. Si le besoin d'accueil de l'enfant est régulier (rattaché ou non à une activité professionnelle), la demande est enregistrée pour examen en commission : six par an pour les villes 1 et 2, et seulement trois par an pour la ville 3, qui traite environ 20 % des demandes « en urgence » soit hors commission, pour des raisons tenant aux sollicitations des services sociaux et aux nombreuses situations de précarité socioprofessionnelle. Si le besoin est occasionnel dans les villes 1 et 2, ce qui représente respectivement environ un quart et un dixième des demandes, les familles contactent directement la structure de leur choix.

¹¹ Quel que soit leur statut, les EAJE sont financés par la branche famille de la Sécurité sociale, par deux grands types de dispositifs : financement direct aux structures par la PSU (prestation de service unique) complétant les participations familiales (calculées avec un barème national tenant compte des revenus et du nombre d'enfant) ; aide financière aux familles pour les établissements hors PSU sur le même principe que l'aide pour l'emploi d'un assistant maternel.

Les familles demandent souvent un accueil à temps plein en première intention. Leurs interactions avec les agents des guichets uniques les conduisent à réévaluer leur besoin, notamment en fonction de la tarification horaire et du recours possible à un accueil à temps partiel. Les villes étudiées évaluent à 49 % (ville 1), 45 % (ville 2), 62 % (ville 3) les situations ayant donné lieu à un accueil en EAJE, y compris pour une durée inférieure à celle qui était initialement souhaitée.

Dans ce dialogue recueilli en entretien, deux directrices d'EAJE (de la ville 2, où elles participent aux permanences de demande) commentent entre elles le changement dans les pratiques dû à la mise en place du guichet unique et à l'édiction de critères pour prioriser les demandes, corrélées à d'autres changements administratifs (création de la prestation de service unique, encouragement à mener des politiques sociales de la part de la Caisse nationale des allocations familiales, tarification à l'heure et non plus à la place) et à une évolution des caractéristiques sociales de la population de leur ville : les agents sont passés de la logique du « premier arrivé, premier servi » qui pouvait bénéficier à des familles dont le besoin n'était pas très fort, à la mise en place de critères d'attribution y compris pour les places occasionnelles, tout en modulant l'offre selon l'activité des parents :

Claire, Responsable EAJE 2- Ville 2 : Avec l'émergence de populations différentes (plus populaires au sein de ce quartier aisé), ça a amené qu'on réfléchisse à nos critères d'admission, un de nos critères c'est qu'il n'y a pas d'obligation que les deux parents travaillent.

Zoé, Responsable EAJE 1- Ville 2 : Avant on n'avait pas de critère, c'était premier arrivé, premier servi. [C'était difficile] d'expliquer qu'on propose 2 jours à des familles qui ne travaillent pas, alors qu'on a aussi des parents qui galèrent. C'était avant le guichet unique.

Cette nouvelle procédure témoigne de la réflexivité des agentes et des institutions face aux profils des familles. Elle a entraîné une adaptation de l'offre avec le développement du multi-accueil. Désormais, chaque famille signe un contrat stipulant une durée précise de garde de l'enfant. Comme auparavant, une place peut être attribuée à une famille dont les parents ne travaillent pas mais c'est désormais sur la base de l'examen de sa situation et donc d'une *justification sociale*. Nous verrons que celle-ci se construit dans le travail de qualification de la demande opérée par les agents pour identifier les situations prioritaires et hiérarchiser les demandes non prioritaires, qu'il s'agisse de places fixes ou occasionnelles. Cette hiérarchisation témoigne d'une tension entre la logique de file d'attente (qui perdure pour la ville 2, pour les demandes non prioritaires) et la logique des besoins qui s'imisce de plus en plus dans les raisonnements.

2) Le rôle prépondérant des agents et des contraintes locales dans la qualification de la demande de place

Une fois la demande de place d'une famille enregistrée, commence pour les agents des services municipaux de la petite enfance un travail de qualification de la situation. Il s'agit d'une part de déterminer si une demande est prioritaire et d'autre part, de hiérarchiser les demandes non prioritaires. Dans les deux cas, on observe que la réponse proposée n'est pas figée, y compris en commission. Durant la réunion de la commission et par la suite, les responsables d'EAJE cherchent comment se répartir les situations examinées.

