
Institutionnalisation de la Nouvelle gestion publique dans les structures d'accueil du jeune enfant.

Quand la logique gestionnaire malmène la qualité du travail

Hélène Van Comperol

Depuis les années 1970, où l'accueil des jeunes enfants s'institue comme un axe majeur de la politique familiale française, le secteur de la petite enfance n'a eu de cesse d'évoluer, contraint de s'adapter aux mutations sociales, familiales et culturelles, mais surtout de se conformer aux orientations et préoccupations des politiques publiques en présence. Au cœur de ce paysage institutionnel, les services et Établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) sont tout particulièrement régis par un ensemble de textes produits par les pouvoirs publics, qui prescrivent le fonctionnement organisationnel de ces structures et conditionnent l'activité des professionnel.les de la petite enfance. Aujourd'hui, si les réformes instaurées par les politiques publiques et soutenues par la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) restent gouvernées par des enjeux de développement quantitatif de l'accueil collectif, elles s'engagent simultanément dans un tournant gestionnaire en immiscant les principes de rationalisation, d'évaluation et de standardisation de la Nouvelle gestion publique (NGP) dans les EAJE. Dernière réforme de financement des structures d'accueil collectif votée en 2002, la Prestation de service unique (PSU) incarne pleinement ce virage vers une conception de l'efficacité essentiellement objectivée par des indicateurs chiffrés, qui tend à s'éloigner voire à ignorer les critères de qualité de l'accueil et du travail portés par les professionnel.les de la petite enfance.

— I

Des principes d'égalité et d'équité invoqués par la PSU...

Alors que les dispositifs de garde restent insuffisants au regard des besoins des familles (Pérvier, 2015), pérenniser l'offre d'accueil collective existante et créer de nouvelles places constitue, encore aujourd'hui, l'un des enjeux majeurs de la politique familiale et de l'actuelle Convention d'objectif et de gestion (COG) conclue entre l'État et la CNAF. Pour tenter d'atteindre sinon d'approcher cet objectif récurrent, la CNAF et les caisses d'allocations familiales décentralisées accompagnent la création et le développement d'équipement collectifs destinés aux familles par le biais d'aides à l'investissement et s'engagent, parallèlement, à participer financièrement aux frais de fonctionnement des EAJE. Dans ce cadre, l'entrée en vigueur de la PSU au 1^{er} janvier 2002 et effective à compter du 1^{er} janvier 2005, introduit la nouvelle politique de financement des CAF qui « vient ainsi remplacer les anciennes subventions dont le paiement se faisait globalement par demi-journée ou journée » (Biegel et Lhuillier, 2016, p. 58). En effet, si jusqu'à présent, « les familles réservaient et payaient un forfait exprimé en journée ou en demi-journée qui déterminait le montant de la subvention allouée à la structure » (Biegel et Lhuillier, 2016, p. 58), le calcul de la PSU repose désormais sur un taux d'effort horaire et non plus journalier, et s'étend à l'ensemble des modes d'accueils collectifs réguliers, occasionnels et/ou d'urgence (1). Aussi, quel que soit le statut juridique du gestionnaire – collectivités territoriales, associations, mutuelles, entreprises de crèches –, et le type d'EAJE – crèches collectives, haltes-garderies, crèches familiales, crèches parentales, jardins d'enfants, microcrèches –, la CNAF garantit un financement à hauteur de 66 %

II —

(1) L'accueil régulier à temps complet ou temps partiel répond aux besoins de garde des familles connus à l'avance et récurrents. Dans la pratique, l'inscription de l'enfant sur des temps d'accueil fixés à l'avance sur un nombre de jours planifiés et sur une durée prévisionnelle détermine l'accueil régulier. L'accueil occasionnel répond aux besoins de garde ponctuels, connus à l'avance et non récurrents. Il s'adresse plus particulièrement aux enfants qui fréquentent l'établissement (inscrits ou l'ayant déjà fréquenté) et dont les parents souhaitent un accueil pour une durée limitée, qui ne se renouvelle pas à un rythme régulier. L'accueil d'urgence présente un caractère de dépannage sur une très courte durée en ce qu'il permet de répondre à un besoin d'accueil qui ne peut être différé, et, généralement, pour une famille qui n'est pas connue de la structure.

