

La PSU 2014 : des effets paradoxaux qui interrogent

Contexte général

Les Etablissements d'Accueil des Jeunes Enfants (EAJE) sont très largement financés par la Caisse Nationale des Allocations Familiales (CNAF) en particulier par le biais d'une prestation de service nommée Prestation de Service Unique (PSU). La PSU a été mise en place en 2002.

En 2011 puis en 2014, les règles de la PSU ont été revues et certains objectifs ont été redéfinis.

La circulaire de 2014 impose comme principaux changements (ref 1)

- La suppression de la possibilité de créneaux horaires avec une réservation uniquement horaire. (sauf pour les crèches familiales)
- Des incitations fortes des structures pour qu'elles diminuent l'écart entre les heures réelles de présence de l'enfant et les heures facturées avec pour objectif que les parents ne payent que les heures où l'enfant a été présent.
- La possibilité pour les parents de réserver le nombre de semaine d'accueil qu'ils souhaitent sans limitation et donc de prévoir des temps d'absence de l'enfant non facturés, en plus des périodes de fermeture de la structure.
- La fourniture des couches et des repas avec la mise en place d'une incitation financière dans l'objectif que tous les établissements fournissent couches et repas, sans distinction entre les deux services rendus.

Réflexions autour des incidences observées

La circulaire de 2014, en durcissant l'application de la PSU, a entraîné un certain nombre d'effets pervers parfois contraires aux objectifs formulés par la CNAF.

Ces effets ont été constatés au travers d'observations de terrains et de témoignages de directrices, coordinatrices petite enfance et de gestionnaires. Ces témoignages étaient suffisamment nombreux et récurrents pour que je souhaite partager réfléchir et formaliser ces constatations.

Pour étayer mes réflexions, je reprendrais différents éléments pointés dans différents rapports : En juillet 2014, un rapport d'information concernant la petite enfance au sénat établi par Mme Schillinger, sénatrice rapporteure, fait le point sur l'offre d'accueil pour les moins de trois ans et émet un certain nombre de critiques sur les effets de cette circulaire. (Réf 2)

Le Haut Conseil de la Famille a lui aussi émis des réserves quand aux effets de cette circulaire dans son rapport d'octobre 2014 sur le développement de l'accueil des jeunes enfants. (Réf 3)

Ces critiques émanant de politiques et d'institutions rejoignent de nombreux constats d'acteurs de terrain. En découlent un certain nombre d'interrogations sur les effets paradoxaux de la circulaire et sur le sens profond de certains des choix de la CNAF. Car au travers de cette organisation très encadrée on observe un glissement sémantique qui peut poser questions.

Comment concilier les objectifs de la circulaire avec les missions sociales, éducatives et d'accompagnement à la parentalité ?

L'accueil des jeunes enfants s'appuie sur un équilibre autour de trois pôles : les besoins des enfants accueillis, ceux de leurs parents et les besoins liés à l'organisation de la structure d'accueil et des professionnels qui y travaillent

En reprenant les trois pôles du triangle, voici donc des observations concernant la mise en œuvre sur le terrain des mesures liées aux directives de la PSU 2014. Ces observations interrogent de manière profonde les objectifs de l'accueil collectif des jeunes enfants.

1) Pour les enfants

La grande rigidité des horaires telle qu'elle était mise en place dans beaucoup d'établissements avant 2000 n'était pas adaptée aux besoins des tout petits mais une déréglementation totale des horaires peut être tout autant inadaptée et aller à l'encontre des besoins des enfants. Un équilibre difficile est à trouver afin de s'ajuster aux besoins de chacun.

On observe sur le terrain des structures qui, pour éviter ces entrées et sorties tout au long de la journée interdisent l'accès des parents aux espaces de vie au nom de l'intérêt de l'enfant pour protéger leur tranquillité. Est-on revenu aux crèches des années 60 interdites d'accès aux parents ?

Aujourd'hui pour faire face à la déréglementation des horaires liés aux contrats à l'heure et à la carte, beaucoup de structures ont redéfinis des horaires de départs et d'arrivées des enfants extrêmement strictes et rigides et ce pour tous les enfants de manière uniforme ce qui constitue une régression dans la qualité d'accueil et de fait, oblige les parents à se soumettre à des horaires qui ne correspondent pas à leur projet. J'ai pu observer beaucoup de structures passer d'un assouplissement réel dans un souci d'adaptation aux enfants et aux parents à un retour à des fonctionnements rigides pour faire face aux difficultés liées aux contrats à l'heure.