2/1) Identifier les situations prioritaires et orienter les familles : entre procédure, écoute et prévention

Comme nous l'avons vu, les municipalités disposent d'indications pour évaluer le caractère prioritaire d'une demande (situation de pauvreté, de handicap, signalement des services sociaux, etc.). Mais cette qualification n'est pas automatique : elle relève de la négociation entre la procédure à appliquer, le travail d'écoute de l'agent et sa manière d'aborder la famille. Cette négociation peut donc introduire une hiérarchisation au sein des critères « officiels » ou en tous cas publics (par exemple entre un cas de handicap et un cas d'insertion sociale), même si les agents ne s'écartent pas de leur objectif de mixité sociale et de prévention.

2/1/1) L'importance du travail d'écoute

Dans les trois villes, le travail administratif adossé à un questionnaire standardisé se double d'un travail social d'écoute et de prévention, renvoyant aux cultures professionnelles préalables des agents du GU (assistante sociale, secrétaire administrative). Dans la ville 2 seulement, une seconde rencontre est assurée par les responsables d'EAJE (éducatrices de jeunes enfants, infirmières puéricultrices) à tour de rôle, après le passage au GU. *« J'ai une formation d'assistante sociale au départ. Ce qui aide pour les entretiens. Il y a des gens qui viennent chercher de l'info, et d'autres qui veulent un échange. C'est pas toujours tac, tac, tac, c'est beaucoup d'échanges. J'ai une oreille pas administrative, plus attentive. Parfois il y a des attentes autour du soutien à la parentalité et d'autres sont beaucoup plus administratives »* (Maud, agent GU, Ville 1).

L'identification des situations prioritaires et leur qualification supposent ainsi une longue discussion avec les usagers, ou une conscience des attentes administratives permettant aux parents d'indiquer spontanément ces éléments, tels que le *« handicap ou maladie grave de l'enfant, ou si les parents sont porteurs de handicaps ou d'une maladie, souvent là ce sont des parents qui travaillent. On priorise aussi les parents seuls ; et les familles avec des fratries multiples (on a de plus en plus de jumeaux) ou même deux enfants de moins de 3 ans en regardant le coût financier du mode de garde si elles doivent embaucher une assistante maternelle ; et enfin on est attentif à la prévention et à l'insertion socio-professionnelle »* (Maud, agent GU, Ville 1). Non mentionnés sur les plaquettes et sites internet, ces critères s'additionnent les uns aux autres, dans les trois villes étudiées, impliquant ce registre social d'écoute de la demande. La situation sociale et conjugale des demandeurs est ainsi prise en compte, parfois pour transférer le besoin vers d'autres institutions : *« On demande des infos sur la conjugalité. Certaines familles disent peu de choses, et finalement c'est dans la pré-inscription qu'on va pouvoir réorienter vers la PMI ou le service social. On priorise au niveau de la situation sociale (...) Et souvent sur les difficultés financières se greffent d'autres problèmes. Or le critère financier n'aide pas à savoir qui on peut prioriser car c'est un peu tous les jours qu'on entend « je ne sais pas comment je vais faire si je dois payer une assistante maternelle ».* (Pauline, agent GU, ville 2). Nous voyons ici que dans la qualification de la priorité, les revenus des parents vont moins compter que la complexité de la vie familiale (des situations de violences, de handicap, d'immigration récente ou d'isolement...). Si la monoparentalité est mentionnée comme critère de priorité, les situations où elle fut qualifiée de prioritaire en commission étaient quasi toujours en lien avec une insertion socio-professionnelle (formation, recherche d'emploi, emploi précaire).

