

L'inégalité d'accès aux crèches dans le département le plus pauvre de France

Par **Emanuele Ferragina**, Sciences Po (corresponding author), Paris et **Teva Marescaux**, chercheur indépendant

La France se distingue des autres pays européens par ses politiques d'accompagnement de l'enfance engageant un niveau élevé d'investissements (4,7% du PIB en 2017) – comparable à celui de pays tels que le Danemark ou la Suède (Daly & Ferragina 2018; Ferragina & Seeleib-Kaiser 2015; Ferragina 2020; 2022) – mais aussi par son accès inégal aux établissements d'accueil pour les familles les plus défavorisées (Van Lancker, 2017; Collombet, 2018; Ferragina 2019). Les structures d'accueil ne sont pas accessibles à toutes les familles, et celles issues des milieux les plus défavorisés sont les plus préférentielles.

Cet article cherche à documenter ces inégalités d'accès en s'intéressant plus particulièrement aux procédures administratives auxquelles les familles sont confrontées. Les études quantitatives ont mis en exergue le rôle prépondérant du revenu et des biais culturels dans la construction de ces inégalités en ce qui concerne l'accès aux modes d'accueil collectif pour les jeunes enfants (Collombet, 2018; Carbuccioni *et al.*, 2019). Néanmoins, ces analyses ne prennent pas suffisamment en compte les spécificités administratives du système français, qui constituent un facteur clé dans la perpétuation des inégalités. Cet article est basé sur les résultats d'une recherche qualitative menée dans le département de Seine-Saint-Denis. Situé dans la banlieue nord-est de Paris, en région Ile-de-France, ce département est le territoire le plus pauvre de France métropolitaine. Les inégalités d'accès aux crèches y sont prépondérantes, malgré les dépenses publiques en aides sociales qui y sont plus élevées que dans le reste de l'Hexagone.

La perception des usagers et des non-usagers des crèches nous permet de mieux comprendre comment l'action publique et, en particulier, l'administration publique participent à l'éloignement des familles défavorisées des services de garde. Notre dispositif d'enquête comprend 28 familles qui ont réalisé une demande de préinscription aux modes d'accueil collectif en Seine-Saint-Denis, ainsi qu'une observation participante et un corpus d'entretiens effectués auprès d'administrateurs gestionnaires du département de Seine-Saint-Denis.

