

Le besoin d'accueil atypique des enfants de moins de 6 ans dans le Pays du Bassin d'Arcachon – Val de l'Eyre

Stéphanie Gosset-Connan
Pascale Oustry
David Peplaw

Avec la collaboration de Stéphane Langaud

*Observatoire girondin interinstitutionnel de l'accueil de la petite enfance – Chargées de mission.
Caisse d'Allocations familiales de Bordeaux – Chargé d'études.
Pays BARVAL – coordonnateur.*

Mots-clés : Accueil jeune enfant – Expérimentation – Territoire – Partenariat CAF.

Depuis une dizaine d'années, travaux et paradigmes s'imposent dans le champ des sciences humaines autour des concepts de partenariat et surtout de réseau (Allemand, 2000). Il est plus rare de croiser les approches théoriques et conceptuelles des expérimentations en cours de réalisation. C'est ce qui est tenté de faire à travers la description et le décryptage de la démarche engagée autour de l'accueil atypique sur le Pays Bassin d'Arcachon-Val de l'Eyre (ou Pays BARVAL). Créé en 2004, le Pays est composé de dix-sept communes comptant plus de cent trente-sept mille habitants et constitue la seconde agglomération du département de la Gironde (1). Ce territoire, à la fois rural et urbain et bénéficiant d'une implantation géographique privilégiée et d'une qualité de vie indéniable, se révèle fortement attractif. Ainsi, le Pays BARVAL exerce une véritable contrebalance à la centralité de la communauté urbaine de Bordeaux en Gironde.

Un contexte favorable pour une expérimentation

L'expérimentation s'inscrit dans un contexte favorable. Au départ, les partenaires impliqués autour des services à la population au sens large (services de proximité, santé, mobilité, action sociale et médico-sociale, etc.), s'accordent sur l'importance de la problématique de l'accueil des enfants. En effet, permettre aux parents de concilier vie familiale et vie professionnelle en offrant une place d'accueil exerce une influence directe sur l'activité économique locale et l'égalité entre les femmes et les hommes. Or, le territoire est suffisamment

maillé d'une offre d'accueil classique mais incomplète pour des demandes plus spécifiques, liées à la réalité professionnelle et à la conjoncture économique entraînant horaires décalés le matin ou le soir, variables, etc. D'une manière générale, ce type d'horaires s'est fortement développé au cours des deux dernières décennies et, par ailleurs, touche davantage les femmes sur lesquelles repose essentiellement la prise en charge des enfants (Eydoux, 2006). Certes, le besoin d'accueil ainsi créé est en partie régulé par les familles elles-mêmes qui combinent réseaux de garde formels et informels. Les arrangements auxquels ces dernières parviennent sont cependant plus ou moins stables et adéquats (Campéon *et al.*, 2005).

Ces deux constats, une augmentation du nombre de demandes d'accueil en horaires atypiques et l'impossibilité de proposer des solutions pérennes et de qualité pour les enfants, ont alerté les coordonnateurs enfance-jeunesse du Pays BARVAL, faisant émerger la notion de « besoin d'accueil atypique ». À leur initiative un groupe de travail s'est donc constitué afin de réfléchir aux besoins d'accueil atypique des enfants âgés de moins de 6 ans. Leurs préoccupations ont trouvé un écho favorable auprès de la caisse d'Allocations familiales (CAF) de Bordeaux, du service de la protection maternelle et infantile du conseil général et de la Caisse de la Mutualité sociale agricole du département qui ont joué dès lors un rôle de facilitateur. Ces institutions ont notamment proposé de s'adjoindre le soutien méthodologique de l'OGIAPE (2), afin d'évaluer ce besoin et d'envisager le

Les auteur-e-s remercient Sonia Oudin, Patrick Grammond (CAF de Bordeaux) et Séverine Fleith (Pays BARVAL) pour leur contribution à la démarche.

(1) Les dix-sept communes se structurent en trois établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) : la Coban (communes de Andernos-les-Bains, Arès, Audenge, Biganos, Lanton, Lège-Cap-Ferret, Marcheprime et Mios), la Cobas (Arcachon, Gujan-Mestas, La Teste-de-Buch et Le Teich) et le Val de l'Eyre (Belin-Beliet, Le Barp, Lugos, Saint-Magne et Salles). Le Pays BARVAL est un territoire de projets et non une structure administrative.