Les agentes précisent que le niveau de détail pour instruire la demande correctement est important mais limité à la fois par le temps (une demi-heure par rendez-vous) et par la discrétion des familles (les mères le plus souvent) sur leur situation, ainsi que leur éventuelle stratégie d'une demande calibrée pour avoir plus de chances de « passer ». Leur description n'est donc pas toujours fidèle aux besoins réels. *« On voit la situation familiale, on essaye de creuser un peu tout en restant à notre place, notamment pour voir si on aurait besoin de plus*

de temps d'accueil que ce qui est demandé, et du côté de l'enfant s'il y a des difficultés, et de la quantité de modes de garde demandé par la famille. Et on a seulement une demi-heure donc on ne peut pas trop creuser, ni entrer trop dans la vie des gens. Et aussi on cherche à avoir des bonnes demandes : c'est-à-dire que les demandes qui arrivent en commission soient bien ce que la famille a besoin, par exemple si la famille demande 5 jours, on demande des informations sur le travail des parents (horaires, trajets)». (Florence, directrice EAJE, Ville 2).

2/2/2) Le registre préventif : anticiper les effets des décisions, rechercher une mixité sociale

Les arbitrages et les qualifications des situations sont aussi guidés par un registre de prévention. D'une part, si ordinairement le besoin est porté par les familles, les GU reçoivent également des demandes institutionnelles (PMI, ASE) : *« C'est la dimension prévention des lieux d'accueil. Il y a des familles qui ne font pas de demandes qui arrivent car elles sont accompagnées par un travailleur social ou la PMI, ou le service enfance. Et du coup, là il n'y a pas de demandes mais y a un besoin. Où [pour faire émerger] la demande il va falloir aider à la construction de la demande. On a eu des cas de préconisation d'un retour dans la famille d'origine après un placement à la condition d'un accueil en structure, ce qu'on valide comme une priorité. »* (Maud, agent GU, ville 1). Ce registre préventif ouvre donc un espace de qualification important où le service crée la demande pour les parents, et où la procédure s'ajuste à cette nécessité.

D'autre part, les agents anticipent les effets des (non) attributions de places, et les conséquences sur des enjeux sociétaux (mixité sociale ; genre). Ce raisonnement *a contrario* émerge avant, pendant et après la réunion de commission pour évaluer les conséquences des décisions : une situation signalée par l'ASE peut s'associer à un risque pour l'enfant en l'absence de place ; un risque de perte d'emploi ou d'arrêt de formation peut justifier le basculement d'un accueil occasionnel à un accueil régulier. La réflexivité des agents porte aussi sur le poids des places prioritaires pour le personnel des établissements : des risques d'épuisement et de *turn over* important sont cités quand l'addition des particularités de chaque enfant (handicap notamment) met à mal les conditions de travail des équipes. L'échange suivant en commission montre ces hésitations, concernant le risque de perte d'emploi pour une mère seule :

Onze situations prioritaires (sur 44 demandes au total) sont examinées en premier, triées par temps d'accueil demandé. La première situation est décrite par Maud (agent GU) : *« c'est une jeune maman seule, en panique totale, car elle était en recherche d'emploi et son enfant était accueilli ponctuellement dans l'EAJE 1, puis a trouvé un emploi à temps plein. Il faudrait pérenniser cet accueil »*. A partir d'une demande initialement « prioritaire pour la recherche d'emploi » et bénéficiant d'une place en occasionnel, les membres de la commission donnent leur accord pour qualifier d'urgente la demande et trouver une place fixe.

Dans cet extrait, la situation de monoparentalité et d'insertion socioprofessionnelle est considérée comme un critère justifiant l'octroi d'une place fixe. Ce jugement des agents démontre un souci de mixité sociale et non de réduction des inégalités entre femmes et hommes face aux charges parentales. Cet enjeu n'est pas problématisé comme tel. En effet, le genre, en tant qu'ensemble de représentations et d'assignations impliquant plus fortement les femmes dans l'éducation des enfants, demeure impensé au niveau des services municipaux. *« Après honnêtement l'égalité hommes/femmes c'est pas quelque chose dont on parle. Que ce soit au niveau des professionnelles petite enfance, ou dans nos relations avec la CAF »* (Muriel, responsable GU ville 1). Dans le travail de qualification, les inégalités sexuées ne sont pas explicitées, car les politiques de la petite enfance sont conçues par les agents comme

un service aux familles. Le fait que les demandes sont portées principalement par des mères, et traitées dans un espace professionnel où les femmes sont très largement majoritaires, autrement dit, le fait qu'il s'agisse de femmes qui répondent à d'autres femmes, n'est pas pris en compte. Cet impensé renvoie finalement aux conceptions de la conciliation des temps professionnels et familiaux. Pailhé et Solaz (2010) en analysent la généalogie et montrent que la notion de conciliation fige doublement les domaines privé et public : d'une part comme antagonistes et d'autre part parce que l'ordre inégalitaire du genre est masqué si l'on associe cette conciliation à une charge spécifiquement féminine. L'impensé du genre entérine la réalité de cette dissymétrie d'implication dans la famille au lieu de la transformer.