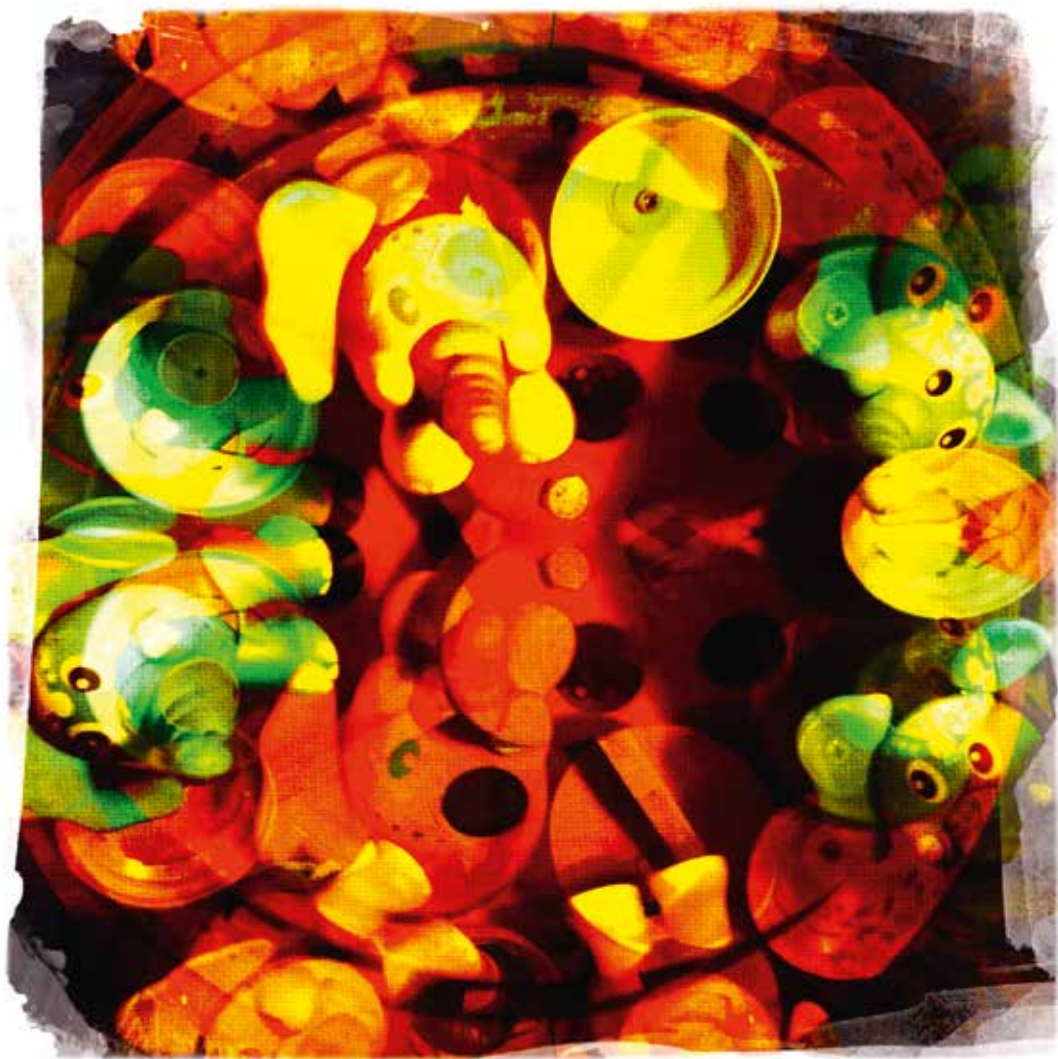
Notre étude sur les disparités d'accès aux crèches en France examine les mécanismes administratifs qui contribuent à la perpétuation des inégalités sociales dès le plus jeune âge. Nous suggérons qu'il existe différents facteurs déterminant le (non-)accès aux crèches dans ce département et nous nous concentrons sur les points suivants: 1. les complexités administratives et structurelles vues à travers le prisme de la gestion territorialisée; 2. l'influence des commissions d'admission aux modes d'accueil (CAMA) sur les processus de décision d'accès; 3. la prise en compte des situations et des besoins des familles.

1. Les modalités de mises en œuvre de la politique publique de l'enfance

Afin de réduire les disparités sociales dans la prise en charge, les services qui se consacrent à la petite enfance, la famille, la santé et la prévention au sein du département cherchent à gérer l'offre d'accueil sur les territoires dyonisien¹. Les moyens utilisés sont toutefois fortement différenciés selon les contextes (ce qui entrave leur compréhension par les familles), et les objectifs de réduction des disparités sociales ou de réduction des inégalités d'accès entrent par ailleurs en tension avec les modes de financement associés au système de prise en charge. Depuis 2002, le financement des structures d'accueil de la petite enfance est principalement assuré par la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) via la Prestation de service unique (PSU). Les Caisse des allocations familiales (CAFs) accordent des subventions aux structures en fonction du nombre d'heures facturées aux familles. La PSU a introduit de nouveaux modes de gestion des établissements d'accueil de la petite enfance.

La PSU intervient également dans la régulation des contrats signés avec les structures d'accueil en introduisant une mensualisation pour les familles bénéficiaires. Le coût résiduel est déterminé en fonction de

¹ Adjectif qualifiant le département de Seine-Saint-Denis.



critères de ressources et du nombre d'enfants par foyer. Cette mesure a été mise en place pour offrir plus de souplesse et s'adapter aux besoins des familles. Le volume horaire d'utilisation du service par les familles est calculé sur une période d'essai pour valider les besoins. Les familles peuvent réserver le service selon deux modalités : à l'heure ou au créneau horaire. Ces mécanismes visent à optimiser l'utilisation du service et à prioriser la mise en œuvre selon les besoins des familles.

