Perspectives dans l'accueil collectif extrafamilial des enfants: prestation de garde ou service public?

Raphaël Benoit

INTRODUCTION 6

L'ACTION SOCIALE EN SUISSE: VERS UN NOUVEAU PARADIGME? 10

EVOLUTION DE L'ACTION SOCIALE EN SUISSE ET MODALITÉS D'INTERVENTION DANS LE CHAMP DE L'ACCUEIL COLLECTIF EXTRAFAMILIAL DES ENFANTS 11

Repères historiques du développement de l'Etat social actuel; principes de la nouvelle gestion publique 11

De l'institution à l'organisation sociale 16

L'éducation de l'enfance dans le champ du travail social 19

Management institutionnel, compétences et représentativité 21

CONTEXTE POLITIQUE DE LA THÉMATIQUE DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE; LIEN DE CAUSALITÉ AVEC L'ACCUEIL EXTRAFAMILIAL DES ENFANTS. 26

Politique fédérale et nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion 27

Politique cantonale vaudoise d'action sociale depuis 2006 33

Contexte politique, légal et administratif de l'accueil de jour des enfants dans le canton de Vaud 35

Politique du développement des lieux d'accueil collectif extrafamilial des enfants et tensions stratégiques aux trois niveaux de gouvernance 37

PLACE DE L'INNOVATION DANS LE CHAMP DE L'ACCUEIL COLLECTIF EXTRAFAMILIAL DES ENFANTS; CRITIQUE DOCUMENTAIRE 40

DIRIGER: DISPENSER DES PRESTATIONS OU DÉVELOPPER UN SERVICE PUBLIC EFFICACE? 43

QUESTIONNER ET EXPLICITER LES PRATIQUES 44

PAROLES DE PROFESSIONNELS 47

PRINCIPES D'ACTION SOCIALE ET CAPACITÉ D'INNOVATION DES DIRECTIONS 60

Des logiques de gestion... 60

Qui induisent des tensions dans les institutions... 63

Où la place des familles, de l'enfant et des missions sociales d'accueil sont questionnées... 65

Par les priorités de management 68

CONCLUSION 71

PERSPECTIVES 76

RÉFÉRENCES THÉORIQUES UTILISÉES 78

ANNEXES 84

Annexe 1 _ Éléments d'enquête 84

Annexe 2 _ Grille d'entretien 85

Annexe 3 _ Items analysés 94

Annexe 4 _ Profils de direction 95

Tout travail est marqué par une tension entre ce qu'il comporte de contraintes, d'exigences, d'épreuves, de souffrances, et de ce qu'il apporte de possibilités, de créativités, d'ouverture, d'aventures et de développement.

Vincent de Gaulejac

INTRODUCTION

L'Etat social est en mutation depuis maintenant près d'un demi-siècle. Si l'on peut saisir les raisons et certaines conséquences, il est plus difficile de définir précisément les missions actuelles de l'Etat social, tant les précarités évoluent. De même, les logiques du travail social sont potentiellement poussées à s'adapter aux principes qui forment la gestion des services publics. Les directions d'institutions sociales sont, dans ce contexte, le lien entre, d'une part, des travailleurs sociaux de terrain qui se confrontent au quotidien aux réalités des disparités sociales, et d'autre part, les responsables du développement et de la réalisation des politiques publiques. La sensation que ces politiques publiques sont développées dans d'autres sphères éloignées des réalités des professionnels[1] de l'action sociale est alimentée par la forte implication d'impératifs financiers et économiques. Il en est ainsi de l'accueil collectif extrafamilial des enfants qui ne bénéficie pas d'une politique spécifique nommée comme telle. Un ensemble de différentes politiques - familiale, économique, migratoire, de promotion de l'égalité des chances, sociale, etc... - forme le socle de légalité d'une intervention étatique en faveur d'un développement des lieux d'accueil. Or, l'évolution de l'Etat social a amené le développement de politiques publiques mobilisant fortement l'engagement actif des bénéficiaires desdites politiques. Les parents ayant recours aux lieux d'accueil collectif proviennent d'horizons variés et les préoccupations qui les habitent sont également multiples. La responsabilité individuelle de chaque parent est invoquée et aucun consensus n'est dégagé sur la légitimité de l'externalisation des coûts et les modèles de financement de la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle. L'intervention étatique n'est donc pas réglée, car des approches différentes sur la répartition des responsabilités entre les trois niveau de l'Etat s'opposent. Entre le travail social d'accueil et d'accompagnement des familles, d'encouragement précoce des enfants, d'intégration, de soutien à la parentalité et la gestion institutionnelle dans ce contexte, l'on peut percevoir que des conditions *sine qua non* sont nécessaires pour l'accomplissement des missions, telles qu'elles sont définies par les professionnels. Dans cet environnement, les directions des lieux d'accueil doivent

[1] Dans le cadre de ce travail, nous utilisons le genre masculin afin de faciliter la lecture. Cependant nos propos comprennent autant les femmes que les hommes.

développer les stratégies permettant de concilier les exigences de chacune des parties: politiques, administratives, professionnels, public-cible et bénéficiaires finaux.

Ce travail de recherche a pour origine le contexte de l'ouest lausannois. Un territoire multiculturel s'il en est, mais pas seulement. Le taux de chômage y est plus important que la moyenne cantonale et suisse, les disparités socio-économiques sont alimentées par une morphologie urbaine faite de quartiers de type habitations subventionnées ou à loyer modéré mixés avec des zones villas. La commune est caractérisée par une faible marge d'autofinancement, compte tenu des enjeux engendrés par son statut de chef-lieu de district et de moteur du développement urbain et social que sa Municipalité veut promouvoir. Le développement des places d'accueil est un processus long et fragile par la grande implication financière que cela représente pour la commune. Les demandes sont fortes et déclenchent un effet de pénurie qui implique la mise en application de critères de priorité d'accès. Il s'agit alors de hiérarchiser les situations familiales. Les parents au bénéfice de l'aide sociale sont potentiellement les premiers concernés par les restrictions d'accueil, car la logique qui domine est celle de l'attribution des places en priorité aux parents qui ont un travail. Répondre aux multiples politiques est ainsi impossible. En tant que directeur dans ce contexte, il s'agirait de refuser l'accès à des familles dans la précarité, à des familles isolées, à des enfants subissant les défaveurs de leur environnement de croissance. Mais est-ce bien le cas; les directions ne bénéficient-elles pas d'une marge de manoeuvre suffisante avec leurs directives administratives pour tout de même intégrer certaines familles non prioritaires dans leur lieu d'accueil? Si elles le font, quels sont les principes qui régissent leurs choix, quelles sont les stratégies qu'elles mobilisent pour que cela soit acceptable, justifiable? Dès lors, comment peut-on définir leur représentation des politiques publiques qui touchent à l'accueil collectif extrafamilial des enfants; quelles considérations les directions ont-elles de leur rôle, mission, implication dans la relation verticale du développement des politiques publiques? En quoi le fait que le domaine de l'accueil collectif extrafamilial est un champ politique et administratif «circonstanciel» influence l'identité et l'engagement professionnel des directions? Est-ce que cela conditionne son engagement en tant qu'acteur significatif dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale? D'une manière générale, que peut-on dire de la capacité des directions de lieux d'accueil de proposer des prestations en réponse aux enjeux sociaux actuels? La pratique de direction d'institution sociale est un savant mélange de compétences diverses et parfois contradictoires. Nombre d'experts ont proposé des définitions du travail social[2]. Toutes montrent les dualités intrinsèques de la profession, les tensions surgissantes entre les missions pédagogiques au service du bénéficiaire et les intérêts de l'efficience des politiques. N'est-ce pas également, pour les directions des

[2] Par exemple: Donzelot et Roman, 1998; Chauvière, 2007; Voyé, 1998; Keller, 2005; Soulet, in Rossini et al., 2000

structures d'accueil, un conflit de loyauté entre leurs valeurs professionnelles et les modalités d'exercice de leurs pratiques (Gaulejac, 2011, p.207)? Le responsable d'institution sociale doit porter ces deux aspects, gestionnaire et pédagogique, afin de pouvoir accueillir les usagers dans un environnement souple et à l'écoute, tout en posant un cadre clair garant du fonctionnement institutionnel. En fonction de ce contexte particulier de direction, les processus impliquent des étapes d'évaluation, de développement de l'institution et de son adaptation à la réalité et aux besoins de la société et des usagers. Cette dynamique est importante et nécessaire pour éviter une dérive soit gestionnaire, soit sectaire[3]. Les directions des lieux d'accueil tiennent la barre des institutions dans cet environnement paradoxal. Cela suscite un certain nombre de questions touchant à de multiples domaines: gestion financière, administrative, ressources humaines, systèmes qualités, éthique et déontologie. En prenant comme porte d'entrée la politique fédérale de lutte contre la pauvreté, ce travail tente de faire un peu de lumière sur la réalité du travail des directions des lieux d'accueil collectif extrafamilial des enfants et propose une réflexion sur les perspectives de gouvernance des lieux d'accueil collectif extrafamilial des enfants en réponse à l'impasse politique en matière de lutte contre l'exclusion sociale.

La première partie de ce travail pose les jalons nécessaires à la compréhension de la thématique. Les éléments critiques de l'État social actuel dans la construction des politiques publiques sont mis en évidence. Les impacts des principes de la nouvelle gestion publique dans le pilotage de ces politiques sont développés ensuite. Un état général des problématiques et des défis du travail de direction d'institutions sociales est proposé. Ensuite, la politique fédérale de lutte contre la pauvreté et son plan stratégique sont présentés. Les positions de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et de l'Initiative des villes sont également exposées. Puis, nous revenons sur la Loi vaudoise sur l'accueil de jour des enfants (LAJE) et l'exposé des motifs qui ont appuyé le projet de loi. Cette partie se conclut sur une analyse détaillée des points sensibles ou paradoxant[4] en lien direct avec la pratique de direction de lieux d'accueil collectif extrafamilial des enfants. Or, nous constatons que la littérature spécialisée n'aborde pas spécifiquement cette pratique de direction. La deuxième partie propose donc une enquête de terrain afin d'explorer et de questionner les niveaux de tensions des professionnels de la direction, leur style de management et les conséquences sur le public-cible. La méthodologie développée propose une enquête auprès de cinq directions de lieux

[3] Libois, J., *Eléments anthropologiques de la construction des institutions*. Module *Construction d'une identité professionnelle*, MAS-DAS-DIS 2012, HETS, Genève, 11 septembre 2012

[4] De Gaulejac, V. (2011, p.170): un système paradoxant résulte du fait que les mécanismes du système renforcent ses dysfonctionnement. Pour de Gaulejac, la nouvelle gestion publique ne répond pas aux défis de l'Etat social, car les réponses gestionnaires créent des inégalités sociales qui ne font qu'augmenter le poids des défis.

d'accueil collectif extrafamilial actives dans des environnements sensiblement identiques. L'enquête est composée, pour chaque direction, d'un entretien en partie semi-directif. Nous partons de l'hypothèse que l'exclusion du secteur de l'accueil collectif extrafamilial des enfants en tant qu'élément du champ de l'action social, l'absence d'une véritable politique publique sociale en faveur du développement des structures d'accueil, ainsi qu'une culture professionnelle de direction marginale, ne permettent pas de légitimer les capacités d'expertise et de management stratégique des directions de structure d'accueil, car les services dispensés par les professionnels sont trop fortement influencés par le principe de marchandisation des prestations. Par cette enquête, nous souhaitons contribuer à l'explicitation des enjeux de la pratique de direction et la constitution de références en la matière. Notre conclusion porte sur les constats des modalités de gouvernance des structures d'accueil collectif extrafamilial des enfants. Enfin, des perspectives de recherche et de réflexion sont proposées.

Ramener le secteur social à sa seule fonction économique en termes d'emplois au plan local, ce que semblent développer les collectivités locales et, avec elles, certaines institutions du secteur social, n'est en réalité bon ni pour la dynamique de l'emploi, car c'est un signe de vieillissement et d'appauvrissement considérable du corps social tout entier, ni pour le travail social, qui procède d'autres enjeux et d'autres ambitions. C'est donc toute la question des légitimités et des alliances qui se pose et les directeurs sont bien au coeur de cette mêlée normative.

Michel Chauvière

L'ACTION SOCIALE EN SUISSE: VERS UN NOUVEAU PARADIGME?

Lorsque l'on parle d'action sociale, nous pouvons penser premièrement à l'aide sociale, le fameux dernier filet de sécurité des dispositifs de protection contre la précarité que les sociétés occidentales modernes ont développé. Nous souhaiterions plutôt que l'action sociale soit comprise, dans le cadre de cette étude, comme l'activité des professionnels du travail social, quel que soit leur champ d'intervention, les destinataires de leurs actions. Parce que le travail social est composé d'actions ciblées pour des individus spécifiques et que ni son environnement, ni les acteurs ne sont immuables, les professionnels de l'action sociale doivent faire preuve d'adaptation et de créativité pour proposer des services en réponse aux enjeux sociaux actuels. Ici réside la nuance entre la prestation que des individus «consomment» et le service auquel des bénéficiaires ont recours.

Cela peut paraître évident de faire preuve d'innovation quand émerge de nouvelles problématiques chez les jeunes, les migrants, les marginaux. Les Etats disposent d'une certaine palette de services, d'institutions, de mandataires avec lesquels rechercher de nouvelles solutions. Nous posons que l'accueil collectif extrafamilial des enfants est une des actions sociales et les chapitres qui suivent expliquent pourquoi en dressant le contexte et les spécificités de ce champ d'intervention. En partant des généralités sur l'Etat social, nous décantons la politique sociale de manière à obtenir une représentation de l'accueil collectif extrafamilial des enfants. Le premier chapitre rend compte des paradigmes actuels de la posture et de la pratique de direction. Le second chapitre porte sur la thématique spécifique de lutte contre la pauvreté sous l'angle politique et législatif. Cette partie conclut sur une mise en évidence des tensions intrinsèques à la pratique de direction de structures d'accueil entre les concepts politiques et l'historicité du développement des lieux d'accueil extrafamilial des enfants.