Beaucoup plus d'enfants différents dans chaque structure, une difficulté pour l'accueil ?

Du fait de la PSU, et des changements des rythmes de travail des parents et de leur organisation, les établissements accueillent beaucoup plus d'enfants différents. Statistiquement, il est compté 2.5 enfants différents par place d'accueil (réf 4).

La capacité à individualiser la relation à chaque enfant, à tenir compte de la singularité de chacun dans l'accueil et à garantir une continuité sécurisante sont constitutifs de qualité. Mais le grand nombre d'enfants différents et des temps de présence parfois très court rendent ces éléments difficiles à mettre en œuvre. D'où l'importance de « penser » les nouvelles données de l'accueil (beaucoup plus d'enfants différents venant sur des temps moins longs et plus morcelés) de les prendre en compte dans le projet et d'adapter les pratiques professionnelles (par ex : petits groupes, référentes, ...) afin de conserver une relation privilégiée et personnalisée et une stabilité dans la relation adulte enfant. C'est la condition sine qua non pour rendre compatible qualité d'accueil, grand nombre d'enfants différents, et rythme de présence très variable.

Les objectifs de l'accueil occasionnel

La Caf préconise de « remplir » les jours et les heures d'absences des enfants avec des accueils occasionnels. Certains enfants seraient donc des « bouche-trous » qui ne fréquenteraient du collectif qu'en cas de possibilité de les accueillir. La famille étant éventuellement prévenue le matin même par la directrice de l'établissement.

Il semble possible, et beaucoup d'établissements le font, de concilier accueil occasionnel très souple et continuité pour l'enfant. Mais encore faut-il alors penser le projet de la structure autour de l'accueil occasionnel (en terme de formalisations des objectifs dans le projet social, et de modalités d'accueil dans le projet pédagogique et le règlement de fonctionnement) et ne pas le réduire à sa fonction de « bouche trou ».

Grace à la PSU, les haltes garderies ont pu bénéficier de prestations de services équivalentes aux heures de crèche et cela a permis une revalorisation de ce type d'accueil. Mais l'objectif se situe dans un intérêt pour l'enfant et sa famille, souvent dans le cadre d'un accompagnement à la parentalité et pas dans un objectif de remplissage.

Au final, il est opportun de se souvenir de la dimension éducative de l'accueil et ne pas revenir à la simple fonction de garde des EAJE uniquement indexée aux besoins des parents. D'autant plus que le besoin du parent n'est alors uniquement pris en compte dans un besoin quantitatif d'heures de garde de leur enfant sans prise en compte des autres dimensions de l'accueil.

2) **Pour les parents**

Dans cette triangulation enfants/parents/professionnels, des compromis sont toujours à inventer pour trouver un équilibre entre les trois pôles. Les mesures mises en place par la circulaire 2014 sont tournées vers le pôle « parent », dans un parti pris de répondre à un besoin financier du parent.

Il apparaît que, bien que paraissant de prime abord très favorables aux parents, ces mesures génèrent parfois une non prise en compte d'autres besoins des familles comme par exemple des besoins de souplesse d'horaires au jour le jour ou des besoins de relations avec les accueillants.

Les EAJE relèvent un certain nombre d'effets préjudiciables liés à la réservation purement horaire, sans aucune définition de créneaux de réservation :

Problématique des contrats précis

Il est préconisé dans des guides PSU édités par des CAF, « de définir précisément les horaires d'arrivée et de départ et de ne pas « arrondir » les heures, afin de ne pas pénaliser la famille ». (Guide PSU Rhône)

Ces horaires prédéterminés par les familles de manière si précise génèrent un manque de souplesse et une source de stress possible pour les familles comme pour les équipes.

Ces contrats si précis, peuvent entraîner un climat de méfiance réciproque, tensions, et préoccupations quotidiennes bien loin de l'intérêt de l'enfant et de son bien-être et constituent au final une grande rigidité pour les familles.

En cas de retard sur les horaires prévus au contrat, il est demandé de facturer des temps supplémentaires : une demi-heure supplémentaire dès le dépassement de l'horaire prévu. Il a été vu dans certaines structures une surfacturation automatique dès les premières minutes de dépassement, il est alors aisé d'imaginer les sources possibles de conflits avec les familles.

Il est à noter que des collectifs de parents ont écrit à la CNAF pour demander la possibilité de définir des horaires plus larges car au final, ils regrettaient les créneaux horaires qui permettaient plus de souplesse et d'adaptabilité quotidienne.

