

# **Les acteurs associatifs et l'enjeu de l'accueil collectif du jeune enfant avant l'école : que nous apprend le cas français ? (ESSEAJE)**

**Vincent Lhuillier, Francesca Petrella et Yannig Robin**

**(Version provisoire)**

En France, l'accueil collectif du jeune enfant concerne essentiellement les enfants de 0 à 3 ans et est largement investi par les acteurs associatifs. Ce champ d'activité peut être interrogé à plusieurs niveaux.

La première interrogation porte sur sa construction socio-historique (section 1). Au delà du fait que les acteurs associatifs y ont joué un rôle central, l'exploration de deux cents années d'histoire depuis la naissance des premières crèches, rend compte d'au moins trois caractéristiques. La première est celle d'une logique qui n'a jamais cessé d'être utilitaire ou « logique de garde » au service de l'économie. La seconde est celle du caractère récent de la notion d'enfance. La troisième reliée aux deux premières concerne l'insuffisance d'une politique de l'enfance.

La deuxième interrogation porte sur ce que nous nommons le « tournant gestionnaire » auquel cet accueil collectif doit faire face depuis le début des années 2000 (section 2). En adaptation aux évolutions du cadre institutionnel et des outils de financement, on assiste à une transformation profonde des services d'accueil en particulier associatifs et de leur qualité. Plus précisément, la réforme du principal outil de financement du secteur remet en cause la nature même des services de la petite enfance développés par les associations et leur capacité à proposer des solutions innovantes et co-construites aux besoins des familles.

Dans ce contexte contraint, susceptible de conduire à une certaine forme de désencastrement entre enjeux économiques et enjeux démocratiques, notre troisième questionnement porte sur la capacité renouvelée qu'auraient ces structures à « réencaster » l'accueil collectif dans sa mission démocratique et politique au-delà de sa mission purement utilitaire. Certains établissements associatifs se distinguent en effet par leurs pratiques. Ces expériences, qui concernent la gestion quotidienne, la participation des parents ou le lien avec le territoire, rendent compte d'autant de réalités et potentialités d'une co-construction collective de services d'accueil, notamment dans la perspective de la définition d'une politique de l'enfance (section 3).

## **Section 1 : Finalités de l'accueil collectif du jeune enfant et place des associations dans le développement des services, une approche socio-historique**

L'accueil collectif du jeune enfant est né dans le courant du XIX<sup>ème</sup> siècle et, bien que minoritaire par rapport à l'accueil individuel, il n'a jamais cessé de croître au fur et à mesure de deux cents années d'histoire. Ces années peuvent être appréhendées d'un double point de vue : celui de l'engagement des collectivités publiques, en particulier la branche famille de la sécurité sociale et les communes, et celui de l'action associative, présente dès les premières initiatives d'accueil.

### ***1. Contexte général et mise en perspective historique : vers la construction d'une politique***

### ***publique d'accueil***

De quelques places au milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle à 340 870 en 2013 (Drees, 2016), l'ensemble des établissements d'accueil de jeunes enfants (EAJE) permet aujourd'hui à 16,3 enfants de moins de 3 ans sur 100 de bénéficier d'une place d'accueil. Ce qui signifie au contraire que 83,7% des enfants sont accueillis dans un cadre individuel, pour l'essentiel, soit par leur famille, dans l'immense majorité de cas par la mère (environ 50%), soit par une assistante maternelle (environ 30%) (ONPE, 2015). Après 3 ans, en revanche, on peut considérer que l'Etat assure un service public d'accueil collectif par l'intermédiaire des écoles maternelles et ce, bien que l'école ne soit obligatoire qu'à partir de 6 ans.

Avant trois ans, ce sont les Communes qui demeurent le principal prestataire des services collectifs, avec près de 70 % des places en EAJE. Viennent ensuite les associations avec un peu plus de 25 % et plus récemment, depuis la loi de finance 2005, des entreprises de crèches privées commerciales pour les 5 % restant (ONPE, 2015). On le voit donc, la responsabilité de l'accueil des enfants avant leur scolarisation est très nettement partagée entre trois solutions dominantes: accueil informel par la famille, accueil individuel par les assistantes maternelles, accueil collectif. Ce partage des responsabilités est le fruit d'une évolution historique complexe que nous aimerions retracer en nous plaçant du point de vue du développement des services collectifs.

En 1846, selon Ferdinand Buisson, la France ne compte qu'une vingtaine de crèches dont treize à Paris<sup>1</sup>. Les villes de Melun, Orléans, Rennes, Brest, Bordeaux, Tours, et Nantes sont en effet dotées de ces établissements cette même année. Au niveau international, la Belgique, la Hollande, l'Italie et même Constantinople suivent la même chronologie. Ces crèches, portées pour l'essentiel par des associations caritatives à vocation philanthropique, sont laissées aux soins de femmes du quartier qui accomplissent ainsi *ce que l'époque considérait comme « les soins répugnants de la petite enfance »* (Mozère, 1992, pp 45-46). Elles vont rapidement être critiquées pour leur incapacité à prendre en compte les progrès de l'hygiène, ce qui va conduire certains conseils municipaux à contrôler et municipaliser ces établissements. Quelle que soit la nature du porteur de projet, cette offre ne va cesser de s'accroître durant ces deux siècles, parfois à un rythme soutenu. Surtout, au-delà de la dimension hygiéniste, le développement des EAJE n'a jamais cessé d'être principalement motivé par la garde des enfants dans un objectif qui d'une manière ou d'une autre peut être rapporté à la disponibilité de la main d'oeuvre. L'engagement direct des collectivités publiques ou indirect par le soutien financier et l'encadrement des associations, s'est plus ou moins exprimé en fonction des nécessités du marché du travail et notamment en faveur de la main d'oeuvre féminine. D'une manière générale donc, l'approche historique permet immédiatement d'affirmer que le débat concerne plus les rapports hommes/femmes et l'opportunité du travail salarié des femmes, que l'enfant lui-même. Trois périodes d'inégales durées peuvent néanmoins être mises en évidence, la seconde apparaissant dès lors comme une parenthèse.

La première période qui court de la création des premières crèches au début des années 1970 est celle de la naissance du « sentiment de l'enfance » (Ariès, 1974). Durant cette période, le nombre de crèches reste marginal et l'enfant n'apparaît au début, et dans le meilleur des cas, que comme une « force de travail » à préserver avant d'être rendue opérationnelle. Cette première période est ainsi marquée par l'avènement d'une ère hygiéniste à la suite des travaux de Pasteur dans un contexte d'engagement de l'Etat en faveur de la réduction de la mortalité infantile. Elle est aussi fortement imprégnée par la naissance et la vulgarisation des travaux de Freud sur l'inconscient. L'enfant est progressivement considéré comme un être à part entière.

---

1

±Et quatre cent huit en 1902 (Buisson, *Op. Cit.*).

Pour autant, ce qui motive avant tout le développement des services, d'abord associatifs-caritatifs puis progressivement municipaux, c'est la protection de l'enfance source de la population active et le soutien parental à la mère pour qu'elle puisse travailler.

La deuxième période entre le début des années 1980 jusqu'au début des années 2000 est celle du développement, de la structuration et de la professionnalisation des établissements collectifs de jeunes enfants. Ces années sont aussi celles de la naissance d'une politique du jeune enfant avec le développement du rôle de l'Etat en particulier en tant qu'il va légiférer pour organiser le secteur et son développement. De ce point de vue, le rapport Bouyala-Rousille de 1982 peut être considéré comme le point de départ de ce nouveau statut de l'enfant dans les politiques publiques. La politique petite enfance dépasse alors largement la question de l'économie et de l'emploi des femmes pour devenir transversale ou multipartenariale. L'inspiration initiale consiste à systématiser la réflexion sur la place du jeune enfant dans chacune des politiques publiques.

Ce rapport est suivi d'un certain nombre de mesures de structuration et de professionnalisation de l'accueil collectif. Le nombre d'établissements augmente et le niveau de qualification professionnelle progresse. Le diplôme d'éducateur de jeunes enfants, nouvellement créé en 1973, illustre une nouvelle préoccupation éducative des établissements d'accueil et de leurs acteurs. Durant ces vingt années la branche famille de la sécurité sociale, à travers l'engagement des Caisses d'Allocations Familiales, vient soutenir financièrement la création et le fonctionnement des établissements. Devenant le principal financeur et s'imposant progressivement comme partenaire incontournable des structures d'accueil du fait de l'importance de son engagement financier, la CAF accompagne et oriente progressivement les communes et les associations dans le développement d'une variété de services en réponse aux besoins des familles et de leurs enfants.

