

Petite Enfance

Critères et Conditions d'Attributions De Places d'Accueil Collectif

Version du 29/05/2015

*Par Vincent ENOS, Responsable Pôle Action sociale
& Corinne CARTIER, Conseiller Technique Petite enfance et Jeunesse*



Sommaire

Introduction	4
Partie I – Les principaux résultats et enseignements de l’enquête départementale	6
Partie II – Les recommandations portant sur les critères et modalités d’attribution des places d’accueil collectif..	7
A – Les recommandations portant sur l’organisation générale du service aux familles	8
1. La mise en place d’une fonction de coordination sur le territoire.....	9
2. La mise en place d’un service d’information et d’accompagnement des familles.....	10
3. Faire participer l’accueil individuel au service local de la Petite enfance	11
B – Les règles et principes pour l’attribution de places collectives	12
1. Le principe de non-discrimination interdit d’imposer une différence de traitement fondée sur le sexe, l’origine et la religion. Le service doit être ouvert à tous	13
2. La mise en place de critères d’admission des familles (respectant le principe de non-discrimination) est légale	14
3. La faiblesse des ressources ne peut pas constituer un motif de refus d’attribution de places, la Caf les compensant. Les majorations « hors commune » sont légales mais la Caf ne les recommande pas et neutralise les recettes	15
4. Le type d’activité, le type de contrat (Cdd/Cdi), le temps de travail ne peuvent constituer en soi un motif de refus	16
5. Les Eaje sont soumis à des impératifs économiques et doivent suivre leurs ratios de gestion. Le gouvernement cherche à renforcer l’accueil des familles en insertion	17
6. Il existe une obligation légale de réservation de places pour les bénéficiaires de Rsa. Le gouvernement vise un objectif minimum de 10 % de familles accueillies dans les Eaje	18
7. L’accueil des bénéficiaires de Clca à taux plein n’est pas une priorité. Toutefois, certaines familles peuvent avoir des caractéristiques proches de celles qui bénéficient du Rsa. D’autres, bien que disposant d’un retour à l’emploi garanti, peuvent vouloir travailler leur projet professionnel	19
8. Le principe de non-discrimination interdit de refuser une place au motif d’un handicap. Les locaux doivent être adaptés. Le gouvernement cherche à renforcer l’accueil de ces familles	20
9. Dans une situation de pénurie de places, de service limité, la seule façon de hiérarchiser les demandes et de les départager est de mettre en place un système de pesée des situations	21
Proposition d’une grille d’analyse.....	22
C – Les principes pouvant guider les modalités d’attribution de places collectives	23
1. Mettre en place une commission d’examen des situations hors accueil occasionnel et situation d’urgence...24	
2. Définir les règles de fonctionnement de la commission et communiquer ces informations aux familles	25
3. La commission d’attribution des places peut aussi être l’instance relais avec les classes passerelles	26
4. Gérer l’accueil occasionnel et d’urgence sur le mode de la délégation	27
Les annexes	
Annexe 1 – Etude Nationale : Les publics des établissements d’accueils du jeune enfant	28
Annexe 2 – Article Population & Sociétés « l’accueil en crèches en France : quels enfants y ont accès ?	29
Annexe 3 – Enquête départementale.....	30
Annexe 4 – Mise en œuvre du principe de laïcité.....	31
Annexe 5 – Article Pratiques Locales « Crèches. Attribuer les places avec plus d’équité et de transparence »	32
Annexe 6 – Article « La gazette des communes relaie »	33
Annexe 7 – Quelques exemples de pratiques territoriales : mise en place de grille d’évaluation de critères	
1. Ville de Bordeaux : « l’attribution des places : comment ça fonctionne ? »	34
2. Ville de Toulouse : « le circuit de décision pour attribuer une place en accueil régulier » et « la commission d’admission unique... un nouveau système d’attribution des places en crèche publique à Toulouse »	36
Annexe 8 – « Une certification avec le label Afnor : Certi’crèche »	37
Annexe 9 – Décrets Août 2000 et Juin 2010	38

Avec la contribution de :

BATIOT Yann

Directeur à la Fédération Achil/Acepp

BELLET Cécile

Coordinatrice Petite Enfance - Ville de La Riche

BRAEM Stéphanie

Coordinatrice Petite Enfance - Ville de Tours

DEBUSSIER Marianne

Directrice du Multi-accueil Aux P'tits Bonheurs de Crèche de France – Ville de Parçay Meslay

DIEUMEGARD Lydie

Directrice à la Fédération Achil/Acepp

DORDOIGNE Nathalie

Coordinatrice Petite Enfance – Ville de Saint Avertin

DENOST Anne

Coordinatrice Enfance- Ville de Saint Pierre-des-Corps

EBER MULLER Françoise

Coordinatrice Petite Enfance - Communauté de communes du Val de l'Indre

FORLIVESI Claire

Coordinatrice Enfance – Ville de Ballan-Miré

GAYET Nathalie

Responsable Petite Enfance pour le groupe La Part de Rêve

HARDOUIN Marielle

Directrice du Multi-Accueil A Petits Pas de l'association Afcs – Ville d'Azay-le-Rideau

JABLY Gérard

Coordinateur Enfance Jeunesse – Communauté de communes Gâtines Choisille

LEMONNIER Sylvie

Directrice du Multi-accueil de la Mutualité d'Indre-et-Loire - Ville de Monts

MOREAU Christiane

Directrice Action sociale – Ville de La Riche

SCHLOSSER Mireille

Coordinatrice Petite Enfance – Ville de Notre-Dame-d'Oé

SEYNAEVE Marie-Anne

Directrice de la Crèche familiale du Chu de Tours

THIBAUD-LELAURE Karine

Responsable du service Petite Enfance – Ville de Joué-lès-Tours

TILLOUX Karine

Coordinatrice Petite Enfance sur la Communauté de communes de Touraine Nord Ouest

VAUVERT Jonathan

Coordinateur Petite Enfance sur la Communauté de communes de Bléré Val de Cher

Introduction

Pourquoi ce « Document-Repère » ?

Se mettre en mouvement sur le sujet « des critères et modalités d'attribution des places de crèches » est forcément délicat car c'est interroger le parcours d'accueil des parents et le processus d'attribution des places de crèches.

Du côté des parents, c'est la crainte de se voir refuser une place alors même que les territoires souffrent (et certains plus que d'autres) d'une insuffisance de places collectives.

Du côté des élus, c'est la crainte d'être dépossédés du choix des critères d'admission des familles au profit de règles qui leur échappent.

Du côté de l'offre territoriale d'accueil quand celle-ci est plurielle, c'est la crainte de la perte d'indépendance du monde associatif, c'est la question de la légitimité de la collectivité à organiser l'offre y compris au-delà des services qu'elle gère ou délègue.

Du côté des professionnels du territoire (coordinateur Petite enfance, responsable de crèche, animateur de Relais assistants(es) maternels(les), c'est la perspective de la redistribution des rôles et de l'encadrement de leur fonctionnement. C'est la frilosité envers des charges administratives supplémentaires ou la crainte de procédures automatiques et désincarnées (voire dématérialisées).

Du côté de la Caf Touraine, c'est devoir guider et arbitrer devant des injonctions nationales, entre différentes logiques, qui peuvent sembler paradoxales :

- logique de mode de garde – logique de conciliation vie familiale et professionnelle : privilégier les parents actifs occupés ou faciliter la reprise d'emploi et de formation ;
- logique d'égalité des chances –logique d'insertion sociale et de lutte contre la pauvreté : développer la socialisation et préparer à l'entrée à l'école et la réussite scolaire ;
- logique d'intégration pour les enfants immigrés et enfants en situation de handicap ;
- logique de gestion : maximiser les taux de fréquentation et la cohérence de facturation dans un contexte de contrainte économique forte ;
- logique de parentalité : accompagner les familles dans leur quotidien et leur questionnement, leurs éventuelles difficultés éducatives...

Bref, rien a priori n'invitait à l'action. Pour autant, des voix multiples et convergentes se font jour pour mettre en débat les pratiques.

La Cour des Comptes formule quinze recommandations, parmi lesquelles : *renforcer la transparence du processus d'attribution des places d'accueil en formalisant les procédures d'admission et en les rendant publiques mais ne dit rien sur les critères d'admission...*

Le Gouvernement qui, dans le cadre de plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté, se fixe comme objectif de *développer l'accueil en collectif des familles les plus modestes avec un objectif minimum de 10 % de familles accueillies. C'est la Cnaf qui, par ailleurs, souhaite mesurer l'accès effectif des familles les plus pauvres dans les Eaje et développe le projet Filoue auquel la Caf Touraine est associée.*

Les études y compris celles conduites par la Cnaf qui montrent que « *la formalisation des critères est faible et quatre établissements d'accueil sur dix ne mentionnent pas tous les critères dans leur règlement de fonctionnement* ».

La Presse spécialisée dont la Gazette des Communes qui se fait l'écho de « bonnes » pratiques de transparence afin d'éloigner les soupçons de clientélisme ou de conflits d'intérêts pour les élus municipaux ou associatifs.