Temps d'échanges,

Ces emplois du temps très précis et à l'heure, entraînent l'équipement de « badgeuses ».

Un des points de réflexion souvent retrouvé et discuté : A quel moment le parent doit-il « badger » ? Avant ou après les « transmissions » du soir ou du matin ?

Cette question semble-t-il toute bête en pose une autre : Le temps de transmission avec les familles, est-il comptabilisé et donc facturé ? La famille va-t-elle refuser la discussion si ce temps lui est facturé ? Pourtant, ce temps de discussion et de transmission est indissociable de l'accueil de l'enfant et du travail des professionnels...

Si on ne le facture pas, ce temps n'est pas reconnu par la CAF comme du temps de travail et d'activité de la structure. (La caf comptabilise l'activité des structures à partir des heures facturées) mais s'il est facturé cela pose le problème d'un temps de relation payant et impacté par l'argent.

D'autre part, beaucoup de crèches proposent aux parents des temps festifs, des ateliers enfants/parents...

Ces temps là font ils partie de la « prestation d'accueil » ? Pour bon nombre de professionnels, ils sont constitutifs d'une qualité d'accueil, mais est-ce un temps facturé ? Facture-t-on une invitation ?

En allant plus loin cela pose la question de ce qui constitue « la prestation d'accueil » : uniquement le temps où l'enfant est sous la « garde » et la responsabilité de la structure ou une prestation plus globale intégrant les échanges parents/professionnels et les temps partagés enfant/parent/pro.

Un autre constat : Une « heure des parents »

De nombreux témoignages témoignent du fait que les emplois du temps à l'heure ont généré une « heure » des parents avec une « queue » pour déposer ou reprendre son enfant. Ceci au détriment de la qualité des échanges, de l'impatience et du stress généré par l'attente qu'une professionnelle soit « libre » pour accueillir l'enfant et son parent... Et sur le terrain un constat partagé de transmissions « expédiées ! »

Et une source de conflits pour les établissements ayant fait le choix d'un pointage horaire après transmissions quand le temps d'attente a généré un temps supplémentaire facturé!

Influence de l'argent dans la relation au parent :

La circulaire 2014 a pour objectif de « Mieux répondre aux besoins des familles et ne plus les obliger à payer un temps d'accueil qu'elles n'utilisent pas...et d'être au plus près des besoins réels des parents » (Réf 1)

Cet objectif répond à des dérives observées sur le terrain avec certains « abus » de gestionnaires qui proposent aux familles un contrat surdimensionné par rapport aux besoins réels d'heures d'accueil...Des structures obligeant par exemple, des familles à contractualiser 5 jours alors qu'elles n'ont besoin que de 3 jours.

C'est donc un objectif louable, voire même évident quand il est énoncé, mais... sur le terrain on peut observer que :

Le parent a pensé son contrat au plus près de ses besoins personnels et souvent dictés, en ces temps de crises, par des choix purement économiques. La facture a envahi les relations avec les familles : On observe aujourd'hui dans les structures des comptes « d'apothicaires » (pour parfois 1heure à 0.50 centimes d'euros), qui prennent beaucoup de place au quotidien au détriment de la discussion autour l'enfant et de son accueil. Le contrat est négocié (préconisation de la CNAF) et chaque heure à prévoir en plus ou en moins est souvent l'objet de négociations. Et ce rajoute à cela, chaque mois les éventuelles heures supplémentaires objet possible de contestations.

Posture des parents

Les parents ne payant que leurs besoins personnels « de garde », cela génère parfois une posture parentale de parents « clients », individualistes. Il est important de réfléchir et de penser avec les parents à leur propre besoin d'accueil mais également de les associer au projet collectif.

Le créneau horaire (à condition de réellement laisser le choix au parent et que l'offre soit suffisamment souple) permet de concilier l'intérêt personnel et celui du collectif. Cela permet aussi de positionner le parent en usager d'un service adressé au plus grand nombre et non pas en client individualiste

Le respect du choix des parents ?