La troisième période, contemporaine, peut globalement être caractérisée par une certaine relégation des préoccupations politiques dans un nouveau contexte de dette publique et de contrainte d'optimisation financière. Si dans les deux périodes précédentes, c'est la réflexion sur la place de l'enfant, le travail des femmes et plus généralement les finalités de l'accueil collectif, qui définit les grandes évolutions du secteur, dans la troisième ce sont des préoccupations économiques générales qui vont peser le plus lourdement. Les réflexions sur la qualité des services et la légitimité des innovations sociales sont ainsi reléguées au second plan, même si la question de la conciliation vie familiale/vie professionnelle et celle de l'augmentation du taux d'emploi des femmes s'avèrent encore plus dominantes<sup>2</sup>. Ces choix en faveur de l'optimisation de l'argent public se traduisent en France par l'adoption de la Loi Organique relative aux Lois de Finance (LOLF) votée en 2001 et qui entérine le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats<sup>3</sup>. Cette nouvelle loi de finances est associée à un fort engagement des gouvernements successifs en faveur de la réduction du déficit public dans

2

☐ On peut ici penser à la position de la commission européenne qui articule le développement des services d'accueil à sa réflexion plus générale sur les objectifs de politique économique et l'augmentation du taux d'emploi des femmes source de financement des systèmes de retraite, sans oublier la position de l'OCDE qui justifie les services comme un moyen de lutter précocement contre le chômage des futurs actifs que sont les enfants accueillis.

3

☐ La LOLF entend remédier aux déficiences de l'ordonnance de 1959 en faisant graviter la procédure budgétaire autour de deux principes : logique de performance de la gestion publique d'une part, et transparence de l'information budgétaire d'autre part.

le cadre de la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) à partir de 2007<sup>4</sup>, Ces obligations et incitations successives conduisent ainsi les collectivités territoriales à rechercher tout moyen susceptible de réduire les coûts de fonctionnement des services dont certains, non obligatoires comme les services petite enfance, peuvent être re-questionnés du point de vue de leur importance ou de leur existence (Robin, 2016). Ces évolutions, qui impactent les communes et les CAF, affectent l'accueil collectif, en particulier la qualité des services fournis et la capacité d'innovation sociale des acteurs associatifs, c'est en tout cas ce que nous verrons dans la section suivante en analysant notamment la réforme du principal outil de financement des EAJE.

## **2. La place des acteurs associatifs dans l'histoire du développement des services**

Durant ces deux cents années, l'action associative, ou plus généralement l'action privée non lucrative des acteurs de l'ESS, s'est exprimée sur la base de motivations dont la hiérarchie a pu varier au fur et à mesure des années. Les premières initiatives relèvent d'actions de philanthropes motivés par l'atténuation ou la réparation des effets considérés comme néfastes du travail des femmes hors domicile.

*« La plupart des crèches sont des œuvres de bienfaisance, soutenues par des souscriptions privées, et dirigées par des conseils d'administration ou des comités de dames organisés dans les conditions qu'indique le règlement ministériel. Presque toutes ces œuvres font appel aux subventions de l'État, du département ou de la ville. Quelques-unes, en très petit nombre, sont établies dans un bâtiment mis à leur disposition par la ville, ou ont été pourvues par une généreuse libéralité d'un local ou d'une dotation. Il existe quelques crèches municipales, soutenues et administrées directement par la commune. Le nombre de ces crèches est très limité. Les municipalités paraissent préférer, peut-être avec raison, laisser la bienfaisance privée diriger des établissements pour lesquels l'action administrative ne peut pas suppléer aux visites et à la surveillance maternelle des dames patronnesses ; elles aident l'œuvre à s'organiser, la dotent, quelques fois très généreusement, et la laissent marcher. Il y a aussi un petit nombre de crèches industrielles, c'est-à-dire créées par un grand manufacturier dans son usine pour ses ouvrières »*

(Buisson, 1911)

Il faut attendre les années 1970 pour que l'action associative vienne tout à la fois renforcer cette motivation utilitariste et la compléter au service de nouvelles préoccupations éducatives. Ces préoccupations ont tout d'abord été celles de parents fondateurs des crèches parentales. Ces orientations représentent en effet la principale innovation sociale portée à l'époque par une réflexion nouvelle sur les contenus éducatifs et la place des parents dans les services éducatifs<sup>5</sup>. Elles se traduisent par la participation directe des parents à la vie de l'établissement à la suite de leur engagement dans la création de crèches parentales. Ces

---

4

↳ Transformée en Modernisation de l'Action Publique (MAP) en 2012, la nouvelle politique est venue confirmer l'objectif de réduction des déficits publics en l'élargissant aux collectivités territoriales mais en y associant toutefois des objectifs de préservation ou de renforcement de la qualité des services.

5

premières créations, dont l'emblématique « crèche sauvage » de la Sorbonne en 1968, sont d'abord parisiennes (Mozère, 1992). Elles marquent un tournant du point de vue du rapport asymétrique en faveur des professionnel-le-s de l'accueil vis-à-vis des parents. Ces expériences participent aussi à la remise en question d'un modèle d'éducation autoritaire dominant. Ces crèches parentales se situent donc tout d'abord dans une forme de dénonciation de l'autoritarisme par l'expérimentation de pratiques d'accueil alternatif dans lesquels l'enfant est considéré comme étant le principal acteur de son développement. Elles se démarquent aussi du point de vue d'une approche essentialisante du rôle de la mère dans les théories psychanalytiques. L'importance de l'environnement et ce qu'il permet de dépassement de cette relation binaire et exclusive au profit d'interactions positives avec l'entourage, tels que développés par Henri Wallon (1879 – 1962), y prend toute sa place. Cet entourage englobe tout aussi bien les parents que la communauté enfantine ou bien encore la communauté accueillante. Ces évolutions en faveur d'une reconsidération des rapports parents / professionnel-le-s et parents / enfants est suivie de la rédaction de textes qui viennent les confirmer institutionnellement. Une note de service portant sur les modes d'accueil innovants en 1981 et une circulaire sur la participation des parents à la vie quotidienne de la crèche en 1983<sup>6</sup> confirment cette approche encore inédite de l'accueil du jeune enfant. On peut considérer que le décret d'août 2000 s'inscrit dans cette lignée et qu'il clôt ainsi une période riche du point de vue du développement quantitatif et qualitatif des services collectifs.

Ce fort engagement associatif ne cesse pas, pour autant, d'être relié aux problématiques de conciliation vie familiale / vie professionnelle, en particulier en s'articulant à une réflexion sur la place des femmes dans la société salariale. En l'absence d'un engagement fort de l'Etat, les parents et les éducateurs de jeunes enfants investissent un champ d'accueil collectif peu financé et faiblement encadré d'un point de vue juridique. Le nombre de places d'accueil, en forte augmentation à partir des années 1980, est principalement le fait des associations parentales<sup>7</sup>.

En fait d'économie sociale et solidaire (ESS), ce sont donc presque exclusivement des associations de quartier, le plus souvent à gestion parentale, qui interviennent dans ce secteur. Sans doute certaines sont-elles directement gérées par des professionnels qui créent leur emploi et qui cherchent ainsi à combler les vides dans la prise en charge des problèmes sociaux. Le modèle qui domine est toutefois celui des parents-bénévoles qui développent eux-mêmes les réponses à leurs besoins. La légitimation de la participation parentale correspond en effet aux attentes et revendications exprimées par les associations de parents. Plus largement, face à l'absence de réponse, il devient urgent pour les parents de s'organiser eux-mêmes, notamment pour répondre à leurs besoins de conciliation vie professionnelle / vie familiale. Par ailleurs, certaines associations de grosse taille et multisectorielle, voire des mutuelles, sont déjà présentes dans le secteur mais elles demeurent largement minoritaires.

---

⊖Le terme innovation sociale aujourd'hui devenu omniprésent dans les politiques d'accompagnement à l'ESS, trouve son origine à l'époque pour désigner notamment ces nouvelles pratiques sociales (Petrella et al (2012).

6

⊖Note de service DGSH 3241/S du 24 août 1981 du ministère de la santé, relative aux formules innovantes de modes de gardes et Circulaire n° 83-22 du 30 juin 1983 relative à la participation des parents à la vie quotidienne des crèches.

7

⊖Parfois difficilement appréciable à partir des données nationales, cette évolution statutaire peut être lue à l'échelle départementale à l'aide des informations des services de Protection Maternelle et Infantile (PMI). (Robin 2016).

Le tournant gestionnaire que nous allons caractériser dans la section suivante va changer la donne. La nouvelle tendance est désormais à l'augmentation de la taille des associations regroupées notamment derrière la bannière de grandes fédérations, au développement de l'offre par les mutuelles qui suit le même phénomène et à l'apparition de quelques sociétés coopératives, sans oublier bien entendu mais en dehors de l'ESS, la multiplication des structures gérées par des entreprises de crèches<sup>8</sup>.