Cependant, l'application de la PSU dans les structures de prise en charge est liée à d'autres enjeux d'optimisation des services. Le remplissage des plages horaires vacantes peut engendrer des tensions entre les besoins des familles et les impératifs administratifs, générant des contraintes financières et organisationnelles à la fois pour les familles et pour les structures (Lamotte, 2006; Caillet, 2013). Bien que l'adaptation aux besoins des familles reste une priorité, les enjeux d'optimisation des services peuvent entrer en conflit avec cette priorité.

La mise en œuvre des objectifs fixés dans les Conventions d'objectifs et de gestion se heurte à des obstacles liés à la complexité de la gestion à plusieurs niveaux. Bien que la CNAF dispose des moyens financiers nécessaires pour créer de nouvelles places en crèche, elle est confrontée à des difficultés croissantes dans ses partenariats ainsi qu'à une pénurie de projets réalisables dans les zones où les inégalités sont les plus marquées. Ces problèmes se manifestent notamment par une gestion territoriale fragmentée et multiniveaux du système de prise en charge.

Les raisons sous-jacentes au non-recours des parents aux modes d'accueil sont multiples. Elles peuvent être liées à des facteurs familiaux spécifiques, mais aussi à des problèmes structurels au sein des services de garde. Bien que les services des crèches aient une connaissance fine des réalités communales et puissent jouer un rôle important dans l'identification des familles les plus éloignées des modes d'accueil, la coordination entre les différents niveaux de gestion reste difficilement perceptible.

La multiplication des niveaux de gestion implique la présence de nombreux interlocuteurs, ce qui peut désorienter les familles qui cherchent à obtenir des informations sur le processus d'admission ou un refus d'admission. Il arrive souvent que les familles ne parviennent pas à joindre un interlocuteur capable de répondre à leurs questions. Lorsqu'elles appellent directement la crèche, elles sont souvent transférées au service des crèches de la commune ou du département, mais les personnes en charge ne sont pas toujours en mesure de leur répondre.

2. Le rôle des commissions d'admission aux modes d'accueil sur les processus de décision d'accès

L'attribution des places en crèche dépend fortement de la ville ou du département concerné. Les commissions d'admission aux modes d'accueil (CAMA) fonctionnent à plusieurs niveaux, avec des critères d'éligibilité et de pondération différents pour chaque établissement. Les politiques des villes sont également variées, avec des objectifs de fonctionnement propres à chacune. Par exemple, certaines privilégient les critères sociaux, tandis que d'autres favorisent l'ancienneté des demandes. Les différences territoriales sont particulièrement marquées dans les zones défavorisées, comme en Seine-Saint-Denis. Bien que le département ait investi dans la création de places, ces mesures n'ont pas facilité l'intégration des familles les plus défavorisées, éloignées des dispositifs de prise en charge, non intégrées sur le marché du travail et socialement isolées. Le manque d'informations sur les dispositifs de prise en charge disponibles, la faible publicité des critères de sélection et la manière dont les familles sont traitées par les services ont renforcé leur exclusion.

Le département de Seine-Saint-Denis ainsi que les communes qui le composent s'efforcent d'adapter leur système de prise en charge aux situations spécifiques des familles. Des représentants de quartier peuvent participer aux commissions d'admission et apporter des informations cruciales sur la situation d'une famille. Toutefois, les dossiers électroniques ne permettent pas toujours de prendre en compte les situations familiales ou financières complexes, ni de mettre en contexte les indicateurs étudiés lors des commissions.

Les situations de vie des familles que nous avons rencontrées se reflètent difficilement dans une logique de «dossier» (certains détails de la vie des parents ne font pas partie des cases contenues dans le dossier d'inscription). Certaines familles qui ne sont pas considérées comme «prioritaires» par la commission en raison des seuls éléments fournis dans leur dossier, le sont pour des raisons plus larges qui ne sont pas pondérables. Par ailleurs, au niveau départemental, les dossiers de présélection ne disposent pas d'encarts spécifiques permettant aux familles de justifier leur situation professionnelle ou familiale. Pour ces raisons, certaines familles ont renoncé à une nouvelle tentative d'admission l'année suivante.