Afin d'éviter aux familles de payer ce qu'elles n'ont pas « consommé », la CNAF se mobilise sur le différentiel, heures réelles (présence réelle de l'enfant) / heures facturées. **Ce différentiel est nommé taux de facturation.**

Cette mobilisation est légitimée pour éviter les dérives citées plus haut d'obligation des familles à contractualiser beaucoup plus qu'elles n'en auraient besoin. Mais aujourd'hui on observe dans les pratiques d'autres dérives et effet pervers à cette mesure. Par exemple : Un parent a une journée de RTT non prévue et souhaite garder son enfant ou a la possibilité de venir chercher son enfant plus tôt...De plus en plus de structures « interdisent » aujourd'hui ces changements de plannings de dernière minute et obligent le parent à utiliser la place réservée, car « cela va creuser la différence heures réelles/heures facturées ». (rappel : toutes les heures réservées doivent être facturées et payées)

Certains contrôleurs de la caf ont même préconisé de demander aux parents ayant des congés non prévus et donc réservés et contractualisés de laisser leur enfant à la crèche alors qu'ils ne le souhaitaient pas, en faisant appel à leur citoyenneté pour ne pas laisser une place vacante !

En obligeant le parent à confier son enfant alors qu'il aurait souhaité le garder ; que font les EAJE ? Est ce cela l'accompagnement à la parentalité ? où est la place du parent ? la place de l'enfant ?

Une autre stratégie des structures afin de limiter l'écart entre heures réelles/heures facturées est de prévoir dans les règlements et/ou les projets pédagogiques des horaires très stricts d'accueil (pas d'arrivée après 9h, pas de départ avant 16h30) ce qui constitue un recul par rapport à la souplesse d'accueil et la place des parents.

Ces éléments sont totalement contraires aux objectifs d'accompagnement à la parentalité, et de souplesse pour les familles....

Et les familles en situation de précarité ?

D'autre part les familles en situation de précarité ou en réinsertion professionnelle sont souvent des familles ayant des difficultés à prévoir un emploi du temps précis, ou à s'y tenir. D'autant plus que grâce au taux d'effort, ces familles paient souvent un prix horaire très bas qui ne les incite pas à être très « regardants » sur une heure payée alors que l'enfant était absent ...

L'accompagnement pour ces familles devrait faire preuve d'une grande souplesse et accepter que l'emploi du temps prévu ne corresponde pas à la présence de l'enfant.

J'entends de nombreux témoignages indiquant que l'accueil de ces familles fait augmenter l'écart heures facturées et heures réelles ... mettant ainsi les directrices hors de leurs objectifs vis-à-vis de la CAF ou de leur gestionnaire ... Mais l'objectif quel est il ? Avoir un faible écart entre heures réelles et heures facturées ou accueillir ces familles, les accompagner et faire preuve de souplesse quant au suivi de leur emploi du temps ?

Cela conduit à une mise en tension entre les préconisations de la CNAF en terme de taux de facturation, et ceux de veiller à l'accessibilité de familles en situation de précarité et bien sur, les missions de l'établissement ...

Cela constitue une injonction paradoxale qui met les directrices d'établissement en grande difficulté.

Les vacances déductibles

Un autre point qui pourrait sembler louable au premier abord mais qui peut aller à l'encontre de l'intérêt des enfants et des parents est la possibilité de réserver moins de semaines d'accueil que les semaines d'ouverture de la structure. Il est donc prévu que les parents contractualisent le nombre de semaines qu'ils souhaitent en déduisant tout leurs congés, s'ils le souhaitent, ou en déduisant les absences prévisionnelles de l'enfant (garde par les grands parents par exemple).

le HCF interroge : « Jusqu'où accepte-t-on une facturation « à la carte » pour un service public (qui a des coûts fixes importants) en se limitant aux heures de présence de l'enfant, surtout si une large partie des absences relève de la convenance des familles ? » (Réf 3)

Ce système, qui met en difficulté les structures pour leur taux de remplissage (voir ci-dessous, point pour les professionnels..), génère lui aussi des effets « pervers » vis-à-vis des familles :

On observe dans certaines structures:

-des incitations fortes, voire des pressions, sur les familles pour mettre leur enfant à la crèche alors qu'ils sont en congés et ce, non pas pour la régularité de présence ou un souci d'adaptation de l'enfant mais pour ne pas risquer de « perdre » des heures facturées, ou, en cas d'absence facturées risquer là encore de creuser l'écart facturé/ réel.

-Ou des congés acceptés par les établissements qu'au vu d'un certificat de l'employeur stipulant le congé du parent ... Ce qui semble une intrusion dans la vie des familles peu éthique !

-Ou alors, les établissements opèrent des « tris » de familles écartant les professions ayant beaucoup de jours de congés, tels que les enseignants par exemple

A contrario, certaines familles pour alléger leur facture prévoient des semaines d'absence de leur enfant très fréquentes (en trouvant d'autres modes de garde type grands parents par exemple) ce qui peut rendre difficile l'intégration de l'enfant du fait d'une présence très irrégulière.