La réduction concomitante du nombre de crèches parentales sur la période récente est notamment le résultat d'une fragilisation de la légitimité associative depuis le début des années 2000. Cette fragilisation peut être attribuée à plusieurs causes comme l'éviction de ces associations de petite taille de la gouvernance locale ou encore l'émergence d'un champ concurrentiel qui remet en cause ce modèle des crèches de quartier.

Du point de vue de la gouvernance locale, la lecture de l'activité par le budget et par les coûts reliée à une situation de négociation bilatérale ne réunissant fréquemment que les seuls co-contractants du contrat enfance que sont la CAF et la collectivité (Eme et Fraisse, 2005) rendent difficiles la prise en compte d'autres formes de justifications. Alors même que les associations de quartier ont été à l'origine de la création de la majorité des places d'accueil collectif et à l'initiative d'un grand nombre d'innovations (services multi-accueil véritables permettant le développement de crèches et de halte garderie, lieux d'accueil enfants-parents, crèches parentales etc.), elles sont en effet fréquemment écartées des discussions à l'échelle des territoires.

Quant à l'émergence d'un champ concurrentiel, la préférence pour les organisations de grande taille, qui ont une masse critique suffisante pour faire des économies d'échelle, pour atteindre le seuil de rentabilité et répondre aux appels d'offres, ainsi que les préoccupations de sécurisation juridique et financière participent à une certaine délégitimation des associations de quartier, de petite taille et/ou parentales. Ces évolutions entraînent fréquemment un éloignement du périmètre décisionnaire gestionnaire de celui de la collectivité contractante. On est alors parfois confronté à une forme d'isomorphisme contractuel entre ces nouvelles organisations qu'elles soient lucratives ou associatives et les collectivités. Surtout on assiste à un développement sans précédent du secteur privé commercial qui exporte ainsi ses propres valeurs et ses modes de gestion dans un secteur jusqu'alors épargné. Si la place de ces acteurs demeure modeste, la proportion des créations de places par ce secteur a atteint 22% en 2013 dépassant ainsi le secteur non lucratif qui n'a créé que 19% des places durant cette même année (ONPE, 2015).

## **Section 2 : Le « tournant gestionnaire » des politiques d'accueil du jeune enfant et ses conséquences sur les services associatifs**

Avec le passage au 1<sup>er</sup> janvier 2005 à la Prestation de Service Unique, dite « PSU », les EAJE, vivent cette fois une modification fondamentale de leur mode de financement. L'impact sur l'organisation et la nature des services est tel qu'on peut parler de « tournant gestionnaire » pour caractériser ce moment clef, *a fortiori* si on met cette évolution en perspective avec celles que nous avons analysées dans la section précédente.

---

8

☐ Pour ce qui est de l'offre privée commerciale, elle n'est pas en reste avec cette tendance à la concentration puisque si on regarde les Délégations de service public, 5 d'entre-elles se partagent la quasi-totalité du marché (Petrella et al., 2016).

### ***1. Le tournant gestionnaire et la réforme PSU***

En effet, si c'est essentiellement la réforme PSU qui va produire des effets directs sur la qualité des services, notamment dans les EAJE gérés par les associations, d'autres évolutions dans les outils de financement sont caractéristiques de ce tournant gestionnaire. On peut notamment penser aux Contrats Enfance et Jeunesse qui visent pour la CAF à co-financer les coûts induits pour les communes, mais également pour les entreprises, de toute création de place supplémentaire. La généralisation de ces contrats si elle a permis un développement important des places va également renforcer la pression productive en intégrant la condition d'un taux d'occupation minimal de 70 % dans les structures concernées<sup>9</sup>. De même, l'ouverture du secteur à la concurrence est rendu possible au même moment par la solvabilisation induite du marché que permet le crédit impôt famille pour les entreprises à partir de la loi de finance 2005. Cette mesure prévoit de déduire de l'impôt sur les bénéfices des entreprises le coût de réservation de berceaux auprès des entreprises de crèches. L'arrivée des entreprises de crèches, a sans aucun doute contribué à diffuser les normes gestionnaires. En particulier, l'ouverture des marchés publics et la multiplication des délégations de service public (DSP) qui met en concurrence ces entreprises et les associations pour obtenir les financements, a eu conjointement pour effet que les choix des Communes se concentrent désormais sur les coûts de financement et sur une évaluation centrée sur l'efficacité, plutôt, par exemple, que sur l'inscription territoriale des acteurs et leurs projets spécifiques.

Reste qu'au final c'est bien la réforme PSU qui illustre le mieux ce tournant gestionnaire et surtout qui a produit les effets les plus directs sur la qualité et la nature même des services fournis par les associations.

En effet, la CAF participe au fonctionnement des structures d'accueil de la petite enfance en versant principalement des prestations de service aux gestionnaires quel que soit leur statut, pour les enfants âgés de moins de 6 ans. Dans ce cadre, l'instauration de la PSU en 2002, dont l'application a été effective à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005, cible une augmentation des « taux d'occupation » des EAJE par un assouplissement des modalités d'accueil en rationalisant les places disponibles. La PSU vient ainsi remplacer les anciennes subventions dont le paiement se faisait globalement par demi-journée ou journée par une prestation dont le montant est calculé selon le nombre d'heures réservées. Ainsi, les créneaux horaires les moins demandés, ceux avant 9 ou 10 h et après 16 ou 17h, ne sont plus subventionnés qu'en proportion des réservations faites par les parents. L'établissement est censé trouver une autre famille sur les créneaux laissés libres dans les contrats horaires établis avec les parents, pour optimiser son « taux d'occupation » et allouer une place d'accueil à plusieurs enfants.

Plus précisément, la PSU proprement dite est un mécanisme de financement complexe et à plusieurs niveaux qui vient compléter la participation parentale des familles<sup>10</sup>. Surtout, le financement CNAF (PSU + participation parentale) est limité à 66 % maximum du prix de

9

☐ Le « taux d'occupation » est le rapport entre le nombre d'heures facturées par un EAJE et le nombre d'heures total théorique correspondant à son agrément (c'est-à-dire nombre d'enfants autorisés par nombre total d'heures d'ouverture). Par extension, on parlera de « taux d'occupation réelle » pour souligner la tendance à distinguer aujourd'hui les heures facturées ou réservées, des heures réalisées ou réellement fréquentées.

10

☐ La participation des parents est établie d'après un barème national fixé par la CNAF sur le principe d'un « taux d'effort » dégressif en fonction du nombre d'enfants à

revient horaire du service d'accueil, dans la limite d'un prix plafond fixé chaque année, ce qui implique que la structure doit pouvoir mobiliser un tiers de co-financement au-delà des participations des familles pour son budget de fonctionnement.

Enfin, et depuis la circulaire CNAF de mars 2014, les CAF font désormais référence à l'heure effectivement réalisée et non plus simplement à l'heure facturée, laissant entendre qu'elles ne verseront plus à l'avenir de financement que pour des heures « réellement consommées »<sup>11</sup>. Autrement dit, à chaque euro versé par la CAF, devrait pouvoir correspondre une heure d'accueil effective d'un enfant, quel qu'il soit, et non plus simplement une heure réservée quand bien même elle aurait été facturée.

La PSU étant calculée au plus près de l'heure consommée, ce système a entraîné une réelle perte financière pour les EAJE. Surtout, la gestion du remplissage et l'optimisation des taux d'occupation deviennent de plus en plus contraignantes. Au demeurant, la pression financière est telle que les EAJE n'ont guère le choix que de tenter d'accroître les taux d'occupation pour assurer leur équilibre budgétaire. Cette intensification des rythmes de travail pèse sur la nature et la qualité des services. De même, le maintien de taux élevés représente désormais une tâche à part entière pour les directrices, notamment pour trouver des parents aux heures creuses, le matin et en fin d'après-midi. Les évolutions en cours dans l'application de la PSU vont complexifier encore un peu plus la tâche, tout en pesant à nouveau sur la qualité des relations avec les familles. Les structures craignent qu'à terme le financement se fasse uniquement par rapport aux heures de présence des enfants et commencent progressivement à intégrer cette nouvelle contrainte en demandant aux parents de mettre effectivement leurs enfants aux heures réservées.