Les parents qui parfois s'étonnent (voire contestent) de certains critères comme celui de l'exclusivité territoriale alors que leur bassin de vie est plus large que celui de l'implantation de leur domicile et qui demandent des explications sur le processus d'attribution des places notamment quand des familles a priori sans emploi se voient attribuer un temps d'accueil.

Les acteurs locaux (élus, professionnels,...) de la Petite enfance qui s'interrogent sur le parcours d'accueil des parents, des priorités politiques d'accueil et des modes de décision.

Enfin, la Caf Touraine qui a la volonté de construire avec les collectivités locales un véritable service « public » de la Petite enfance, un service « local » :

- qui organise et simplifie l'accueil des parents, de la formulation de la demande y compris numérique jusqu'à son examen ;
- qui promeut la coopération territoriale entre tous les acteurs de l'offre quel que soit le mode de gestion des crèches afin d'unifier les pratiques; qui organise le dialogue entre les acteurs de la Petite enfance et ceux de l'Insertion.

Afin de mettre en « tension » ces éléments et les acteurs, la Caf Touraine, dans le prolongement des travaux de la commission paritaire « Prestation de Service Unique » a décidé de lancer un Groupe de travail ouvert sur le *traitement de la demande d'accueil*.

Ce groupe a traité à la fois de l'organisation du service d'Accueil, des critères et modes d'attribution des places de crèches avec les objectifs suivants :

- faire un état des lieux tant au niveau national que départemental des pratiques ;
- de donner des éléments de repères communs qui pourront guider les acteurs locaux de la Petite enfance dans leur réflexion.

Partie I - Les principaux résultats et enseignements de l'enquête départementale.

La première étape méthodologique a été construite avec la réalisation d'un état des lieux par le biais d'un questionnaire. Cette phase s'est déroulée de février à juin 2014.

Quelques éléments ressortent de cette enquête (annexe 1) :

73.90 % des gestionnaires ont répondu et couvrent 89 % des Eaje du département.

- 59 % des familles sont « toujours » rencontrées pour une demande ;
- 58 % des gestionnaires attribuent les places en accueil régulier via une commission.

Pour l'accueil régulier, les critères retenus sont majoritairement :

- le lieu de résidence des familles,
- la situation familiale avec un regard en direction des familles monoparentales, d'une situation particulière de vulnérabilité de l'enfant et/ou de la famille, séparation,
- au regard des fratries si un enfant est déjà accueilli dans la structure ou si plusieurs enfants sont à accueillir simultanément,
- si les familles sont orientées par la Protection maternelle Infantile – l'Aide sociale de l'enfance, les services sociaux ou les organismes de formation ou de l'Insertion :
 - 21 % des gestionnaires déclarent inscrire tous les critères dans le règlement de fonctionnement ;
 - 71 % des gestionnaires indiquent que certains critères ne sont pas inscrits.

Pour l'accueil occasionnel

- 76 % des demandes sont traitées directement par les directeurs(trices) d'Etablissement d'Accueil du jeune Enfant (EAJE).
- 73 % des gestionnaires ont une liste d'attente, souvent elle est gérée par le directeur(trice) de l'Eaje.
- 71 % des places d'urgence sont en « surcapacité hebdomadaire ».
- 50 % des places d'urgence ne sont pas soumises à une durée limitée.

Le recueil des éléments d'état des lieux, les échanges riches et constructifs avec les partenaires, la connaissance de pratiques des gestionnaires et les lectures de magazines, de livres ont aidé à construire ce *document repère* comme un outil d'aide à la réflexion pour accompagner les collectivités et les gestionnaires à construire leur politique territoriale en faveur de la Petite enfance.

Partie II - Les recommandations portant sur les critères et modalités d'attribution des places d'accueil collectif.

Des préalables

Les élus communaux (ou communautaires) ont arrêté des orientations « Petite enfance » qui se matérialisent dans un schéma directeur¹. Celui-ci tient compte du contexte socio-économique du territoire et des caractéristiques de ses habitants (un projet social).

Ce document sert de base à la structuration du service Petite enfance et rend lisible le sens global du projet.

Il précise l'offre de services proposés aux familles, les moyens déployés et les axes de travail pour corriger les inégalités territoriales et sociales et d'accès aux services.

Chaque gestionnaire, partenaire et/ou acteur local va intégrer ces axes dans son projet d'établissement, de fonctionnement ou social. Toutes les actions découleront de ces orientations.

☞ Elaborer un schéma directeur « Petite enfance » comprenant notamment un projet social.

RECOMMANDATION 0

☞ Les cahiers des charges des Délégations de Service Public (DSP) doivent tenir compte du schéma et du projet social défini.

¹ Ce document peut avoir plusieurs dénominations (schéma de services aux familles, ...). Il peut être englobé dans un document programmatique plus large (projet éducatif local ; Convention Territoriale Globale ; Schéma de développement des contrats enfance – jeunesse... etc.). Il peut faire l'objet d'une déclinaison en projet de service. Lorsque le territoire comprend plusieurs gestionnaires, un simple projet de service n'est pas suffisant. En effet, le terme « projet de service » renvoie plutôt à l'organisation d'un gestionnaire plus qu'à une politique partagée

A. LES RECOMMANDATIONS PORTANT SUR L'ORGANISATION GENERALE DU SERVICE AUX FAMILLES

La réflexion concernant les critères et conditions d'attribution des places d'accueil collectif, ne peut être déconnectée de celle portant sur l'organisation générale du service aux familles.

A1 La mise en place d'une fonction de coordination sur le territoire.

A2 La mise en place d'un service d'information et d'accompagnement des familles.

A3 Faire participer l'accueil individuel au service local de la Petite enfance.

1. La mise en place d'une fonction de coordination sur le territoire

La fonction de coordination contribue au pilotage de toute l'offre existante sur un territoire qu'elle soit individuelle et/ou collective et quel que soit le mode de gestion (collectivités, associations, entreprises). Elle permet d'organiser, d'animer et d'évaluer l'offre sur le territoire et la mise en application du projet social et politique.

La coordination prend en compte, a minima, l'offre de service « Petite enfance et la parentalité ».

La coopération de l'ensemble des acteurs locaux facilite une démarche concertée permettant d'analyser l'existant, de rechercher des solutions innovantes et d'élaborer des perspectives d'évolution.

RECOMMANDATION A1 ➔ Mettre en place une coordination ; celle-ci devant s'adresser progressivement à tous les acteurs et services du territoire « Petite enfance - Parentalité » (secteur non lucratif, marchand...)

2. La mise en place d'un service d'information et d'accompagnement des familles

Sur les territoires vastes ou au peuplement diffus, l'organisation de l'information et de l'accompagnement peut être pensée en réseau, mais pour autant, elle doit reposer sur des pratiques communes et coordonnées.

La qualité de l'accompagnement des familles passe par la prise en compte de la singularité de chaque famille et la nécessité de leur apporter une attention particulière.

Les réponses aux besoins tiendront compte des caractéristiques des familles vivant et/ou travaillant sur le territoire. De fait, différents niveaux d'accueil et d'accompagnement seront définis en tenant compte des capacités des familles à construire le projet d'accueil de leur enfant et à mener à bien les démarches inhérentes à ce projet.

Certains parents auront besoin d'un accompagnement individuel spécifique sur la connaissance des modes d'accueil individuel et collectif, les circuits à suivre, les procédures et les démarches à mener voire une aide à l'élaboration de leur projet d'accueil.

Les professionnels seront attentifs aux familles plus vulnérables et apporteront un soutien adapté jusqu'à l'aboutissement du projet d'accueil.

Un certain nombre de familles à l'aise avec le projet d'accueil de leur enfant, accède de façon autonome à l'information que ce soit par la consultation des divers sites internet : ceux du territoire, ceux des institutions ou partenaires comme *mon enfant.fr*, *Caf.fr*, *assistantes-maternelles*³⁷, *Net Particulier*, etc. ; mais aussi par l'utilisation de plaquettes, de revues locales.

La complétude de documents pour effectuer les démarches administratives leur est familière via les sites internet dès lors que les outils et les procédures à suivre sont définis et communiqués.

En fonction des besoins et aptitudes des familles, un accompagnement gradué sera mis en place offrant la possibilité d'une prise de rendez-vous si nécessaire.

RECOMMANDATION A2

☞ Mettre en place un service d'information et d'accompagnement (service Petite enfance et/ou Ram), celui-ci devant concerner l'ensemble des modes d'accueil.

☞ Chercher à centraliser l'ensemble des démarches pour simplifier le parcours des parents.

RECOMMANDATION A3

☞ Permettre aux familles les plus autonomes de faire leur démarche seule. Déployer des solutions de demandes d'accueil en ligne (site des collectivités, mon enfant-fr.).

☞ Se centrer sur l'accompagnement des familles les plus fragiles en se fixant un objectif de suivi.

3. Faire participer l'accueil individuel au service local de la Petite enfance

Le Schéma directeur doit permettre d'identifier les besoins sur le territoire et les réponses à apporter. Le projet social se centre sur les familles présentant des demandes spécifiques (travailleurs saisonniers, des personnes travaillant en horaires atypiques, enfants en situation de handicap, etc.).

L'offre collective ne résume pas toute l'offre.