3) Pour les structures et les professionnels

Finances des structures et pérennité des fonctionnements

Le fait que les parents ne paient « que leur propre besoin » a une incidence économique pour les structures. Les créneaux horaires permettaient d'assurer à l'établissement la facturation de certaines heures où l'établissement est ouvert mais ne correspond pas aux besoins de 100% des familles. C'est en particulier le cas des horaires de début et fin de journée que l'établissement peut difficilement proposer à un autre enfant. La perte financière estimée est très importante car cela n'a pas seulement d'effets sur le paiement des parents mais surtout sur le financement de la CAF car cette dernière subventionne la structure en fonction du nombre d'heures facturées.

Ces dernières années beaucoup de petites structures associatives étaient en danger et menaçaient de fermer, voire ont fermé. Et de nombreux observateurs ont fait le lien entre ces fermetures et la mise en place de la PSU du fait des pertes financières que cela a engendré pour les structures (Voir article M Gayerie info crèche pro n93 nov. déc. 2012, Réf 5).

Le HCF dans son rapport de 2015 pointe également une augmentation des destructions de places (Ref 6). Ainsi, 4 400 places ont été détruites au lieu des 2 500 attendues. Est-ce un effet des nouvelles dispositions de la PSU 2014 ? Je pense qu'il serait intéressant d'en mesurer l'influence et je fais l'hypothèse d'un lien de cause à effet.

Une diminution de l'amplitude horaire de l'offre d'accueil ?

Pour répondre à cette difficulté, certaines structures ou gestionnaires ont décidé de diminuer l'amplitude horaire de leur établissement. Ces amplitudes étaient pensées pour répondre à des besoins multiples des familles et non pas dans l'objectif d'un « 100% » des places occupées sur la totalité de l'amplitude. Les plages horaires de début et de fin de

jours sont souvent sous occupées. Qu'en est-il des besoins des familles si les crèches ne sont ouvertes que sur les plages horaires demandées par la majorité des familles (9h 17 h?) Et ce, alors qu'un des objectifs de la PSU est de répondre à des demandes d'horaires atypiques.

Une inquiétude partagée par le HCF : « Si la différenciation des plafonds PSU peut permettre de ramener à des contrats plus raisonnables quelques gestionnaires peu « vertueux », elle risque de conduire d'autres gestionnaires à réduire leur amplitude d'ouverture (sur la journée ou sur l'année) pour limiter l'augmentation de leur taux de facturation, puisque c'est pendant les périodes plus creuses du matin et du soir et des vacances scolaires que le taux de facturation est le plus élevé car la fréquentation est moindre » (Réf 3)

Où à un autre endroit du même rapport : « Ne risque-t-on pas que les structures réduisent leur amplitude d'ouverture (dans la journée et sur l'année), moyen le plus simple pour réduire l'écart entre heures facturées et réalisées et donc bénéficier du plafond PSU le plus élevé ? » (Réf 3)

La CAF résout la difficulté des « heures creuses » en proposant d'accueillir d'autres enfants sur ces horaires là, pour compenser l'absence : mais il est souvent très difficile de compenser en accueillant 1 enfant uniquement de 7h30 à 9h et de 17h à 18 h30. (Pour une structure ouverte 11h/jour). Cela pose la question de l'intérêt de l'enfant et des accueils trop séquencés (voir ci-dessus) et, sauf cas exceptionnel de possibilités d'accueil périscolaire, ces créneaux horaires ne correspondent pas à la demande des familles.

L'agrément modulé est une autre solution pour répondre à cette difficulté : mais bien que, très séduisant au départ, ce système peut contribuer à diminuer le nombre d'accueillants par structure, pour le même nombre d'enfants accueillis.

Une rationalité gestionnaire qui entraîne au final des logiques consuméristes

Autre stratégie des structures pour répondre aux objectifs de remplissage : rigidifier dans les règlements de fonctionnements les horaires de départ et d'arrivée des enfants, pour maintenir un équilibre financier, avec même parfois la suppression de la possibilité d'accueil en demi-journée !

Beaucoup de témoignages et d'observations montrent que dans un certain nombre de structures, celles-ci appliquent la PSU conformément à la circulaire (avec des contrats à l'heure uniquement) mais avec des contraintes pour les familles très rigides qui, de fait, les obligent à confier leur enfant beaucoup plus qu'ils ne le souhaiteraient !!