Nous voyons ainsi que le registre de prévention dans le travail de qualification est plus centré sur la mixité sociale et sur les partenariats avec les institutions de travail social (ASE, PMI), que sur la réduction des inégalités de genre dans la prise en charge des jeunes enfants.

2/2) Les critères de hiérarchisation des demandes « non prioritaires »

Pour ces demandes dites « non prioritaires » s'opère également un arbitrage entre les contraintes et règles générées par le système local d'action publique (Loncle, 2011) et le registre du travail social (écoute, empathie, analyse de la situation familiale globale, orientation vers d'autres dispositifs...) (Fassin, 2004) et de la relation d'aide (Ravon, Vidal-Naquet, 2016). « *On cherche à construire une réponse adaptée aux besoins des familles... et les familles s'adaptent à ce qu'on a comme mode de garde* » (Sofiane, responsable GU, Ville 3).

Cet aller-retour se double du souhait d'accueillir la diversité des situations rencontrées : « *une famille c'est une demande, c'est à chaque fois singulier, particulier* » (Maud, agent GU, Ville 1). Ces registres complémentaires et concurrents, en tension dans le quotidien, caractérisent aussi d'autres espaces de l'action sociale et d'accès aux droits (D'Halluin 2015 ; Herman, 2016), et du monde judiciaire et pénal (Sallée 2014, Larminat, 2015).

L'efficacité du recueil d'information, pour établir une qualification jugée juste, se situe entre ce registre d'écoute (avec une « juste distance ») et ce registre de procédure, auxquels s'ajoute une dimension budgétaire pour « remplir » l'EAJE. Sara (responsable d'EAJE, ville 3) souligne ainsi malgré tout l'inadéquation fréquente entre les demandes et l'offre quant à la durée d'accueil et la période de l'année : « *On a des places en fait mais pas toute l'année, la crèche s'est remplie après la rentrée de septembre, et on ne peut plus y accéder. A l'heure actuelle on a de la demande en 5 jours mais pas [d'offre d'EAJE] sur 5 jours, mais seulement chez une assmat or ils ne le souhaitent pas. On a donc pas mal de familles qui ont besoin d'un mode de garde et qui refusent la proposition car ça ne répond pas à leurs besoins* ».

Quels vont être les ressorts mobilisables pour interpréter et trancher à partir de ces informations collectées en entretien ? Des différences s'observent entre les villes dans le traitement des demandes et les besoins des familles. Les règles que se donnent les municipalités concernent l'ancienneté de la demande, l'entrée par le système du GU (ou *a contrario* par des demandes directes auprès des EAJE), le parcours de la demande (présentée systématiquement à chaque commission jusqu'à une solution dans la ville 2 et 3, ou repoussée à la commission de rentrée scolaire en ville 1), et la gestion des contraintes locales caractérisant les places disponibles (âge à l'entrée en structure, étalement géographique et horaires des EAJE). Ceci peut induire une règle locale telle qu'un maximum de jours par semaine et par enfant afin de satisfaire davantage de familles (ville 3).

- L'ancienneté de la demande (ville 2)

Le choix local d'opter pour la règle formaliste de l'ancienneté pour les situations non prioritaires produit deux types d'effets : cela renforce le poids de la saisonnalité dans les attributions et cela induit un traitement « à l'aveugle » des inégalités sociales, corrigées seulement par la qualification préalable de certaines demandes comme prioritaires. A grande échelle, on voit que les bébés nés en début d'année auront plus souvent une place que ceux nés à l'automne, ainsi que les enfants de famille nombreuse et au chômage, alors que les familles monoparentales sont moins priorisées malgré une volonté institutionnelle de faire des situations de monoparentalité un critère de priorité (Le Bouteillec, Kandil, Solaz, 2014). Ainsi les demandes ayant acquis en juin une ancienneté suffisante bénéficient d'une plus grande offre grâce aux places libérées à la rentrée scolaire suivante.