L'accueil individuel répond à la majorité des besoins des familles d'un territoire. L'offre collective est surtout présente sur la ville de Tours et son agglomération même si un processus de rattrapage est en cours.

La réflexion sur les modalités d'attribution des places collectives ne peut être déconnectée d'une analyse complète de l'offre sur un territoire et, de la capacité de l'offre individuelle à satisfaire les besoins et résoudre les tensions éventuelles y compris sur les publics spécifiques.

Des pratiques innovantes peuvent-elles être expérimentées ?

RECOMMANDATION A4

☞ Connaître le niveau et la nature de l'offre individuelle, sa capacité d'attraction auprès des parents et sa capacité à se mobiliser et à prendre en compte les besoins qui ne pourraient pas trouver de réponse en accueil collectif.

☞ Connaître les besoins des familles ayant des attentes spécifiques et la capacité de l'accueil individuel à y répondre.

Souvent plébiscitées par les familles quand elles connaissent le service et par les professionnel(le)s de la Petite enfance qui reconnaissent la qualité et la souplesse de cette offre, **les crèches familiales** sont aujourd'hui en difficulté.

Une attention particulière sera portée par les services et gestionnaires en direction des assistantes maternelles salariées visant à éviter la précarisation du métier. L'accueil d'enfants à temps partiel a une incidence directe sur la rémunération.

B. LES REGLES ET PRINCIPES POUR L'ATTRIBUTION DE PLACES COLLECTIVES

- B1 Le principe de non-discrimination interdit d'imposer une différence de traitement fondée sur le sexe, l'origine et la religion. Le service doit être ouvert à tous.
- B2 La mise en place de critères d'admission des familles (respectant le principe de non-discrimination) est légale.
- B3 La faiblesse des ressources ne peut pas constituer un motif de refus d'attribution de places, la Caf les compensant. Les majorations « hors commune » sont légales mais la Caf ne les recommande pas et neutralise les recettes.
- B4 Le type d'activité, le type de contrat (Cdd/Cdi), le temps de travail ne peuvent constituer en soi un motif de refus.
- B5 Les Eaje sont soumis à des impératifs économiques et doivent suivre leurs ratios de gestion. Le gouvernement cherche à renforcer l'accueil des enfants de familles en insertion.
- B6 Il existe une obligation légale de réservation de places pour les bénéficiaires de Revenus de Solidarité Active (Rsa). Le gouvernement vise un objectif minimum de 10 % de familles pauvres accueillies dans les Eaje.
- B7 L'accueil des bénéficiaires de Complément Libre Choix d'Activité (Clca) à taux plein n'est pas une priorité. Toutefois, certaines familles peuvent avoir des caractéristiques proches de celles qui bénéficient du Rsa. D'autres parents, bien que disposant d'un retour à l'emploi garanti, peuvent vouloir utiliser ce temps pour modifier leur projet professionnel.
- B8 Le principe de non-discrimination interdit de refuser une place au motif d'un handicap. Les locaux doivent être adaptés. Le gouvernement cherche à renforcer l'accueil des enfants concernés.
- B9 Dans une situation de pénurie de places, de service limité, la seule façon de hiérarchiser les demandes et de les départager est de mettre en place un système de pesée des situations.

1. [Le principe de non-discrimination interdit d'imposer une différence de traitement fondée sur le sexe, l'origine et la religion. Le service doit être ouvert à tous.](#)

www.oriv-alsace.org/wp-content/uploads/guide_furet_oriv_petite_enfance_discriminations.pdf

Plus globalement, ce guide (le guide Furet) rappelle que :

L'accès à une structure d'accueil dès le plus jeune âge est primordial pour concrétiser le droit à l'éducation pour tous les enfants, or les risques discriminatoires à ce niveau peuvent être importants du fait de certaines contraintes liées au système lui-même (offre insuffisante, absence d'harmonisation dans les pratiques selon les communes...). D'où la nécessité de retravailler les procédures d'information et d'objectiver les procédures d'inscription et de sélection.

L'attribution des financements Caf repose sur le principe de neutralité philosophique ou confessionnelle. Cela implique l'ouverture à tous et l'absence de prosélytisme.

Pour en savoir plus, se rapporter à l'annexe 4.

RECOMMANDATION B1 ➔ Porter ces obligations au Schéma Directeur et/ou au projet d'établissement.

Voir la question de laïcité au travers de la jurisprudence Baby lou (Annexe 4).

2. La mise en place de critères d'admission des familles (respectant le principe de non-discrimination) est légale

En se fondant sur la jurisprudence de l'affaire dite du Préfet de l'Ariège, la fixation de critères d'attribution de places est légale, est possible dès lors que le service est facultatif.

C.E., 5 octobre 1984, « Préfet de l'Ariège »

« Considérant que le commissaire de la République du département de l'Ariège a déféré au tribunal administratif de Toulouse une délibération du conseil municipal de la commune de Lavelanet en date du 20 juillet 1982, confirmée le 28 juillet suivant, en tant qu'elle porte à vingt francs le prix du repas à la cantine scolaire pour les élèves domiciliés hors de la commune alors qu'un tarif réduit de huit francs est maintenu pour les élèves de la commune ;

Considérant que la création d'une cantine scolaire présente pour la commune de Lavelanet un caractère facultatif et qu'elle n'est pas au nombre des obligations incombant à cette commune pour le fonctionnement du service public de l'enseignement ; qu'il n'est pas contesté que le plus élevé des deux prix fixés par le conseil municipal n'excède pas le prix de revient du repas ; que le conseil a pu sans commettre d'illégalité, et notamment sans méconnaître au profit des élèves domiciliés dans la commune le principe d'égalité devant les charges publiques, réserver à ces élèves l'application d'un tarif réduit grâce à la prise en charge partielle du prix du repas par le budget communal ; que le commissaire de la République n'est par suite pas fondé à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif a rejeté sa requête ;
...(rejet). »

Le service « Petite enfance » n'est pas universel. La compétence « Petite enfance » n'est pas obligatoire et l'ampleur du service n'est pas a priori définie mais relève de la volonté locale. Le droit opposable au mode de garde n'existe pas. Le service de la Petite enfance ne fait pas partie des services de premier rang, régaliens et constitutionnels (tel le service public de l'enseignement à partir de 6 ans).

☞ Porter cette explication au Schéma Directeur.

RECOMMANDATION B2

☞ Afficher dans le règlement de fonctionnement, les critères d'attribution retenus ainsi que les modalités de décision afin qu'ils soient transparents et opposables.

3. La faiblesse des ressources ne peut pas constituer un motif de refus d'attribution de places, la Caf les compensant. Les majorations « hors commune » sont légales mais la Caf ne les recommande pas et neutralise les recettes

La Caf compense les inégalités de ressources des familles (et des territoires) avec la Psu. Le respect du barème des participations familiales conditionne son versement.

La Caf garantit au gestionnaire un niveau de ressources stables quelles que soient les ressources des familles.

Il est possible de moduler les tarifs en fonction du lieu de résidence. Il est concevable que les habitants d'une commune qui contribuent aux impôts locaux et donc au fonctionnement des services publics communaux ne paient pas le même prix qu'une personne extérieure à la commune.

Cela vise à éviter que certaines communes ne fassent plus l'effort de créer par elles-mêmes les services nécessaires.

Par ailleurs, il n'existe en effet, aucune obligation qu'une commune finance un service facultatif fréquenté par ses administrés dans une commune voisine.

L'appréciation du lien avec la commune a fait l'objet de précisions ultérieures dans l'Arrêt « commune de Dreux » (non reproduit ici) selon lequel, les personnes ayant un lien particulier avec la commune sont non seulement celles qui y sont domiciliées mais aussi celles qui y ont leur travail ou qui y sont scolarisées.

La modulation tarifaire est admise à condition que la participation majorée n'excède pas le prix de revient du service. La limite se justifie dans la mesure où un service public ne fonctionne pas dans les mêmes conditions qu'une entreprise qui, elle, cherche à faire des bénéfices.

La réglementation Psu n'interdit pas les majorations de tarif mais n'incite pas les communes à les mettre en place. Les recettes supplémentaires sont neutralisées.

La faiblesse des ressources ne peut être un motif de refus.

RECOMMANDATION B3

☞ La difficulté des familles « pauvres » à accéder à un mode de garde individuelle (assumer la fonction employeur ; avance de frais) peut justifier un traitement plus favorable.

4. Le type d'activité, le type de contrat (CDD/CDI), le temps de travail ne peuvent constituer en soi un motif de refus

Les situations de travail sont contrastées et multiples. Certaines familles ont des emplois stables aux horaires réguliers. D'autres, vivent des situations plus précaires, temporaires ou plus atypiques.

Le type d'activité, le type de contrat et le temps de travail ne peuvent constituer en soi un motif de refus d'attribution. Le dossier de pré-inscription doit simplement éclairer le gestionnaire sur la présence d'une activité ou non et le temps d'accueil demandé afin de pouvoir le lier aux impératifs de gestion du service.

RECOMMANDATION B4

Examiner, à date régulière, la situation des familles afin de vérifier que le temps d'accueil convient à la situation de la famille. La présence effective de l'enfant constitue un indicateur du niveau réel des besoins de la famille.