1. Evolution de l'action sociale en Suisse et modalités d'intervention dans le champ de l'accueil collectif extrafamilial des enfants

Oui le travail social change. Depuis les années septante, les experts observent que les changements sociaux induisent et nécessitent un repositionnement de l'action sociale. Or, un demi-siècle plus tard, le discours reste le même. L'évolution socio-économique des sociétés occidentales, vers un contexte de globalité tel qu'on le connait, génère de nouveaux problèmes, de nouvelles inégalités. Les fondements des politiques sociales actuelles apparaissent inadéquats face aux nouveaux défis et l'on voit dès lors, dans la littérature spécialisée, des appels à une réflexion de fond sur la question de l'Etat social capable de déboucher sur la création d'un nouveau pacte de solidarité social.

Nous souhaitons mettre en évidence les éléments influençant le travail actuel des directions de structures d'accueil de jour. Un bref historique des notions clés du développement des Etats sociaux et de l'introduction des principes de la Nouvelle gestion publique (NGP)[5] nous permet de développer les tendances en matière de gestion des institutions sociales. Une approche plus sociologique met en évidence les tensions structurelles du travail social en discutant des caractéristiques d'organisation et d'institution des dispositifs d'action sociale. Nous plaçons ensuite le secteur de l'accueil collectif extrafamilial des enfants dans cet environnement et nous proposons une synthèse d'éléments significatifs. Enfin, nous développons une représentation du travail de direction en jetant un regard discursif sur les compétences développées dans le cadre de la formation de direction d'institutions sociales, socio-éducative et médico-sociale. Comme nous le montrons, un certain nombre de tensions sont susceptibles d'apparaître dans la conceptualisation des interventions sociales au sein des structures d'accueil. Ces tensions sont de natures diverses et touchent autant les activités d'organisation, de gestion que de développement stratégique. Ces pressions répercutent *ipso facto* sur le travail prescrit et réel des directions des lieux d'accueil, que la deuxième partie de ce travail vise à mettre en lumière.

1.1. Repères historiques du développement de l'Etat social actuel; principes de la nouvelle gestion publique

Nos sociétés occidentales ont développé des actes sociaux qui ont fortement évolués depuis plus d'un siècle. A l'origine, des actions issues de la classe bourgeoise à l'intention des personnes dans l'indigence. Ces initiatives ont amené les Etats à développer des

[5] La nouvelle gestion publique (NGP) est une traduction littérale du new public management (NPM), modèle d'organisation des administrations publiques basée sur le fonctionnement dans les administrations privées des société anglo-saxon contemporaines.

Rapport-Gratuit.com

politiques sociales. Différents modèles d'Etat social ont été proposés, opposés, se sont succédé. Aujourd'hui, les experts des politiques sociales, s'appuyant sur les récentes recherches, montrent les limites du système d'Etat social en place. Ils appellent à un changement de paradigme redonnant à l'action sociale son sens premier: «*une action publique de médiation* (...) *chargée d'assurer l'effectivité de nombreux droits-créances mais aussi de réduire les écarts entre le droit commun et les situations singulières*» (Chauvière, 2007, p.18). Nous n'avons pas l'ambition de dresser un portrait exhaustif de la notion d'Etat social. Cependant, nous proposons les repères clés mettant en évidence les origines des tensions actuelles dans le pilotage des institutions sociales.

Les politiques sociales sont nées à la fin du 19ème siècle pour maintenir l'ordre social en place et éviter les manifestations de mécontentement des classes populaires. La notion de risque social est apparue, définissant les circonstances auxquelles chacun peut être sujet et qui méritent que l'Etat intervienne en soutien. Il s'agissait à cette époque d'une aide sociale en faveur des plus démunis. Puis, la notion de responsabilité individuelle s'est développée. Avec elle, l'aide sociale est devenue «assurancielle», intervenant là où les personnes ne peuvent plus assumer certaines de leurs responsabilités. Lors des années de plein emploi du milieu du 20ème siècle, les nations occidentales aux économies stables se sont développées sous forme d'Etat-providence. En distribuant des indemnités pécuniaires sans attendre de contrepartie, l'Etat-providence incarnait la valeur d'égalité des chances recherchée (Esping-Andersen, 2008, p. 60).

L'évolution du capitalisme a entraîné une globalisation de l'économie et une pression plus forte sur les rendements des capitaux. Le taux de chômage est allé en augmentant. Dans ce contexte, des solutions locales ont été plus difficiles à trouver. Dans la grande majorité des Etats, la politique sociale est alors devenue un coût qu'il fallait freiner. De nombreuses voix s'élevèrent pour critiquer l'Etat-providence et les politiques sociales dites passives, où des indemnités étaient versées systématiquement à chaque personne sans contrepartie. Pour diminuer l'impact de cette charge constituée par les prestations des politiques sociales, la logique instituée a été de définir des contreparties aux prestations dispensées par l'Etat. On parle alors d'Etat social actif, par le fait que l'aide sociale vise à contribuer au maintien du pouvoir économique des personnes, tout en attendant une contrepartie économiquement intéressante. La remise en question du droit à la prestation est également argumentée par une sensibilité à la responsabilisation des individus. Ceux-ci sembleraient se déresponsabiliser en présence d'une politique sociale passive. Bonvin et Moachon (2006, p.71) parlent d' «*intégrabilité des individus*» pour définir l'objectif principal de l'Etat social, soit favoriser une réinsertion des personnes par l'activation, le travail. Nous percevons bien ici une tendance à l'attente de résultats d'efficience qui se dessine et qui entre en opposition avec la notion d'égalité des chances dont l'Etat-providence se voulait garant.

La Suisse n'échappe pas à l'histoire. Les experts distinguent trois options et visions politiques qui s'opposent[6]. D'une part, le maintien des prestations sociales selon le principe de l'Etat-providence peut être garanti, car la Suisse peut économiquement se le permettre. D'autre part, le démantelement de l'Etat social en réduisant les prestations est indispensable en raison des abus à l'aide sociale. L'Etat doit pouvoir être compétitif et pour cela, il doit dépasser l'Etat-providence qui représente un risque pour la performance du tissu économique de la Suisse. Enfin, la troisième vision prône la mise en place de politiques d'investissement social favorables à l'emploi, la croissance économique et la démographie.

La politique de l'Etat social en Suisse est clairement active et vise à remettre les gens sur la voie de l'emploi, comme dans l'ensemble des pays occidentaux. Des termes nouveaux apparaissent: *remarchandisation*, *employabilité*, *capabilité* sont utilisés pour définir le mécanisme de réinsertion des bénéficiaires des aides sociales. Les prestations sont ainsi dispensées de manière individuelle, spécifique. L'approche n'est plus catégorielle où l'on considérait un ensemble d'ayant droit. Le principe appliqué est de mieux connaître la personne pour mieux l' «aider», soit mieux l'activer.

De l'analyse de Bonvin et Moachon (2006, p.63), «*la délimitation du champ couvert par la sécurité sociale ne se présente pas comme un donné naturel et définitif, mais comme une construction sociale susceptible d'évoluer au gré des circonstances historiques et des décisions politiques*». La conceptualisation prédéterminée des mesures nécessaires à l'activation répondant à des logiques de la NGP vise des résultats d'efficience. Ces mesures n'étant pas efficaces pour les bénéficiaires finaux de l'aide sociale, leur proposition est de développer un système qui intègre indemnisations et mesures adaptées et ciblées permettant de «*donner à chacun les moyens et la liberté réelle de concrétiser ses choix de vie*» (Bonvin et Moachon, 2006, p.90). La nuance réside pour les auteurs dans le fait que les mesures sont construites entre le bénéficiaire et les agents locaux.

Les politiques publiques tirent leur légitimité de leur bonne gestion et de leur caractère légal, soit le sens juste des actions qu'elles mettent en oeuvre. La gestion des ressources pour la réalisation des biens et services doit être efficiente. L'évaluation de l'efficacité des impacts des biens et services doit être positif. La globalisation économique et la baisse considérable du secteur secondaire a impliqué une compétition fiscale des Etats. En Suisse, on observe également que les cantons se font de plus en plus concurrence. Les ressources diminuent, tandis que les besoins et demandes en investissements publiques augmentent. L'on doit faire plus avec moins, ce qui induit une pression sur les coûts. Le contexte, tel qu'il nous l'est décrit aujourd'hui par les économistes, demande à l'Etat de changer de

[6] Bonvin, J.-M., *De l'Etat-providence à l'Etat compétitif*. Module *Contexte des politiques sociales et sanitaires*, MAS-DAS-DIS 2012, HES-SO, EESP, Lausanne, 27 septembre 2012

Rapport-gratuit.com
LE NUMERO 1 MONDIAL DU MÉMOIRES

mode de gestion. Nous sommes donc en présence de différents états de crise. La légitimité est questionnée par le fait que les problèmes sociaux, économiques, culturels, ne peuvent plus être pris en charge par l'Etat uniquement. L'interconnexion des économies et la globalité des problèmes remettent en cause la capacité de l'Etat à faire face. Les problèmes financiers et budgétaires remettent en question l'efficience et l'efficacité de l'Etat et augmentent la pression sur ses capacités de gestion. La flexibilité n'est pas adaptée aux besoins de la société qui nécessite des réponses rapides. Dans ce contexte de critique de l'administration publique, les politiques ont repris les pensifs de la gestion privée, pensant que les outils mis en place sont mieux adaptés[7]. Inspiré par le New public management anglo-saxon, la NGP s'impose dans les fonctionnements des administrations publiques. Pour Rossini (2000, p.23) la NGP présente des avantages sous certaines conditions, bien que les rapports entre institutions et administrations publiques soient considérablement modifiés. Pour l'auteur et politicien, ce modèle de management permet de combler certaines lacunes réelles de gestion des institutions sociales, tout en revalorisant les pratiques par l'explicitation des services offerts que ce type de gestion implique. Ainsi donc, la nouvelle gestion publique s'est mise en place dans les administrations. Les théories qui la soutiennent reposent sur quatre hypothèses économiques: maximisation des bénéfices, accès total à l'information, compréhension des options et de leurs conséquences, mise en évidence des options les plus porteuses et les adopter. Dans le cadre de son travail de doctorat, Giauque (site web de la SGVW-SSSA) définit les principales caractéristiques de la NGP de la manière suivante: séparer les activités stratégiques des activités opérationnelles ; se rapprocher du citoyen-client ; augmenter la qualité des prestations publiques ; introduire des outils de gestion modernes visant à augmenter l'efficience et la productivité des organisations publiques. La nouvelle gestion publique demande certaines réformes des mécanismes politiques et administratifs. Ainsi, le découpage géo-politique, le cadre juridique, les processus politiques, les finalités de l'action publique et les nuances avec le secteur public, la gestion des organisations et des ressources publiques sont des domaines qui sont interrogés et adaptés selon les nouveaux principes de gestion. Différents acteurs de niveaux différents sont engagés dans la constitution des politiques publiques. Constitués en groupes puissants, les lésés portent le problème au niveau public. Les groupes-cibles, soit les acteurs considérés comme problématiques dans une politique publique, sont identifiés, tout comme les bénéficiaires finaux, soit ceux qui subissent les effets négatifs du problème mis en évidence. Les autorités politico-administratives élaborent et appliquent la politique publique en fonction de leurs paramètres. Viennent ensuite les acteurs qui profitent d'une politique publique par des retombées imprévisibles ou non envisagées.

---

[7] Giauque, D., *Introduction à la nouvelle gestion publique*. Module *Contexte des politiques sociales et sanitaires*, MAS-DAS-DIS 2012, HES-SO, EESP, Lausanne, 11 décembre 2012

Le contexte des services publics d'aujourd'hui devient paradoxal; le pilotage de l'action publique est fait en fonction d'indicateurs de gestion basés sur l'efficience et non pas sur l'efficacité auprès du public-cible. Ce mécanisme induit des mesures de maîtrise des coûts qui ne font que renforcer l'état de crise, qui est alors porté au discrédit de la gestion publique (Gaulejac, 2011, p.170). Les politiques publiques ne se fondent donc pas sur des visions de la société. Il y a une multiplication d'indicateurs de contrôle et de création de processus, car la délégation est beaucoup plus présente. Les indicateurs sont quantitatifs et non pas qualitatifs. La focale est mise sur le faire comme finalité, postulant que si les moyens nécessaires sont attribués, la politique publique sera efficace. La politique «managériale» de la gestion publique fonctionne sur un cloisonnement de l'administration. Cette situation entraine la création des contrats de prestations et ne permet pas d'entrevoir les politiques publiques de manière systémique. Les contrats de prestations sont une «externalisation» de l'intervention auprès des groupes-cible basés sur une négociation Etat-institutions et portant sur les éléments financiers, les modalités de réalisation de la prestation et les indicateurs permettant l'évaluation de la politique publique.

Toutefois, la NGP et ses principes directeurs restent fortement critiqués par les analyses scientifiques, économiques ou sociales. Pour Staub (Rossini et al., 2000, p.161), «*il s'agit de techniques de management visant à réduire les coûts, tout en améliorant les prestations*». Chauvière (2007, p.17), bien que reconnaissant les sciences du management et de la gestion comme un outil potentiellement intéressant pour l'organisation et la conduite des programmes sociaux, considère que le contexte politico-administratif prévalant en ce début de 21ème siècle tend à mettre sous tutelle et délégitime les acteurs du travail social, que ce soit les services publics, mais également les initiatives associatives, familiales, coopératives, etc... En clair, la nouvelle gestion publique aurait pour biais de fragmenter, dissocier, cloisonner le fonctionnement de l'administration publique. Giauque (site web de la SGVW-SSSA) met en évidence ce paradoxe. Les administrations publiques ayant mis en place les principes de la NGP développent un discours qui est en décalage avec la réalité du terrain. Pour l'auteur, Les réformes administratives ne peuvent qu'engendrer de la démotivation, tout comme l'omniprésence des facteurs économiques et financiers dans le développement des services publics. Le management des services publics est, en résumé, largement critiqué pour son fort rattachement aux logiques financières d'économie (Gaulejac, 2005, p.253).

