



L'accueil des enfants en dehors de l'école : pour une approche territoriale L'expérience du Rhône

La croissance de l'offre d'accueil destinée aux enfants en complément de l'école pose un problème de stratégie aux pouvoirs publics : faut-il intervenir ? et si oui comment ? Dans le Rhône, la création d'instances départementales de concertation et de pilotage, en 1985 pour la petite enfance et en 1998 pour les 6-18 ans, constitue une réponse à cette double interrogation. Xavier Franc, cadre de la Caisse d'allocations familiales revient sur une démarche ayant permis de mieux organiser les interventions institutionnelles, de promouvoir un développement territorial du secteur socio-éducatif tout en obtenant des résultats significatifs.

LA PRISE EN CHARGE des enfants et jeunes hors temps scolaire est une mosaïque complexe. Constituée d'un agglomérat de services créés au fil des années, l'offre d'accueil est très segmentée. Le préscolaire est constitué pour l'essentiel par les assistantes maternelles et les équipements d'accueil du jeune enfant. Le péri-scolaire, ouvert les jours de classe, comprend les activités socio-éducatives, les centres de loisirs, les garderies, les restaurants scolaire, l'aide aux devoirs et l'accompagnement scolaires. L'extra-scolaire porte sur les centres de loisirs, les différentes formes d'accueil « jeune » et les innombrables activités de loisirs ; il fonctionne lorsque l'école est fermée.

LES BESOINS DES FAMILLES

L'augmentation du nombre de couples doublement actifs pose le problème de la conciliation de la vie familiale et professionnelle, d'où une forte demande de modes de garde notamment pour les moins de 6 ans. L'ouverture au monde du sport et de la culture, élément du processus de socialisation, conduit par ailleurs les familles à rechercher des activités de loisirs en ce sens. Enfin, le besoin de maîtriser les codes sociaux de base (ponctualité – régularité – maîtrise de sa violence etc.), essentiels pour certains enfants, peut trouver une réponse par un accueil doté d'une ambition éducative. Face à ces demandes, la segmentation excessive du secteur et l'absence de répartition claire des compétences entre les institutions susceptibles d'intervenir représentent un frein majeur pour un développement cohérent. Faute de cadre clair, plusieurs modèles de développement cohabitent.

L'OFFRE D'ACCUEIL : TROIS TYPES DE DÉVELOPPEMENT

Le premier, d'inspiration libérale concerne l'**augmentation importante des activités de loisirs**. Fonctionnant selon les lois du marché sans aide publique directe, ces activités s'adressent le plus souvent aux enfants de 4 à 12 ans et répondent au besoin d'ouverture sur le sport et la culture. Destinées à une population solvable et maîtrisant les codes sociaux de base, elles sont peu présentes sur les quartiers en politique de la ville.

Deuxième approche : le **financement de services d'accueil avec l'appui de fonds publics**. Les prestations de service à l'acte attribuées par la Caisse nationale d'allocations familiales aux centres de loisirs en sont une illustration. Ce système a l'avantage d'être simple et particulièrement bien adapté pour répondre au besoin de garde. En revanche, en privilégiant une entrée par « service », il introduit à terme des déséquilibres importants dans l'ensemble de l'offre (à titre d'exemple, pendant des années, l'aide publique a ignoré les assistantes maternelles et s'est concentrée sur les crèches qui accueillaient moins de 10% des enfants gardés). Par ailleurs, il ne peut pas prendre en compte l'innovation et ignore les réformes de structure notamment celles qui concernent la segmentation du secteur.

Enfin, l'**approche territoriale de l'offre d'accueil** et de loisirs est une troisième voie. L'objectif n'est plus de développer quantitativement un type de service, mais de promouvoir un projet territorial souvent appelé « projet éducatif local » susceptible d'améliorer l'ensemble de l'offre. Les dispositifs contractuels proposés aux villes par les Caf et par l'État s'inscrivent dans cette perspective. Cette approche permet en théorie de répondre à l'ensemble des demandes des familles. Elle est la seule susceptible de provoquer les nécessaires décloisonnements pour que soit remplie la condition de base à tout acte éducatif : donner à un adulte et à un ou plusieurs enfants un temps partagé suffisamment long pour qu'une relation se noue. En revanche, sa mise en place exige une démarche de projet et une très bonne collaboration inter-institutionnelle. C'est pour promouvoir cette approche, plus globale et régulatrice à l'échelle d'un territoire, que dans le Rhône, des partenaires se sont mobilisés.