Surtout, il devient presque impossible d'établir un budget prévisionnel. Les recettes sont en effet fonction chaque année des contrats d'heures que réservent les familles lors de l'inscription de leur enfant, voire désormais des heures où elles confient effectivement leurs enfants. Ces contrats, et a fortiori les heures réalisées, fluctuent d'une année sur l'autre avec l'arrivée de nouvelles familles mais également au cours de l'année, alors que les coûts, notamment de personnel, sont peu variables, sinon fixes au cours d'un même exercice budgétaire. Plus généralement, la réservation à l'heure entraîne une complexification de la planification des temps d'accueil des enfants et des temps de travail des professionnels, à laquelle les responsables de structure doivent consacrer de plus en plus de temps. Suite au passage à la PSU, les structures ont d'ailleurs été pour la plupart informatisées, avec la mise en place d'une pointeuse et d'un logiciel permettant de relever au plus juste les heures réalisées. Ce système permet aux CAF de faire un contrôle accru des subventions versées. Les structures sont ainsi sommées d'optimiser leur « taux d'occupation », voire leur « taux de facturation » et elles peuvent suivre en temps réel le niveau de ces taux et leur évolution, par rapport à des objectifs dont elles ne peuvent savoir à l'avance s'ils permettront d'atteindre l'équilibre budgétaire tant qu'elles ne connaîtront pas leur prix de revient qui dépend de ces mêmes taux.

---

charge et qui s'applique à l'ensemble des ressources de la famille.

11

☐ Cette référence à « l'heure réalisée, effective ou de présence réelle », pour reprendre la terminologie de la CNAF se traduit dans la circulaire de mars 2014, par un calcul différencié et incitatif de la PSU à quatre niveaux selon les prix de revient retenus (de 6,89 à 7,98 € de l'heure en 2016), notamment en fonction du « taux de facturation », rapport entre heures facturées et heures réalisées : plus le taux se rapproche de 100, plus le montant de la PSU de référence est élevé.



Quoiqu'il en soit, la réforme de la PSU a transformé la manière d'organiser les EAJE, en imposant une gestion rationalisée des places pour faire face aux contraintes financières. Ainsi, les objectifs quantitatifs d'augmentation de la « productivité » et d'équilibre financier, l'emportent-ils progressivement sur toute autre considération. Il convient désormais, pour équilibrer son budget, d'augmenter coûte que coûte son « taux d'occupation réelle » c'est-à-dire le nombre d'heures d'accueil réellement « produites » par rapport à la capacité d'accueil théorique de l'agrément. Au final, est ainsi remise en cause la nature des services petite enfance comme « service de disponibilité » pour les parents (Le Floch, 2011). En avançant l'idée d'une réponse au plus près des « besoins réels » des parents qui ne doivent plus payer que ce qu'ils réservent, voire que ce qu'ils utilisent, la PSU a réussi le tour de force d'enrôler les parents en les transformant d'usagers-bénéficiaires en consommateurs d'heures de service.

## ***2. Impacts des évolutions récentes sur les services associatifs***

Les moyens alloués par les CAF aux EAJE et les conditions de leurs versements entraînent donc des contraintes de gestion de plus en plus importantes qui pèsent sur la qualité d'accueil en particulier dans les services organisés par les associations (Biegel et Lhuillier, 2016). Au-delà de la dimension financière et de l'impact sur la gestion quotidienne des structures, elles bousculent en effet considérablement la nature des services et leur fonctionnement ainsi que les relations avec les parents, les professionnels, et les enfants.

### *Vers un glissement de la nature des services et de leur fonctionnement*

Les structures, et *a fortiori* les associations, devant répondre aux besoins quantitatifs des familles tout en optimisant leur « taux d'occupation », ont massivement choisi de modifier la nature des services fournis en passant à une gestion en multi-accueil. En effet, le fonctionnement du multi-accueil est plus flexible, puisqu'il correspond à une combinaison d'accueil régulier et d'accueil occasionnel, sous entendu de temps d'accueil long à la journée, avec repas et sieste et d'accueil plus courts, parfois sans repas à la demi journée, voire sur des temps plus courts. La structuration autour de projet d'accueil différencié, qui caractérisait la période précédente et qui séparait les établissements selon que l'enfant fréquentait une crèche ou une halte-garderie, tend ainsi à s'estomper, du moins dans les structures de petite taille où il est impossible de maintenir deux services séparés<sup>12</sup>.

Conjointement pourtant, et pour assurer l'équilibre financier, les structures privilégient les demandes régulières, celles qui correspondent aux créneaux horaires les plus longs. Au lieu d'être le système souple tant vanté, la PSU a engendré de la rigidité dans la gestion. En définitive, les structures restent libres de sélectionner les familles, le critère principal étant encore plus qu'auparavant la régularité et l'amplitude des horaires souhaités et plus largement la compatibilité des demandes avec les plannings de remplissage. Avec la référence récente à l'heure réalisée, que les parents paient au-delà de leur consommation importe moins que le fait de savoir si chaque euro investi permet de fournir une heure d'accueil réel. Progressivement, les EAJE n'ont donc d'autre choix que de faire pression sur les parents pour qu'ils respectent les heures réservées et font désormais la chasse à « l'absentéisme ». Au final on voit se dessiner, du moins en principe, un système à deux vitesses qui tend à privilégier les parents

---

12

☐ On peut du reste rapprocher cette disparition de l'adoption par la CNAF d'une nouvelle terminologie purement administrative selon laquelle notamment les accueils régulier et occasionnel renverraient désormais à la signature ou non d'un contrat avec la famille.

qui ont des besoins stables et bien connus, en particulier par rapport à leurs rythmes professionnels, et les autres.

Par ailleurs, pour limiter les pertes financières, les structures accueillent stratégiquement certains jours des enfants en plus de leur agrément, le décret de 2010 autorisant un dépassement de 10 % pour les structures de petite taille<sup>13</sup>. Elles acceptent ainsi des enfants de manière occasionnelle en surcapacité pour optimiser leur taux d'occupation, et ce, même si les enfants sont accueillis avec les mêmes moyens humains ou en tout cas matériels ; les locaux demeurant les mêmes. Dans certains cas, les enfants dorment dans les couloirs ou des lits de camps, rappelant ainsi les pratiques de surbooking dans les transports. Reste que les dépassements d'agrément sont désormais généralisés sur l'ensemble des établissements (Ben Soussan et al, 2010).

Intronisé par le décret d'août 2000 qui reconnaissait ainsi l'innovation sociale et la diversité des besoins, pour ensuite être instrumentalisé par la CNAF avec la réforme de la PSU, le service multi-accueil permet ainsi de répondre aux objectifs quantitatifs et financiers des politiques publiques, dont la priorité est de créer davantage de places ou tout au moins d'utiliser plus intensivement les places existantes en limitant les dépenses de la collectivité. Il permet d'augmenter statistiquement le nombre d'enfants couverts par des places d'accueil, sans qu'il y ait réellement de création de places supplémentaires. Il s'agit de places existantes « relabélisées », c'est-à-dire qu'une place d'accueil est allouée à plusieurs enfants, sans qu'il y ait augmentation d'agrément ou création de nouvelles structures<sup>14</sup>. Ce faisant, c'est bien la nature du service comme service de disponibilité qui s'en trouve profondément redéfinie pour tendre désormais vers un service dont l'efficacité est mesurée par le seul taux d'occupation modifiant ainsi le fonctionnement concret des structures.

#### *Participation et fragilisation du statut de parent bénévole*

De par leur forme de gouvernance, *a fortiori* lorsqu'elles sont parentales, la pérennité des initiatives associatives est de plus en plus souvent mise en péril par le turn-over des bénévoles au sein des conseils d'administration. Cette situation crée une discontinuité dans le suivi de la gestion administrative et financière qui est renforcée dans la majorité des situations par la difficulté d'assumer des responsabilités financières et une fonction employeur, devenues de plus en plus complexe avec l'application des réformes récentes. Suite à l'intensification du contrôle contenue dans la réforme PSU, les tâches administratives et de gestion sont devenues sources de tension entre l'équipe et les familles, chacun cherchant à déléguer la responsabilité à l'autre. La surcharge de travail ainsi créée doit en effet pouvoir se partager entre des professionnels qui ne veulent pas sacrifier du temps de présence avec les enfants contre des tâches administratives et des parents-bénévoles dont l'implication est d'autant plus problématique que les dossiers deviennent de plus en plus techniques (Cadart, 2006).

---

13

☐ Trois décrets réglementent le secteur de la petite enfance. Le décret fondateur du 1<sup>er</sup> août 2000 a ainsi été actualisé le 20 février 2007, puis le 7 juin 2010. Le tournant gestionnaire transparait également dans ces évolutions réglementaires. Le décret de 2007 officialise en effet les micro-crèches dérogeant aux règles d'encadrement applicables aux EAJE, tandis que le décret du 7 juin 2010 réduit le niveau d'exigence en matière d'accueil d'enfants en surnombre et de ratio de professionnel-le-s petite enfance.