- Le revenu des familles (villes 1 et 3)

Dans les communes ayant choisi de qualifier les demandes par ordre de revenus, en soutenant les familles aux revenus les plus bas, la variable du temps d'accueil devient plus importante dans les raisonnements des agents. Soit les revenus sont trop bas pour financer un temps plein d'un assistant maternel ou en micro-crèche ; soit les revenus sont bas car le parent est en recherche d'emploi. Dans les deux cas, l'enfant a besoin d'être accueilli. Dans le second cas la situation a plus de chance d'obtenir une place fixe sur un temps partiel de quelques heures, ou une place en accueil occasionnel. *« Si on a une place avec un gros temps de garde on privilégie les familles qui travaillent. On a trois paramètres pour trier : selon les horaires, selon l'âge, et selon la durée accueil. Plusieurs demandes peuvent être identiques, on privilégie les revenus les moins élevés. Mais il y a aussi tout cet examen de toutes les situations »* (Maud, agent GU, Ville 1).

- Une combinaison de critères

Cet arbitrage entre temps d'accueil, revenus et activité professionnelle (par exemple pourra-t-on diviser un temps plein en petits temps partiels ouverts aux familles aux situations professionnelles instables ?) devient l'enjeu fort lorsque la règle locale n'est plus l'ancienneté de la demande : *« Raisonner sur la dimension socio-professionnelle c'est évident pour moi. Mais dans la réglementation il n'y a aucune notion de temps d'accueil. Donc ça me paraît pertinent parce que si on accueille que des enfants dont les deux parents travaillent, et si à l'inverse 60 % des parents ont une problématique d'emploi ou de quartier politique de la ville, et bien ça va ne pas. Il y a une dimension sociale. Mais on entend encore « les crèches c'est bien pour les parents qui travaillent ! » pour le médecin PMI que j'ai vu hier »* (Muriel, responsable GU ville 1). L'empilage des priorités, et le souci de ne pas discriminer, commun à l'ensemble des situations d'accès aux droits et services sociaux, telles que le logement social (Bourgeois, 2015), complexifie et donne de l'espace pour ce registre d'écoute sociale face à celui de l'administration : *« L'ancienneté ne compte pas ici, ce qui compte c'est la situation : revenus, nombre d'enfant, urgence ou pas. La liste est anonymisée. On a alors un classement des places : par revenus, par date de naissance, et selon les caractéristiques de la structure. On va essayer de savoir exactement le nombre d'heures dont elles ont besoin. On peut répondre positivement à la demande sans que ce soit oui à ce qu'ils avaient demandé, c'est une proposition »* (Corine et Sofiane, agent et responsable GU, Ville 3)

Pouvant être requalifiées, passer de l'accueil occasionnel (« porte d'entrée » dans le dispositif) au régulier, les demandes en EAJE sont aussi des parcours d'accueil, notion dominante dans les politiques sociales (Astier, Duvoux, 2006). Si les villes 1 et 3 vont souvent transformer des places occasionnelles en fixes *via* la commission, ceci n'est toutefois que toléré comme situation exceptionnelle pour la ville 2. Ce temps long de la décision, qui s'élabore depuis la demande jusqu'à la commission et y compris dans ses interstices par les

échanges (mails, téléphone ou de visu) où les interprétations fluctuent, se prolonge après la commission lorsque des suggestions d'attribution sont faites aux directrices qui prennent à leur tour un temps de réflexion pour évaluer la possibilité d'accueil de tel enfant, telle « situation ».