L'admission en crèche est souvent entourée d'un flou institutionnel. La majorité des familles rencontrées dans notre enquête n'a pas été contactée par les services départementaux après leur préinscription.

Bien que la plupart des familles n'aient pas affronté de difficultés pour remplir le dossier de préinscription sur la plateforme numérique, certaines d'entre elles ont été découragées par le manque d'informations fournies par le département et l'impossibilité de s'expliquer autrement. Ces difficultés ont été exacerbées par le traitement réservé par les agent·es des CAMA aux familles. Outre un accueil perçu comme peu encourageant, certaines personnes relèvent le manque de soin apporté à leur dossier. Par exemple, lors du dépôt de dossier, le département a perdu l'acte de naissance d'un enfant, ce qui a entraîné un retour en arrière dans la file d'attente. La famille n'a pas réussi à recontacter les gestionnaires et a renoncé à tout espoir d'obtenir une place en crèche.

Dans certains cas, les commissions d'admission adoptent un schéma décisionnel arbitraire et opaque, face auquel les familles se trouvent démunies et incapables de faire valoir leur point de vue ou d'apporter des éléments supplémentaires nécessaires à la compréhension de leur situation. Les erreurs commises lors de l'instruction des dossiers sont souvent renvoyées aux parents, qui ne disposent pas de solution de repli possible.

Les enfants issus de milieux défavorisés rencontrent souvent de nombreuses difficultés, non seulement pour être inscrits dans les établissements d'accueil, mais aussi pour les fréquenter régulièrement, sans que les professionnel·les de ces structures parviennent à comprendre la nature de ces obstacles. Dans les territoires de Seine-Saint-Denis, les familles les plus éloignées du système social sont également celles qui subissent le plus de stigmatisations. Le défi ne se limite pas à la difficulté de trouver une place en crèche, mais englobe l'accès à un ensemble de droits nécessitant un traitement administratif.

En Seine-Saint-Denis, la sélection pour l'admission en crèche est basée sur le critère de la mixité sociale. Les CAMA ont pour objectif de choisir les dossiers les plus en adéquation avec les priorités définies au préalable. Les critères de mixité sociale favorisés dans ce département incluent les enfants handicapés, les enfants de jeunes filles mineures, les enfants issus d'une grossesse multiple, les enfants des femmes seules sans emploi et les enfants avec antécédents prénatals. Cependant, ces critères peuvent être modifiés en fonction des places disponibles d'une année à l'autre. Les familles n'ont souvent pas de connaissance sur les facteurs sur lesquels leur dossier sera jugé, de la procédure d'admission à la réalisation du dossier en ligne ou en guichet unique. L'accès à l'information est fréquemment limité pour les familles les plus pauvres en raison de l'inégalité d'accès au numérique, de l'absence de relations entre les agents et les familles, et des dispositifs de non-recours qui

n'ont pas réussi à établir un contact avec les familles. En outre, les familles dont les dossiers sont refusés ne sont pas rappelées ni par le département ni par la Municipalité, ce qui crée une grande frustration.

Face à ce constat, les familles qui effectuent une ou plusieurs demandes au cours de l'année ne modifient pas, ou très peu leur dossier. Le dossier n'est pas revu en fonction des recommandations des agents, mais en fonction des situations de vie auxquelles elles font face. Au cours des trois années de candidature (temps d'admission avant l'âge de scolarisation des enfants), certaines personnes vont obtenir un emploi ou une formation, d'autres vont divorcer ou trouver un-e conjoint-e. Les situations de vie vont évoluer, mais les critères liés au territoire retenus lors des commissions d'admission évoluent beaucoup moins.