14

☐ Sur 100 000 places nouvelles mise à disposition des familles, près de 40 % sont des anciennes places relabélisées, c'est-à-dire désormais allouées à plusieurs enfants.

Par ailleurs, dans les crèches dites parentales, les parents effectuent également des temps d'accueil auprès des enfants avec les professionnel-le-s. Les participations parentales s'avèrent difficilement compatibles avec le système de la PSU, qui implique une surfacturation si l'enfant dépasse le temps d'accueil réservé sur la journée. Auparavant, la famille payait quel que soit le temps de présence horaire de l'enfant, ce qui lui permettait d'assurer ses permanences avec son enfant, sans diminuer le nombre d'heures dont elle disposait pour le faire garder. Si on ajoute que dans le cadre de la PSU le statut associatif non-parental est mieux financé que le parental, on comprend pourquoi de nombreuses associations ont fait le choix de solliciter un changement de statut pour passer du mode parental au mode associatif simple, menaçant ainsi une des principales innovations des associations dans le secteur<sup>15</sup>.

#### *Des parents érigés en consommateurs de services*

Plus largement, la relation avec les familles, qui suppose une confiance mutuelle et un travail en coéducation, a été mise à mal, suite à la contractualisation du temps de présence de l'enfant et à la mise en place de la facturation « à l'heure consommée ». Alors que le contrat discuté avec les parents doit également permettre de repérer ce qui est souhaitable pour l'enfant, il s'assimile davantage à un « marchandage d'heures ». D'un côté, les familles recherchent un temps d'accueil à moindre coût qui corresponde le plus possible à leurs contraintes professionnelles et de l'autre, la structure a des exigences en termes de « rentabilité financière » de ses effectifs par rapport au nombre d'heures à remplir et au financement PSU<sup>16</sup>. La facturation des heures supplémentaires, en sus du contrat d'heures réservées, débouche aussi souvent sur des contestations et des tensions dans la relation parent-professionnel. De plus, ce système est source de stress pour les parents, puisqu'il est moins souple que le précédent au forfait. Les heures sont déterminées à l'avance, alors que ces derniers peuvent avoir un surcroît de travail, des rendez-vous imprévus, ou à l'inverse être disponibles plus tôt. La référence aux heures de présence réelle va encore plus détériorer cette relation puisque désormais il conviendra en outre que les professionnels contrôlent l'utilisation effective des heures réservées.

Bien que la relation entre parents et professionnel-le-s soit reconnue comme un élément essentiel de la qualité (Bonnabesse et Blanc, 2013), l'ensemble des structures rencontrées a été affecté par ce nouveau rapport contractuel et comptable. Ce système de financement peut ainsi être analysé comme une avancée importante de la gouvernance marchande du secteur, introduisant un rapport de consommation et de négociation, contraire au modèle de gouvernance citoyenne propre au monde associatif dans lequel parents et professionnels portent ensemble un projet éducatif communautaire, gage d'une qualité spécifique d'accueil (Fraisie et al, 2008). Pourtant, les structures parentales mobilisent les familles en tant qu'acteurs locaux dans la création de la réponse à leur propre besoin en faisant émerger des services de proximité et en co-construisant collectivement une réponse aux demandes

15

☐ Jusqu'en 2015, la différenciation entre le mode parental et associatif était faite par la CAF, en reconnaissant uniquement la participation des parents à l'accueil et non à la gestion, au travers d'un « taux d'effort » inférieur ouvrant un droit à un montant de PSU diminué pour l'association.

16

☐ « Rentabilité » ici au sens des effectifs qui lui permettent de maximiser non pas les recettes parentales mais le financement PSU, sachant qu'un enfant qui fréquente l'ensemble des heures d'ouverture permet d'obtenir la recette maximum et qu'à défaut il convient de compléter avec un autre enfant sans certitude d'y parvenir.

sociales. On peut dès lors questionner l'impact sur la qualité des services d'une politique qui conduit à faire disparaître les structures parentales, alors même que leur utilité sociale avait été progressivement reconnue<sup>17</sup>.

#### *Incidences sur les équipes de professionnelles*

Les nouvelles modalités de fonctionnement et d'organisation se traduisent par des besoins en personnel plus importants, en particulier pour compenser la baisse progressive des participations parentales, mais aussi pour faire face aux exigences supplémentaires, en lien avec l'injonction à répondre à des besoins de plus en plus individualisés ou encore avec les nouvelles tâches comme la gestion des plannings de réservation.

Si on ne peut faire l'impasse sur un taux d'encadrement correct<sup>18</sup>, pour pouvoir répondre au mieux aux besoins des jeunes enfants, la réalité de terrain nécessite, en outre, une souplesse dans le planning des effectifs salariés car les rythmes des enfants sont différents et qu'il convient de répondre aux besoins individualisés des familles : il y a des siestes échelonnées sur l'ensemble de la journée, des heures de repas distinctes, sans compter que désormais les enfants arrivent à tout moment de la journée. Il faut donc pouvoir planifier la présence des équipes en fonction de facteurs multiples et fluctuants. Par ailleurs, pendant les absences du personnel pour maladie, congés, formation, les salariés ne sont le plus souvent pas remplacés faute de moyens financiers, le reste de l'équipe compensant par des heures supplémentaires, sachant que les heures sont récupérées et non payées pour les mêmes raisons. Cette organisation occasionne des absences fréquentes sur l'ensemble de l'année, qui renforcent la difficulté à établir des plannings horaires équilibrés.

Au-delà, le recours aux contrats aidés et donc à des personnes peu qualifiées<sup>19</sup> et éloignées du marché du travail, est souvent, en lui-même, en contradiction avec l'affirmation de la qualité des services, quand bien même il représente pour les associations une ressource importante pour compléter le financement de la CAF. Le faible niveau de qualification, voire l'absence de qualification des personnes positionnées sur ces dispositifs de retour à l'emploi, coïncide le plus souvent avec une longue période de chômage et des fragilités économiques et sociales (faible mobilité, difficultés de garde d'enfants, a fortiori en situation monoparentale, défaut de formation initiale, etc.). Le plus souvent, seules les personnes adressées par Pôle emploi peuvent postuler sur ces contrats, sans qu'elles choisissent la fonction attribuée au poste, sans oublier leur manque d'expérience dans le secteur de la petite enfance. Ces éléments bien connus génèrent une charge d'accompagnement importante pour l'équipe sans oublier l'obligation de formation qualifiante. Enfin, l'emploi des personnes en contrats aidés implique un turn-over considérable au sein de l'équipe éducative, sachant que la durée de ces contrats

---

17

☐ Au niveau national, depuis 2005 on constate une régression constante de l'offre en accueil parental, la part des crèches parentales étant passée sous la barre des 1 % de l'offre en 2006 d'après les données de la CNAF.

18

☐ Le décret réglementaire fixe la présence obligatoire et minimale d'un adulte pour cinq enfants qui ne marchent pas et d'un adulte pour huit enfants qui marchent.

19

☐ Plus largement on observe une tendance à la diminution des qualifications. Ainsi et pour baisser le coût de la prise en charge, le décret du 7 juin 2010 a accentué la déréglementation du secteur en diminuant de 50% à 40% la part minimum dans les effectifs des personnels les plus qualifiés.

ne cesse d'évoluer avec les politiques publiques de l'emploi.

La discontinuité et l'éclatement des temps de présence des professionnels qui s'ensuit entre en tension avec le besoin essentiel d'une cohérence dans l'accompagnement et la relation éducative, ainsi que d'une constance dans les interactions avec les adultes, gage de la sécurité affective du jeune enfant. Ce flux permanent complexifie le travail d'équipe dans la mesure où il est nécessaire de prendre du temps afin de permettre aux nouveaux arrivants de s'intégrer et d'être opérationnels, au quotidien et à moyen terme, sans oublier le temps passé au recrutement des nouveaux arrivants. Enfin les familles ont besoin de tisser des liens de confiance avec les membres de l'équipe, dans le but de travailler en coéducation avec ces derniers, ce qui s'avère problématique lorsque les personnes changent sans cesse.