La NGP visant l'efficience de la prestation, un nombre de critères de contrôle sont dictés. Les systèmes de contrôle, les systèmes qualités deviennent alors les nouveaux pandores de l'adéquation du service public. En rapportant la valeur de ce service à des critères prédéfinis de qualité, la valeur réelle mesurée à l'aune de la satisfaction du bénéficiaire

final devient caduque. Ces systèmes qualités qui, comme Chauvière (2007, p.210) l'exprime très clairement, sont «*détachés des conditions sociales de production et incorporés à la prestation* (...) *contribuent à rendre le système d'action de plus en plus segmenté et discriminant (par populations, par problèmes, par territoires) et, à vider progressivement le modèle social de sa substance, notamment de sa conflictualité historique (conflit de classes ou d'intérêts)*».

1.2. De l'institution à l'organisation sociale

Dans le contexte actuel d'évolution des politiques sociales, l'équilibre des pouvoirs au sein des organisations est un véritable enjeu pour la place et la reconnaissance du champ professionnel. La capacité d'expertise et d'autorité du corps professionnel - que ce soit les intervenants du terrain, mais aussi les directions d'institution - est mise en jeu. Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, c'est une crise de légitimité de l'action sociale qui est nourrie via les critiques envers l'Etat-providence (Soulet in: Rossini et al., 2000, p. 57). Chauvière estime que le fonctionnement actuel des organisations et des institutions a fortement évolué. Si «*les sciences de la gestion et du management* (...) *témoignent de l'importance accordée à l'intelligence d'organisation pour une conduite plus rationnelle* (...), *elles sont productrices d'un mode de raisonnement et de normes opératoires*» (2007, p.17). Ces raisonnements et normes ayant évolué selon les principes de la NGP impliquent un contrôle exacerbé via les outputs économiques et financiers. Chauvière considère que *la gestion et le management se présentent désormais comme une rationalité tutélaire, hypertrophiée et dominatrice, rapetissant et délégitimant au passage tous les autres modèles de gouvernement*. Le management des services publics tel que proposé par la NGP est porté par des professionnels qui ne sont pas issus des milieux économiques et financiers. Les identités professionnelles que l'on rencontre dans le travail social, et dans le service public en général, ont pour fondement la mission de cohésion sociale qui fait la société démocratique. Cette culture du travail social est diamétralement opposée aux préoccupations financières et autres conceptions véhiculées par la NGP (Gaulejac, 2011, p. 157). Le comportement d'un groupe professionnel, d'une organisation ou d'une institution bien spécifique a une culture propre qui détermine, structure et hiérarchise les rapports entre les individus. Lorsque cette culture est questionnée, c'est tout l'équilibre du système de l'organisation qui est touché. Nous adoptons la définition de Gaulejac (2011, p.158) pour différencier organisation et institution:

L'institution est du côté des finalités, des raisons d'agir, des valeurs et du sens de l'action. L'organisation est du côté des moyens, des façons d'agir, de la mise en oeuvre et de l'opératoire. L'institution remplit des missions (...), *l'organisation met en oeuvre des dispositifs, mobilise des*

ressources, répartit les tâches, coordonne les activités, élabore des programmes en vue de remplir ces missions.

L'organisation est ainsi l'environnement opérationnel, le lieu où s'opèrent les transformations, les productions, les changements. Dans une organisation, les individus sont distingués par leur place. De sa place, l'individu va se construire une représentation de l'organisation. A l'inverse, l'institution est l'environnement qui porte et représente les valeurs, la morale.

Une organisation est également caractérisée par un système de contribution et un système de rétribution. L'équilibre entre ce que nous produisons et ce que nous recevons est un facteur important de satisfaction des individus et facilite l'équilibre fonctionnel de l'organisation. Les individus peuvent être catégorisés selon trois niveau d'indépendance ou d'autonomie face à leurs actions. L'*agent* est celui qui subit une aliénation aux normes; le bureaucrate stéréotypé. L'acteur jouit de marges de liberté malgré les normes de l'organisation. Enfin, le sujet a des comportements inconscients qui dépendent et découlent du fonctionnement systémique de l'organisation. Gaulejac (2011, p.313) défend la place du travailleur-acteur dans les organisations. Pour ce sociologue, en respectant la «*condition que l'organisation leur apporte la sécurité et la considération dont ils ont besoin pour s'impliquer*», les salariés peuvent développer les attitudes et compétences nécessaires au développement de prestations optimums. Rossini (2000, p.30), à propos des travailleurs sociaux, abonde dans le sens de Gaulejac. Pour cet auteur, «*la contribution des professionnels peut être déterminante. Par leur connaissance du terrain et de ses méandres, par leur contact privilégié avec les personnes dans le besoin et les réseaux informels que celles-ci fréquentent, ils sont non seulement des intermédiaires, mais des interlocuteurs*».

La répartition du pouvoir au sein de l'organisation devient alors un déterminant essentiel. Les interactions sont dictées en fonction des délégations et des reconnaissances des compétences qui sont établies. Cela détermine la capacité d'influencer autrui. Marcel Staub (Rossini et al., 2000, p.167), dans son travail de recherche sur la réalité professionnelle des directions d'institutions spécialisées, montrait déjà vers la fin du 20ème siècle qu'un clivage entre les missions des institutions et la gestion du système de placement des enfants se dessinait. De son point de vue,

«*une hiérarchisation adéquate* (...) *se réalisera:*
- *en considérant non seulement la personne placée, mais également son entourage familial;*
- *en coopérant avec les pouvoirs publics dans une gestion optimale des moyens financiers mis à disposition;*
- *en valorisation les collaborateurs, leurs compétences et leurs expériences;*

Rapport-gratuit.com
LE NUMERO 1 MONDIAL DU MÉMOIRES

- *en s'appuyant sur des réseaux de soutien qui constituent une interface indispensable pour permettre l'intégration de l'institution dans la société.*»

Blondel met en évidence six attributs du pouvoir qui permettent également une forme de hiérarchisation ou de structuration des organisations[8]: l'expertise; la maîtrise des communications internes; la maîtrise des réseaux externes; la maîtrise de l'information; la maîtrise de l'interprétation de la réglementation; la maîtrise des lieux; de l'espace.

L'organisation des institutions, les interactions, les dépendances, les répartitions du pouvoir, le contexte politique et économique développent un certain nombre de tensions. Giauque (site web de la SGVW-SSSA) a mis en évidence cinq domaines interdépendants de tensions qui peuvent être touchés dans le vécu, le développement, la transformation d'une organisation. Ainsi:

- *la tension institutionnelle, c'est-à-dire l'ancrage environnemental de l'organisation, la nature de son insertion dans un contexte politique, économique et sociétal plus large ;*

- *la tension managériale* (sic), *soit la capacité de l'organisation à arbitrer le conflit entre les exigences stratégiques et la relation salariale ;*

- *la tension du pouvoir qui voit s'affronter les groupes et les acteurs au sein des organisations en fonction d'enjeux particuliers ;*

- *la tension culturelle ou symbolique qui a trait aux nécessaires processus identitaires et de socialisation ;*

- *finalement, la tension légitimationnelle* (sic), *soit l'obligation faite à l'organisation de légitimer ses pratiques et ses résultats à la fois auprès de son environnement, mais également auprès de ses employés.*

Quand bien même certaines voix des sphères scientifiques et professionnelles revendiquent une re-considération des professionnels, la mise en place d'un dialogue avec les décideurs politiques et une ré-institutionnalisation des services d'action sociale, nous voyons avec les exemples de Blondel et de Giauque la complexité et la multiplicité des réalités professionnelles. Un des enjeux des professionnels du champ social est encore et toujours de se repositionner comme experts et de devenir acteurs de la politique sociale, au lieu de subir les principes élaborés à d'autres échelons de l'organisation (Favre Baudraz in: Rossini et al., 2000, p.285). Pour cela, la vulgarisation des spécificités des champs de l'action sociale et l'explicitation des problématiques et des enjeux rencontrés restent

[8] Blondel, F., *Sociologie des organisations*. Module *Contexte des politiques sociales et sanitaires*, MAS-DAS-DIS 2012, HES-SO, EESP, Lausanne, 15 et 16 janvier 2013

toujours des déterminants essentiels et actuels pour que les discours politiques et publics portent la focale sur les priorités d'intervention et leur sens.

Dans son ouvrage *aider et contrôler, les controverses du travail social*, Verena Keller (2005) propose une analyse de l'aide sociale dans quatre régions de Suisse, dont le canton de Vaud. Bien que cette étude porte sur un des champs du travail social, nous pensons que les logiques fonctionnelles de ces organisations sont représentatives des paradigmes en vigueur de manière générale dans l'action sociale en Suisse. Ainsi, nous souhaitons relever les éléments suivants de l'étude de Keller: la responsabilité individuelle du bénéficiaire et la contrepartie obligatoire (2005, p.22); la possibilité de perdre le droit à l'aide si le bénéficiaire n'accepte pas une mesure (2005, p.41); la tendance au développement d'une aide coercitive par le fait que des comportements spécifiques sont attendus de la part des bénéficiaires (2005, p.44). En référence aux définitions de De Gaulejac, nous pouvons clairement dire que l'aide sociale est une organisation ou chacun à une place et un rôle déterminé, avec des comportements attendus et évalués. Cette disparition de la dimension «institution» porteuse de valeurs, élaborant des services allant dans le sens des individus concernés, a ouvert la place à des paradoxes tels que la sanction, voire l'apparition d'une aide conditionnée à des obligations qui parfois ne peuvent être satisfaites. Paradoxe, car l'aide sociale a pour vocation d'être un dernier filet de secours pour prévenir la précarité des individus et l'obligation est «*une approche disciplinaire incompatible avec le droit fondamental à l'aide*» (2005, p.148). Pour Keller , le travail social doit prendre sa place à tous les niveaux de la protection sociale, que ce soit au niveau des assurances, des prestations, ou de l'élaboration de politiques thématiques (2005, p.29). Par ailleurs, et pour terminer, si l'on se pose la question des professionnels dans l'organisation, nous pouvons également questionner la place du bénéficiaire de l'action sociale. Si comme le dit Keller, *ce qui importe, c'est que la personne soit dans une posture de disponibilité individuelle à toute forme de travail, toujours sur le qui-vive, flexible et adaptable sans exigence par rapport aux conditions de l'emploi qu'elle est censée retrouver au plus vite* (2005, p.125), nous voyons que la personne dans toute sa complexité et son humanité n'a pas de place dans une telle organisation.

1.3. L'éducation de l'enfance dans le champ du travail social

Le travail social est le résultat des politique sociales, soit un ensemble d'actions visant à réduire les écarts manifestes des individus par rapport aux normes d'une société donnée (Voyé (1998), cité dans Rossini et al. (2000), p.194). La question de l'appartenance de l'accueil extrafamilial des enfants dans le giron du travail social nécessite une explicitation

de l'impact de ce champ d'activité dans la réduction de l'écart entre la norme et une frange de la population.

Dans l'histoire du développement des structures d'accueil, nous pouvons voir que les mutations des organisations familiales ont considérablement influencé les attentes des parents et les missions des institutions (Spack in: Rossini et al., 2000, p.143). Des attentes de gardes, mais d'éducation aussi, font de l'accueil collectif extrafamilial un service avec une fonction sociale indiscutable. Dans leur ouvrage sur la politique suisse en matière d'accueil préscolaire, Meyer, Spack et Schenk (2002, p.131) montrent que «*répondre à la demande de catégorie de parents rencontrant des situations quotidiennes spécifiques*» est un réel défi que les institutions doivent affronter. Concilier vie familiale et vie professionnelle ne serait pas un bien marchand que l'on consomme selon son gré, mais effectivement un service à vocation sociale pour permettre aux individus ayant le statut de parents de pouvoir accéder au marché du travail, au même titre qu'une personne n'ayant pas d'enfant à charge. De même, pour l'enfant placé en institution, la qualité éducative de la prise en charge lui permet de développer les apprentissages nécessaires à la réussite de sa scolarité et son intégration dans la société. Ces propos pourraient être considérés comme une lapalissade, cependant, il ressort clairement que les questions de qualité de la prise en charge restent toujours au second plan des discussions, au profit des considérations économiques et financières (Benoit, 2006, p.59). Dès lors, il apparait que l'accueil collectif extrafamilial des enfants répond à deux missions sociales centrales: permettre l'accessibilité au marché du travail par les parents dans un but de lutte contre la précarisation des familles; assurer l'égalité des chances des enfants ne disposant pas d'un environnement suffisamment stimulant de part l'absence de leurs deux parents. Ces propos sont également subversifs, car un raccourci serait de dire que la panacée de notre société réside dans le modèle traditionnel de la femme au foyer et l'homme au travail. Or, rien de tel dans notre réflexion. Les structures d'accueil sont une des alternatives d'actions sociales permettant une conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale tout en garantissant des conditions éducatives et de sécurité physique et psychique nécessaires au développement des enfants menacés par les capacités de leurs parents à exercer leurs responsabilités éducatives. Mais d'autres pistes existent pour répondre à une politique sociale visant l'accessibilité au marché du travail tout en garantissant des conditions de réalisation de sa mission parentale. Par exemple, l'attribution d'un congé parental conséquent et une garantie de l'emploi permettent également de répondre à ces objectifs, ou la facilitation du travail à temps partiel pour les deux parents indépendamment de leur fonction professionnelle ou de leur sexe.