L'adaptation des familles les plus pauvres au système de prise en charge entretient les dysfonctionnements sociaux. Dans le système actuel, les structures d'accueil devraient trouver des solutions pour répondre aux besoins des familles. Cependant, notre enquête montre que les dynamiques sont inversées: dès la phase de préinscription et jusqu'à la prise en charge, les familles doivent s'adapter au système, ce qui peut les éloigner. Les situations familiales sont souvent délaissées au profit des objectifs de remplissage des crèches. Les familles qui n'obtiennent pas de place en crèche aux créneaux souhaités se voient proposer des places en heures creuses. Cette difficulté à répondre aux besoins réels témoigne des conséquences de la banalisation des situations vécues par les familles. A l'inverse, les candidatures les plus spécifiques et les plus difficiles à traiter sont souvent orientées vers des partenaires ou des structures plus spécifiques (éducation spécialisée par exemple).

3. La réception des politiques de la petite enfance en Seine-Saint-Denis: la prise en compte des besoins des familles

Traditionnellement, les familles présentent leur dossier plusieurs mois à l'avance afin d'assurer une solution de repli en cas de refus. Pour cela, elles doivent en faire la demande aux services communaux ou départementaux en décrivant les crèches souhaitées ainsi que les horaires recherchés. La procédure d'accès aux crèches est liée à une demande explicite des parents et généralement entamée avant la naissance de l'enfant pour éviter toute rupture de droit. Cependant, toutes les familles de l'échantillon sélectionné qui ont réalisé une demande avant l'accouchement se sont vu refuser leur dossier. A l'inverse, les familles qui ont présenté plusieurs candidatures pour leur enfant au cours des trois premières années ont obtenu partiellement satisfaction.



La réalisation du dossier de préinscription avant la naissance de l'enfant donne l'occasion aux familles d'organiser leur emploi du temps en fonction des dates d'inscription aux crèches et permet aux gestionnaires de prendre en compte, dans la mesure du possible, les préférences géographiques et horaires des parents. Cependant, les familles défavorisées sont souvent confrontées à des situations instables, telles que la réception d'une aide sociale, l'obtention d'une formation professionnelle, le décès d'un-e proche, qui les obligent à s'adapter continuellement au système de prise en charge. En revanche, les familles les plus aisées sont généralement moins exposées à ces instabilités.

Les mères de famille qui ne parviennent pas à obtenir de place en crèche au cours des deux premières années prolongent souvent leur congé maternité (si elles travaillent) ou reportent leur demande d'emploi (si elles sont sans emploi). Nous avons constaté que l'accès à un mode de prise en charge se réduit au fur et à mesure que les parents s'éloignent du marché du travail. Or, l'accès même à un mode d'accueil favorise l'intégration des parents sur le marché du travail. Dans ce contexte, les familles qui bénéficient davantage de la procédure d'admission sont celles ayant une situation professionnelle et familiale stable, ne posant pas de contraintes supplémentaires pour les gestionnaires.

Si les familles qui travaillent sont celles qui ont le plus accès à un mode de prise en charge collectif, c'est également en raison de l'accessibilité géographique. La conciliation entre le travail, la position géographique et le transport est une difficulté supplémentaire pour les familles défavorisées. La prise en compte du besoin des familles par les services est irréalisable dans le contexte de gestion actuel. Des procédures d'admission au placement des enfants, le système favorise les familles qui sont capables de s'adapter aux conditions définies par les services des crèches.

La mise en place progressive de la PSU dans le département a eu des effets pervers sur les lieux d'accueil de la petite enfance. En fixant un taux d'occupation que les structures doivent s'engager à atteindre, la PSU a incité à réduire l'amplitude horaire d'ouverture et à diminuer les places disponibles. Ce mode de financement particulier oblige à une gestion minutieuse du remplissage pour optimiser le fonctionnement de chaque structure, ce qui peut conduire à des fermetures de crèches et à mettre de côté certaines familles. Dans le système actuel, la mise en place de la PSU a apporté des contraintes supplémentaires à la gestion multiniveau des structures de prise en charge de la petite enfance. Les oppositions procédurales entre les Municipalités et le département ont

fragilisé le système et pénalisé à la fois les gestionnaires et les familles les plus défavorisées, qui ont un accès limité aux crèches.