(2) L'observatoire a été créé en 2004 par la caisse d'Allocations familiales de Bordeaux, le conseil général et la Caisse de la Mutualité sociale agricole de Gironde.

des pistes d'action qui pourraient recevoir le soutien financier du programme européen LEADER (3).

Le choix s'est porté sur une recherche-action permettant aux coordonnateurs du Pays BARVAL d'être au centre de la réalisation de cette étude tant sur le plan de l'organisation que sur le plan opérationnel. La réflexion collective des acteurs impliqués à l'échelle du Pays a pu être ainsi fidèle aux spécificités des territoires. Le fonctionnement décloisonné des acteurs appuyés et soutenus par les institutions a permis de dégager une approche en réseau autour de la recherche-action (*Informations sociales*, 2008). La démarche s'appuie sur un réseau préexistant, le renforce et élargit sa vocation comme ses champs d'intervention.

Une définition partagée du besoin d'accueil atypique

L'objectif de l'analyse était de qualifier les besoins d'accueil atypique et, à partir de leur expression, de proposer des solutions tenant compte des spécificités territoriales, de l'équité entre les familles et préservant la qualité de l'accueil pour les enfants. Une définition partagée du besoin d'accueil atypique a ainsi été élaborée. Celle-ci s'appuie pour partie sur celle d'Arnaud Campéon *et al.* (4) enrichie de l'expérience des acteurs du territoire. Les besoins d'accueil atypique correspondent à :

- des besoins d'accueil sur des horaires décalés par rapport aux heures et aux jours d'ouverture et de fermeture des structures d'accueil (5) ;
- des besoins d'accueil irréguliers selon les jours, les semaines, en raison de la flexibilité de l'emploi des familles ;
- des besoins d'accueil variables selon les périodes, et plus particulièrement liés à l'emploi saisonnier, qui est une caractéristique forte du Pays BARVAL ;
- des situations d'urgence et imprévisibles.

Cette définition exclut les besoins d'accueil à rythme régulier dans des tranches horaires « classiques » (entre 7 h 30 et 18 h 30), y compris à temps partiel, auxquels peuvent répondre les établissements multiaccueils du Pays BARVAL.

Seules les familles ayant exprimé un besoin auprès de l'un des services de la petite enfance du Pays ont été interrogées. Cette méthodologie, dont la

principale limite est la non-exhaustivité, se base néanmoins sur le besoin réel des parents. Cela a permis de rendre visible le besoin y compris aux yeux de certains des acteurs de la petite enfance du territoire qui n'y prêtaient pas attention faute de solution à proposer. Ainsi, le besoin d'accueil atypique, repéré pour les besoins de l'enquête, a pu devenir une réalité partagée par l'ensemble des communes.

Méthodologie

Deux phases structurent la démarche dont cet article fait l'objet : une phase étude animée par l'Observatoire girondin interinstitutionnel de l'accueil de la petite enfance (OGIAPE) de 2008 à 2009, et une phase expérimentation, dès 2010, dirigée par un comité de pilotage. L'étude a porté sur le cas de cent quatre-vingts enfants âgés de moins de 6 ans dont les parents se sont manifestés auprès de l'un des services petite enfance du Pays [établissement d'accueil de jeune enfant, relais assistantes maternelles (RAM), accueil de loisirs, etc.) et interrogés au moyen d'un questionnaire administré en face-à-face. L'intervention de l'OGIAPE fonctionne sur le principe de la recherche-action : la collaboration active des acteurs de la petite enfance des dix-sept communes du Pays BARVAL était encouragée à chaque étape, de la problématisation à l'élaboration de préconisations. Un comité de pilotage, composé de représentants des coordonnateurs et du Pays BARVAL, de professionnels territorialisés des trois institutions et de l'OGIAPE, est alors mis en place. Plus largement, les professionnels de la petite enfance (dont animatrices de RAM, directeurs de structures) sont mobilisés pour les besoins de l'enquête.

Au terme de l'étude, les coordonnateurs enfance-jeunesse des communes et les représentants du Pays BARVAL sont missionnés par les présidents des trois communautés de communes du Pays afin de travailler à l'opérationnalité des préconisations et d'accompagner les communes volontaires lors de leur mise en œuvre. Le comité de pilotage initial s'étoffe, accueillant des élus et les chefs de service des trois institutions partenaires, la caisse d'Allocations familiales, le conseil général, la Mutualité sociale agricole. L'objectif est de pouvoir mobiliser un dispositif technique et financier (grâce au fonds européen LEADER et au financement des institutions partenaires intervenant à hauteur de 80 %) destiné à accompagner les collectivités qui souhaitent répondre aux besoins en accueil atypique et qui supportent de fait un surcoût.