Ainsi donc, l'éducation de l'enfance peut être considérée comme un champ du travail social. Cependant, les politiques sociales et les actions sociales qui en découlent sont

dispensées à destination de toute personne dont les conditions d'existence comportent un risque: risque de maternité, risque de chômage, risque de survie après un âge donné, risque de vivre en situation de handicap, risque de toxicodépendance, etc... Qu'en est-il de la parentalité? Si l'on accepte qu'être mère représente un risque qui mérite d'être assuré, que pour bénéficier des prestations financières de l'assurance chômage chacun doit être apte au placement, nos politiques publiques ne devraient-elles pas considérer que la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle mérite une intervention étatique spécifique? Le second chapitre de cette partie traite plus en avant de cette question. Nous le répétons ici au risque d'être redondant, dire cela ne signifie pas prôner un strict développement des lieux d'accueil collectif extrafamilial des enfants. Cela montre seulement que dans les circonstances actuelles, l'éducation de l'enfance ne représente pas une pleine et entière action sociale, même si cela reste du travail social pour les bénéficiaires de ces service d'accueil. Deux exemples illustrent bien l'état d'inachèvement de cette action sociale. De l'étude de Bonoli, Abrassart et Schlanser sur la politique tarifaire des réseaux d'accueil dans le canton de Vaud, il ressort que le coût des prestations en Suisse est le plus élevé parmi vingt-huit pays étudiés par l'OCDE et que l'accessibilité financière reste problématique pour ceux qui en ont besoin de manière conséquente et parfois aussi pour les personnes disposant d'un bas revenu (Bonoli, Abrassart et Schlanser, 2010, p.42-43). Quant à Bonoli et Vuille, ils montrent dans leur recherche sur l'accueil de jour des enfants dans le canton de Vaud, que l'accès aux structures d'accueil n'est pas aisé pour les enfants issus de la migration (Bonoli, Vuille, 2013, p.42). Les recherches de Kamerman et de Ruhm mettent en avant l'impact positif de la prise en charge collective extrafamiliale des enfants, en particulier pour ceux issus de milieux défavorisés (Kamerman et al 2003 ; Ruhm et al 2007, cité dans Bonoli et Vuille, 2013, p.25). Pour Bonoli et Vuille, «*le fait que les enfants issus de milieux défavorisés aient une probabilité plus faible d'être pris en charge en dehors de la sphère familiale peut être considéré comme problématique*» (2013, p. 25).

La posture et la pratique de direction d'un lieu d'accueil est ainsi fort complexe: d'un côté, des attentes de parents, des missions éducatives, de prévention et des responsabilités envers eux et leurs enfants; de l'autre côté, une gestion administrative, financière, dans un environnement critiqué, dans un contexte d'illégitimité de l'action sociale et de dé-institutionnalisation.

1.4. Management institutionnel, compétences et représentativité

La fonction de direction d'institution d'accueil collectif extrafamilial des enfants est soumis à autorisation dans le canton de Vaud. L'Office d'accueil de jour des enfants (OAJE)

détermine les conditions d'octroi de l'autorisation d'exploiter la structure d'accueil. L'une de ces conditions est la réalisation d'une formation permettant d'acquérir des compétences dans les disciplines de gestion d'équipe et de comptabilité (site web de l'Etat de Vaud). Ces critères montrent que la représentation de la fonction de direction, pour l'organe de contrôle de l'Etat, est orientée sur une gestion courante[9] du fonctionnement de la structure d'accueil. Elle participe de la position politique et administrative face à ce champ professionnel et à son niveau de compétence attendu. Ces compétences peuvent être acquises en suivant des modules de formation dans différentes écoles. L'OAJE valide la proposition de formation présentée par la direction de l'institution, qui se doit de l'accomplir dans les cinq années qui suivent sa prise de fonction. Nous pouvons trouver des modules de formation issus d'écoles non professionnelles, de filières issus d'autres champs professionnels, des filières de formation spécifiques à l'accueil de l'enfance, ou, enfin, la filière de formation des directions d'institutions sociales, socio-éducatives et médico-sociales. Sans vouloir développer une analyse de la représentation de la fonction de direction à travers les modules de formation, l'analyse du cursus d'une filière professionnelle nous permet de mettre en avant un autre axe de représentation. Partant des remarques tirées du chapitre précédent et qui montrent que l'éducation de l'enfance est, face aux usagers et bénéficiaires des structures d'accueil, une action sociale en soi, nous portons notre regard exclusivement sur la formation de master en direction stratégique d'institution sociale de la HES-SO. Les disciplines d'étude proposées dans le cadre de cette formation nous permettent de montrer ce que le monde scientifique estime opportun de maîtriser lorsque l'on investit une fonction de direction. Ainsi, et pour simplifier l'exposé, nous pouvons lire dans la plaquette de présentation éditée par la HES-SO (site web de la HES-SO) que diriger une institution nécessite de maîtriser des compétences permettant de:

- *animer une équipe de collaborateurs ;*

- *réaliser les missions de l'institution dans le cadre de ses valeurs ;*

- *développer des orientations stratégiques dans un environnement complexe et changeant ;*

- *assumer la gestion économique et financière ;*

- *répondre aux besoins des différentes parties prenantes dans un souci de haute qualité.*

De plus, la troisième année conduisant à l'obtention du titre au niveau master, vise également à:

---

[9] Par gestion courante, nous entendons: la gestion du financement, des deniers publics et privés; la gestion du personnel, des éventuels conflits et la compréhension des principes d'andragogie. Le terme courant suggère volontairement au lecteur l'image de l'économie domestique; la gestion courante du ménage familial. Nous pouvons également définir une gestion courante en opposition à ce qui est développé plus loin dans ce chapitre: soit une gestion stratégique, autonome, en anticipation et innovatrice.

- *affiner la vision interdisciplinaire du métier des directeurs et directrices ;*
- *appliquer une démarche stratégique au pilotage et au développement de l'établissement ;*
- *participer à l'évolution des grands enjeux portés par les réformes des politiques éducatives, sociales et socio-sanitaires au niveau suisse et européen ; participer au développement de réseaux (partenariat et financement) ;*
- *s'inscrire dans une dynamique de recherche dans une perspective d'évolution et d'action innovante.*

Nous pouvons voir à travers ce prisme proposé et composé des sciences sociales, politiques et économiques que des domaines très larges définissent la fonction de direction. Par ailleurs, le professionnel est reconnu comme expert de son terrain d'intervention et doit savoir se faire reconnaître comme partenaire du développement stratégique des politiques sociales concernant son champ d'action.

En opposant les deux axes choisis - le premier politico-administratif et le second professionnel et académique - nous voyons émerger une tension au niveau de la posture et de la pratique de direction: comment développer une identité professionnelle mobilisant les compétences dispensées en formation dans un contexte où il est attendu des directions d'institutions d'accueil de l'enfance une gestion courante de la structure?

Au-delà de l'équilibre nécessaire à trouver dans le positionnement professionnel, les directions vaudoises des structures d'accueil extrafamilial des enfants font face à des demandes toujours plus nombreuses en matière d'évaluation de la gestion de leur structure. L'entrée en vigueur de la LAJE a permis le développement d'un certain nombre de places d'accueil. A l'heure actuelle, l'efficacité de la loi est questionnée: tous les groupes-cibles ne sont pas touchés et un développement quantitatif des places d'accueil est encore nécessaire (Bonoli et Vuille, 2013, pp.53-54). De plus, le financement des politiques publiques restant toujours la pierre d'achoppement - mais aussi parce que l'Etat social reste très critiqué et en crise (Haering, 2000, p.18-19) - la FAJE a pour mission d'évaluer l'efficience de la gestion du développement des structures d'accueil à travers les réseaux administratif. Par là même, il s'agit d'évaluer la gestion de la structure par la direction de l'institution. Ainsi, chaque année, les structures d'accueil doivent livrer un document statistique contenant les données comptables de l'institution, le nombre de places d'accueil effectivement attribuées et la structure du personnel de l'institution[10]. Des

[10] De notre analyse, cette dernière donnée n'a aucune valeur statistique pour l'efficience de la gestion de la structure à elle seule. Elle peut être un moyen de montrer la qualité de la prise en charge en définissant proportionnellement le niveau d'étude du personnel éducatif de l'institution.

Rapport-gratuit.com
LE NUMERO 1 MONDIAL DU MÉMOIRES

informations statistiques sont également demandées au niveau de la liste d'attente[11]. Pourtant, les sciences économiques ont tenté de livrer leur analyse de la question du financement des lieux d'accueil. D'un point de vue économique, on distingue la prestation permettant l'accomplissement d'une activité professionnelle ou d'une formation de la prestation permettant de libérer les parents pour la réalisation de tâches domestique ou de loisir (Dafflon, 2003, p.198). Si l'activité rémunérée des parents, ainsi que la formation professionnelle, revêtent un caractère collectif, elles ont également une composante individuelle; les fruits de ces activités servant à la fois la collectivité et l'individu. Le financement devrait alors être mixte, voire incombant strictement aux ménages et à leurs employeurs (Dafflon, 2003, p.282). Quant au placement afin de socialisation, les effets restent positifs essentiellement pour la collectivité (Dafflon, 2003, p.199). Cette notion d'externalité positive de l'accueil collectif extrafamilial est la pierre angulaire qui justifie une prise en charge financière de la part de l'Etat (Dafflon, 2003, p.196). Dafflon préconise alors que «*l'autorité de subvention devrait fixer des règles claires pour ne subventionner les dépenses d'exploitation des crèches que sur la base de contrats de prestation et proportionnellement à la seule part qui répond aux exigences*» (2003, p.227). Bien que les modalités de financement et le partage des charges de la prise en charge extrafamilial soient un sujet d'étude, il reste que le niveau de la part incombant aux familles doit clairement respecter les principes de non-exclusion qui forment la cohésion sociale (Dafflon, 2003, p.200). Pour MacKenzie-Oth, «*les investissements consacrés aux structures d'accueil de la petite enfance engendrent des bénéfices*» (2002, p.3). Pour l'auteure, cela «*justifie pleinement une participation financière des pouvoirs publics à tous les niveaux*» (2002, p.6). Nous pouvons alors clairement dire que la question du contrôle financier est une fausse solution au développement quantitatif des places d'accueil. Dès lors, la part importante d'activités consacrées à la livraison de statistique ne répond pas à un objectif de pilotage efficace auprès des parents utilisateurs des structures d'accueil. Ces mécanismes de contrôle nous interpellent dans la mesure où ils semblent entraver la mobilisation des compétences d'innovation en sclérosant la gestion financière par un contrôle exacerbé. En comptabilité, l'on peut même définir la santé d'une entreprise et sa force dans sa capacité à mobiliser des capitaux libres. Ceux-ci permettent aux activités de l'entreprise de se développer et d'adapter sa stratégie aux besoins du contexte et des situations[12]. Si, comme le dit Haering, «*un courant de pensée nous fait croire aujourd'hui qu'il est possible de gérer une association ou un service public comme une entreprise*» (2000, p.9), l'accueil de l'enfance devrait avoir comme sujet central d'évaluation la qualité des prestations auprès des bénéficiaires finaux et non pas la qualité de l'organisation (Haering, 2000, p.24), afin de pouvoir mieux entrer dans une démarche

[11]Le chapitre 2.2 entre plus dans le détail de la mise en place et du développement de cette politique publique en faveur du développement des places d'accueil.

[12] Salamin, O., *Comptabilité générale*. Module *Gestion financière*, MAS-DAS-DIS 2012, HES-SO, EESP, Lausanne, 2012-2013

d'action sociale qui sous-entend une évaluation des actions et une adaptation de celles-ci dans un nouveau projet d'action sociale (Haering, 2000, p.167). Pour Cornière, «*nous assistons à une codification de plus en plus précise des pratiques, qui à terme, étouffe toute initiative et a fortiori toute prise de risque. Une telle involution réduit la force imaginative et créative du champ professionnel et menace d'aligner les actes éducatifs sur le plus insignifiant dénominateur commun*» (Cornière, Guaquère et al., 2005, p.125). Si comme le dit Levy Jeanneret, le fait que les responsabilités des directions de structures d'accueil de l'enfance[13] sont limitées à l'engagement du personnel et au projet pédagogique (Levy Jeanneret in: Revue petite enfance, N°91, 2004, p.10), il nous paraît cependant important de nous intéresser aux propos de Cornière. En agitant le spectre de l'uniformité de l'action, Cornière nous amène à nous questionner sur le travail réel des directrices et des directeurs d'institutions sociales. Afchain, sur ce sujet, s'est livré à une classification des positions professionnelles (Afchain, in Cornière, Guaquère, et al., 2005, p.143-147). Il distingue trois positions dites du dirigeant *gestionnaire*, du *manager* et du *dirigeant «d'action sociale»*. Si le premier base l'essentiel de son activité sur l'organisation de l'institution dans un environnement de normes et de valeurs dominantes et en respect des ressources à disposition, le deuxième tente d'influencer l'élaboration et l'évolution des cadres et règlements en vigueur, afin de tirer un maximum de bénéfices financiers en dépit de capacité de création et d'innovation. Le troisième style de dirigeant tente d'intégrer les niveaux organisationnels et politiques à des fins d'élaboration de rapports sociaux participant de valeurs et de codes sociaux respectueux de l'Humain. Du style de positionnement de la direction découle alors une organisation spécifique de l'institution. L'organisation peut alors revêtir un aspect, soit de stratégie d'anticipation, soit de tactique d'adaptation, soit de référence aux principes passés et rattachés aux références des pouvoirs publics.

Enfin, pour la fonction de direction, tout comme pour les autres professions de l'action sociale, il ressort que la clarification de la place de chaque acteur dans son champ de compétence est nécessaire. Si l'on peut se questionner sur la pertinence et les impacts d'une forme de mise sous tutelle des directions d'institutions sociales par les procédures de contrôle et d'évaluation de l'Etat, Chauvière nous rappelle que les directions doivent pouvoir se consacrer librement à leur mission première d'acteur de l'action sociale sans souffrir du poids d'une gestion de type entrepreneurial (Chauvière in: Cornière, Guaquère et al., 2005, p.182).

[13] Pour Levy Jeanneret, «l'acceptation du titre «directrice-teur d'institution petite enfance» frôle, de mon [son] point de vue, l'abus de langage» (In: Revue petite enfance, N°91, 2004, p.10)

2. Contexte politique de la thématique de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale; lien de causalité avec l'accueil extrafamilial des enfants.