Par ailleurs, l'intensification des rythmes de travail rend difficile la mise en place de temps d'élaboration et de concertation entre les membres de l'équipe. Les réunions ne peuvent donc plus avoir lieu sur le temps d'accueil des enfants, pendant les siestes notamment, ce qui se répercute sur le nombre d'heures à récupérer pour les salariés. Le fonctionnement en multi-accueil demande pourtant une plus grande concertation, les enfants n'étant pas les mêmes le matin, l'après-midi, et parfois d'un jour sur l'autre. Il faut aussi pouvoir faire face aux parents, qui sont plus nombreux, et avec des attentes différentes selon les modes d'accueil de leur enfant. La gestion et les tâches administratives étant plus lourdes (contrats d'accueil des enfants, planification des temps d'accueil, des temps de travail, déclarations des états de présence, dossiers de demande de subventions...), les responsables de structure disposent de moins de temps auprès des enfants ainsi que pour accompagner l'équipe éducative. Le temps consacré à la gestion empiète sur le temps d'animation de l'équipe. Paradoxalement, alors qu'il faut plus de temps pour s'organiser, l'équipe dispose de moins de temps pour se concerter et réfléchir sur ses pratiques.

#### *Incidences sur l'accueil des jeunes enfants*

Suite au passage à la PSU, une partie importante des associations a dû baisser son taux d'encadrement. La diminution du nombre de salariés auprès des enfants se traduit par une réduction des activités d'éveil et des sorties pédagogiques qui participent pourtant à construire un développement harmonieux chez l'enfant (Florin, 2007). Les activités d'éveil et leur mise en œuvre peuvent également être perturbées par l'arrivée ou le départ d'un enfant à tout moment de la journée. Ainsi, les professionnel-le-s peuvent-ils / elles être interrompu-e-s dans l'action qu'ils /elles mènent auprès des enfants pour accueillir une famille. Ces temps de latence ne contribuent pas à l'écoute et à l'attention que l'équipe doit pouvoir porter aux jeunes enfants et peuvent constituer une entrave à leur sécurité affective. De même, l'ensemble de ces évolutions permettent moins le décloisonnement du groupe d'enfants. Les interactions proches avec l'adulte, qui ont pour but non seulement d'alléger le poids de la collectivité mais aussi de favoriser la sécurité affective de l'enfant, se font plus rares. Les temps où le groupe entier est pris en charge par un-e ou deux professionnel-le-s sont en outre plus propices à des tensions et à de l'agressivité au sein du groupe. Enfin, il est essentiel pour un accueil de qualité que les enfants puissent jouir de repères, d'une continuité et d'une relation stable avec les adultes qui les accueillent au quotidien (Belan et Rayna, 2007).

Par ailleurs, les objectifs de « productivité », font que les multi-accueils, accueillent une partie des enfants pour quelques heures, avec ou sans le repas. Là encore ce dispositif entraîne des dysfonctionnements dans la prise en charge, sachant qu'il est parfois compliqué de respecter le rythme de l'enfant, en fonction des heures réservées dans le contrat d'accueil établi avec ses parents. Par exemple, les rythmes de sommeil et rituels d'endormissement peuvent

difficilement être pris en compte si la majorité des autres enfants font déjà la sieste (Arnoux et Nivel-Craplet, 2008). Cette contractualisation minutieuse incite en effet certains parents, en particulier ceux dont les ressources sont faibles, à organiser des plannings moins cohérents pour les enfants en jonglant avec les modes successifs de garde, familiaux et extra-familiaux, afin de diminuer la plage horaire payante. Les contrats d'accueil des enfants sont dorénavant calés au plus près des contraintes professionnelles des parents. Lorsque les parents payaient un forfait, les habitudes de l'enfant étaient souvent privilégiées car il n'y avait pas d'incidences financières. De la même manière, comme les enfants doivent rester tout le temps de leur réservation pour que le multi-accueil reçoive l'intégralité de la PSU, il y a moins de souplesse, les parents étant incités à ne pas venir chercher leurs enfants de manière anticipée, ni à les amener « en retard ».

### **Section 3 : Persistance de stratégies de différenciation ou d'innovation sociale chez les acteurs associatifs**

Ce point de vue globalisant à partir de l'analyse détaillée de l'impact de la « gestionnarisation » de l'accueil ne permet pourtant pas de rendre compte de nombreuses expériences alternatives localisées. Ces expériences territorialisées participent, par leurs stratégies de différenciation ou d'innovation sociale, à la réaffirmation d'une priorité donnée à l'enfant, à ses parents et au projet social et sociétal.

Si le tournant gestionnaire apparaît comme une lame de fond, se traduisant par différentes formes de rationalisation et de standardisation, une partie des acteurs en particulier parmi les associatifs parvient en effet à prolonger voire à développer des logiques de différenciation qui témoignent de la persistance ou de la réaffirmation de leur capacité d'innovation sociale. Par innovation sociale, nous entendons la capacité des acteurs à prendre des initiatives qui répondent à des besoins sociaux insatisfaits dans une perspective de transformation sociale (Bouchard, 2006 ; Klein et Harrisson, 2007). Autrement dit, sont considérées comme produisant des innovations sociales, les initiatives centrées sur l'implication de parties prenantes multiples (bénéficiaires, salariés, acteurs du territoire), qui encouragent l'émancipation et la démocratie sur les territoires et qui sont adaptées aux territoires qui les ont vu naître. Dans cette perspective, nous avons identifié différentes pratiques au sein des organisations associatives étudiées que nous regroupons ici en quatre catégories : l'implication des salariés dans la co-construction du service, la participation des parents, l'adaptation au territoire et la poursuite d'une finalité sociale ou sociétale plus large.

#### ***1. L'implication des salariés : la co-construction du service***

Si la tendance majoritaire est plutôt celle d'un renforcement de la hiérarchie et du contrôle au sein des crèches et d'une centralisation du pouvoir au siège social dans les structures qui gèrent plusieurs établissements, une partie des associations ou plus largement des acteurs de l'ESS, notamment quelques rares SCIC, semblent évoluer « à contre-courant » en développant ou en maintenant un mode de management plus participatif. En effet, nous avons pu observer des structures d'accueil au sein desquelles les salariés participent encore à l'élaboration du projet d'établissement et du projet pédagogique ou même, pour certaines, à la formalisation des référentiels métiers et à l'auto-évaluation des pratiques. L'innovation sociale porte ici sur une configuration originale des rapports entre direction et salariés, sur une organisation du travail et du pilotage qui permette de poser les questions autrement que lorsqu'il s'agit de management pur et simple tout en créant des solutions innovantes. Il y a là un enjeu d'apprentissage collectif, de démocratie interne et de développement de compétences collectives (Penven, 2016).

En ce qui concerne le contenu pédagogique et le projet d'établissement, certaines structures associatives utilisent un dispositif public, le dispositif local d'accompagnement, pour appuyer leur démarche de projet d'établissement multi- partenarial. De même, une des municipalités rencontrées s'est servie du support de son projet éducatif global pour organiser sa déclinaison à l'échelle de chacune des crèches par l'ensemble des personnels et une implication des parents volontaires. Elle a, en outre, fait intervenir les étudiants d'une école de graphisme, avec pour objectif que les salariés décrivent leur projet afin que les étudiants puissent l'illustrer. Au sein des projets pédagogiques ou d'établissement, nous avons également rencontré une grande variété de pratiques qui permettent ainsi de « *rompre la routine au travail qui est le cancer de la crèche* » (Chanut-Guieu et al., 2013) : projet intégrant des pratiques artistiques et culturelles, voire l'accueil en résidence de troupes théâtrales, organisation de mobilité inter-structures, autonomie dans les choix d'aménagement pour correspondre à l'identité spécifique d'un quartier..

## **2. La place des parents : citoyenneté et émancipation**

Sans être nouvelle et bien qu'elle soit fortement menacée, une seconde catégorie apparaît comme cruciale parmi les stratégies d'innovation sociale. Elle concerne l'attention accordée à la participation des parents. La place des parents varie fortement d'une crèche à l'autre. Si dans certaines crèches, en particulier les crèches privées à but lucratif, le parent est considéré comme un consommateur-client, voire comme un prospect lorsqu'il travaille dans une entreprise démarchée par l'entreprise de crèches pour y vendre la réservation de berceaux, d'autres démarches sont à relever qui ne réduisent pas les parents à leur statut d'utilisateur d'un service de garde.