Proposer aux familles ayant les besoins les plus évolutifs des contrats révisables, à courte échéance.

5. Les Eaje sont soumis à des impératifs économiques et doivent suivre leurs ratios de gestion. Le gouvernement cherche à renforcer l'accueil des enfants de familles en insertion.

Les Eaje doivent atteindre un taux d'occupation de 70 % et par ailleurs suivre le ratio de cohérence de facturation. Ce sont des paramètres qui entrent en ligne de compte pour l'attribution et la maximisation de la Psu.

Par ailleurs, le gouvernement cherche à renforcer l'accueil des enfants issus de familles vulnérables (voir supra). Ces familles ont des besoins qui ne sont pas toujours prévisibles. La mobilisation des places d'urgence (voir infra) ou des propositions d'accueil à temps partiel doivent permettre de concilier ces deux objectifs.

RECOMMANDATION B5



Privilégier l'accueil des enfants de familles en insertion sur les places d'urgence ou à temps partiel doit permettre d'atteindre les standards de fréquentation tout en favorisant l'employabilité.

6. Il existe une obligation légale de réservation de places pour les bénéficiaires de Revenus de Solidarité Active (Rsa). Le gouvernement vise un objectif minimum de 10 % de familles pauvres accueillies dans les Eaje

Le Code de l'Action Sociale et des Familles (Casf) donne une règle de mobilisation des places en lien avec le bénéfice du Revenu de Solidarité Active (forfaitaire du Rsa socle ou majoré).

« Le projet d'établissement et le règlement intérieur des établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans, mentionnés aux deux premiers alinéas de l'article L. 2324-1 du code de la Santé publique, prévoient les modalités selon lesquelles ces établissements garantissent des places pour l'accueil d'enfants non scolarisés âgés de moins de six ans à la charge de personnes engagées dans un parcours d'insertion sociale et professionnelle et répondant aux conditions de ressources fixées par voie réglementaire, pour leur permettre de prendre un emploi, de créer une activité ou de participer aux actions d'accompagnement professionnel qui leur sont proposées ».

Une place par tranche de vingt places est garantie.

Le projet d'établissement, placé sous la responsabilité de la Protection Maternelle et Infantile (Pmi) doit donc préciser : les modalités d'intégration de l'établissement ou du service dans son environnement social, et les dispositions prises pour l'accueil d'enfants non scolarisés âgés de moins de six ans de familles bénéficiaires de Rsa.

Ce texte ne garantit pas pour autant une place.

L'obligation porte sur la réservation d'un minimum de places. L'objectif gouvernemental d'au moins 10 % d'enfants vivant sous le seuil de pauvreté revient à doubler cette obligation légale et à l'élargir. Cet objectif est à relayer à la volonté des pouvoirs publics de :

- **lever les freins à l'insertion et à l'employabilité,**
- **favoriser la socialisation, les apprentissages des enfants issus de familles pauvres et d'éviter la reproduction de l'échec scolaire et de la pauvreté.**

Cet objectif ne sera pas traduit dans le Casf. **C'est une disposition réglementaire et contractuelle incluse dans les conventions Psu et les contrats enfance – jeunesse.** La Cnaf a, par ailleurs, supprimé la clause d'activité pour bénéficier de la Psu (et le Complément Mode de Garde).

RECOMMANDATION B6

- ☞ Porter l'obligation de réservation et l'objectif minimum de 10 % d'enfants accueillis vivant sous le seuil de pauvreté au Schéma directeur et/ou au projet d'établissement ; cet objectif est à mettre en lien avec la sociologie du territoire.
- ☞ Définir, dans le règlement de fonctionnement les critères d'attribution de places qui tiennent compte de cet objectif et de la sociologie du territoire.
- ☞ Evaluer chaque année le nombre d'enfants accueillis et d'heures réalisées (projet Filoue).

7. L'accueil des bénéficiaires de Complément Libre Choix d'Activité (Clca) à taux plein n'est pas une priorité. Toutefois, certaines familles peuvent avoir des caractéristiques proches de celles qui bénéficient du Rsa. D'autres parents, bien que disposant d'un retour à l'emploi garanti, peuvent vouloir utiliser ce temps pour modifier leur projet professionnel

Les bénéficiaires du Complément Libre Choix d'Activité (Clca) à taux plein ont fait le choix a priori d'arrêter de travailler pour éduquer leurs enfants et de bénéficier du Clca en contrepartie. Clca à taux plein et Cmg ne sont pas des prestations familiales cumulables.

Les bénéficiaires de cette prestation peuvent aussi se trouver dans des situations différentes :

- certains retrouveront automatiquement leur emploi à l'issue du congé,
- d'autres peuvent vouloir travailler une réorientation professionnelle au cours de leur congé,
- et d'autres, sans emploi avant le bénéfice de la prestation seront à la recherche d'un emploi à l'issue du congé.

Il convient donc de favoriser leur reprise d'emploi et leur employabilité.

RECOMMANDATION B7



L'accueil des familles bénéficiant du Clca à taux plein n'est pas en soi une priorité. Toutefois, la question du retour à l'emploi se pose.

Il est souhaitable de pouvoir leur étendre, sans automaticité, le bénéfice de la « clause d'insertion ».

8. Le principe de non-discrimination interdit de refuser une place au motif d'un handicap. Les locaux doivent être adaptés. Le gouvernement cherche à renforcer l'accueil des enfants concernés.

Le droit ne consacre pas un droit opposable (voir supra) ni même des places réservées. Le Casf est muet sur le sujet.

C'est un objectif de politique publique traduit dans des dispositions réglementaires et contractuelles Caf.

La différence de traitement, la « discrimination positive » se justifie au regard de la difficulté à mettre en œuvre un égal accès aux services.

L'objectif national est d'accueillir 25 % d'enfants en situation de handicap dans les Eaje. C'est un objectif largement irréaliste ce qui ne veut pas dire que des progrès ne sont pas possibles.

Les locaux doivent être adaptés. La Caf Touraine conditionne l'octroi de ses aides à l'investissement au respect de ce principe.

☞ Mentionner dans le Schéma directeur et/ou projet d'équipement l'attention particulière accordée à ce public.

Définir au règlement de fonctionnement des critères d'attribution de places qui tiennent compte de cet objectif.

RECOMMANDATION B8

☞ Le handicap ne peut être un motif de refus. Au contraire, la difficulté des familles à accéder à un mode de garde peut justifier un traitement plus favorable.

☞ Evaluer chaque année le nombre d'enfants accueillis et d'heures réalisées (projet Handicap Cnaf).

9. Dans une situation de pénurie de places, de service limité, la seule façon de hiérarchiser les demandes et de les départager est de mettre en place un système de pesée des situations

Ce système d'appréciation des situations est un outil favorisant la prise de décision et le traitement équitable des situations.

Il peut être informatisé dans le respect des règles de la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (Cnil). Il est basé sur l'attribution de points à chaque situation. Des exemples sont donnés en annexe.

L'informatisation ne supprime pas l'analyse des situations.

Les critères ne sont pas absolus.

Certaines situations peuvent justifier d'un traitement exceptionnel et adapté. Le classement obtenu doit être rapporté au nombre de places, à la nature des places disponibles, à la capacité à proposer une situation alternative dans l'accueil individuel.

Mettre en place une grille d'analyse et de pesée des situations au regard de la situation familiale et professionnelle des familles mais aussi de la vulnérabilité et l'urgence de la situation.

RECOMMANDATION B9 

La date de dépôt de la demande ne peut servir qu'à départager des demandes.

Quand une situation devient plus prioritaire que d'autres, la famille devra être en mesure de la justifier.

Il est souhaitable que le territoire pense une organisation de type **comité technique** composé d'élus, de professionnels(les) et de gestionnaires qui travaillera à la construction d'une grille d'analyse et de pesée en lien avec les orientations politiques déclinées dans le Schéma directeur et le projet social de la collectivité.

Proposition d'une grille d'analyse

D'autres exemples sont présentés en annexe.