(3) LEADER est un programme de liaison entre les actions de développement de l'économie rurale dont l'objectif est de soutenir les projets « pilotes » des zones rurales.

(4) Arnaud Campéon *et al.* (2005) : « L'horaire atypique ne correspond pas à une plage horaire précisément définie mais regroupe une grande configuration de travail. Trois éléments doivent être pris en compte dans la définition de ces horaires : leur caractère décalé ; leur variabilité en fonction des jours, des semaines ou des périodes de l'année ; leur plus ou moins grande prévisibilité. » (p. 28).

(5) Les structures sont ouvertes du lundi au vendredi de 7 h 30 à 18 h 30.

Les besoins d'accueil atypique révélés par l'enquête

Les situations les plus problématiques : isolement lié à la monoparentalité, précarité de l'emploi, travail à temps partiel subi, longs temps de trajets, ne sont pas les plus répandues parmi les familles rencontrées. En effet, pour plus des trois quarts des familles enquêtées, les difficultés de conciliation surviennent dans des situations de stabilité à la fois conjugale et professionnelle et proviennent notamment d'emplois exercés en horaires atypiques (décalés, irréguliers, variables). Surtout, les deux parents y sont confrontés, perdant, par là même, l'avantage d'être en couple pour garder l'enfant. Le travail saisonnier, qui constituait une hypothèse de départ des causes les plus probables du besoin, est cité par moins d'une famille sur dix. Soit que les familles soumises à une fluctuation saisonnière de leur activité n'entament pas de démarche pensant – à juste titre – qu'il n'existe pas de réponse à leur besoin (cas des ostréiculteurs par exemple), soit que les saisonniers employés dans le tourisme sont assez rarement des familles avec enfants.

La très grande majorité des besoins d'accueil atypique exprimés est donc durable, pour une ou plusieurs années, et concerne :

- le soir, très souvent jusqu'à 20 h 00, soit une heure et demie après la fermeture des structures ;
- le matin à partir de 6 h 30 soit une heure avant l'ouverture des structures ;
- le samedi et pendant les vacances scolaires, lorsque les structures sont fermées ;
- un besoin en journée, variable selon les jours et les semaines.

Idéalement, les parents souhaiteraient pouvoir confier leur enfant à un établissement d'accueil du jeune enfant s'il est âgé de moins de 3 ans, ou à une garde à domicile s'il a entre 3 ans et 6 ans.

Les solutions d'accueil proposées

Dans près des deux tiers des cas, une place d'accueil a pu être proposée par les services auxquels les familles se sont adressées (6). Mais cela varie selon le type de besoin : les vacances scolaires sont le moment le plus facile à satisfaire. En revanche, il est plus compliqué de trouver une solution avant 7 h 30. Le plus souvent, il est proposé une place chez une assistante maternelle, surtout si l'enfant est âgé de moins de 3 ans. Ce

mode d'accueil est sans doute plus souple pour répondre aux besoins atypiques. Le recours à l'assistante maternelle concerne ainsi le tiers des enfants de moins de 3 ans et moins du quart des enfants de 3 ans à 6 ans.

Cependant, près de la moitié des familles ne retiennent pas la solution proposée ou doivent la compléter parce qu'elles la trouvent inadaptée (cas des établissements d'accueil qui ne peuvent répondre aux horaires décalés), coûteuse (cas des assistantes maternelles), ou parce qu'elle nécessite une organisation complexe (en termes de trajet, par exemple). Les solutions qui répondent le mieux au besoin des parents – dans la mesure où elles sont acceptées sans avoir besoin d'être complétées – sont la garde à domicile (solution toutefois minoritaire en raison de son coût) ou le service d'accueil familial. À l'inverse, les solutions péri- et extra-scolaires, proposées pour les enfants de 3 ans à 6 ans, sont celles qui ont été les moins retenues ou qui ont dû être complétées.

Quel que soit leur âge, le tiers des enfants sont gardés tout ou partie du temps par l'entourage (principalement des membres de la famille mais aussi des amis, des voisins). Si on ajoute à cela l'aménagement de la vie professionnelle – réduction du temps de travail, congé parental voire arrêt de travail – ainsi que le recours à une garde non déclarée, ces solutions d'accueil que l'on qualifiera de « privées » concernent alors près de la moitié des enfants. Surtout, ces enfants peuvent cumuler jusqu'à quatre modes de garde différents au cours d'une semaine.