du prix de revient horaire pour les actes dédiés aux enfants de 0 à 3 ans révolus (2), et vise ainsi à équilibrer et harmoniser le coût d'accès pour les familles. À ce titre, dans l'optique de limiter l'hétérogénéité des pratiques tarifaires qui peuvent exister et subsister entre les structures, les EAJE conventionnés PSU sont tenus de respecter un barème national qui prescrit une tarification strictement proportionnelle aux ressources des familles. Ce faisant, et alors que « les gestionnaires ne sont plus incités à sélectionner les familles en fonction de leurs revenus puisque le montant de la PSU est d'autant plus élevé que les participations familiales sont moindres » (CNAF, 2014, p. 5), ce principe de neutralisation des participations familiales favoriserait, selon la CNAF, l'accessibilité et la mixité du public accueilli. Autres bénéfices revendiqués par la mise en place de la PSU, la contractualisation des temps d'accueil de l'enfant selon ses heures de présence réelle dispense les familles « de payer un temps d'accueil qu'elles n'utilisent pas (et facilite) l'accueil des enfants dont les parents travaillent à temps partiel ou sur des horaires décalés par rapport aux horaires standard d'activité professionnelle » (CNAF, 2014, p. 3). Plus encore, la circulaire relative à la PSU souligne que les règlements de fonctionnement des structures ne peuvent réclamer « de conditions d'activité professionnelle ou assimilée aux deux parents ou au parent unique, ni de condition de fréquentation minimale » (CNAF, 2014, p. 10) pour pouvoir prétendre à une place en crèche. Et pourtant, au-delà de ce souci d'égalité et de mixité sociale et d'une volonté forte de s'adapter aux besoins des familles, la lecture et l'analyse de la circulaire de la CNAF qui détaille le champ d'application de la PSU révèlent clairement que les objectifs sociaux revendiqués par cette réforme se perdent dans un discours largement dominé par un vocabulaire comptable et gestionnaire (Van Comperol, 2019).

— III

... À l'esprit gestionnaire de cette réforme

Si l'ensemble des exigences précédemment citées reflète un double souci d'équité sociale et d'uniformisation des services (Renaudat, 2006) et s'attache officiellement à mieux répondre aux besoins des familles (CNAF, 2014), la PSU implique néanmoins, du côté des gestionnaires,

(2) À partir de 2014, la PSU finance l'ensemble des actes destinés à l'accueil des enfants de 0 à 5 ans révolus.

de se familiariser à la logique comptable et aux modes de calcul complexes qui la caractérisent. Car le versement de cette subvention s'appuie sur la mesure de l'activité et l'évaluation du coût de fonctionnement des établissements et nécessite, dès lors, de calculer « le coût de fonctionnement global d'un établissement d'accueil des jeunes enfants, en prenant en compte l'ensemble de ses dépenses (...) (et de) rapporte(r) le total des charges issu du compte de résultat de l'équipement à un nombre d'actes, les actes étant exprimés en heures d'accueil » (Raynaud, 2006, p. 83). En outre, pour bénéficier du droit à la prestation de service unique, désormais conditionnée par le nombre d'heures de fréquentation et non plus par la capacité d'accueil théorique, les structures doivent maintenir un taux d'occupation minimum de 70 % et s'assurer ainsi de l'optimisation des places d'accueil existantes. Reflets de cette « logique comptable qui caractérise les outils de pilotage mis en place par les CAF suite à la réforme de la PSU » (Biegel et Lhuillier, 2016, p. 59) sous couvert d'objectifs sociaux, la gestion du remplissage et l'augmentation du taux d'occupation « représente(nt) une tâche à part entière pour les responsables techniques qui doivent essayer de faire face aux imprévus comme les épidémies, ou quotidiennement, durant les heures creuses » (Biegel et Lhuillier, 2016, p. 60). Atteindre un tel taux d'occupation signifie alors, pour nombre de structures, accueillir davantage d'enfants différents si bien « que l'on compte aujourd'hui 2,5 enfants accueillis par place d'accueil collective offerte » (Moisset, 2019, p. 71). En somme, les structures sont explicitement invitées à repenser leurs modalités d'accueil et à fonctionner en multiaccueil (CNAF, 2014) pour, certes, s'adapter aux contraintes personnelles et professionnelles des familles, mais aussi, et surtout, pour maximiser la rentabilité de la structure en comblant, par les besoins d'accueil occasionnel ou d'urgence, les heures non réservées par les enfants habituellement accueillis sur des temps plus longs et réguliers. De fait, détourné de sa fonction et réduit à une logique de remplissage (Hurtig, 2019), le caractère polyvalent et flexible du multiaccueil tend à « répondre aux objectifs quantitatifs des politiques publiques, dont la priorité est de créer davantage de places (...) (ou) d'utiliser plus intensivement les places existantes (...) (en) augment(ant) statistiquement le nombre d'enfants couverts par des places d'accueil, sans qu'il y ait réellement de création de places supplémentaires » (Biegel et Lhuillier, 2016, p. 62). Projetée et confrontée au réel du travail, cette pression au remplissage impacte directement et fortement les