CRITERES	Points attribués
SITUATION FAMILIALE	
Parent(s) mineur(s)	points
Famille monoparentale	points
Famille nombreuse (3 enfants et +) dont au moins 3 enfants ont moins de 12 ans	points
Fratries (dont 1 enfant est accueilli) ou naissances multiples ou adoption	points
Situation familiale fragilisée par un problème majeur de santé des parents ou des enfants (Enfant en situation de handicap ou atteint de maladie chronique)	points
Situation familiale exceptionnelle évaluée par le service Petite enfance	points
Situation sociale avec un suivi médico-social	points
SITUATION PROFESSIONNELLE	
Le (ou les 2) parent (s) est (sont) en activité professionnelle	points
Le (ou les 2) parent (s) est (sont) étudiant(s) ou suit (suivent) une formation	points
1 des 2 parents travaille et l'autre est en recherche d'emploi	points
Le (ou les) parent(s) est (sont) en démarche active d'insertion et suivi(s) par un référent Emploi	points
Un parent est bénéficiaire de Clca Taux plein dont l'échéance est inférieure à 1 an	points
Le (ou les 2) parent (s) est (sont) en recherche d'emploi	points
SPECIFICITE SUR ACCUEIL	
Enfant bénéficiant d'un accueil occasionnel ou en attente d'un contrat plus favorable (accueil régulier à temps partiel qui se transforme en temps plein)	points
Horaires atypiques : organisation professionnelle atypique horaires + trajet	points
Dossier en liste d'attente lors de commissions d'attribution resté sans solution adaptée (1 point par mois dans la limite de 6)	points
Autres situations « fragilisantes » (fonction employeur inaccessible... problème de mobilité, absence de réseau familial et amical)	points
TOTAL	points
Date de la demande (sert uniquement à départager des dossiers ex-aequo)	

C. LES PRINCIPES POUVANT GUIDER LES MODALITES D'ATTRIBUTION DE PLACES COLLECTIVES

- C1 Mettre en place une commission d'examen des situations hors accueil occasionnel et situation d'urgence
- C2 Définir les règles de fonctionnement de la commission et communiquer ces informations aux familles
- C3 La commission d'attribution des places peut aussi être l'instance relais avec les classes passerelles ou la scolarisation précoce des enfants de 2/3 ans.
- C4 Gérer l'accueil occasionnel et d'urgence sur le mode de la délégation

1. Mettre en place une commission d'examen des situations hors accueil occasionnel et situation d'urgence

La Caf soutient la mise en place de commissions d'attributions des places d'accueil collectif (pour l'accueil régulier) qui réunissent tous les gestionnaires du territoire.

Un cadre de fonctionnement doit être défini collectivement : rythme, composition, principes déontologiques, modalités organisationnelles (secrétariat, invitations, lieu, etc.), bilan annuel, évaluation des besoins restés sans réponse...

Une ouverture au monde de l'emploi ou de l'insertion socio-professionnelle peut permettre de consolider le partenariat et améliorer la prise en charge des parents concernés. C'est localement que cette réflexion doit définir les modalités de ces rencontres : des temps de concertation, de réflexion et/ou une participation aux commissions ou aux évaluations.

Certaines expériences menées proposent d'étendre l'accès aux commissions aux familles utilisatrices des services Petite Enfance du territoire ?

Cette place des familles n'est pas toujours aisée, il n'est pas toujours simple de représenter les autres familles, d'avoir la distanciation suffisante, de prendre la parole dans une instance technique.

Un certain nombre de précautions sera envisagé : étude anonyme des demandes, mise en place de règles déontologiques et/ou de confidentialité.

La communication du règlement de fonctionnement sur le site de la collectivité répond clairement à la préoccupation de la Cour des comptes en faveur de la transparence des procédures en direction des familles et l'accessibilité à l'information.

Un bilan annuel sur le fonctionnement de la commission permettra d'analyser les ajustements nécessaires.

L'étude des demandes passées en commission améliore l'observation fine sur l'offre et la demande.

RECOMMANDATION C1

- ☞ Mettre en place une commission commune à tous les gestionnaires pour l'accueil régulier en y incluant le Service Petite Enfance et/ou le Relais assistantes maternelles du territoire.
- ☞ Ouvrir si nécessaire la composition aux acteurs locaux de l'insertion professionnelle/socio-professionnelle.
- ☞ Dresser un bilan annuel du fonctionnement de la commission en analysant plus particulièrement les situations de refus et celles maintenues en liste d'attente.

2. Définir les règles de fonctionnement de la commission et communiquer ces informations aux familles

Le parcours d'une demande est à définir ; la simplification doit être visée :

- Les modalités pour formuler une demande :
 - Comment une famille formule-t-elle une demande ?
 - Dans quel lieu ?
 - Auprès de quelle personne ?
 - A quel moment ?
 - Existe-t-il un dossier commun à tous les gestionnaires ?
 - Quelles sont les informations sollicitées ?
 - Quels sont les justificatifs à joindre au dossier administratif ?
 - Les dossiers sont-ils accessibles sur internet ?
 - Un accusé de réception confirme-t-il la réception d'un dossier ?
 - Toutes ces informations sont-elles accessibles sur le site de la collectivité et/ou des gestionnaires ?

- Les modalités d'étude des demandes :
 - Un entretien est-il nécessaire ?
 - Quel est le circuit d'étude ?
 - Existe-t-il une grille de pesée des critères ?
 - Selon le classement de cette demande, quand et comment la famille est-elle informée d'une nécessaire réorientation de son projet d'accueil ?
 - Quelles sont les modalités d'accompagnement ?
 - Tous les dossiers reçus sont-ils étudiés en commission ?
 - A quel moment la demande sera instruite par la commission ?

- Les modalités d'instruction en commissions :
 - Tous les dossiers sont-ils étudiés en commission ?
 - Lors de la présentation en commission, les dossiers sont-ils rendus anonymes ?
 - Quelles sont les modalités de notification d'attribution et de refus ?
 - Quelles sont les modalités qui permettent une attribution définitive de place ou le classement en liste d'attente ?
 - Quelle notification est prévue à chaque étape ?
 - En cas de refus, quel accompagnement est proposé aux familles ?

RECOMMANDATION C2

- ☞ Réserver le fonctionnement en commission pour l'accueil régulier.
- ☞ Présenter les dossiers de façon anonyme.
- ☞ Préciser aux familles le processus d'étude de leur demande et la date d'examen de leur situation.
- ☞ Fournir une indication aux familles sur la probabilité d'obtenir une place et réorienter si besoin la demande.
- ☞ Notifier au minimum par courrier les décisions aux familles et accompagner les éventuels refus d'une proposition d'accompagnement.
- ☞ Préciser les modalités d'inscription définitive ou de maintien sur la liste d'attente.

3. La commission d'attribution des places peut aussi être l'instance relais avec les classes passerelles ou la scolarisation précoce des enfants de 2/3 ans.

L'Education Nationale est engagée dans le développement de la scolarisation précoce. L'intégration scolaire des enfants de 2/3 ans a pour objectif de favoriser la réussite scolaire et concerne des familles éloignées de la culture scolaire pour des raisons sociales, culturelles ou linguistiques.

Ce projet vise surtout les quartiers urbains sensibles et le secteur rural fragile (Zone de Revitalisation Rurale).

Un lien doit se construire entre secteur Petite enfance et l'Education Nationale.

RECOMMANDATION C3 ➔ Définir dans la commission d'attribution de places le partenariat avec l'Education nationale sur les classes passerelles et la scolarisation précoce.

4. Gérer l'accueil occasionnel et d'urgence sur le mode de la délégation

Pour une grande majorité de gestionnaires, la directrice et/ou la coordinatrice et/ou l'élu(e) chargé(e) de la Petite enfance assument cette responsabilité.

Souvent l'accueil d'urgence est géré en utilisant la capacité d'accueil en surnombre.

Sous réserve du respect des alinéas 1 et 2 de l'article R.2324-43 et à condition que la santé et la sécurité des enfants soient assurées et que le taux d'occupation n'excède pas 100% en moyenne hebdomadaire, des enfants peuvent être accueillis en surnombre certains jours de la semaine, dans le respect des limites suivantes :

- Dix pour cent (10 %) de la capacité d'accueil autorisée pour les établissements ou services d'une capacité ≤ 20 places.
- Quinze pour cent (15 %) de la capacité d'accueil autorisée pour les établissements ou services d'une capacité ≤ 40 places.
- Vingt pour cent (20 %) de la capacité d'accueil autorisée pour les établissements ou services d'une capacité > 40 places.

La notion d'urgence doit faire l'objet d'une définition : protection d'enfant, reprise d'emploi non qui n'a pu être anticipée, événements familiaux, mutation, etc. Là aussi, l'urgence doit pouvoir être justifiée.

RECOMMANDATION C4

- ☞ Gérer l'accueil occasionnel et d'urgence sur le mode de la délégation.
- ☞ Définir les critères d'attribution des places d'urgence au règlement de fonctionnement.

DOSSIER D'ETUDES

152

**M
A
I
—
J
U
I
N
2012**



Philippe Candiago – Marina Moreira – Amédine Ruffiot
Kim Robin – Romain Maneveau

Les publics des établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE)

Attribution des places et gestion au quotidien

Association A PROPOS – ENEIS CONSEIL

Dossier d'études

N° 152 – 2012

1

Numéro 514
Septembre 2014

Population & Sociétés

L'accueil en crèche en France : quels enfants y ont accès ?

Nathalie Le Bouteillec*, Lamia Kandil* et Anne Solaz**

Les Français plébiscitent la crèche, mais seuls 16 % des enfants non encore scolarisés y étaient accueillis en 2011. Indépendamment de l'offre insuffisante, certains enfants, notamment ceux de famille modeste, ont-ils plus de chance d'y avoir accès que d'autres ? Analysant l'enquête *Famille et Logements* de 2011, Nathalie Le Bouteillec, Lamia Kandil et Anne Solaz examinent quels sont les enfants qui bénéficient de ce mode de garde.