Parmi les problématiques sociales que notre société rencontre, la pauvreté et la précarisation est la plus évidente. «*Subvenir de manière suffisante ou à temps par ses propres moyens à son entretien et à celui des membres de sa famille qui partagent son domicile*» est la perspective que tout individu peut espérer avoir selon la loi fédérale du 24 juin 1977 (Fragnière, 1998, p.20). La lutte contre la pauvreté est la première orientation de nos politiques sociales occidentales. Il semblerait toutefois qu'une réflexion supplémentaire s'impose, car le Conseil fédéral a été interpellé pour développer une stratégie de lutte contre la pauvreté. De cette stratégie, il ressort un programme définissant des axes d'investigation et d'intervention. Nous montrons, dans les pages qui suivent, que cette thématique a amené l'introduction de nouvelles dimensions dans le domaine de la lutte contre la pauvreté. Si la pauvreté reste difficile à définir, tant au niveau de ce que signifie ce terme qu'au niveau de qui il comprend, nous pouvons néanmoins qualifier la pauvreté comme «*le résultat de la séquence causale: ressources inférieures à la moyenne - exclusion sociale - crise de la survie morale et physique*» (Marazzi, in: Fragnière, 1998, p. 149). Ainsi, l'on parle maintenant de lutte contre la précarité, soit la «*pauvreté potentielle*» (Marazi, in: Fragnière, p.158) et de lutte contre l'exclusion sociale, que le sociologue Robert Castel nomme désaffiliation, soit «*le mode particulier de dissociation du lien social, la rupture du lien sociétal*» (Castel, cité dans Fragnière, 1998, p.69). Nous pouvons voir dans ce programme que l'accueil collectif extrafamilial des enfants fait partie des domaines explorés. Sous la notion d'encouragement précoce, le programme de lutte contre la pauvreté confère aux structures d'accueil une mission de stimulation préscolaire des enfants. Le fait de nommer l'encouragement précoce, en tant qu'impact recherché auprès des enfants, amène à se questionner sur l'identité des structures d'accueil, leur vocation, leurs missions.

Ce chapitre présente le programme fédéral de lutte contre la pauvreté et les positions de quelques instances consultées. Nous continuons avec le contexte de politique d'action sociale vaudois, afin de mettre ce programme en perspective face au contexte de notre travail. Nous clarifions le cadre légal du développement des structures d'accueil en tant que lieux d'encouragement précoce. Enfin, une synthèse critique permet de discuter du mécanisme politique suisse et de son potentiel de développement d'une politique efficace en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale à travers les structures d'accueil.

2.1. Politique fédérale et nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion

En tant qu'Etat fédéral, la Suisse connaît une pluralité de régime d'aides sociales en raison d'une responsabilité laissée aux cantons de la mise en application de la loi fédérale y relative. Certaines mesures peuvent se retrouver d'un canton à l'autre avec des adaptations liées à la réalité socio-économique et politique de chaque canton. Cette réalité du fédéralisme helvétique est à la fois un élément valorisé et critiqué. Sur certaines questions de l'action sociale, une nationalisation des pratiques est souhaitée, accompagnée de fait par une coordination attendue. Sur d'autres questions, la souveraineté des cantons est défendue pour des questions de rationalisation des mesures.

Au sujet de la lutte contre la pauvreté, nous montrons dans les lignes qui suivent que l'intervention de la Confédération est bien accueillie, pour autant que les mesures envisagées n'interfèrent pas avec les réalités cantonales et n'aient pas un caractère contraignant.

Quant aux lieux d'accueil collectif extrafamilial des enfants, la nécessité de leur développement est unanimement reconnue, quelque soit la mission qu'on leur reconnaisse. Toutefois, il n'est pas proposé un développement systématique des places d'accueil. Celles-ci doivent répondre à des besoins identifiés, tâche incombant aux cantons.

Stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté

La lutte contre la pauvreté est un enjeu national. En réponse à la motion 06.3001 de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du national (CSSS-N) de 2006, le Conseil fédéral a présenté un rapport définissant la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté (OFAS, 2010).

Par pauvreté, le Conseil fédéral entend le fait de ne pouvoir bénéficier d'un mode de vie minimum acceptable pour l'environnement social. Cette incapacité est résultante d'un manque de moyens culturels, matériels et sociaux.

Pour le Conseil fédéral, notre système de prévention social est bon, mais il nécessite une évaluation, afin d' «*accroître l'efficacité de la lutte contre la pauvreté moyennant l'adaptation de mesures existantes et l'introduction d'un petit nombre de nouvelles mesures praticables*» (OFAS, 2010, p.12). Il est donc clairement reconnu que la pauvreté existe en Suisse malgré notre système social. Il est également reconnu par l'Etat fédéral que la pauvreté est complexe et touche les personnes pour des raisons multiples. La Confédération propose donc une stratégie basée sur le traitement de la question au niveau de différentes politiques - sociale,

formation, migration, économie, santé - et en collaboration avec les différents acteurs: Confédération, cantons, communes et partenaires sociaux.

Le Conseil fédéral justifie son intervention par les articles 12, 41 et 115 de la Constitution fédérale. Ces articles font mention du droit de chacun d'être «*aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine*» (art. 12 Cst).

Le rapport met en évidence les six thématiques suivantes: enfants de familles touchées par la pauvreté, transition école-formation et formation-emploi, pauvreté des familles, chômage de longue durée, pauvreté et vieillesse, prestations sous condition de ressources: éviter les effets de seuil et améliorer la coordination. Ces thématiques sont traitées sous trois axes: la formation et les possibilités de perfectionnement, la capacité d'atteindre et de conserver une indépendance financière, l'amélioration des activités de conseil et le suivi des intéressés. Les lieux d'accueil collectif extrafamilial des enfants sont alors cités en tant que moyens pouvant être utiles dans deux objectifs. D'une part, ils favorisent l'intégration des enfants et posent des bases essentielles à la réussite scolaire et professionnelle en permettant un développement social et cognitif. D'autre part, l'offre en place d'accueil permet une insertion sur le marché du travail par les parents en recherche d'emploi et favorise la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle. L'exemple des familles mono-parentales amène même les auteurs du rapport à déclarer que «*leur participation* (des familles mono-parentales) *à la vie professionnelle dépend en effet de manière cruciale de l'existence d'offres de places d'accueil financièrement accessibles*» (OFAS, 2010, p.56). Elément qui fait encore défaut aujourd'hui au point que le rapport propose deux recommandations quasi similaires du Conseil fédéral[14]. Ces recommandations, adressées à l'intention des cantons et des communes, vont dans le sens d'un développement accru d'une offre en place d'accueil qui soit financièrement accessible et indépendante de la situation professionnelle des parents.

Nous constatons donc que la Confédération reconnait les structures d'accueil collectif extrafamilial des enfants comme un moyen central pour les familles, afin de prévenir et lutter contre leur paupérisation et leur exclusion sociale. Toutefois, la mise en oeuvre de ces moyens incombe aux cantons et aux communes et le rapport ne fait pas état des moyens disponibles et nécessaires.

Rapport-gratuit.com
LE NUMERO 1 MONDIAL DU MÉMOIRES

[14] OFAS, 2010, p.34
Le Conseil fédéral recommande aux cantons et aux communes d'intensifier leurs efforts en vue de développer une offre d'accueil extrafamilial et parascolaire qui réponde aux besoins (de la petite enfance à la fin de la scolarité obligatoire). Le recours à l'offre ne doit pas dépendre de la situation professionnelle des parents. Pour faciliter l'accès des familles socialement défavorisées aux structures, le Conseil fédéral invite à prendre systématiquement en compte dans l'établissement des tarifs la situation des familles à faible revenu et à éviter les effets de seuil.
OFAS, 2010, p. 61
Le Conseil fédéral recommande aux cantons et aux communes d'intensifier les efforts en vue de développer une offre d'accueil extrafamilial et parascolaire qui réponde aux besoins. Pour faciliter l'accès des familles socialement défavorisées à ces structures, le Conseil fédéral invite à tenir davantage compte de la situation des familles à faible revenu dans les bases de calcul des tarifs et à éviter les effets de seuil.

Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté

Ce rapport sur la stratégie du Conseil fédéral a donné lieu, en 2013, à un programme de lutte contre la pauvreté. Sous l'égide de l'Office fédéral de l'action sociale, ce programme comprend un certain nombre d'axes d'investigation et d'intervention en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. L'essence des propos de ce programme reprend les orientations de la stratégie et les met en action.

De manière générale, ce programme reprend l'idée que différents paramètres peuvent conduire à la pauvreté et que chaque situation, considérée dans sa spécificité propre, est composée de plusieurs éléments significatifs propres à elle-même. Cependant, ce programme mentionne trois facteurs environnementaux comme particulièrement prépondérant dans les situations de pauvreté: les marchés de l'emploi et du logement et l'offre en place d'accueil des enfants. Ces trois facteurs sont considérés au même titre que les prestations individuelles et financières. Ce programme a donc l'ambition de mettre en oeuvre des activités qui ciblent une «*grande variété*» de besoins, afin que soient proposées des mesures de lutte contre la pauvreté adaptées aux réalités de chacun.

Ce programme national considère alors les lieux d'accueil collectif des enfants comme l'une des «*mesures devant contribuer directement ou indirectement à soutenir les enfants socialement défavorisés*» (OFAS, 2013, p.7)[15] et attribue à cette thématique un objectif propre d'évaluation des prestations et des besoins en coordination de celles-ci[16]. En considérant les structures d'accueil comme une mesure de soutien à l'encouragement précoce, ce programme entend développer des moyens nécessaires à l'augmentation de la réussite scolaire des enfants. Le concordat HarmoS fait office de cadre légal de référence pour la mise en oeuvre de structures d'accueil parascolaire bien que celui-ci ne soit pas à ce jour accepté par tous les cantons[17]. Les auteurs du programme reconnaissent cependant que les prestations sont fort différentes d'un canton à l'autre. Constat qui est même défendu dans le cadre du concordat HarmoS, dans le respect du fédéralisme helvétique, instituant le

---

[15] A noter que le programme spécifie que les prestations comme les offres d'accueil en milieu extrafamilial ont été *adaptées pour mieux prendre en compte l'encouragement précoce*, sans pour autant spécifier les adaptations qu'elles ont subies. Cela ne permet donc pas de mettre en avant, ni les spécificités de cet objectif d'encouragement précoce, ni les besoins nécessaires.

[16] Au chapitre *Chances de formation des enfants, des jeunes et des adultes; soutien aux enfants socialement défavorisés en âge préscolaire et scolaire*, le programme prévoit une activité *P1 Encouragement précoce, entrée à l'école obligatoire, premières années de scolarité et accueil extrafamilial et parascolaire : pilotage stratégique et coordination à l'échelle nationale.*

[17] Concordat HarmoS, récupéré le 15.07.14 de http://edudoc.ch/record/96778/files/harmos-konkordat_f.pdf

Art. 11 Horaires blocs et structures de jour

[2] Une offre appropriée de prise en charge des élèves est proposée en dehors du temps d'enseignement (structures de jour). L'usage de cette offre est facultatif et implique en principe une participation financière de la part des titulaires de l'autorité parentale.

droit et le pouvoir aux cantons de proposer des structures d'accueil en quantité et qualité bien spécifiques à leurs réalités, besoins, ressources et orientations politiques.

Cette notion d'adaptation de l'offre aux besoins est également un élément central de la Commission fédérale pour les questions familiales qui défend le principe que «*seule une offre variée et en nombre suffisant peut garantir le libre choix des parents en matière de garde d'enfants et permettre de trouver dans chaque cas particulier une solution optimale pour toutes les personnes concernées*» (COFF, 2002, p.2).

Ainsi depuis 2013, la Confédération a lancé un programme visant à renforcer, voire développer les mesures de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. En passant par une phase d'investigation sur les territoires cantonaux de ce qui se fait en matière d'encouragement précoce - et dans les environnements des lieux d'accueil collectif extrafamilial des enfants en particulier - ce programme tend à développer une vision nationale de ce que devrait être l'accueil collectif des enfants. Au-delà de la mission première de conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle longtemps mise en avant dans les discours des partisans politiques d'un développement des lieux d'accueil, nous pouvons constater que le champ de l'accueil extrafamilial des enfants devient aussi un sujet dans la politique de formation.

Position de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales

La Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales, en tant qu'organe de concertation et de coordination des affaires sociales cantonales, est un des interlocuteurs et acteurs privilégiés du programme de lutte contre la pauvreté. Dès 2010, soit en parallèle aux travaux de la Confédération, la CDAS a entrepris la rédaction d'un programme de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Ce programme pose plusieurs axes de référence. Le premier axe est celui de la notion de pauvreté. Bien que d'aucun ne conteste la présence de pauvreté en Suisse, la CDAS souligne également que celle-ci revêt différents aspects et cite en exemple: «*manque de ressources financières, bas revenus ou chômage, logement inadéquat ou santé déficiente, absence de formation, voire même isolation sociale*» (2010, p.1). La CDAS met aussi en avant le fait que l'exclusion sociale, soit l'incapacité de participer activement à la vie sociale et culturelle, peut aussi être considérée comme une forme de pauvreté. C'est pourquoi la CDAS relève la définition proposée par la Commission des Communautés européennes: *Sont pauvres les personnes, familles et groupes dont les ressources sont à ce point insuffisantes qu'elles les empêchent de mener une existence digne et les excluent des conditions de vie minimales que leur*

société juge acceptables[18]. Enfin, à ce propos, la CDAS questionne la définition du seuil de pauvreté qui détermine le droit aux prestations. En Suisse, une pluralité de barèmes est appliquée pour le définir ce seuil de pauvreté. La CDAS soutient évidemment la référence aux normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS).

Le second axe de référence est celui du groupe-cible. Qui sont les pauvres en Suisse? La CDAS, s'appuyant sur les chiffres de l'Office fédéral de la statistique (site web de l'OFS), met en exergue le fait que la pauvreté touche pratiquement autant les personnes actives que les personnes sans emploi. La CDAS, reprenant les observations de l'OFS, souligne que «*les ménages comprenant des enfants, en particulier les familles monoparentales et les familles avec beaucoup d'enfants ont* (...) *un risque de pauvreté particulièrement élevé et sont en outre plus fortement touchés par le phénomène des working poor*» (2010, p.3).