Les modes d'accueil institutionnels satisfont le plus les parents

La satisfaction quant à la solution d'accueil retenue dépend de l'aide reçue. Ainsi, elle est plus importante (80 % de parents satisfaits) lorsqu'une place d'accueil a pu être proposée par l'un des services municipaux, et acceptée sans avoir à être complétée. Elle est moindre lorsque la solution proposée n'a pu être retenue ou a dû être complétée (50 %). Mais c'est lorsque aucune solution n'a pu être proposée que les parents sont les moins satisfaits (30 %). Il apparaît donc qu'il vaut mieux proposer une solution imparfaite que pas de solution du tout. Les parents les moins satisfaits sont ceux qui ont dû faire appel à leurs propres ressources : aménagement de leur vie professionnelle, recours aux proches et, surtout, garde non déclarée. Ainsi que précisé supra, ces solutions privées concernent

(6) Les principaux lieux sont : les relais assistantes maternelles (RAM), les établissements d'accueil, les services municipaux pour les enfants âgés de moins de 3 ans, les services municipaux, les accueils de loisirs sans hébergement (ALSH), les accueils périscolaires (APS), les RAM pour les enfants âgés de 3 ans à 6 ans.

près de la moitié des enfants. Avoir fait un « choix » contraint est la première cause d'insatisfaction, surtout citée pour ceux qui ont dû aménager leur vie professionnelle. Puis, vient une organisation complexe, principalement citée par ceux qui ont recours à leur entourage. Les solutions majoritairement satisfaisantes sont, dans l'ordre, la garde d'enfants déclarée au domicile des parents, l'assistante maternelle, l'accueil collectif ou familial. Autrement dit, les modes d'accueil institutionnels.

Enfin, la satisfaction quant à la solution d'accueil retenue varie en fonction de l'âge de l'enfant : près des deux tiers des parents des enfants âgés de moins de 3 ans sont satisfaits contre seulement moins de la moitié pour les plus de 3 ans. Quelques facteurs explicatifs peuvent être avancés : la moindre disponibilité des assistantes maternelles pour cette tranche d'âge, le coût plus élevé de la garde et un plus grand nombre de modes de garde cumulés. Au final, les deux tiers des enfants n'ont pas de solution d'accueil ou une solution partielle et plus du tiers d'entre eux n'ont pas de solution d'accueil satisfaisante du point de vue des parents.

L'expérimentation a permis d'orienter la réflexion

À la suite de l'étude, une phase expérimentale – soutenue par des fonds LEADER et CAF – a été programmée sur trois ans, avec la possibilité pour les élus des communes de se positionner sur une ou plusieurs préconisations. Les critères d'éligibilité sont la cohérence géographique des projets et leur ouverture à l'ensemble des habitants du Pays BARVAL. Dès le lancement de l'expérimentation, les principales solutions testées et mises en œuvre ont été :

- l'émergence d'un chargé de mission « accueil atypique » (7), dont le rôle est notamment d'assurer le lien entre les structures et les familles et de favoriser la coordination entre les différents modes d'accueil du territoire ;
- l'élargissement sur certaines communes des horaires d'accueil. Ainsi, sur la commune de la Teste de Buch, pionnière en la matière, les horaires ont été étendus d'une heure le matin et le soir sur l'un des deux établissements de la ville, les périodes de fermeture annuelles ont été réduites et décalées afin qu'au moins l'un des deux établissements soit ouvert ;
- une meilleure information des familles (réalisation d'outils de communication : site web par exemple) ;
- la mise en place d'un observatoire chargé de

centraliser les demandes afin de poursuivre l'analyse quantitative et qualitative des besoins, d'assurer la mise à jour des disponibilités et d'effectuer un suivi de la réponse apportée aux familles.

Ce travail de veille a permis de réaliser un bilan des actions menées, en insistant sur le meilleur repérage des besoins essentiellement pour les enfants de moins de quatre ans. En 2012, deux cent quinze familles ont été recensées contre cent quarante-sept en 2010 et deux cent vingt-sept en 2011, soit deux cent quarante-quatre enfants concernés par le besoin dont 81 % sont âgés de moins de 4 ans.