D'autant plus que l'application de la circulaire ne garantit aucunement le respect du choix parental car il est toujours possible de rendre prioritaire l'inscription d'enfants venant 4 et 5 jours semaine et avec des emplois du temps contractualisés sur des journées complètes ! Tout en respectant la tarification horaire...

Enfin certaines structures effectuent un « tri de familles » privilégiant les familles avec de « gros horaires » et un grand nombre de jours par semaine. Toutes ces dérives, génèrent le contraire des objectifs poursuivis par la PSU : un ajustage au besoin du parent et de l'enfant ! (temps partiel, travail « posté », rythme de l'enfant...).

Cet aspect a aussi été « dénoncé » dans le rapport au sénat 2014:

« Ainsi, les familles se voient aujourd'hui proposer majoritairement un accueil à temps complet, alors que leurs besoins seraient mieux satisfaits par un temps partiel plus personnalisé. » (Réf 2).

C'est bien l'absence d'un minimum de cadre horaire pour les familles qui ont mis en difficulté les structures, qui de ce fait, ont de nouveau rigidifié leur système ... Ce qui est l'absolu contraire de l'objectif de la PSU.

Le rapport au sénat de 2015 reprend les propos de l'AMF : « Les règles, et notamment les règles de facturation de la PSU, sont actuellement difficilement compatibles avec ce que la CNAF recommande par ailleurs aux communes, notamment de proposer aux familles une large plage horaire d'ouverture, d'innover dans des solutions d'accueil et de s'adapter au maximum aux besoins des familles. (Réf 7)

Dans le même ordre d'idée, la possibilité de déduire tous les congés des familles peut avoir un effet de réduction des temps d'ouverture des établissements. Le système actuel est très dommageable pour les structures. Il est très difficile, même avec de l'accueil occasionnel, de « remplir » des places de manière ponctuelle qui se concentrent sur les périodes de vacances scolaires le plus fréquemment.

Aujourd'hui certaines structures préfèrent fermer plus de jours (au détriment de ceux qui ont moins de vacances) car les taux de « remplissage » préconisés sont difficiles à mettre en œuvre sur un grand nombre de jours d'ouverture, et le manque à gagner est trop important. Conséquence inévitable : Pour rester dans les clous des exigences de la Cnaf, nombre de gestionnaires ont décidé de réduire l'amplitude horaire de leurs établissements, ou de fermer durant les mois de congés. Ainsi, la réforme de la PSU, qui était censée augmenter le service rendu aux familles, tend à générer l'effet inverse.

Travail d'équipe et travail des directrices

Les incidences de la PSU et des multiples contrats d'accueil sur la quantité de travail administratif sont importantes, éloignant les directrices de leur cœur de métier d'accompagnement des équipes, de pilotage de la structure et d'accompagnement des familles... Sans compter la difficulté d'optimiser les places d'accueil et la gestion des emplois du temps « puzzles » ou « gruyères » avec une pression énorme pour « rentabiliser » la structure et atteindre un taux de fréquentation important.

Les directrices sont en conflit de loyauté, tiraillée entre les différentes missions et une charge de travail accrue. Comment assurer leur fonction de contenance de l'équipe et de disponibilité pour les parents si la priorité absolue est mise sur le remplissage ?

Objectif inatteignable **d'un taux de fréquentation** le plus haut possible avec **un taux de facturation** le plus bas possible...

Il est évident que les taux de fréquentation des années 2000 qui avoisinaient souvent les 55 ou 60% étaient scandaleux avec des prix de revient horaire parfois exorbitant. Le taux de fréquentation moyen actuel des établissements se situe aux alentours de 70% (chiffre CNAF : atlas EAJE 2013) mais les directrices subissent une pression forte des gestionnaires pour atteindre des objectifs bien plus ambitieux et parfois très difficilement réalisables.

Qui a pu imaginer un taux de fréquentation proche de 100% sur toute l'amplitude horaire de la structure ? Une amplitude horaire n'est jamais faite pour que l'établissement soit « plein » sur toutes les plages horaires. Les structures ont toujours connu et utilisé de manière efficiente des plages horaires avec un peu moins d'enfant ce qui permettaient de travailler le projet pédagogique, de réaliser la mise en place de projet ponctuels etc.

Le personnel d'un EAJE a toujours eu des plannings permettant de répondre à des pics de fréquentation dans la journée et cette répartition permet de répartir le personnel en fonction du nombre d'enfants prévus, en intégrant d'emblée le fait que l'établissement n'est pas « rempli à 100% » durant toute son amplitude.