Par ailleurs, l'attente d'une mixité sociale crée une tension entre procédure, gestion et visée sociale, quand les agents cherchent à privilégier les familles les plus vulnérables, y compris sans titre de séjour, tout en restant vigilants à ne pas avoir l'ensemble des places au plus bas tarif horaire, ni même l'ensemble des factures non honorées. Sara (responsable EAJE, ville 3) évoque l'un de ces dilemmes entre registre social et anticipation : *« On doit aussi avoir une mixité sociale. La commission a débattu entre les cas de deux familles : l'une avait des revenus plus conséquents, mais avait des jumelles ce qui relève d'une priorité, et l'autre était appuyée par la PMI. On m'a répondu pour la gémellité qu'on devait y être sensibles mais que ce n'était pas prioritaire. Donc ça devient prioritaire si les revenus sont bas, or on ne peut pas garder cet EAJE seulement dans le bas du panier social, on a besoin d'une mixité. Il y a d'autres situations où je n'ai pas eu gain de cause, là si [pour faire entrer les jumelles, d'une famille plus aisée] »*. Évoqué, sans être réellement contrôlé *a posteriori* cet enjeu est moins central dans la ville 2 : Flore (Responsable EAJE, ville 2) *« la mixité sociale ? Ce n'est pas trop dans les critères, car on essaie d'avoir un équilibre mais ça se fait directement, on est dans une banlieue qui est préservée par rapport à ces problématiques [de pauvreté] »*.

Les critères de classement retenus, selon qu'ils concernent la situation de la famille ou le respect de la procédure, vont conduire les agents à prendre en compte différemment les ressources de l'offre d'accueil d'une ville à l'autre. Ainsi, si l'ancienneté de la demande est la règle mobilisée (ville 2) alors les contraintes des caractéristiques propres aux places disponibles (pour un enfant de tel âge, pour une crèche de tel quartier, sur une durée et un roulement hebdomadaire spécifique) vont jouer davantage dans les chances d'obtenir une place que dans les villes 1 et 3. Ces contraintes locales diverses vont donc peser davantage dans la décision des agents de la ville 2 que les expertises sur les situations sociales et que les initiatives visant une « mixité sociale » ou une justice sociale correctrice d'inégalités initiales. De plus, ces règles et ces contraintes locales peuvent être surmontées, transgressées, aménagées, contournées jusqu'au dernier moment par une expertise qui va ancrer son jugement dans les registres du travail social et de l'écoute, ou de l'anticipation des conséquences d'une non-attribution de place. Ces règles locales sont toutefois fréquemment approuvées car elles permettent d'éviter l'arbitraire et le favoritisme pouvant naître des relations interpersonnelles. Ainsi la centralisation des demandes de places occasionnelles doit permettre d'éviter que des familles soient en liste d'attente dans toutes les structures, tandis que d'autres ne le sont que dans une seule. Mais la valorisation de la discussion, de la négociation, et de l'expertise professionnelle est préférée par ces agents à un système d'attribution reposant sur un barème de points (existant dans d'autres villes).

Conclusion

La qualification des demandes de places en EAJE apparaît donc structurée par les contraintes et raisonnements politiques locaux. Pour les demandes jugées non prioritaires dans la ville 2, le critère d'ancienneté de la demande accroît la saisonnalité et la dépendance aux contraintes d'offre, induisant une absence de contrôle de la réalisation d'une mixité sociale. Dans les villes 1 et 3, l'étude du niveau de revenu induit une attention aux temps d'accueil et aux parcours professionnels.

Ces différentes logiques de justice locale mettent donc en tension un registre administratif avec un critère d'attente, d'assiduité, de conscience des informations priorisées, et d'autre part

un registre d'écoute en lien avec le critère des besoins singuliers. Enfin, le registre préventif est en tension avec le critère d'anticipation des effets des décisions sur le travail concret auprès des enfants dans les structures, et sur les enjeux sociaux tels que la mixité sociale, alors que le genre, comme construction culturelle modelant et traversant les politiques d'emploi et de petite enfance, demeure peu affiché et conscientisé.

Références bibliographiques

Astier Isabelle, Duvoux Nicolas, *La société biographique, une injonction à vivre dignement*, Paris, L'Harmattan, 2006

Baudot Pierre-Yves et Revillard Anne (dir), *L'État des droits. Politiques des droits et pratiques des institutions*, Presses de Sciences Po, 2015

Borelle Céline, « Qualifier des cas, produire concrètement des droits », in Baudot Pierre-Yves et Revillard Anne (dir), *L'État des droits. Politiques des droits et pratiques des institutions*, Presses de Sciences Po, 2015, p.211-244

Bourgeois Marine, « Catégorisations et discriminations au guichet du logement social. Une comparaison de deux configurations territoriales », in Pierre- Yves Baudot et al. *L'État des droits*, Presses de Sciences Po, 2015, p. 177-210.