Dans le système actuel, le remplissage des structures est un enjeu important pour les gestionnaires. Les places inoccupées, souvent proposées sur des horaires contraignants, constituent une pression administrative pour les structures d'accueil. Toutes les familles de l'échantillon sollicitent une prise en charge à temps complet en semaine et celles qui font une demande à temps partiel sont rares. Cependant, ce mode de gestion génère des places vacantes dans certaines structures qui sont ensuite proposées aux familles ayant obtenu un refus sur leur demande de prise en charge complète. Le remplissage des lieux d'accueil est ainsi considéré comme un moyen de réduire les inégalités d'accès pour le département et les communes, mais aussi comme un outil au service de la rentabilité économique. En effet, la PSU est calculée en fonction de la performance des structures, qui doivent s'engager à atteindre un taux d'occupation fréquemment supérieur à leur capacité réelle. Bien que ce processus incite les structures à maintenir une occupation stable sur une journée, il exerce une pression considérable sur les familles qui se voient proposer des temps de prise en charge souvent inadaptés à leurs besoins.

Conclusion

Notre étude sur les disparités d'accès aux crèches en France examine les mécanismes administratifs qui contribuent à la perpétuation des inégalités sociales dès le plus jeune âge. Pour mieux comprendre comment les modes de gestion administrative affectent l'accès aux crèches des familles les plus défavorisées, nous avons adopté une approche qualitative en menant des entretiens avec des familles et des gestionnaires et une observation participante en Seine-Saint-Denis.

Malgré les efforts financiers réalisés par l'Etat, le système français de prise en charge de la petite enfance reste inégal et en grande partie inaccessible pour les familles les plus pauvres. La garde d'enfants est un exemple frappant de ce que l'on peut observer au sein de l'assurance sociale et d'autres services comme le logement public. La garde d'enfants est particulièrement problématique, car elle fait allusion aux capacités futures des classes inférieures à s'intégrer dans le courant de la société, un facteur d'exclusion supplémentaire à long terme. ■

Emanuele Ferragina

Bibliographie

- Caillet, F. (2013). *La fabrique des besoins sociaux: la place et les usages des besoins des familles dans la politique d'accueil des jeunes enfants en France*. [Thèse de doctorat en sociologie. Université de Pau].
- Carbuccia, L., Barone, C., Borst, G., Greulich, A., Panico, L., & Tô, M., (2020). *Revue de littérature sur les politiques d'accompagnement au développement des capacités des jeunes enfants*. [Rapport de recherche] Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques.
- Collombet, C. (2018). Les inégalités sociales d'accès aux modes d'accueil des jeunes enfants. Une comparaison européenne, *Revue des politiques sociales et familiales*, 127, 71-82.
- Daly, M., Ferragina, E. (2018). Family policy in high-income countries: Five decades of development *Journal of European Social Policy*, 28 (3), 255-270.
- Ferragina, E. (2019). The political economy of family policy expansion: Fostering neoliberal capitalism or promoting gender equality supporting social reproduction? *Review of International Political Economy*, 26, (1), 1238-1265.
- Ferragina, E., Seeleib-Kaiser, M. (2015). Determinants of a Silent (R)evolution: Understanding the Expansion of Family Policy in Rich OECD Countries. *Social Politics*, 22 (1), 1-37.
- Ferragina, E. (2020). Welfare state change as a double movement: Four decades of retrenchment and expansion in compensatory and employment-oriented policies across 21 high-income countries. *Social Policy Administration*, 54, (7), 1016-1066.
- Ferragina, E. (2022). Family policy and women's employment outcomes in 45 high-income countries: A systematic qualitative review of 238 comparative and national studies. *Social Policy Administration*, 56 (5), 705-725.
- Lamotte, C. (2006). La PSU: application difficile de la réforme. *Métiers de la petite enfance*, 123, 19-21.
- Van Lancker, W. (2017). Reducing Inequality in Childcare Service Use across European Countries: What (if any) Is the role of Social Spending? *Social Policy & Administration*, 52 (1), 271-292.