PILOTAGE ET COORDINATION AU NIVEAU DÉPARTEMENTAL

Confrontés aux limites du développement par service, l'État, le conseil général et les Caisses d'allocations familiales du département créent en 1985 le Conseil pour la Petite Enfance du Rhône pour les 0-6 ans et en 1998, le comité de pilotage du Projet éducatif local pour les 6-18 ans. Mises en place pour des raisons conjoncturelles à des moments différents, ces instances distinctes poursuivent le même but, soutenir le développement territorial, et partagent les mêmes objectifs.

Favoriser la mise en place de projets éducatifs locaux

Ces deux instances sont animées par des représentants de l'État, du conseil général, des Caisses d'allocations familiales et ouvertes aux villes, aux associations et aux forces syndicales. Elles contribuent, chacune à leur niveau, à une clarification institutionnelle en soutenant des cadres de travail adaptés, prenant appui sur des groupes locaux présidés par les villes et ouverts aux acteurs associatifs et aux professionnels. Elles améliorent la lisibilité de l'offre proposée aux familles par une mise en commun de l'information, une observation partagée et la création d'observatoires. En organisant la mise en place concertée des dispositifs nationaux (tels que le Contrat éducatif local ou les Contrats enfance ou temps libre...), elles facilitent l'ajustement à l'existant, encouragent la mutualisation, limitent les effets de concurrence et autorisent l'articulation des financements. S'y ajoutent encore la capitalisation de l'innovation, l'animation des réseaux locaux et le lien avec la recherche et la formation.

Soutenir les communes sur un plan technique

À l'exception de quelques grosses communes, l'échelon local n'a pas les moyens de se doter de services permanents lui permettant de monter des projets pertinents. L'apport de l'atelier petite enfance pour les 0-6 ans, l'intervention de conseillers techniques issus de la Direction de la jeunesse et des sports et des Caisses et les recours à des organismes spécialisés pour les 6-18 ans ont un rôle décisif dans le soutien et l'accompagnement des démarches communales. La réalisation de diagnostics locaux met en évidence la présence de problèmes récurrents et sans solution au niveau local. La reconnaissance du rôle des assistantes maternelles, et plus récemment, la question de l'encadrement de la jeunesse sont des exemples de ces questions structurelles. Les identifier,

les porter au niveau national et rechercher des solutions au niveau départemental relèvent de la compétence des instances départementales.

DES CAPACITÉS D'ACCUEIL RENFORCÉES, DES DÉMARCHES LOCALES PLUS INTÉGRÉES

L'optimisation des dispositifs nationaux est le premier effet de cette approche. La méthode fondée sur le projet et l'inter-institutionnalité est devenue une pratique classique dans le Rhône. Les villes ont donné une réponse très favorable aux propositions complémentaires et concertées de l'État et des Caf de s'engager dans la mise en place de projets éducatifs locaux en s'appuyant sur les dispositifs contractuels. Le taux de couverture du Rhône en matière de Contrats enfance et temps libre est très largement supérieur à la moyenne nationale. Cela a permis des avancés spectaculaires en terme de capacité d'accueil des équipements et services, et a contribué à une amélioration qualitative via le passage à un fonctionnement sur projet de ces derniers. Autre avancée de taille : l'intégration de la garde à domicile dans les politiques communales, via notamment le développement des relais assistantes maternelles. Une autre réforme importante est en travail même si elle reste à réaliser : celle de l'encadrement des services destinés à l'enfance et à la jeunesse, réforme indispensable à toute ambition éducative, réforme qui passe par un rapprochement du péri et de l'extrascolaire. Enfin, il convient de noter les progrès considérables dans le domaine de la coordination locale, au service d'une plus grande lisibilité de l'offre pour les premiers concernés.

Au moment où la Caisse nationale revoit sa politique et où la commission départementale de la petite enfance se met en place, ces quelques résultats montrent l'intérêt du développement territorial et plaident pour son nécessaire encouragement. L'enjeu est particulièrement important pour les quartiers en politique de la ville. Peu pourvus en activités de loisirs relevant de l'économie de marché, moins confrontés que d'autres aux problèmes de garde, ils ont en revanche un besoin énorme d'une offre capable de contribuer à l'acquisition des codes sociaux de base, condition d'une intégration réussie. Seule la démarche territoriale est en mesure d'atteindre cet objectif. ■

Xavier FRANC