Candiago Philippe, Moreira Marina, Ruffiot Amédine, Robin Kim, Maneveau Romain, « Les publics des établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE). Attribution des places et gestion au quotidien », *Dossiers d'étude CNAF*, n°152, 2012

Cefaï Daniel, Gardella Edouard, *L'urgence sociale en action*, Paris, La Découverte, 2011

CREDOC, « Enquête Aspirations et conditions de vie des Français », 2009

D'Halluin Estelle, « Quelques enjeux de l'accès aux soins des populations immigrées âgées », *Hommes & Migrations*, n° 1309, 2015, p. 39-46

Dubois Vincent, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica, 2010 (1999)

Elster Jon, *Local justice: How institutions allocate scarce goods and necessary burdens*, Russell Sage Foundation, New York, 1992

Fagnani Jeanne et Letablier Marie-Thérèse, « Qui s'occupe des enfants pendant que les parents travaillent ? », *Recherches et Prévisions*, n°72, 2003. pp. 21-35

Fassin Didier (dir), *Des maux indicibles. Sociologie des lieux d'écoute*, Paris, La Découverte, 2004

Haut Conseil de la famille, « L'opportunité et les contours d'un éventuel reprofilage des aides à l'accueil des jeunes enfants », note et avis, 2014

Herman Elisa, *Lutter contre les violences conjugales. Féminisme, travail social, politique publique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2016

Larminat Xavier (de), « Entre sentiment et comportement. L'adaptation des agents de probation aux réformes gestionnaires », *Droit et société*, n°90, 2015, p. 303-316

Le Bouteillec Nathalie, Kandil Lamia, Solaz Anne, « L'accueil en crèche en France : quels enfants y ont accès ? », *Population et sociétés*, n°514, 2014

Lipsky Michael, *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*, New York, Russell Sage Publications, 2010 (1980)

Loncle Patricia, « La jeunesse au local : sociologie des systèmes locaux d'action publique », *Sociologie*, n°2, 2011, p129-147

Observatoire National Petite enfance, *L'accueil du jeune enfant en 2013*, Paris, CNAF, 2014

Pailhé Ariane, Solaz Anne, « Concilier, organiser, renoncer : quel genre d'arrangements ? », *Cahiers du genre*, n°24, 2010, p29-46

Ravon Bertrand, Vidal-Naquet Pierre, dossier « Relation d'aide et de soin et épreuves de professionnalité », *SociologieS*, 2016

Revillard Anne, « Administration », in Achin Catherine, Bérénie Laure, *Dictionnaire. Genre et science politique*, Paris, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), « Références », 2013, p. 43-55

Sallée Nicolas, « Les mineurs délinquants sous éducation contrainte. Responsabilisation, discipline et retour de l'utopie républicaine dans la justice française des mineurs », *Déviance et Société*, Vol. 38, 2014, p. 77-101

Séraphin Gilles, « La grande transformation des années 1970 à 2000 : libertés, égalité, services », *Comprendre la politique familiale*, Paris, Dunod, 2013, p27-60

UNAF, *Étude qualitative*, n°1, 2009. <http://www.unaf.fr/spip.php?article8784>

Vanovermeir Solveig, « L'accueil des jeunes enfants : axe majeur de la politique familiale depuis les années 1970 », *Dossiers Solidarité et Santé DREES*, n°31, 2012

Villaume Sophie, Legendre Émilie, « Modes de gardes et accueil des jeunes enfants en 2013 », *Études et résultats, DREES*, n°896, octobre 2014

Weller Jean-Marc, « La disparition des bœufs du Père Verdon. Travail administratif ordinaire et statut de la qualification », *Droit et société*, n°67, 2007, p. 713-755.

Weller Jean-Marc, « Les agents administratifs : travail d'arbitrage et conscience professionnelle », in Demazière Didier et al., *Sociologie des groupes professionnels*, La Découverte, 2009, p. 321-331