Le dernier axe de référence est celui de l'évaluation des prestations sociales actuelles. Selon la CDAS, «*la Suisse dispose d'un système de sécurité sociale adéquat et fonctionnel*» (2010, p.2). Il ne s'agirait donc pas de révolutionner la structure de l'aide sociale, mais bien plutôt d'un travail d' «*optimisation des interactions entre les différents niveaux étatiques et les différentes prestations*» (2010, p.2). La CDAS estime aussi que la responsabilité individuelle des personnes concernées doit encore plus être encouragée et renforcée. Ainsi, la Conférence promeut une intervention au niveau de différentes politiques (économique, fiscale, relative au marché du travail, sanitaire, éducation, logement, migration) et coordonnée avec les différents acteurs issus de l'Etat ou de la société civile

La CDAS estime donc que les mesures à développer pour prévenir la pauvreté et pour en sortir doivent être adaptées aux individus et que leur indépendance aux prestations d'aides sociales doit être renforcée. Fort de ces constats, la CDAS se donne des objectifs à court, moyen et long terme. Dans le cadre de ce travail, nous relevons que la CDAS vise, à moyen terme, une amélioration de la compatibilité de la vie familiale et professionnelle. Celle-ci passant, selon la CDAS, par des mesures de «*développement quantitatif et qualitatif des structures d'accueil extra-familial pour la petite enfance*» (2010, p.5). La CDAS a l'ambition de s'engager à la conversion du «*programme d'incitation de la Confédération en faveur des places d'accueil extra-familial en une solution définitive*» (2010, p.5).

A partir de ce programme, la CDAS prévoit que chaque canton définisse les applications concrètes en fonction de ses évaluations propres des besoins territoriaux et des ressources financières propres.

[18] Commission des Communautés européennes: Rapport final du second programme européen de lutte contre la pauvreté 1985-1989, Bruxelles, 1991, COM (91) 29, p. 4.

Rapport-Gratuit.com

Nous pouvons donc voir que la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales ne prévoit pas une refonte du système d'intervention et de lutte contre la pauvreté. Son programme postule qu'une meilleure coordination entre les différents strates de l'Etat permette de mettre en évidence les mesures à adopter. A court terme, la CDAS vise le dialogue, des mesures de communication. A moyen terme, il s'agit de renforcer les mesures actuelles et de tendre à une nationalisation de certaines mesures, comme les PCfam, et les autres mesures en lien avec le SECO ou l'ODM, afin de favoriser le retour vers une activité professionnelle et le maintien de celle-ci. A long terme, la CDAS envisage une réflexion analytique des collaborations et coordinations horizontales et verticales du fonctionnement administratif étatique.

Les structures d'accueil collectif de jour extrafamilial sont considérées dans les objectifs à moyen terme du programme de la CDAS. Les deux mesures y relatives sont d'une part l'encouragement des cantons à un effort de développement de l'offre en places d'accueil, d'autre part, la pérennisation du programme d'impulsion prévu par la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extrafamilial des enfants[19].

Au final, la CDAS considère ainsi que les cantons doivent s'engager dans ce programme en fonction de leur capacité financière et selon leur analyse des besoins. Ainsi, pour les places d'accueil, une analyse cantonale doit permettre d'identifier les besoins ainsi que les ressources nécessaires et disponibles pour leur éventuel développement.

Position de l'Initiative des villes

En tant qu'interlocuteur privilégiée, l'Initiative des villes a pris position sur la stratégie de la Confédération en matière de lutte contre la pauvreté [20].

Bien que l'Initiative des villes reconnaisse que le rapport du Conseil fédéral mette l'accent sur les lacunes, elle regrette que celui-ci manque singulièrement d'audace et ne propose pas une politique qui soit en mesure de répondre aux besoins actuels et de préparer l'avenir. Elle regrette également que le discours soit trop centré sur la question de l'intégration professionnelle et que les enjeux de l'insertion sociale ne soient pas développés.

Il est donc proposé une réflexion complète du système d'aide sociale. Cette réflexion doit tenir compte des impacts des mesures prises ou abandonnées sur les êtres humains, mais

---

[19] *Loi fédérale du 4 octobre 2002 sur les aides financières à l'accueil collectif extrafamilial des enfants*; RS 861. Récupéré le 12.08.14 de http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20020609/index.html

[12] *Aborder la question sociale dans une optique durable: favoriser l'intégration, lutter contre la pauvreté*, Initiative des villes: politique sociale, 10 septembre 2010

aussi sur les finances. Cette réflexion doit tenir compte et intégrer dès le début les expériences acquises par les villes. En tant que centres urbains, les villes concentrent l'essentiel des problématiques liées à la pauvreté: urbanisme, intégration sociale, intégration des migrants, évolutions économiques, culturelles.

L'Initiative des villes plaide donc pour une politique visant la prévention d'une part et la lutte contre la pauvreté d'autre part. Elle prône un engagement financier plus conséquent et une coordination des mesures entre les différents acteurs.

L'axes d'intervention identifié est d'abord la santé. Comme le dit l'Initiative des villes, «*ce qui rend pauvre peut aussi rendre malade. Ce qui rend malade peut aussi rendre pauvre*» (2010, p. 3). Ensuite, il s'agit d'intervenir sur la formation. Puis, l'intégration doit être considérée dans un sens large: éviter les amalgames entre les migrants, les pauvres, les riches, afin de considérer également les personnes en situation de handicap psychiques ou psychosociaux. Enfin, l'intervention dès le plus jeune âge est considérée comme la pierre angulaire d'une véritable politique de prévention et de lutte contre la pauvreté. L'Initiative des villes souligne que (2010, p.1):

- *la pauvreté est léguée de génération en génération;*

- *déjà aujourd'hui des enfants sont touchés par la pauvreté;*

- *des mesures de réinsertion au travail ne sont d'aucune utilité pour ces enfants;*

- *ces enfants sont les bénéficiaires des programmes d'insertion professionnelle de demain.*

Dès lors, il apparaît que la promotion de la santé, l'accompagnement des parents dans leur rôle, le soutien au développement des places d'accueil extrafamilial sont des domaine qui nécessitent une attention et un soutien particulier. L'Initiative des villes reconnaît dans les structures d'accueil extrafamilial des enfants les missions d'encouragement précoce, d'intégration sociale et de prévention.

Pour atteindre cet objectif, l'Initiative des villes propose la création d'une plate-forme nationale d'échanges et de coordination qui regrouperait autant les acteurs politiques étatiques de tous niveaux que des organismes experts, afin de développer des mesures adaptées aux connaissances et expériences actuelles.

2.2. Politique cantonale vaudoise d'action sociale depuis 2006

Depuis les élections cantonales vaudoises de 2006, la politique du canton de Vaud en matière d'action sociale a vu l'émergence de nouveaux projets et de nouvelles tendances. A l'occasion du colloque «*Politiques de lutte contre la pauvreté*», Monsieur le Conseiller

Rapport-gratuit.com
LE NUMERO 1 MONDIAL DU MÉMOIRES

d'Etat Pierre-Yves Maillard a présenté les grands axes de l'exécutif vaudois en la matière [21]. En tant que Chef du Département de la santé et de l'action sociale, Monsieur Maillard défend une «*politique de prévention de l'exclusion et de lutte contre la pauvreté en réaction à la redistribution des richesses qui n'est pas optimum*». Partant du constat de la perte du pouvoir d'achat des familles, l'influence grandissante des charges pour les familles - logement et assurances maladies en premier lieu - contraint les familles a recourir à un second revenu, qui induit de nouvelles charges telles les frais de garde. Pour Monsieur Maillard, un enjeu est que la pauvreté n'amène pas à l'exclusion sociale. La politique sociale menée par le canton de Vaud depuis 2006 porte, d'une part sur une augmentation des subsides de manière à prévenir un recours aux logiques de soutien social qu'implique la baisse du pouvoir d'achat et d'autre part sur le développement de mesures d'activation des populations fragilisées ou vulnérables. Ainsi, les allocations familiales sont passées de 140/170 à 250/350 en 2017[22]. Le budget cantonal des subsides à l'assurance obligatoire des soins a été doublé. Le régime des bourses d'études a été revu et la création du programme FORJAD permet d'encourager les jeunes sans formation à investir une formation professionnelle. En effet, ceux-ci y gagneraient, financièrement parlant, en étant au revenu d'insertion. La cohérence des systèmes de subsides a été en somme questionné. Pour le Conseiller d'Etat, il s'agit de prévenir l'exclusion par le soutien à la formation, de promouvoir l'égalité des chances et de formation. L'introduction des prestations complémentaires pour familles et les rentes-pont ont fait «*baisser considérablement les bénéficiaires de l'aide sociale*».

Pour le Chef du Département de la santé et de l'action sociale vaudoise, les domaines de recherche et de perspectives sont l'aide au logement; le système d'aide aux enfants; le soutien et la prévention auprès des familles migrantes avec enfants; l'accessibilité aux prestations; la redéfinition des missions des centres sociaux régionaux (CSR) en faveur d'un travail de terrain et de soutien directement aux personnes qui seraient concernées par les aides.

L'on constate à travers les travaux de réformes entrepris par le canton de Vaud, que le Conseil d'Etat considère nécessaire de maintenir, voire de renforcer ou d'adapter, les différents régimes de subsides et d'aides financières pour éviter les effets de seuil et prévenir la précarisation des populations vulnérables; jeunes sans formation, familles, seniors. Mais au-delà de l'unique prestation financière, nous voyons clairement que

---

[21] Maillard P.-Y., *Prévenir l'exclusion: la stratégie vaudoise*, colloque «Politique de lutte contre la pauvreté», Lausanne : IDHEAP, 2 et 3 octobre 2014

[22] En francs suisses. Le premier chiffre est l'allocation pour enfant, le second celle pour un jeune en formation. Ces allocations sont à la charge des employeurs en contrepartie des rabais fiscaux concédés, dans le cadre de la révision de la loi sur la fiscalité des entreprises. Projet en consultation à l'heure où nous écrivons ces lignes.

l'activation du bénéficiaire reste une finalité constante à atteindre. Quand bien même nous restons dans une logique d'activation en contrepartie systématique au soutien étatique, l'intérêt de la politique vaudoise réside dans la démarche d'identification des besoins individuels des groupes vulnérables et précarisés, afin de développer une prestation répondant aux contraintes de leur condition. Si les structures d'accueil collectif extrafamilial des enfants ne sont pas explicitement citées comme mesures ciblées par le Département de la santé et de l'action sociale, nous voyons que celui-ci a conscience des enjeux que la garde d'enfants représente dans la démarche d'activation des bénéficiaires ayant charge de famille.

2.3. Contexte politique, légal et administratif de l'accueil de jour des enfants dans le canton de Vaud

Il s'agit maintenant de regarder d'un peu plus près le contexte politique et légal vaudois de l'accueil collectif de jour extrafamilial pour tenter de comprendre comment cette stratégie politique de lutte contre la pauvreté peut interagir avec lui.

Comme nous le verrons, l'approche politique est sensiblement similaire et, dans le discours, l'Etat de Vaud a même eu un train d'avance. Cependant, le dispositif légal et le contexte administratif ne facilitent pas l'adaptation de l'offre à la réalité des besoins des citoyens, tels qu'imaginés par les responsables politiques.

Présentation de la Loi vaudoise sur l'accueil de jour des enfants: orientations et adaptations

L'accueil extrafamilial des enfants est soumis à autorisation. L'Ordonnance fédérale sur le placement d'enfants du 17 octobre 1977 en est le texte de référence[23]. Celui-ci ne définit cependant que des principes très généraux des régimes d'autorisation et des principes de surveillance. La responsabilité de ces tâches incombe aux Cantons qui, à leur tour, peuvent la déléguer.

Le canton de Vaud s'est doté d'une loi spécifique sur l'accueil collectif des enfants. La LAJE est entrée en vigueur progressivement depuis 2008. Elle institue une Fondation pour l'accueil de jour des enfants (FAJE) et met en place un dispositif de réseau d'accueil de jour regroupant différents partenaires: associations, communes, entreprises. Ces réseaux doivent être reconnus par la FAJE pour percevoir les subventions à l'intention des

[23] *Ordonnance du 19 octobre 1977 sur le placement d'enfants (OPE)*; RS 211.222.338. Récupéré le 02.06.2014 de http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19770243/index.html

institutions. Les directives administratives sont édictées par les organes exécutifs des réseaux. Ces directives doivent répondre à la LAJE et à ses principes et cela sous contrôle de la FAJE. Certaines latitudes sont laissées aux réseaux, mais cela est discuté de cas en cas. Par exemple, les grilles tarifaires sont du ressort des réseaux. Le principe directeur est que le coût pour les familles doit être économiquement supportable. Cependant, des écarts entre réseaux de régions différentes ont poussé la FAJE à intervenir[24]. Afin d'avoir un meilleur contrôle sur la gestion des demandes des parents, le Grand Conseil vaudois a adopté, le 27 août 2013, un article complémentaire donnant les moyens à la FAJE de demander une liste d'attente centralisée dans tous les réseaux pour identifier des facteurs d'efficience[25].

Les arguments politiques en faveur du développement d'une loi venant en soutien aux familles concernées par la précarité et l'exclusion sociale

La LAJE a comme objectif de répondre à plusieurs axes politiques qui sont présentés dans l'*exposé des motifs et projet de loi* [26] : la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle, la promotion de l'autonomie financière des familles, l'économie et la promotion de l'égalité de chances entre femmes et hommes. Ce texte mentionne en particulier que «*pour les personnes sans emploi, les places d'accueil pour les enfants revêtent une importance fondamentale: en effet, pour pouvoir bénéficier des prestations de l'assurance- chômage, il convient d'être apte au placement. L'un des critères de cette aptitude est la possibilité attestée de disposer d'un mode de garde pour son enfant. En automne 2004, le Tribunal fédéral des assurances prenait une décision allant dans ce sens*». L'exposé des motifs relève en outre qu' «*elles* [les structures d'accueil] *peuvent également favoriser l'intégration sociale de familles migrantes*».

Le préavis du Conseil d'Etat vaudois ayant amené à l'élaboration de ladite loi fait également mention des familles mono-parentales et des personnes sans emploi pour qui «*l'existence de places d'accueil pour les enfants est une absolue nécessité*».