Le parent est en effet considéré dans sa dimension de co-éducateur dans certaines structures, en particulier dans les structures associatives parentales ou anciennement parentales. Mais au-delà du rôle de co-éducateur, les structures d'accueil contribuent dans certains cas à (re)donner aux parents une place de citoyens « actifs », en les faisant participer à des projets qui contribuent au développement de leur quartier, de leur territoire, en créant du lien social ou encore à travers des actions de soutien à la parentalité voire d'émancipation pour les parents et notamment les mères dans certaines zones dites en difficultés. Cette dimension de co-éducateur et de citoyen est particulièrement développée par exemple dans une structure parentale rurale rencontrée, en gestion parentale jusqu'en 2006. Bien qu'ayant désormais renoncé à la participation obligatoire des parents à l'encadrement, l'implication parentale demeure la base du projet de la crèche. L'adhésion au réseau des crèches parentales est pour la directrice la garantie de cette politique. La labellisation Acepp « label parental » (en cours de finalisation au moment de notre enquête) atteste de cette volonté. Le maintien d'une implication parentale repose sur la vision portée par l'équipe : « *la crèche est un lieu de vie pour les parents et les enfants. Professionnels, notre travail est de vivre avec les enfants, mais les parents sont co-éducateurs : chacun partage avec l'enfant sa compétence pour la vie.* ». Pour la directrice, « *nous ne sommes plus juridiquement parentale, mais nous sommes plus parentale que certaines !* ». Ces pratiques ont été formalisées dans un livret d'accueil qui, dès la première page, donne le ton : « *Ce livret d'accueil existe pour vous : La crèche, vous allez le voir, est une association. Elle est gérée par les parents-adhérents. Après l'avoir lu, vous devriez trouver une manière de vous investir dans cette association et, qui sait, peut-être intégrer le conseil d'administration !* ».

La crèche a été accompagnée dans cette démarche par un consultant externe, dans le cadre d'un Dispositif Local d'Accompagnement, et assimile ce travail à une démarche qualité

(motivation d'équipe, formalisation des procédures, traçabilité des actions). La participation des parents se traduit aujourd'hui de la manière suivante :

- Sept parents au CA donnant en moyenne une journée par mois ; 20 parents actifs de manière récurrente, au total 70 parents mobilisés par an ;
- Ouverture de la crèche aux parents un après-midi tous les 15 jours pour un temps ludothèque partagée : ce sont les enfants qui invitent leurs parents (dix familles lorsque les relances sont faites en amont) ;
- Ouverture de la crèche aux familles un samedi par trimestre pour une journée au jardin de la crèche (entretien de l'olivieraie qui produit annuellement sa cuvée d'huile d'olive de la crèche) ;
- Pique-niques organisés par les parents plusieurs fois par an ;
- Promotion de la crèche réalisée par les parents eux-mêmes.

Cet objectif d'implication parentale est prédominant dans les crèches associatives parentales ou anciennement parentales, et dans un des départements étudiés où ces crèches ont marqué le territoire. On retrouve cette préoccupation y compris dans certaines crèches publiques de ce territoire. On observe cependant une baisse de l'implication des parents dans la participation à la vie quotidienne, y compris dans celles qui sont demeurées parentales et cela même si les parents participent au CA, continuent à gérer l'association ou s'impliquent dans des activités organisées par les structures (entretien du jardin, temps de jeu prévu avec les parents, fêtes, repas,...).

### ***3. Un lien affirmé au territoire***

Certaines structures ont fait le choix d'affirmer leur ancrage fort dans les territoires sur lesquels elles sont implantées afin de satisfaire les besoins spécifiques et d'encourager la coopération entre les acteurs de ce territoire. Si la nécessité de faire face aux contraintes institutionnelles et gestionnaires laisse supposer un processus d'homogénéisation entre les structures, cette tendance ne doit en effet pas masquer les stratégies de différenciation construites de façon volontariste par certains acteurs pour adapter l'offre d'accueil aux besoins spécifiques du territoire. Ainsi nous avons constaté que l'analyse du besoin (sociologie du territoire, couverture par des équipements, enjeux sociaux, ...) était systématiquement mentionnée sans demande par les acteurs associatifs et publics rencontrés. Ils en sont parfois même l'objet principal, comme dans le cas d'un réseau de micro-crèches associatives en PSU rencontré. Dans les crèches du secteur privé lucratif, la prise en compte des besoins territoriaux n'est pas mise en avant, au-delà des critères d'urgence imposés par les communes et des contraintes de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle dans les zones d'activité économique, pour celles qui s'y sont implantées spécifiquement et qui sont soumises à des horaires atypiques ou irréguliers.

Parmi les pratiques différenciées identifiées lors de nos entretiens, on peut mentionner celles des acteurs en zones rurales ou urbaines à revitaliser qui ont une politique de recrutement de personnel issu du territoire, aux structures qui développent des projets spécifiques sur leur territoire en partenariat avec des écoles, des maisons de retraite, des prisons... L'exemple suivant illustre ces dynamiques, à partir d'un cas associatif.



La crèche rencontrée est une crèche associative parentale, créée par une initiative parentale en 1986, sans soutien communal, pour répondre à un besoin de garde non couvert. Pendant deux ans, elle a fonctionné à 100% sur bénévolat. Aujourd'hui elle se définit comme « un Mac (Multi-accueil collectif) rural qui répond à tous les besoins », et qui accueille entre 80 et 120 enfants à l'année sur ses 16 places agréées. Sa base famille repose sur une centaine de familles, dont 30 régulières, sans limitation de territoire. La crèche est implantée sur un territoire très rural où le besoin (et le nombre d'enfants) fluctue en cours d'année, notamment en raison de la présence importante de travailleurs saisonniers. C'est pourquoi, la crèche propose un accueil particulier :

- Accueil régulier et occasionnel du jeune enfant : La crèche est ouverte 51 semaines par an. Cet accueil est extrêmement souple avec contractualisation sur un planning mensuel. Le désistement est possible jusqu'au jour même, sans facturation si les heures sont utilisées ultérieurement. En fin de mois, ce qui a été réservé est dû. Les critères d'accueil donnent la priorité aux parents ayant un emploi (ou assimilé). Il n'y a pas de priorité communale (sept communes utilisatrices).
- Accueil des enfants de travailleurs saisonniers ;
- Accueil des enfants de vacanciers ;
- Ouverture en mode ludothèque, les jours de marché
- Partenariat avec l'école maternelle pour l'accueil à la pause midi et pour la sieste pour permettre aux enfants de moins de trois ans scolarisés de faire la sieste dans un environnement plus protégé.

Si le projet rencontre l'adhésion des différents partenaires institutionnels, les relations n'en sont pas moins complexes. Du point de vue de la mairie, créée sans soutien communal, la crèche bénéficie aujourd'hui d'une mise à disposition gracieuse des locaux et de leur entretien. Elle est également intégrée dans le Contrat Enfance Jeunesse (CEJ). Quant au service de la Protection maternelle et infantile (PMI), il a autorisé les crèches à demander des modifications d'agrément plusieurs fois dans l'année pour mieux s'adapter aux besoins changeants sur ces territoires. Cette possibilité diminue (temps administratif de traitement de plus en plus long), se réduisant le plus souvent à un changement par an. Or, du fait de l'extrême souplesse de l'accueil et de la variation saisonnière des populations, la directrice n'a pas de visibilité à six mois sur le remplissage de la crèche. Pour atteindre 70 %, elle fait donc baisser l'agrément au maximum. Les relations avec la Caf sont marquées par une certaine ambiguïté. Favorable au projet et comprenant la nécessité de souplesse et d'adaptation aux besoins des parents, la Caf éprouve certaines difficultés car la crèche « *ne rentre pas dans les petites cases* ».

#### **4. Une finalité sociale ou sociétale au-delà de l'accueil**

Pour terminer, mentionnons que certaines crèches, en particulier à statut associatif mais pas seulement, développent en outre un service d'accueil plus soucieux du respect de l'environnement et de la santé. Soulignons à ce titre l'existence du label écolo-crèche, qui concerne l'éco-construction et une alimentation biologique. Plus de 250 crèches ont aujourd'hui obtenu ce label. (<http://www.ecolo-creche.fr/>). Parmi les autres labels, nous avons rencontré une structure établie dans une ville ayant obtenu le label de l'UNICEF « Ville amie des enfants », qui reconnaît à une collectivité la qualité de ses actions en faveur des enfants (de 0 à 18 ans). Avec ce label, la collectivité fait partie d'un réseau basé sur le partage de bonnes pratiques et d'innovations sociales (<https://www.villeamiedesenfants.fr>). Ces initiatives encore ponctuelles témoignent d'une volonté de différenciation de certaines

structures.

Ces pratiques singulières, susceptibles d'être perçues comme porteuses de plus-values pour les enfants accueillis ou les parents peuvent toutefois procéder de deux types de logiques. Les premières peuvent être associées aux stratégies de différenciation. Elles visent à se démarquer dans un champ nouvellement concurrentiel. Promues comme porteuses de plus-values, elles s'inscrivent dans le registre de la concurrence ou dans un rapport prestataire / client. Les secondes s'inscrivent dans une définition de l'accueil envisagé sous l'angle de sa plus-value territoriale. L'accueil ne concerne plus uniquement l'enfant, les professionnels de l'accueil et les parents. Il est appréhendé au-delà de son seul intérêt utilitaire dans le cadre de démarche de chartes discutées au-delà du seul périmètre de l'établissement. Ces pratiques recensées en France sont aussi présentes ailleurs en Europe.