Le Conseil de l'Europe avait fixé en 2002 comme objectif qu'à l'horizon de 2010 un tiers des enfants de moins de 3 ans puisse disposer d'un mode de garde formel. La France a dépassé cet objectif : un enfant de moins de 3 ans sur deux y bénéficie d'un accueil formel – auprès d'une assistante maternelle ou dans un établissement collectif de la petite enfance de type crèche. Si le recours à une assistante maternelle reste majoritaire, l'offre de places en crèche n'a cessé de croître au cours des vingt dernières années et 16 % des enfants non encore scolarisés étaient accueillis en crèche en 2011. Ce mode d'accueil est beaucoup plus répandu dans les pays du Nord de l'Europe, 56 % des enfants danois en bénéficiant par exemple en 2012. Le contexte français est donc plus généreux que la moyenne européenne en termes d'accueil formel mais contraint quant au nombre de places en accueil collectif alors même que la demande parentale est forte.

La crèche est fortement demandée

La crèche est la première mesure à laquelle pensent les employeurs quand on les interroge sur les moyens à mettre en œuvre pour permettre aux salariés de mieux concilier famille et travail [1]. C'est aussi le mode d'accueil le plus demandé par les parents d'enfants de moins de 3 ans. À la naissance de leur enfant, 32 % des parents déclarent préférer la crèche comme mode d'accueil⁽¹⁾. Selon eux, la

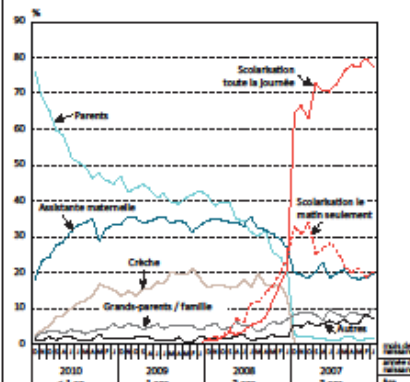
* Université de Picardie Jules Verne et Institut national d'études démographiques (Ined).

** Institut national d'études démographiques (Ined).

(1) Enquête Cnaf-IMO Régions, 2008.



Figure 1. Mode d'accueil des enfants de moins de 4 ans en janvier-février 2011 selon leur âge



Source : Enquête Famille et Logements 2011, Insee.

Lecture : Parmi les enfants nés en avril 2008 (ayant presque 3 ans à la date de l'enquête début 2011), 32 % sont gardés par une assistante maternelle, 30 % par les parents, 18 % sont accueillis en crèche, 15 % fréquentent l'école en matinée et 8 % toute la journée.

crèche est bénéfique au développement social de l'enfant, à son éveil et son autonomie. En outre, l'apprentissage de la vie en collectivité prépare l'entrée à l'école maternelle [2]. Les parents apprécient aussi le professionnalisme du personnel et l'environnement adapté aux tout-petits. Ils sont toutefois moins satisfaits du respect du rythme de l'enfant et des contraintes horaires de la crèche. Si les



COMMISSIONS D'ATTRIBUTIONS
ET CRITÈRES D'ADMISSIONS EN
EAJE

RÉSULTATS DES QUESTIONNAIRES

Le 10/06/2014

N° 2864 - Cahier 2 - ASH
du 13/6/2014

La mise en œuvre du principe de laïcité dans les ESSMS

une politique est expressément prônée. Autrement dit, l'objet essentiel de l'activité de ces entreprises est la défense et la promotion d'une doctrine ou d'une éthique » (1).

Elles concernent, en l'état actuel de la jurisprudence : les partis politiques, les syndicats, les établissements d'enseignement privés et les associations culturelles.

Dans ces entreprises, la liberté des salariés est moins protégée. Ils ne peuvent afficher ou prôner une philosophie contraire à celle de leur employeur. La jurisprudence de la chambre sociale de la Cour de cassation oscille quelquefois (elle a acceptée dans le passé le licenciement d'une salariée du fait de son remariage), mais elle semble actuellement adopter la position de son arrêt du 17 avril 1991 (refus du licenciement lié à l'homosexualité d'un aide sacristain de la paroisse de Saint-Nicolas-du-Charbonnet) car il faut que le comportement du salarié « compte tenu de la nature de ses fonctions et de la finalité propre de l'entreprise, [ait] créé un trouble caractérisé au sein de cette dernière » (2).

La directive communautaire du 27 novembre 2000 reconnaît la notion d'entreprise de tendance (3). Un débat juridique pourrait avoir lieu sur la possibilité actuelle de reconnaître ces entreprises, car la directive n'admet plus leur création dans le futur (4). Et même dans ces entreprises de tendance, « si une attitude de bonne foi et de loyauté envers l'éthique de l'établissement est requise » (5), la liberté des salariés est protégée comme nous l'avons vu dans l'arrêt du 17 avril 1991.

ayant une mission de service public. Comme nous l'avons vu, dans le secteur public, c'est ce dernier point qui suscite quelques difficultés pour déterminer les services qui ont ou non des missions de service public.

I. Une attitude de neutralité

Pour respecter le principe de neutralité de l'Etat et l'égalité de traitement des usagers, il a été admis que les salariés de ces établissements devaient eux-mêmes afficher cette neutralité. Ainsi, les agents publics ou privés ayant des missions de service public ne doivent pas exposer leur religion ou leurs convictions politiques. Toute manifestation de ces convictions, notamment religieuses, tout port de signes religieux extérieurs est interdit dans le cadre du service public. Cette situation résulte de la jurisprudence du Conseil d'Etat. Dans un avis contentieux en date du 3 mai 2000 (6), le Conseil d'Etat devait répondre à plusieurs questions. D'une part, doit-on faire des distinctions entre les différents services publics, entre les différentes tâches exercées par l'agent (en contact direct avec les usagers ou pas) ? D'autre part, doit-on opérer une distinction entre les signes religieux selon leur nature ou le degré de leur caractère ostentatoire ? A ces questions, le Conseil d'Etat répond clairement. **Le principe de neutralité s'applique à tous les agents du service public, enseignant ou pas, en contact ou non avec les usagers.** Le Conseil d'Etat réfute la possibilité de porter un quelconque signe distinctif. « Le fait pour un agent du service de l'enseignement public de manifester dans l'exercice de ses fonctions ses croyances religieuses, notamment en portant un signe

SECTION 3

L'APPLICATION DU PRINCIPE DE LAÏCITÉ : LE DROIT POSITIF ACTUEL

Pour analyser la mise en œuvre du principe de laïcité, il est nécessaire de distinguer le secteur public et le secteur privé, tant pour les salariés que pour les usagers.

§ 1. Dans les établissements et services ayant une mission de service public

Pour ce secteur, le droit est clairement établi depuis longtemps, même s'il est toujours nécessaire de le préciser et de rappeler quelques obligations aux usagers du service public.

A. POUR LES SALARIÉS

Le principe de neutralité s'applique aux salariés des établissements publics et à ceux des établissements privés

(1) Waquet P., « Loyauté du salarié dans les entreprises de tendance », *Gazette du Palais*, 1996, p. 1427.

(2) Cass. soc., 17 avril 1991, n° 90-42636.

(3) Directive 2000-78-CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, JO n° L 303 du 02-12-00, p. 0016-0022.

(4) Article 4 paragraphe 2 de la directive. Les Etats membres peuvent maintenir dans leur législation nationale en vigueur à la date d'adoption de la présente directive ou prévoir dans une législation future reprenant des pratiques nationales existant à la date d'adoption de la présente directive des dispositions en vertu desquelles, dans le cas des activités professionnelles d'églises et d'autres organisations publiques ou privées dont l'éthique est fondée sur la religion ou les convictions, une différence de traitement fondée sur la religion ou les convictions d'une personne ne constitue pas une discrimination lorsque, par la nature de ces activités ou par le contexte dans lequel elles sont exercées, la religion ou les convictions constituent une exigence professionnelle essentielle, légitime et justifiée eu égard à l'éthique de l'organisation. La présente directive est donc sans préjudice du droit des églises et des autres organisations publiques ou privées dont l'éthique est fondée sur la religion ou les convictions, agissant en conformité avec les dispositions constitutionnelles et législatives nationales, de requérir des personnes travaillant pour elles une attitude de bonne foi et de loyauté envers l'éthique de l'organisation.

(5) Favier M., « Règlement intérieur : les champs du possible », *L'actualité sociale*, Fromont Briens, 2013.

(6) Conseil d'Etat, avis, 3 mai 2000, Demoiselle Martheaux, n° 217017.

PRATIQUES LOCALES

PETITE ENFANCE

Crèches

Attribuer les places avec plus d'équité et de transparence

POURQUOI ?

Afin d'éloigner les soupçons de clientélisme, certaines communes mettent en place une commission d'admission, avec des critères pondérés, ce qui permet de sélectionner les familles avec plus d'équité.

POUR QUI ?

Plus la municipalité recueille de demandes, plus le processus de sélection des familles s'avère complexe. Les grandes villes ont donc tendance à automatiser la hiérarchisation des dossiers.

COMMENT ?

Les systèmes de notation automatisés ne restent cependant que des aides à la décision. Au final, ce sont les commissions qui tranchent, après examen des dossiers et discussion collégiale.

Théoriquement, la France ne dispose que de 15,1 places en accueil collectif pour cent enfants de moins de 3 ans. Bien trop peu pour satisfaire la demande de parents persuadés des bienfaits de la collectivité pour leur bambin. Comment les gestionnaires de crèche, à 69% des collectivités locales, priorisent-ils les demandes? Assez mal, à en juger par les conclusions de l'Observatoire national de la petite enfance.