---

24 Bonoli G., Abrassart A., Schlanser R. (2010), *La politique tarifaire des réseaux d'accueil de jour des enfants dans le Canton de Vaud*, [rapport] Chavannes-près-Renens : IDHEAP

25 *Loi du 20 juin 2006 sur l'accueil de jour des enfants (LAJE)*; RSV 211.22. Récupéré le 21.04.14 de http://www.rsv.vd.ch/rsvsite/rsv_site/index.xsp

26 *Préavis du Conseil d'Etat au Grand conseil sur l'initiative populaire «en faveur des familles – pour des places suffisantes en nurseries et garderies»et exposé des motifs et projet de décret*, récupéré le 23.05.14 de http://www.lausanne.ch/lausanne-officielle/administration/enfance-jeunesse-et-cohesion-sociale/accueil-de-jour-de-l-enfance/laje/mainArea/0/links/03/linkBinary/Preavis-du-conseil-d-Etat.pdf

Capacité du système législatif vaudois à intégrer une politique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Nous constatons que la loi est encore en adaptation au gré des situations rencontrées, des objectifs politiques liés aux prestations d'accueil de la petite enfance, des finances communales, etc.

Etant donné la pénurie de places d'accueil, les réseaux doivent déterminer des critères de priorité[27]. Or, l'Etat souhaite que le «*taux d'activité professionnelle des parents*»[28] soit déterminant dans la formulation de ces critères. Entre les arguments développés lors de la présentation du préavis au projet de loi sur l'accueil de jour des enfants et les adaptations de la loi elle-même, il y a un clair glissement du dispositif légal en défaveur des personnes exclues du marché du travail.

Ainsi, bien que les familles du groupe social dit *working poor* et les personnes au bénéfice de l'assurance-chômage soient intégrées dans ce contexte, les bénéficiaires de l'aide sociale restent en marge des dispositions légales. Le cadre légal vaudois doit évoluer pour pouvoir dépasser la condition *sine qua non* du travail dans l'accessibilité aux places d'accueil dans l'optique d'une politique globale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

2.4. Politique du développement des lieux d'accueil collectif extrafamilial des enfants et tensions stratégiques aux trois niveaux de gouvernance

Nous avons choisi de présenter la stratégie du Conseil fédéral et de la confronter aux prises de position des cantons (CDAS et CDIP), ainsi qu'à celle de l'Initiative des villes. Cela permet de montrer, selon les trois niveaux de gouvernance de notre pays, la considération du dispositif d'accueil de jour extrafamilial des enfants dans le contexte de la politique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Nous pouvons constater, à travers les prises de position de ces acteurs, que ce dispositif est clairement reconnu comme une mesure réelle de soutien à une stratégie de lutte contre la pauvreté. La portée de ce que signifie le placement de l'enfant est par contre significativement différent. Au niveau des directions cantonales des départements en charge de l'aide sociale, il s'agit essentiellement d'un moyen permettant l'activation des

---

[27] Art. 31 LAJE, Reconnaissance du réseau
Pour être reconnu par la Fondation, un réseau d'accueil de jour doit remplir les conditions minimales suivantes:
f. définir en cas d'insuffisance de places des critères de priorité tenant compte notamment du taux d'activité professionnelle des parents, de la situation sociale des familles, des besoins en accueil d'urgence

[28] *Ibid.*

bénéficiaires de l'aide sociale. Du côté de l'Initiative des villes - et dans une moindre mesure au niveau du Conseil fédéral - le dispositif d'accueil revêt également un intérêt certain en tant qu'outil permettant un encouragement précoce, en particulier pour les enfants évoluant dans des contextes sociaux précaires et pour les familles migrantes. Le système actuel d'intervention envers les bénéficiaires de l'aide sociale - actions ciblées sur l'activation des personnes en visant la réinsertion professionnelle - est alors contesté par L'initiative des villes qui trouve trop réducteur de ne considérer que les personnes fragilisées par l'inactivité professionnelle.

Le discours au sujet de l'accueil collectif extrafamilial évolue et s'invite dans les politiques de formation et d'intégration. L'enjeu réside dans l'accessibilité des structures d'accueil aux bénéficiaires des aides sociales, aux *working poor*, aux familles migrantes et à toutes les personnes touchées par la pauvreté et l'exclusion sociale. Nous voyons que le sujet a passablement évolué depuis le début du 21ème siècle et les propos de Rossini qui estimait alors que «*la plupart des causes sont identifiées (salaire trop bas, chômage, divorce, surendettement, maladie, toxicomanie, etc...) mais nous maîtrisons mal comment elles s'articulent les unes aux autres.* (...) *pour preuve ces questions: qui entre dans la pauvreté? pour combien de temps? qui en sort? y retombe? pourquoi, comment? peut-on repérer des mécanismes de reproduction sociale?*» (2000, p.29)

Toutefois, et bien que le Conseil fédéral reconnaisse la pénurie en places d'accueil collectif extrafamilial des enfants, nous ne pouvons que constater qu'aucune mesure prévoyant un financement à la hauteur des ambitions n'est prévu. Les axes d'intervention prévus dans le cadre du programme national de lutte contre la pauvreté consistent en l'utilisation du dispositif d'accueil collectif, mais également en son renforcement. Or, la responsabilité du développement de l'offre en place d'accueil reste de la compétence des cantons et des communes. Du côté des cantons, nous relevons que la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales prévoit comme principale mesure de s'engager pour pérenniser le programme fédéral d'aides financières à l'accueil extrafamilial des enfants. Quant aux communes, nous constatons que l'Initiative des villes ne néglige pas le paramètre des finances, mais ne propose pas de concrète vision économique du système.

La situation du canton de Vaud illustre parfaitement cette difficulté de coordonner et d'entériner une gouvernance étatique des structures d'accueil. En effet, lors des élections complémentaires de 2012, le gouvernement vaudois a séparé du Département de la santé et de l'action sociale la gouvernance des structures d'accueil pour le rattaché au Département des infrastructures en créant un Office de l'Accueil de Jour des enfants (OAJE). Les représentants de l'Etat auprès de la FAJE sont donc issus d'un autre dicastère que celui de l'action sociale. La coordination des activités du programme national de lutte

contre la pauvreté semble ardue dans la mesure où le représentant à la CDAS n'est pas la Cheffe du Département qui répond des activités de l'OAJE et de la FAJE.

Sans vouloir prôner une étatisation des structures d'accueil, nous relevons que les études montrent l'importance de la structure de l'état social dans les impacts auprès des bénéficiaires:

«*Avec une analyse comparative de 13 pays de l'OCDE, Cantillon a notamment montré pour les années 1990 que le taux d'emploi des femmes avec un niveau de formation bas varie de façon importante selon le type d'Etat social, celui des femmes avec un niveau de formation supérieur étant par contre d'une structure plus homogène (Cantillon et al. 2001 : 449-450). Même si le premier reste systématiquement inférieur à celui de la catégorie plus dotée en capital culturel, il est plus bas pour les régimes d'Etat social libéraux et conservateurs que pour les régimes socio-démocrates (2001 : 451). L'effet du régime sur l'écart entre les niveaux de formation est encore plus important pour les femmes avec un enfant de moins de six ans (2001 : 450)*» (Schlanser, 2011, p.80)

Schlanser constate ainsi que «*les milieux représentant un capital culturel élevé ont plus de chances d'être au bénéfice des services subventionnés aux familles que représentent les structures d'accueil collectif. Les effets bénéfiques sur le développement cognitif et linguistique de l'accueil collectif sont susceptibles de contribuer à l'écart en termes de maturité scolaire entre les enfants des milieux plus ou moins dotés en capital culturel*»

La lutte contre la pauvreté est ainsi au croisement de plusieurs politiques et la lutte contre l'exclusion sociale est le parent pauvre d'une approche qui attribue tous les bénéfices à la politique économique. Le principe d'activation des bénéficiaires des aides sociales reste solidement institué, malgré les bémols de l'Initiative des villes.

Au final, le contexte actuel n'offre que peu de perspectives institutionnelles d'un développement des offres en place d'accueil collectif des enfants qui soit favorable au développement d'une politique publique ciblant les personnes socialement exclues.

3. Place de l'innovation dans le champ de l'accueil collectif extrafamilial des enfants; critique documentaire

Gøsta Esping-Andersen (2008, p.59-104) parle de l'importance d'agir dès l'enfance pour la réduction des inégalités et la promotion de l'égalité des chances. Les principes qu'ils présentent servent de référence quand il s'agit du développement d'une politique sociale progressiste qui tient compte du paramètre économique que représentent les politiques sociales. Esping-Andersen (2008, p.59-104) propose de permettre une intégration sociale, une éducation et une instruction permettant, au niveau adulte, d'augmenter le niveau de qualification des travailleurs. De meilleures formations induisant de meilleurs emplois et de meilleurs salaires, l'Etat bénéficie ainsi de revenus d'impôts supérieurs. La mise en place de politiques d'investissement social favorable à l'emploi, la croissance économique et la démographie est devenue une priorité des politiques économiques, familiales et sociales (2008, p.61). L'auteur relève enfin, en se basant sur les travaux de Bourdieu, que nous sommes en présence d' «*une culture de classe moyenne qui pénalise involontairement les enfants des couches sociales les plus basses*» (2008, p.61).

Comme nous l'avons vu dans les chapitres précédents, l'Etat social en Suisse respecte ce principe d'investissement social et peut être défini par une politique d'activation à valeur ajoutée. Soit, des mesures d'intervention qui visent essentiellement la *remarchandisation* des compétences individuelles des bénéficiaires des programmes de réinsertion, tout en visant un retour sur investissement économiquement intéressant. La place du financement du dispositif d'action sociale est centrale pour les budgets des Etats occidentaux. Dans le cas des institutions d'accueil collectif extrafamilial des enfants, la question du coût revient de manière redondante pour justifier le manque de places d'accueil développées[29] sans considération des besoins spécifiques requis par ce champ d'intervention social.

Nous avons également montré que la typologie des bénéficiaires de l'aide sociale évolue constamment. De même, la culture politique étant fortement influencée par les ressources économiques, construire de manière durable et immuable un dispositif d'intervention sociale tient de la spéculation. Dans ce contexte potentiellement évolutif, les institutions sociales doivent pouvoir inventer et réinventer constamment leurs interventions. Les institutions, en tant qu'acteur du terrain, représentent un interlocuteur privilégié des réalités de la société. L'évaluation et les ajustements des procédures et processus sont d'une importance capitale pour que les prestations ciblent de manière efficace les besoins

[29] Enième exemple en date, le Conseiller fédéral J. Schneider-Ammann, présentant sa stratégie d'action en faveur du maintien du tissu économique suite à l'acceptation par le peuple helvétique de l'initiative UDC pour limiter l'immigration de masse, imaginait un investissement conséquent dans le développement de places d'accueil extrafamilial des enfants, dont un des problèmes reste le financement. Une proposition qu'il fait serait de mobiliser massivement des civilistes pour intervenir dans les lieux d'accueil de la petite enfance (Quotidien 24 heures du 1er septembre 2014).

des individus. Celles-ci, au sein des structures d'accueil de la petite enfance, concernent toutes les couches sociales. Chaque public ayant ses spécificités, chaque contexte ayant sa complexité, chaque organisation ayant ses forces et ses difficultés, les institutions d'accueil doivent composer avec l'hétérogénéité de l'environnement et des acteurs. La capacité des directions d'institutions de l'enfance de proposer des stratégies d'innovation en réponse aux enjeux sociaux actuels reste à questionner et avec elle, l'équilibre des pouvoirs et la reconnaissance de l'expertise des professionnels intervenant dans le champ de l'accueil collectif extrafamilial des enfants.

A ce propos, Giauque reste prudent face à ce contexte qui ne peut instituer une gouvernance efficace. La SGVW-SSSA qui rend compte de son travail estime que:

«*l'un des aspects les plus enrichissants et les plus troublants est la présentation par l'auteur de la différence systématique entre, d'une part, les objectifs et promesses officiels liés aux réformes et, d'autre part, la réalité du terrain, le vécu quotidien des acteurs. Sous la forme de tableaux, ces deux aspects sont mis en exergue et donnent toute la mesure du fossé existant entre discours et réalité. Il existe parfois une telle divergence entre les promesses faites et les réalisations concrètes que nous ne pouvons que partager l'inquiétude de l'auteur : comment, dans ces conditions d'injonctions contradictoires et de promesses non tenues, motiver les agents publics ? Les résultats sont donc sans équivoque et soulignent la perte de sens des réformes administratives, l'influence grandissante de l'univers économique et financier, bref du monde marchand, dans la réalisation des prestations publiques, de même qu'une augmentation paradoxale des mesures coercitives visant à surveiller et encadrer le travail des employés publics*» (site web de la SGVW-SSSA).

Nous relevons ici l'importance de la mobilisation de tous les individus et instances à tous les niveaux de gouvernance pour un objectif commun, Castel estimant que:

«*la pauvreté est le contraire d'un phénomène naturel ou d'un invariant qui traverserait l'histoire. De ce fait, la lutte contre la pauvreté est aussi multidimensionnelle. Elle engage un rapport au travail, un rapport à l'Etat, un rapport aux instances locales, un rapport aux associations... C'est une mobilisation sociétale qui pourrait vaincre la pauvreté*» (Castel in: Tabin et Merrien & al., 2012, p.32).

De l'analyse de Rossini, le système de gouvernance prévalant en Suisse mérite une réforme de fond faisant écho aux critiques de l'Initiative des Villes:

«*restreindre le pilotage des politiques sociales à une dimension technocratique consistant à trouver des solutions partielles et ponctuelles aux problèmes concrets, équivaut à confondre gestion quotidienne et dimension politique. La politique suppose d'oser embrasser plus large et voir plus loin. Ce n'est malheureusement pas la posture adoptée par la Confédération, qui privilégie un statu quo structurel et systémique, par crainte de bousculer les principes institutionnels. Or, la lutte*

Rapport-Gratuit.com

contre la pauvreté (...) *contient de réelles opportunités de moderniser nos institutions, en faveur d'une meilleure allocation des ressources disponibles et d'une plus grande efficience des politiques publiques*» (Rossini in: Tabin et Merrien & al., 2012, p.117).