L'observation confirme les caractéristiques repérées lors de l'enquête, à savoir la prédominance des situations de stabilité conjugale et professionnelle des familles ayant un besoin d'accueil atypique. Ce dernier est lié au rythme des secteurs d'emploi du territoire (grande distribution, fonction hospitalière, hôtellerie et commerce...), bien que les demandes émergeant de publics plus précarisés soient en augmentation. Il s'agit principalement de femmes seules qui ne peuvent accéder à un emploi. L'observation a permis également le repérage de nouvelles populations en lien avec une activité économique saisonnière : ostréiculteurs, pêcheurs, employés de l'hippodrome et de la culture maraîchère. Pour répondre aux besoins de ces travailleurs soumis à des fluctuations saisonnières, la capacité d'accueil du multi-accueil de la commune de Lège-Cap-Ferret passe de vingt-quatre places à trente places « en saison » (période estivale, Noël). Le personnel ayant été recruté a eu connaissance de la possible adaptation de son planning horaire au projet expérimental sur les horaires atypiques. Aujourd'hui, quatorze communes sur les dix-sept sont engagées dans la démarche dont plusieurs d'entre elles ont développé l'extension des horaires d'ouverture des structures d'accueil permettant de répondre à 75 % des demandes. Toutes disposent pour leurs professionnels d'un dispositif d'accompagnement afin de garantir la qualité d'accueil pour l'enfant et la place des parents dans ces nouvelles organisations qui proposent des horaires atypiques. Une attention particulière est également portée aux conditions de travail des professionnels concernés.

S'il est avéré que l'expérimentation favorise l'emploi et la cohérence territoriale, des difficultés persistent néanmoins : répondre aux besoins des familles les plus en difficulté (des familles monoparentales notamment), renforcer l'accompagnement des familles ayant un enfant âgé de plus de 4 ans, ne relevant plus des structures « petite enfance », et

(7) Avec le cofinancement de 0,4 jour équivalent temps plein par la CAF et le fonds européen LEADER.

trouver des solutions « sur mesure » aux besoins variables selon les jours ou les semaines. Ainsi, il est difficile de répondre avec un établissement d'accueil collectif au besoin des parents concernés après 20 heures parce qu'il ne s'agit pas d'un besoin régulier. C'est pourquoi, actuellement, la réflexion s'oriente vers la complémentarité des formules d'accueil : il s'agit de coupler l'accueil en collectif avec un accueil chez une assistante maternelle en service d'accueil familial ou employée par les parents, ou encore avec une garde à domicile.

Enfin, la recherche-action a induit d'autres effets : élargissement de la réflexion jusqu'à l'âge de 12 ans des enfants, plus grande capacité des élus à se mettre en position d'entendre les demandes des familles, renforcement du réseau des professionnels et valorisation des fonctions. Ainsi, la fonction de coordination en a été largement bénéficiaire avec une plus grande lisibilité de la mission, et un meilleur repérage des professionnels. La prise de conscience des élus du lien entre accueil des enfants et emploi, ou de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, a déterminé une nouvelle logique d'intervention publique.

Le partenariat au cœur de la démarche

La démarche a pu être menée à bien jusque dans sa prolongation opérationnelle grâce au partenariat institutionnel entre la CAF, le conseil général, la MSA

et le Pays BARVAL. Cette association territoire-partenaires est désormais perçue comme incontournable dans la réussite des projets de territoire. Une série d'actions en découlent : une analyse des besoins sociaux à l'échelle de deux des collectivités, deux projets de préfiguration de centres sociaux intercommunaux couvrant une dizaine de communes... De même, intégrée au schéma de service à la population, la démarche autour de l'accueil atypique a contribué à renforcer le Pays comme territoire de projet. C'est dans ce cadre que de nouvelles perspectives, partagées par les institutions et les intercommunalités, sont envisagées : consolider le réseau existant, créer de nouveaux services innovants, renforcer l'observatoire de veille sociale, transférer la démarche à d'autres domaines comme la jeunesse.

Bibliographie

Allemand S., 2000, *Les réseaux : nouveaux regards, nouveaux modèles*, *Sciences Humaines*, n° 104:22-25.

Campéon A., Le Bihan B. et Martin C., 2005, *L'expérimentation d'une offre de garde face aux horaires de travail atypiques et flexibles*, *Recherches et Prévisions*, n° 80, 2005.

Informations sociales, 2008, « Réseaux sociaux : théories et pratiques », n° 147.

Eydoux A., 2006, « Les incidences de la flexibilité du temps de travail sur le champ professionnel de la petite enfance », Caisse nationale des Allocations familiales, Dossier d'études, n° 76.