professionnel.les, pris dans cette « contradiction entre l'injonction gestionnaire d'optimisation des taux d'occupation et l'exigence professionnelle de stabilité et de disponibilité auprès des enfants accueillis » (Pas de bébés à la consigne, 2017, p. 39). Ainsi, marquée par les principes d'économie, d'efficacité et d'efficience et du référentiel de marché porté par la NGP, la PSU impose aux EAJE de se conformer à un mode de gestion gouverné par des objectifs de rentabilité, mais aussi de satisfaire à un niveau de service rendu standardisé et formalisé par la CNAF qui se détache de la conception de la qualité du travail des professionnel.les de la petite enfance.

La PSU ou la qualité du travail en tension

Afin d'harmoniser l'application de la PSU sur tout le territoire, la CNAF adopte plusieurs ajustements en 2011 puis en 2014 qui redéfinissent les règles d'attribution et consolident un mécanisme de financement à la performance qui vient moduler les montants accordés aux structures selon leur niveau de service rendu. En d'autres termes, la revalorisation du prix plafond de la PSU suppose un niveau de service rendu de qualité selon deux critères déterminés par la CNAF, à savoir la fourniture des couches et des repas par les EAJE et un faible écart entre les heures facturées aux familles et les heures de prise en charge effective des enfants. Concrètement, la CNAF évalue ici le niveau de service rendu à travers des indicateurs exclusivement quantitatifs et financiers et privilégie des critères de qualité qui semblent éloignés de la logique de métier qui oriente le travail des professionnel.les de la petite enfance. Pour les professionnel.les en effet, la dimension relationnelle de l'accueil et l'exigence temporelle qui l'accompagne se posent comme des composantes essentielles de la qualité du travail, et ce, afin d'instaurer un cadre d'accompagnement de l'enfant et sa famille dans une logique de continuité affective, éducative et sociale. Mais en encourageant l'accueil de davantage d'enfants, en immiscant un rapport marchand dans les échanges et transmissions entre professionnel.les et parents, le fonctionnement exigé par la CNAF néglige et empêche la dimension relationnelle du métier pourtant constitutive du sentiment de travail bien fait. Entre gestion du taux d'occupation d'une part et investissement relationnel d'autre part, apparaît alors une tension entre les critères de qualité prescrits par la PSU et ceux qui, aux yeux des professionnel.les de la

petite enfance, permettent de s'approcher d'un accueil de qualité. Pour les professionnel.les et pour l'institution, la qualité du service et la qualité du travail se construisent en référence à des systèmes de valeurs et de représentations distincts, voire divergents, s'articulent autour de critères mutuellement étrangers qui, sans être nécessairement antinomiques, ne font pas l'effort de se rencontrer, de se négocier. Guidées par les impératifs de performance de la NGP, les politiques publiques conçoivent des réformes et prescriptions qui invitent les professionnel.les de l'action publique à abandonner leur culture de métier, à se détacher de leurs savoirs, et qui, parallèlement, questionnent leur place et leur légitimité. L'introduction de la PSU dans les EAJE par exemple, illustre clairement que « la qualité ne passe pratiquement plus par les professionnels, qu'elle n'est plus présumée et garantie par leurs qualifications professionnelles, qu'elle n'est plus intrinsèque à leur praxis » (Chauvière, 2010, p. 13). La qualité du travail dépend et repose ici sur un pouvoir institutionnel et un langage institutionnel qui s'élaborent en dehors des préoccupations des professionnel.les, « éludent la culture, les fondements des missions, l'essence des projets développés et la phénoménologie qui sous-tend le métier » (Brioul, 2010, p. 60). L'institution contrôle la qualité et l'activité par des processus d'évaluation externes qui n'associent pas les professionnel.les de la petite enfance et négligent une part essentielle de leurs savoirs expérientiels et compétences relationnelles. Diminué.es dans leur possibilité d'incarner et de défendre le cœur de leur métier, les professionnel.les perdent également le contrôle sur les finalités de leur travail et expriment alors une perte de sens (Hurtig, 2019), source de tensions permanentes et de souffrance au travail (Piot, 2015). Ainsi, et à l'aune de ces constats, il apparaît indispensable, voire urgent, que la conception institutionnelle de la qualité vienne se confronter aux représentations et aux valeurs qui animent la pratique des professionnel.les, indispensable et urgent de débattre des perceptions du « travail bien fait » (Clot, 2015), pour réintroduire du sens dans le métier, garant d'un travail de qualité.