Ces institutions publiques de la petite enfance, comme *lieux de construction et d'élaboration sociale et culturelle d'une communauté*, se différencient des services de la petite enfance, des écoles ou des pré-écoles à *consommer* (Dahlberg et al., 2012, p. 17). G Dahlberg et al. distinguent en effet deux types d'accueil. Le premier type peut être relié aux expériences et pratiques dictées par la création et l'optimisation financière des places d'accueil. Les normes ou obligations externes n'y sont pas discutées et la qualité est appréciée à partir de sa correspondance à des standards ou des référentiels. Cette typologie instrumentale englobe un ensemble de motivations portant sur la satisfaction d'objectifs prédéterminés, concernant le développement individuel de l'enfant ou bien encore de coûts/avantages, concernant le développement économique d'un territoire. La question politique, qui concerne le lien avec d'autres organisations ou acteurs de la cité, n'y est pas envisagée. Cette question concerne aussi le développement démocratique compris comme l'ensemble des initiatives portant sur l'appropriation collective des fondements et finalités de l'accueil et donc son absence dans cette première catégorie. Les auteurs relient précisément les expériences démocratiques d'accueil, et c'est leur deuxième type d'accueil, à l'existence, plus ou moins formelle, d'un cadre de référence partagé, constitué par le curriculum, dont la formulation pourrait s'apparenter à l'expression de valeurs communes comme socle d'action. Le lieu d'accueil y est considéré comme partie et ressource de l'espace citoyen. La qualité d'accueil, quant à elle, est non préalablement définie. Elle y est comprise comme un enjeu à portée politique, à discuter au-delà du seul cercle opérationnel de l'accueil.

## **Conclusion**

L'analyse des effets du « tournant gestionnaire », suscité notamment par la mise en place de la PSU, conduit à une logique d'accroissement des taux de couverture à moindre coût pour les pouvoirs publics qui se heurte à la vision ambitieuse de l'accueil des jeunes enfants développée dans la période précédente. L'objectif d'optimisation et de « productivité-rentabilité » de l'accueil pèse de plus en plus sur l'adéquation des réponses aux besoins et attentes des usagers. Le financement au plus près des places occupées oblige à un bricolage financier qui peut rapidement devenir la priorité pour les responsables associatifs. Le danger serait alors de négliger certaines dimensions de la qualité du service. Nous espérons avoir démontré que les tensions entre logique gestionnaire et logique de qualité d'accueil sont multiples, y compris sous des formes rarement évoquées. Concilier ces deux logiques semble donc une injonction paradoxale faite par les acteurs institutionnels de la petite enfance aux acteurs traditionnels de petite taille, notamment associatifs.

Pour autant, alors que l'environnement institutionnel semble opérer un processus d'homogénéisation et de standardisation de grande ampleur qui confirme la prédominance d'une logique utilitaire historique, plusieurs acteurs maintiennent leurs spécificités ou mettent

en place des changements organisationnels, à leur échelle, susceptibles de se diffuser et de conduire à la transformation sociale. Ces acteurs dont une partie sous statut associatif, agissent à l'échelle d'un établissement, d'une ville et parfois même d'un département.

Si nous avons repéré plusieurs initiatives innovantes, nos observations montrent qu'elles demeurent menacées et isolées. La diffusion ou la généralisation de ces expériences minoritaires ou localisées qui mettent en pratique une qualité d'accueil complexe, discutée et partagée par une pluralité de parties prenantes sur un territoire nécessite un élargissement de la définition de l'utilité des modes d'accueil à d'autres bénéfiques que les seuls bénéfiques économiques, y compris sous la forme de ceux liés à la satisfaction d'un besoin de consommation de places par des parents qui cherchent à concilier vie familiale et vie professionnelle. Certaines expériences mentionnées ici manifestent ainsi une lecture de l'utilité élargie aux bénéfiques sociaux, culturels, éducatifs et sociétaux.

Plus largement il semble nécessaire que s'opère un basculement d'une représentation utilitaire vers une représentation politique de l'accueil. Cette lecture politique renvoie globalement au questionnement de ce que ces accueils sont susceptibles de produire au-delà de la seule satisfaction de la demande de places. Cette lecture, qui peut être rattachée à une conception des EAJE comme micro-société et partie d'un corps social, interroge globalement le « faire ensemble » et les enjeux de progrès démocratiques. La montée en généralité de ces réalités alternatives et marginales nécessite une prise de conscience de ce qu'elles peuvent offrir de contributions pratiques au réencastrement démocratique de l'économie (Laville, 2016).

## Bibliographie

Ariès P., (1974), *L'enfant et la vie familiale sous l'Ancien Régime*, Points.

Arnoux V., Nivel-Craplet L., (2008), *L'écoute du bébé compromise par la législation ?*, Association nationale des psychologues pour la petite enfance, en ligne : [anapsy.free.fr/PSU.php](http://anapsy.free.fr/PSU.php)

Belan X., Rayna S., (2007), *Quel accueil demain pour la petite enfance ? Elaborer une politique des pratiques adaptées aux évolutions de la société Française*, Ramonville Saint-Agne, Erès.

Ben Soussan P. (dir), (2010), *Le livre noir de l'accueil de la petite enfance*, Erès.

Biegel, A., Lhuillier, V., (2016), *Tensions gestionnaires dans les structures associatives d'accueil de jeunes enfants : vers une remise en cause de la qualité des services*, RECMA, n° 339, janvier 2016.

Bonnabesse M.-L., Blanc M.-C., (2013), « Penser les relations entre parents et professionnels comme un élément essentiel de la qualité », in Rayna S. et Bouve C. (dir), *Petite enfance et participation, une approche démocratique de l'accueil*, Toulouse, Erès.

Buisson F., (2012), *Nouveau dictionnaire de pédagogie et d'instruction primaire*. Rééd. de l'ouvrage publié en 1911 chez Hachette, texte intégral Théolib.

Cadart M.-L., (2006), *Parents dans les crèches, utopie ou réalité ?*, Editions Erès.

Chanut-Guieu C., Laurent A., Lhuillier V., Petrella F., Richez-Battesti N., (2013), *Diversité des opérateurs et gouvernance locale de la petite enfance : quels enjeux pour le développement des territoires, les modes d'organisation des acteurs et la régulation de la qualité ?*, Dossier d'étude CNAF n° 167.

Chanut-Guieu, C., Laurent, A., Lhuillier, V., Petrella, F., Richez-Battesti, N., (2014), *La construction sociale de la qualité dans l'accueil du jeune enfant : pluralité des modèles d'organisation et enjeux de gouvernance*, Politiques sociales et familiales, n° 116, juin 2014.

- DREES, 2016), *L'offre d'accueil des enfants de moins de trois ans en 2014*, Etudes et résultats n°966, juin 2016.
- Eme, B. & Fraisse, L., (2005), La gouvernance locale de la diversification des modes d'accueil : un nouvel enjeu de cohésion sociale, Dossier Petite enfance, *Recherches & Prévisions*, n°80, pp.11-27.
- Florin A., (2007), *Modes d'accueil pour la petite enfance - Qu'en dit la recherche internationale ?*, Editions Erès.
- Fraisse L., Lhuillier V., Petrella F., (2008), *L'accueil des jeunes enfants en Europe : vers des formes de gouvernance multilatérale et intégrée ?*, Revue française de Socio-Economie, n°2, second semestre.
- Le Floch M.-C., (2011), « La double nature du projet : violence de l'évaluation de l'accueil des jeunes enfants », in Dressen M., Durand J.P., *La violence au travail*, Toulouse Octares.
- Laville J.-L., (2016), *L'économie sociale et solidaire. Pratiques, théories, débats*, Seuil.
- Mozère L., (1992), *Le printemps des crèches : histoire et analyse d'un mouvement*. L'harmattan.
- Observatoire nationale de la petite enfance (ONPE), (2015) *L'accueil du jeune enfant en 2013. Données statistiques*, Cnaf.
- Penven A., (2016), *Sociologie de l'action créative. Expérimentation sociale et innovation*. L'harmattan, Logiques sociales..
- Petrella, F., Richez-Battesti, N., Chanut-Guieu, C., Lhuillier, V., (2016), *Stratégies de croissance ou de coopération ? Les enjeux pour l'accueil du jeune enfant*, in Gardin, L., Jany-Catrice, F., *L'économie sociale et solidaire en coopération*, Presse Universitaire de Rennes.
- Robin, Y., (2016), *La qualité d'accueil des établissements collectifs de jeunes enfants : une notion et des réalités plurielles. Quelles perspectives de qualité partagée ?*, Thèse de doctorat en sociologie, Université de Brest Occidental.