Fatigue des professionnels

Aujourd'hui les équipes témoignent d'un travail ressenti comme beaucoup plus intense et difficile et d'un plus grand nombre d'enfant accueilli en même temps pour le même nombre d'adultes présents.

Une enquête menée en 2014 par le Réseau Devenir d'Enfance auprès des professionnelles petite enfance l'a bien montré (Réf 8) : « Ce que les professionnelles dénoncent c'est, d'une part le manque de personnel (taux d'encadrement insuffisant), et d'autre part le manque de temps creux.

Ces « temps creux » bien loin d'être des temps vides ou sous-occupés sont des temps de récupération, d'échanges entre membres de l'équipe qui permettent de penser, ce qui se vit dans l'accueil. Ces temps existent quand le ratio adultes /enfants n'est pas à son maximum (1 adulte pour 8 enfants qui marchent ou 1 adulte pour 5 enfants qui ne marchent pas). L'accueil à l'heure ne permet plus d'avoir des temps creux « stabilisés, prévisibles » pendant lesquels on peut souffler. Les équipes peuvent donc souffrir du sentiment d'être toujours prises relationnellement et de gérer continuellement des éléments extérieurs qui viennent perturber le fonctionnement quotidien (arrivées, départs, imprévus, réorganisation du groupe, transmissions...)....Ce n'est pas le morcellement du travail lié à l'accueil de nombreux enfants différents qui est cité comme difficile pour les professionnels mais son intensification. La fatigue est évoquée à plusieurs reprises de manière très majoritaire. »

La fatigue, l'indisponibilité des adultes, la difficulté de trouver un temps pour prendre du recul, penser ses pratiques, échanger avec les collègues ou simplement pour préparer des projets, tout cela nuit à la qualité d'accueil.

Les temps creux permettent également de pouvoir observer les enfants pour pouvoir là encore ajuster les pratiques professionnelles et contribuer à un accueil de qualité.

Conclusion :

Aujourd'hui on observe un changement de vision des professionnelles et des parents.

Contrats, dépassements horaires, occupation des places, heures consommées, heures facturées ont envahis notre espace de pensée et notre vocabulaire. Le vocabulaire marchand a envahi le discours où il n'est plus beaucoup question de l'enfant ...

Avec la circulaire 2014 la Caf rémunère les établissements en fonction du « niveau de service rendu ». En effet, pour pouvoir prétendre au taux de PSU le plus élevé il faut fournir couches et repas, et déclarer un très faible écart entre les heures de présences réelles des enfants et celles facturées ... **C'est aux yeux de la CAF ce qui constitue « un accueil de qualité »** (Réf 1 p 27). C'est là un changement de paradigme qui place les indicateurs de qualité sur des éléments purement quantitatifs et financiers.

Le problème n'est pas le système de la PSU en tant que tel, mais plutôt d'accepter des aménagements de son application qui tiennent compte des différents besoins et des équilibres à trouver pour contrer « les effets pervers » induits par la circulaire. Le système de créneaux horaires par exemple constituait un aménagement intéressant.

La conciliation « bonne gestion » et « qualité d'accueil » est possible et même à mes yeux, nécessaire. Il est important que tous les acteurs de la petite enfance n'oublent pas de rationaliser les moyens mis en œuvre à l'accueil des jeunes enfants. Beaucoup d'établissements ont déployé leur créativité et leur autonomie, réussissant à allier gestion efficiente et accueil respectueux des besoins des enfants, des parents et des professionnels. Il est par exemple possible d'utiliser le surnombre autorisé du nombre d'enfants qui permet d'optimiser l'offre d'accueil sans mettre en péril la qualité. Mais, comme le dit le réseau Devenir d'Enfance : « Reste à savoir dans quelles conditions les nouvelles contraintes de gestion induites notamment par la PSU peuvent être ressenties comme « neutre » voire positive, plutôt que source de pression et de fatigue accrue. » (Réf 8). Il semble aussi nécessaire de penser les conditions d'accueil pour tenter de « garantir » la qualité d'accueil et de préserver le rôle éducatif et social des EAJE.

Pour quoi ne pas s'appuyer sur les expériences de ces établissements qui ont imaginé des solutions tenant compte de ces différents éléments ?