Un grand flou

En effet, un tiers des parents de très jeunes enfants interrogés en 2011 (1) ignorent quelles sont les familles prioritaires pour obtenir une place en crèche. Et l'étude quantitative (2) menée par la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf), début 2012, auprès de deux cents établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) dévoile que quatre établissements sur dix n'appliquent pas une totale transparence sur les critères d'admission dans leur règlement intérieur. Et pour 44% des EAJE gérés par une collectivité, la décision finale d'attribution des places ne revient pas à une commission politique. Nous sommes donc encore

ATOUT

Les systèmes de notation des familles selon certains critères impliquent que les objectifs politiques assignés à l'accueil du jeune enfant soient formalisés et clairement communiqués à toutes les parties prenantes.

LIMITE

L'équilibre d'un système de notation est délicat. Les critères doivent être suffisamment discriminants pour permettre une réelle sélection, sans entraîner une sur-représentation de certaines catégories d'usagers.

loin d'une totale transparence. Rien n'oblige en effet les gestionnaires à formaliser leur processus d'admission en crèche. «Il ne faut pas se leurrer: beaucoup d'élus veulent garder la main sur les admissions car c'est un moyen de faire du clientélisme. D'autres reculent aussi devant la lourdeur d'un tel processus», lance Yves Fournel, adjoint au maire de Lyon (484300 hab., Rhône-Alpes), délégué à la petite enfance et à l'éducation. Dans sa ville, où de telles commissions existent depuis 2002 et se réunissent tous les deux mois, chacune dure cinq à six heures. «C'est du temps de mobilisation des professionnels!» insiste-t-il.

Ces commissions regroupent en général des directeurs d'établissement, de service, des coordinateurs de la petite enfance, un ou plusieurs élus, des représentants de la protection maternelle et infantile ou de la CAF. Dans un souci de transparence maximale, il arrive - rarement - qu'elles incluent des représentants de parents. A Toulouse (441800 hab., Haute-Garonne), où une commission d'admission unique mensuelle a été mise en place en 2011, on reconnaît l'ampleur de l'investissement, «mais cela en vaut la peine, juge

Jérôme Bonnemaison, directeur "petite enfance" de la ville, car sur le terrain, cela fait gagner du temps aux directrices d'établissement qui, au quotidien, ne subissent plus la pression des familles. Libérées des tentatives d'intimidation, elles ont gagné en apaisement dans leur travail.» Centraliser les admissions offre un autre avantage: celui de faire travailler les établissements en réseau, comme le souligne Jérôme Bonnemaison: «Avant, chaque directrice faisait ses admissions dans son coin. Aujourd'hui que nous examinons les candidatures par secteur, une solidarité entre établissements s'est installée.»

Critères sociaux

Si la création d'une commission d'admission éloigne les soupçons de clientélisme, elle n'implique pas forcément la prise en compte de critères économiques et sociaux pour sélectionner les dossiers. Ainsi, à Frontignan (22500 hab., Hérault), la commission politique ne sert qu'à valider l'ordre de pré-inscription des familles. A Angoulême (41600 hab., Charente), elle commence par octroyer une place aux fratries, puis aux familles qui chan-

La Gazette des communes relaie...

L'EXPERT

ALAIN FERETTI, administrateur à l'Union nationale des associations familiales (Unaf), chargé de la petite enfance

« Davantage impliquer les parents dans les commissions d'admission »

« Peu de collectivités associent les parents à la gouvernance des établissements d'accueil du jeune enfant. Généraliser les conseils de parents et les impliquer dans les commissions d'admission, voilà qui créerait de la transparence ! D'autant que l'équité d'accès est menacée par la complexité du financement des crèches. La prestation de service unique sanctionne un taux de fréquentation des établis-

sements inférieur à 70 %. Comme la caisse d'allocations familiales exige des contrats horaires avec les usagers, il est plus facile pour un gestionnaire de sélectionner les familles qui ont besoin d'un temps plein, au détriment de la mixité sociale. Il faudrait au contraire bonifier les efforts consentis pour accueillir des enfants en situation de handicap, ou en difficulté économique ou sociale. »

ent de crèche. Le restant des places est affecté selon l'ordre d'inscription. Le critère social n'entre en ligne de compte que pour définir la typologie de contrat : les familles dont les parents travaillent (emploi, études ou formation) se voient proposer un accueil régulier d'au moins vingt heures, tandis que les autres sont orientées vers accueil occasionnel. « Nous refusons

de prendre en compte la date d'inscription, affirme Marion Boyer, directrice de la petite enfance à Montreuil (102800 hab., Seine-Saint-Denis), car c'est la porte ouverte à une pression anxieuse pour les parents. » Pour Jérôme Bonnemaïson, il s'agit tout bonnement d'un « non-sens social ». Les collectivités soucieuses d'équité tentent donc d'établir une grille de

24 %

C'est la proportion de parents qui souhaitent obtenir une place en crèche en 2011, d'après le baromètre annuel de la Caisse nationale d'allocations familiales. Or 13 % d'entre eux seulement ont finalement pu y confier leur enfant. A contrario, les assistants maternels, qui recueillaient le souhait de seulement 22 % des parents, accueillent au final 30 % des familles.

critères qui répondent à plusieurs logiques : favoriser la conciliation travail-famille des parents en emploi, préserver la mixité sociale, accueillir les publics qui en ont le plus besoin, tout en assurant un taux d'occupation minimal.

Dimension humaine

Une équation difficile à résoudre, comme en témoigne Alice Carré, directrice « petite enfance et familles » à Pantin (54100 hab., Seine-Saint-Denis). « Jusqu'en 2011, nous prenions en compte une dizaine d'indicateurs : situation d'insertion, handicap, famille monoparentale... Quelques-uns étaient trop subjectifs, comme le fait d'avoir un "faible revenu". De plus, ils n'étaient pas pondérés. Une famille présentant une seule problématique lourde pouvait passer derrière une autre cumulant plusieurs caractéristiques de moindre importance », détaille-t-elle. En 2012, Pantin, en partenariat avec le conseil général, revoit donc ses indicateurs à l'aune des objectifs politiques, et les hiérarchise. « Ce système informatisé nous permet de préclasser les dossiers. Mais attention, prévient-elle, cela reste des indicateurs d'aide à (●●●)

Quelques exemples de pratiques territoriales :

- Mise en place de grille d'évaluation de critères

1. Ville de Bordeaux

L'attribution des places : comment ça fonctionne ?

Le circuit du dossier

1 - Préinscription sur la liste d'attente

Chaque famille est reçue par un professionnel petite enfance à qui elle exprime son choix de garde et fournit les éléments spécifiques liés à sa situation familiale et professionnelle.

La famille choisit un secteur de référence ainsi qu'une liste d'établissements, et elle précise si elle est disposée à accepter d'autres structures, même hors secteur.

La liste d'attente est continuellement actualisée car elle est mise à jour en fonction des changements familiaux et des choix des parents (date d'entrée, temps d'accueil, critères de priorités, établissements choisis et secteur...)

Voir comment et où s'inscrire page 7.

2 - Suivi et affectation

Les admissions en structures petite enfance (quel que soit le temps d'accueil demandé) sont examinées par :

- une commission qui statue et prononce les admissions en avril et juin pour l'attribution des places pour la rentrée de septembre,
- une commission qui statue et prononce les admissions à chaque ouverture d'établissement,
- le service accueil et accompagnement des familles, qui, en accord avec les élus et les structures concernées, propose des admissions à chaque disponibilité en cours d'année.

A l'issue de la tenue des commissions, chaque famille reçoit un courrier leur annonçant leur affectation ; deux autres courriers sont adressés annuellement aux familles pour mettre à jour les dossiers : un questionnaire début octobre et un courrier en février permet de renouveler la préinscription en vue des commissions d'attribution pour le mois de septembre.

3 - Composition et modalités de fonctionnement des commissions

Les commissions d'attribution sont composées d'élus, de responsables petite enfance, de représentants de parents et du service accueil et accompagnement des familles.

Elles étudient des dossiers anonymés et délibèrent en s'appuyant sur un système de points indicatifs commun à tous les établissements jeunes enfants (voir grille de critères page suivante).

Afin d'ouvrir les structures au plus grand nombre d'enfants, le temps d'accueil est adapté aux besoins spécifiques de chaque famille (organisation professionnelle, recherche d'emploi...).



Grille de critères indicatifs

Afin de proposer le mode de garde le mieux adapté dans les meilleurs délais compte tenu de la situation familiale et professionnelle de chacun, une grille de critères indicatifs précise a été élaborée en concertation avec l'ensemble des acteurs de la petite enfance. Les modalités d'admission ont ainsi été clarifiées ; chaque critère correspond à un certain nombre de points.