Hélène Van Comperol est professeure à la Chaire Santé au Travail : Individu, Collectif et Organisation, Faculté des Lettres et Sciences humaines, université catholique de Lille.

Bibliographie

- Biegel, Audrey et Lhuillier, Vincent, « Tournant gestionnaire dans les structures associatives d'accueil de jeunes enfants : vers une remise en cause de la qualité des services », in *Revue internationale de l'économie sociale*, n° 339, 2016, pp. 56-69.
- Brioul, Michel, « Mission qualité : entre éthique et morale? », in Gallut, Xavier et Abdelhak, Qribi (dir.), *La démarche qualité dans le champ médico-social*, Toulouse, Érès, 2010, pp. 47-62.
- Chauvière, Michel, « Préface », in Gallut, Xavier et Abdelhak, Qribi (dir.), *La démarche qualité dans le champ médico-social*, Toulouse, Érès, 2010, pp. 7-13.
- Clot, Yves, *Le travail à cœur. Pour en finir avec les risques psychosociaux*, Paris, La Découverte, 2015.
- CNAF, « Prestation de service unique (PSU) : un meilleur financement pour un meilleur service », *Circulaire*, n° 2014-009, 2014.
- Hurtig, Marie-Hélène, « La PSU 2014, des effets paradoxaux et un risque de perte de sens? », in Moisset, Pierre (dir.), *Accueillir la petite enfance : le vécu des professionnels*, Toulouse, Érès, 2019, pp. 75-100.
- Moisset, Pierre, « L'évolution de l'accueil collectif de la petite enfance ou la fonte des glaces », in Moisset, Pierre (dir.), *Accueillir la petite enfance : le vécu des professionnels*, Toulouse, Érès, 2019, pp. 67-73
- Pas de bébés à la consigne, Collectif, « Modes d'accueil de la petite enfance : donner toute(s) leur(s) place(s) aux bébés », in *Spirale*, n° 82, *N'oubliez pas les bébés, Monsieur le Président*, 2017, pp. 38-43.
- Périvier, Hélène, « Accueil des enfants : enjeux et perspectives », in *Regards*, n° 48, 2015, pp. 119-129.
- Piot, Thierry, « Métiers du social et de l'insertion : des professionnalités en tension », in Bordergat, Jean-Yves et Buznic-Bourgeacq, Pablo (dir.), *Des professionnalités sous tension. Quelles (re)constructions dans les métiers de l'humain?*, Louvain-la-Neuve, De Boeck Supérieur, 2015, pp. 79-91.
- Raynaud, Émilie, « Le coût d'une heure de garde en accueil collectif. Une évaluation à partir de données locales », in *Recherches et Prévisions*, n° 86, *La nouvelle administration. L'information numérique au service du citoyen*, décembre 2006, pp. 82-89.
- Renaudat, Évelyne, « Les dernières réformes des modes de financement aux crèches. Un double souci d'équité sociale et d'uniformisation des services », in *Recherches et Prévisions*, n° 85, septembre 2006, pp. 76-83.
- Van Compermol, Hélène, *Triptyque du sens du métier : un essai de conceptualisation. Explorations et analyses d'incohérences de sens dans les métiers du care*, thèse de doctorat en Sciences Psychologiques et de l'Éducation non publiée, Université Libre de Bruxelles, 2019.