Références citées :

1. Lettre circulaire CNAF: n° 2014-009 du 26 mars 2014, « Prestation de service unique (Psu) : un meilleur financement pour un meilleur service »
2. Rapport d'information, sénat n° 700, session extraordinaire de 2013-2014, enregistré à la Présidence du Sénat le 8 juillet 2014, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1) relatif aux collectivités territoriales et à la petite enfance, Par Mme Patricia SCHILLINGER, Sénateur.
3. « Point sur le développement de l'accueil des jeunes enfants » Rapport Haut Conseil de la Famille. 9 octobre 2014
4. Observatoire national de la petite enfance rapport 2015, l'accueil du jeune enfant en 2014
5. « Il faut sauver les petites crèches ? Jean Pierre Gayerie ; Info crèche pro n°93 nov /déc 2012,
6. « Point sur le développement de l'accueil des jeunes enfants » Rapport Haut Conseil de la Famille. 11 septembre 2015
7. Rapport d'information, Sénat n° 473, session ordinaire de 2014-2015, enregistré à la Présidence du Sénat le 28 mai 2015, fait, au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes (1) sur les modes d'accueil des jeunes enfants : un enjeu de l'égalité entre les femmes et les hommes, Par M. Cyril PELLECHAT, Sénateur.
8. Accueil du jeune enfant en 2014 : le bilan alarmant du Haut Conseil de la famille. Par Michèle Foin- La gazette des Communes Publié le 15/09/2015
9. « Etre professionnel de la petite enfance aujourd'hui », dossier Métiers de la petite enfance N°229 janvier 2016,

MH HURTIG Puéricultrice, coordinatrice enfance, formatrice

Mars 2016

Questionnement autour de la fourniture des couches par les établissements

Voilà plusieurs points de discussions ou d'interrogations autour de cette mesure :

- Interrogation sur l'utilisation des deniers publics L'achat des couches relève-t-il d'une charge familiale ou d'une charge institutionnelle ?

- La cour des comptes a jugé, dans un rapport, une situation inéquitable sur le territoire du fait que certaines structures fournissent les couches pour le même prix horaire que celles qui ne les fournissent pas.

Mais en 2011, 60 % des structures ne fournissaient pas les couches (chiffres caf). Pourquoi ne pas supprimer ce service pour les structures (minoritaires) qui le rendaient plutôt que d'utiliser des deniers publics pour un service non réclamé par les familles ?

- Les établissements sont, pour beaucoup, dans des difficultés financières de fonctionnement. Cette nouvelle dépense était-elle réellement nécessaire ?

Les familles ont besoin de places d'accueil de qualité pas de couches !

Le rapport au sénat de 2014 (ref 2) fait cette analyse: « Une approche trop technocratique conduit à méconnaître les réels besoins des familles. C'est ainsi que l'obligation faite aux crèches, depuis 2012, de fournir les repas et les couches – obligation dont les parents s'acquittaient auparavant, à la satisfaction générale – a suscité de nombreux problèmes matériels, et de nouveaux coûts. À ce coût financier s'ajoute la nécessité nouvelle de consacrer un local spécifique à leur stockage, qui n'a pas été intégrée dans la conception des crèches existantes. » (p 31/32 rapport au sénat).

Pour répondre à ce coût, la CNAF a décidé d'octroyer aux établissements qui en feraient la demande, une subvention d'investissement pour la construction, l'aménagement ou la mise aux normes d'un local de stockage pour les couches (3 700 € par place maximum dans la limite de 80 % des dépenses subventionnables) donc pour un établissement de 40 enfants, 148 000 euros de subvention possible ! 178 millions d'euros ont été budgétés par l'état en 2014 pour répondre à ces besoins. Si l'on considère les 330 000 places d'accueil collectif recensées en 2011 en France et même si toutes ne demandent pas de subventions, c'est une dépense importante de deniers publics pour répondre à une demande non formulée par les familles alors que l'état cherche à faire des économies ! D'autre part, afin d'inciter les structures à fournir les couches, une bonification de la PSU a été mise en place avec là encore des coûts importants pour les deniers publics...

Ainsi le rapport au sénat relève :

« L'objectif d'harmonisation de la PSU sur l'ensemble du territoire métropolitain d'ici 2017 bénéficiera de 737 millions d'euros, dont 178 millions affectés à l'investissement (amélioration des locaux), et 559 millions à la réévaluation des plafonds de la PSU. » (p20)

Enfin, cette mesure est ressentie comme inéquitable par rapport aux familles non utilisatrices de structures collectives et en particulier cela est jugé « concurrence déloyale » par les assistantes maternelles, sachant que sur beaucoup de territoires, elles vivent les structures d'accueil collectives comme rivales à leur activité.

MH HURTIG Puéricultrice, coordinatrice enfance, formatrice. Mars 2016