EAJE = Etablissement d'Accueil du Jeune Enfant

SITUATION FAMILIALE	
CRITÈRES	POINTS
Famille de 3 enfants ou plus, dont au moins 3 enfants de moins de 12 ans	10
Fratrie (un autre enfant dans un EAJE), si l'aîné a quitté l'EAJE il y a un an maximum	20
Grossesse multiple	20
Enfant handicapé : maladie chronique ou invalidante de l'enfant / handicap ou maladie invalidante d'un membres de sa famille (parents - sœur/frère)	30
Parents mineurs : 1 ou les 2 parents mineurs	30
Horaires atypiques : organisation professionnelle atypique horaires/trajet	30
SITUATION PROFESSIONNELLE	
Les 2 parents travaillent, ou sont étudiants ou suivent une formation (justificatif demandé)	25
1 parent travaille et 1 est en recherche d'emploi	10
Parent isolé travaille ou est étudiant ou suit une formation (justificatif demandé)	30
Parent isolé, en recherche emploi	15
Agents des structures bénéficiant d'engagements pris avec leurs partenaires sociaux	10
Mutation professionnelle (les 2 parents travaillent) avec un déménagement non prévu (critère valable 3 mois)	20
Situations d'urgence signalées	0-20-30-40

2. Ville de Toulouse

Le circuit de décision pour attribuer une place en accueil régulier

- 1 Inscription en liste d'attente.**
 Les familles expriment librement leur besoin de garde. Elles fournissent les éléments liés à leur situation familiale et professionnelle, et signalent toute situation spécifique à prendre en compte (par exemple : situation d'urgence). Ces critères permettent l'attribution de points.
- 2 Chaque mois :**
 Constitution de la liste des familles en attente de place selon les besoins exprimés (date d'entrée, temps d'accueil...) et selon les critères de priorité, l'établissement et le secteur choisi.

6 commissions locales
Chaque commission locale, après discussion, propose 4 familles pour 1 place vacante.

↓

La commission centrale
Elle statue et prononce les **admissions** sur la base des propositions des commissions locales
- 3 Un courrier est envoyé aux familles.**
 Les familles reçoivent un courrier leur indiquant leur affectation. En cas de désistement, la famille arrivant immédiatement après dans le classement validé par la commission centrale, est contactée.

Chaque année, un rapport de la commission sera présenté en Conseil Municipal et au Conseil d'Administration du CCAS, permettant aux élus de réajuster si besoin le système pour le rendre plus juste et efficace.



La Commission d'Admission Unique

Un nouveau système d'attribution des places en crèche publique à Toulouse

Equitable • Transparent • Lisible

MAIRIE DE TOULOUSE
www.toulouse.fr



À partir de mars 2011, les admissions en accueil régulier sont décidées par des commissions. Toutes les demandes sont mensuellement soumises à l'examen de la commission.

- Dans chaque secteur de la ville, des **commissions locales** composées d'élus, de directrices de crèche, de professionnels de la petite enfance, adresseront des propositions à une **commission centrale** qui statuera.

Les commissions se fonderont sur un système de points indicatif, base objective pour décider.

Les personnes sans emploi sont prioritaires pour les formules d'accueil 1-2 jours, et les personnes qui travaillent pour les formules 3-4-5 jours. Ceci afin d'ouvrir les structures au plus grand nombre, de permettre la recherche d'emploi tout en évitant dans le même temps le renoncement à l'emploi.

- Chaque demandeur prendra connaissance de son **nombre de points** dès l'inscription. Si nécessaire un contact téléphonique ou un rendez-vous complémentaire sera organisé avec une directrice de crèche.

Les familles choisissent un **secteur de référence** et un **établissement privilégié** (pas obligatoirement sur le même secteur). Chaque famille doit également préciser si elle est disposée à accepter une autre catégorie d'accueil que celle souhaitée (par exemple crèche collective plutôt que crèche familiale).

La grille de points indicative

POINTS LIÉS A LA COMPOSITION FAMILIALE ET A LA SITUATION PAR RAPPORT AU TRAVAIL	
Couple dont les deux membres travaillent	4 points
Couple dont un membre travaille	2 points
Couple dont les deux membres ne travaillent pas	1 point
Famille monoparentale qui travaille	5 points
Famille monoparentale qui ne travaille pas	3 points

POINTS LIÉS AUX REVENUS ANNUELS (SOURCE CAFPRO OU AVIS D'IMPOSITION)	
De 0 à 6 876 euros	3 points
De 6 876,01 à 18 000 euros	2,5 points
De 18 000,01 à 27 600 euros	2 points
De 27 600,01 à 38 400 euros	1,5 points
De 38 400,01 à 53 400 euros	1 point
Au-delà	0,5 point

POINTS LIÉS AUX SITUATIONS SPÉCIFIQUES À PRENDRE EN COMPTE	
Situation d'urgence (accès d'un proche, rupture mode de garde, nécessité de protection...), à préciser à l'inscription.	3 points
Parent mineur	2 points
Absence logement stable	1 point
Handicap, maladie chronique	3 points
Naissances multiples et fratries	1 point
Fratries à accueillir simultanément	0,5 point
Enfant adopté, famille nombreuse	0,5 point
Enfant accueilli en temporaire ou obtention d'un contrat d'accueil plus favorable	1,5 point

En cas d'égalité de points, la première inscription effectuée dans le temps est prioritaire

Une certification avec le label Afnor : Certi'crèche

Certi'Crèche est un référentiel d'engagement de service créé à l'initiative de la ville de Bordeaux et développé en partenariat avec Afnor Certification.

Son objectif : améliorer la qualité de service de la Petite enfance dans les crèches ainsi que la qualité de la relation aux familles. Ce label de qualité, premier label national, permet de replacer l'enfant et la famille au cœur du service public de la Petite enfance.

Les régions Limousin, Normandie, Lorraine, Paca et Languedoc-Roussillon pourraient être les prochaines à bénéficier de ce Certi'Crèche, valable pour une durée de trois ans.

Christelle Badet, Chef de produit Afnor Certification, précise via leur communiqué :
« *La réussite de l'expérimentation Certi'Crèche à Bordeaux, nous ouvre la voie.* »

Le label est accessible à de nombreuses collectivités, son coût est plus que raisonnable, (1500 euros à 2000 euros par an environ pour une crèche), les attentes sont fortes, et les bénéfices tant pour les équipes que pour les parents sont extraordinaires parmi les critères reconnus, les modalités d'admission claires et transparentes.

Le 29 octobre 2014

JORF n°181 du 6 août 2000

Texte n°10

DECRET

Décret n° 2000-762 du 1er août 2000 relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans et modifiant le code de la santé publique (deuxième partie : Décrets en Conseil d'État)

NOR: MESD0022398D

Le Premier ministre,
Sur le rapport de la ministre de l'emploi et de la solidarité,
Vu le code de la santé publique, notamment les articles L. 2324-1 à L. 2324-4 ;
Vu le décret no 92-785 du 6 août 1992 relatif à la protection maternelle et infantile ;
Vu l'avis du conseil d'administration de la Caisse nationale des allocations familiales en date du 6 juin 2000 ;
Le Conseil d'Etat (section sociale) entendu,
Décrète :

Art. 1er. - Au chapitre V du titre Ier du livre II du code de la santé publique, il est rétabli une section 2 ainsi rédigée :

« Section 2

« Etablissements d'accueil des enfants
de moins de six ans

« Sous-section 1

« Etablissements d'accueil, à l'exception des centres de vacances,
de loisirs ou de placement de vacances

« Art. R. 180. - Sont soumis aux dispositions de la présente sous-section les établissements et services gérés par une personne physique ou morale de droit privé et les établissements et services publics, visés aux premier et deuxième alinéas de l'article L. 2324-1.

« Paragraphe 1

« Missions

« Art. R. 180-1. - Les établissements et les services d'accueil veillent à la santé, à la sécurité et au bien-être des enfants qui leur sont confiés, ainsi qu'à leur développement. Ils concourent à l'intégration sociale de ceux de ces enfants ayant un handicap ou atteints d'une maladie chronique. Ils apportent leur aide aux parents afin que ceux-ci puissent concilier leur vie professionnelle et leur vie familiale.

« Ils comprennent les établissements assurant l'accueil collectif non permanent d'enfants et les services assurant l'accueil familial non permanent

Le 29 octobre 2014

JORF n°0130 du 8 juin 2010

Texte n°13

DECRET

**Décret n° 2010-613 du 7 juin 2010 relatif aux établissements et services
d'accueil des enfants de moins de six ans**

NOR: M TSA1014681D

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre du travail, de la solidarité et de la fonction publique,

Vu le code de l'action sociale et des familles, notamment ses articles L. 133-6
et L. 214-1 ;

Vu le code de la construction et de l'habitat, notamment son article L. 111-8-3
;

Vu le code de l'éducation, notamment son article L. 335-6 ;

Vu le code de la santé publique, notamment ses articles L. 2324-1, L. 2324-2
et L. 2324-4 ;

Vu la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans
leurs relations avec les administrations, notamment ses articles 19 et 21 ;

Vu l'avis du conseil d'administration de la Caisse nationale des allocations
familiales en date du 2 février 2010 ;

Vu l'avis du conseil d'administration de la Caisse centrale de la mutualité
sociale agricole en date du 11 février 2010 ;

Vu l'avis de la commission consultative d'évaluation des normes en date du
1er octobre 2009 et du 6 mai 2010 ;

Vu l'avis du Haut Conseil des professions paramédicales en date du 28 avril
2010 ;

Le Conseil d'Etat (section sociale) entendu,

Décète :