Face à ces multiples constats consensuels sur une réforme de l'état social, Bea Cantillon considère qu'il est opportun d'entrer dans une dynamique nouvelle. Si l'Etat social prévenait et assurait, les principes d'activation sont un investissement social. Il s'agit alors de faire preuve d'innovation sociale - soit de recherche de solutions - et de combiner les différentes approches, afin d'atténuer leurs lacunes: protection et redistribution; investissement et activation; innovation sociale[30].

Une gouvernance porteuse d'innovation sociale bute sur le fédéralisme suisse. En effet, les logiques et analyses économiques prévalent sur ce territoire. Il est toujours question de considérer la répartition des tâches et des financements en fonction de l'externalité positive[31] pour chaque partie selon les besoins et réalités contextuelles de chaque canton (Dafflon, 2003, p.23). Dans le cadre de l'accueil collectif extrafamilial des enfants, la définition de la valeur sociale ou collective du placement de l'enfant en institution permet de définir l'externalité positive et donc la responsabilité des différentes strates de gouvernance, commune, état, nation (Dafflon, 2003, p.64). Pour Dafflon, cette analyse doit intervenir avant la mise en production des activités de l'institution sociale car elle définit le mode de mise sous tutelle des institutions:

«*avec ce système à trois niveaux de compétence répartie* (...) *, qui exercent une tutelle sur l'institution* (...) *qui produit les prestations, aucune généralisation n'est possible. Toute analyse doit se plonger dans l'examen précis des critères et des mécanismes cantonaux et communaux de tutelle avant de passer à la fonction de production proprement dite*» (2003, p.205).

À travers cette approche documentaire, nous constatons une forme d'impasse au niveau de la gouvernance des politiques publiques, car les mécanismes politiques en vigueur en Suisse doivent être revus globalement. Le point de départ d'une réflexion consisterait en une analyse préliminaire complète des enjeux régionaux et nationaux, afin de construire de la base un système de gouvernance adapté et efficace, que ce soit au niveau du pilotage ou au niveau du financement. Le système visé doit permettre une innovation constante répondant à ces réalités contextuelles et doit pouvoir se détacher en partie de la logique prédominante d'investissement social, car celle-ci est génératrice d'inégalités face aux situations sociales où le principe d'activation n'est pas l'unique facteur de lutte contre la précarisation et l'exclusion sociale.

---

[30] Cantillon B., l'impact des politiques d'investissement social et d'activation sur les groupes vulnérables, Politiques de lutte contre la pauvreté [colloque], Chavannes-près-Renens, IDHEAP, 2 octobre 2014

[31] L'*externalité positive* est la contrepartie économique que le subventionneur perçoit.

Un directeur instrumentalisé le veut bien. Il y a sans doute, des bénéfices secondaires. Par contre, l'autonomie, la créativité, l'esprit critique et l'engagement sont des combats. L'instrumentalisation des directeurs signe et fait relais à un regard sur les personnes instruments plutôt que sujets et acteurs sociaux.

Rapport-gratuit.com
LE NUMERO 1 MONDIAL DU MÉMOIRES

Jean Afchain

DIRIGER: DISPENSER DES PRESTATIONS OU DÉVELOPPER UN SERVICE PUBLIC EFFICACE?

La première partie de ce travail propose un tour d'horizon des évolutions influençant l'acte de direction d'institutions sociales ou socio-éducatives au 21ème siècle. Nous avons exposé les changements significatifs qui sont intervenus, interviennent et interviendront sûrement encore dans les domaines du développement des politiques publiques, des outils et logiques administratifs, des valeurs et missions éducatives, des cultures et représentations professionnelles. L'existence d'un programme national de lutte contre la pauvreté illustre parfaitement cette évolution. Il nous semble interroger la pratique de direction d'institution d'accueil de jour extrafamilial des enfants oeuvrant dans un environnement de précarité sociale. En l'occurrence, il renvoie au contexte institutionnel d'intervention, aux capacités de développement de prestations adaptées, aux compétences reconnues et à leurs places dans les organisations, aux missions identifiées et valorisées. Sans trop entrer spécifiquement dans la thématique de lutte contre la pauvreté et la précarité sociale, il nous intéresse de questionner, à travers une enquête, les capacités de développement de prestations adaptées par les professionnels du terrain, les contextes, les stratégies, les points de tensions, les identités professionnelles, la représentation et la place des bénéficiaires.

Après un exposé des aspects méthodologiques développés pour cette recherche, nous donnons la parole aux professionnels sous forme d'une synthèse illustrant le travail réel des directions et les éventuels noeuds de tensions des organisations. Cette partie empirique conclut en proposant nos réflexions sur les postures de direction, les styles de management, la considération des familles, tout en gardant, en trame de fond, la capacité d'innovation en matière de service d'accueil adapté aux réalités des bénéficiaires.

Rapport-gratuit.com
LE NUMERO 1 MONDIAL DU MÉMOIRES

1. Questionner et expliciter les pratiques

La pertinence d'une enquête de terrain repose sur cette absence de documentation au sujet des capacités d'innovation dans l'accueil collectif extrafamilial des enfants et le positionnement des professionnels - directions en tête - en acteurs privilégiés du développement d'une politique sociale. Comme le montre la première partie de ce travail, les organisations comportent des tensions de divers ordres. Nous avons également montré que différents styles professionnels peuvent cohabiter au sein d'un même champ d'action. Pour le professionnel et le nouveau directeur d'une structure d'accueil, l'objectif qui est de comprendre et de montrer la nature de ces tensions, leurs présences aux différents niveaux de l'organisation, ainsi que les tendances managériales en présence, permet d'esquisser certaines perspectives quant à la profession de directeur d'institutions d'accueil collectif extrafamilial des enfants face aux enjeux sociaux et sociétaux. En confrontant notre cadre théorique de référence, ce travail a l'ambition de participer à la constitution d'une base nécessaire de documentation de la pratique de direction de structure d'accueil collectif extrafamilial des enfants.

Notre recherche souhaite donc mettre en lumière comment le contexte politique et administratif actuel mobilise les directions des lieux d'accueil, influence et justifie leurs postures au sujet de l'accessibilité aux places d'accueil, en particulier par les personnes sujettes à la précarité et à l'exclusion sociale.

Le cadre de référence de départ est constitué de l'apport du Professeur David Giauque pour ce qui est des niveaux de tensions dans les organisations. Pour les styles de management, nous nous référons aux propositions de Jean Afchain. À partir des cinq domaines de tensions mis en évidence par Giauque, nous proposons des adaptations qui nous semblent peut-être plus abordables pour les néophytes de la sociologie des organisations: ancrage environnemental de l'institution; management stratégique et gestion institutionnelle; compétences et pouvoir des directions; processus identitaires, culture institutionnelle; modes de légitimation des pratiques et de reconnaissance des prestations. Cette étude demande d'interroger:

- *La représentation des politiques publiques qui touchent à l'accueil collectif extrafamilial des enfants, du point de vue des directions. En particulier la mission d'encouragement précoce qui est attribuée au lieu d'accueil dans le cadre de la politique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Rôle des directions dans le développement des politiques publiques.*

- *L'influence des directives administratives des structures d'accueil sur la gestion et le management stratégique des structures d'accueil. Les logiques conflictuelles et les stratégies que les directions privilégient pour que l'intégration des familles non prioritaires soit acceptable, justifiable.*

- *Les considérations que les directions ont de leur rôle, à travers la professionnalisation et les modalités d'exercice de leurs pratiques.*
- *La considération de l'accueil collectif extrafamilial des enfants comme une des branches du travail social par les directions. Leur identité et engagement professionnel, en particulier en rapport à la thématique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. L'évolution de leur regard quant au champ de l'accueil collectif extrafamilial des enfants.*
- *L'adéquation des systèmes de contrôle des prestations. La mobilisation des professionnels face aux enjeux de leurs pratiques dans le contexte actuel de développement des services d'accueil collectif extrafamilial des enfants.*

Comme mentionné dans l'introduction, l'évolution de l'Etat social, des pratiques administratives de réalisation des politiques publiques, ainsi que les analyses sociologiques du fonctionnement des organisations nous amènent à poser l'hypothèse de recherche suivante. L'exclusion des pratiques de l'accueil collectif extrafamilial des enfants du champ de l'action social, l'absence d'une véritable politique publique en faveur du développement des structures d'accueil, ainsi qu'une culture professionnelle marginale ne permettent pas de légitimer les capacités d'expertise et de management stratégique des directions de structure d'accueil, car les services dispensés par les professionnels sont trop fortement influencés par le principe de marchandisation des prestations.

Afin de pouvoir répondre à nos questions de recherche, nous allons évidemment questionner le terrain, les directions et leur contexte administratif et politique. Compte tenu de la thématique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, qui est étroitement liée aux politiques d'intégration, il nous semble essentiel que les directions exercent sur des territoires similaires à la commune de Renens, origine de notre réflexion. Leurs tissus socio-politiques sont proches et les enjeux similaires. Nous choisissons d'approcher des directions des cinq villes vaudoises ayant un ou une délégué à l'intégration. Il s'agit, en plus de Renens, de s'intéresser aux villes de Nyon, Lausanne, Yverdon-les-bains et Vevey.

Pour chaque direction, il est prévu un entretien semi-directif qui aborde les cinq domaines de tensions de Giauque, tels que mentionnés ci-dessus[32].

Les informations collectées sont analysées à partir d'un recueil d'items significatifs mis en évidence dans notre cadre théorique[33]. Cet outil développé pour notre enquête nous

[32] C.f. Annexe 1 _ Eléments d'enquête et Annexe 2 _ Grille d'entretien

[33] C.f. Annexe 3 _ Items analysés

permet de relever, dans le discours des directions, les thématiques sujettes de tensions et les principes de fonctionnement des professionnels participant d'un style spécifique de direction [34].

Afin de permettre la mise en évidence de la présence ou de l'absence de ces tensions, notre canevas d'entretien prévoit une série de questions de relance. Toutefois, nous choisissons également de privilégier la spontanéité des réflexions qui habitent le directeur au moment de l'entretien. Les questions de relance sont aussi relatives aux propos tenus dans l'instant.

Une limite méthodologique réside dans le pouvoir et le vouloir parler de certains sujets. Bien que l'anonymat soit garanti et que cette étude ne vise pas une critique d'une pratique telle dans une organisation définie, un réflexe de censure peut survenir. Une autre limite découle du fait que la spontanéité induit que des thématiques soient plus développées par l'une ou l'autre des directions et déséquilibre la qualité et la quantité des informations récoltées. L'analyse des données répond dès lors à des règles de précaution. La subjectivité contextuelle des propos de la direction au moment de l'entretien nous contraint à adopter une position interrogative dans l'utilisation des données. L'absence ou la faiblesse de propos sur l'une ou l'autre des questions peut autant refléter les thématiques prioritaires ou secondaires par l'une ou l'autre des directions, ou participer de biais dans la conduite de l'entretien. Evidemment, cette prudence dans l'interprétation est de mise au moment de la synthèse des cinq analyses, car la quantité ne permet pas de tirer des conclusions, mais de proposer des hypothèses de réflexion.

Nous avons donc décidé de constituer des synthèses en fonction des thématiques plutôt qu'en fonction des entretiens. Chaque thématique commence avec un compte-rendu des éléments qui nous paraissent pertinents à utiliser en fonction des items recherchés et termine avec une mise en perspective réflexive.

À partir de ces synthèses, nous développons une réflexion critique sur la posture de direction, de management et évidemment, sur la place et la représentation des enfants et des familles d'une manière générale.

[34] C.f. Annexe 4 _ Profils de directions

2. Paroles de professionnels

Ancrage environnemental de l'institution

La LAJE a été nommée explicitement par une seule personne interrogée. Pour trois autres, les politiques locales ont été mises en évidence comme point de repère et une dernière personne n'a pas nommé de référence politique précise, bien qu'elle estime important de connaître les fonctionnements et les systèmes de financement. Les directions d'institutions où il existe une politique locale évoquent également d'autres missions que celle de conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle. Cette politique familiale de conciliation a été évoquée par la majorité des directions. Pour l'une des personnes interrogées, cela signifie également lutter contre la précarité. Pour deux autres directions, la politique d'accueil comprend également la socialisation des enfants et l'intégration des familles dans la société. Une direction a également parlé de la politique d'intégration des migrants. Dans une institution, la politique de socialisation peut se réaliser car il existe un secteur interne qui permet d'accueillir des enfants à cette fin.

Dans la perspective d'une politique publique centrée sur l'accueil extrafamilial des enfants, une direction estime que cela permettrait de simplifier le fonctionnement des réseaux d'accueil. Pour une autre direction, cela clarifierait les attentes en terme de finalités institutionnelles. Le financement est également un sujet évoqué. Enfin, une direction estime que l'égalité des chances et l'intégration des familles, via une politique publique plus généreuse, serait souhaitable. Cependant, certaines directions tempèrent cette idée de politique publique centrée sur l'accueil, estimant soit que c'est une utopie, soit que les ressources manquent ou que les prescriptions sont absentes.

Le principe d'activation du bénéficiaire des mesures de réinsertion professionnelle, afin de lutter contre la pauvreté, est vu positivement par l'ensemble des personnes rencontrées. Pour deux d'entre elles, il s'agit d'une mission institutionnelle, car l'emploi permet une socialisation des familles, parents et enfants, et de lutter ainsi contre la précarité. Pour l'une des directrices, il s'agit même d'une responsabilité de la société de faciliter ce retour à l'emploi. Toutefois, une directrice estime également utopique de concevoir un système efficace donnant un droit au retour à l'emploi, bien que cela soit favorable. Une des directrices interviewées estime que d'autres modalités de conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle doivent être élaborées, comme par exemple l'établissement d'un congé maternité d'une année. Pour une autre direction, les conditions pour un investissement financier plus conséquent pour développer des places en suffisance doivent être définies.

Concernant le programme de lutte contre la pauvreté, la majorité des directions n'en a pas entendu parler. Une seule direction a des contacts avec sa déléguée et participe à des

projets d'encouragement précoce. Les autres directions n'ont pas de contact et ne connaissent pas leurs activités d'encouragement précoce, ou alors elles ont eu un contact avec leurs activités et programmes via d'autres biais. Si pour deux directions l'encouragement précoce est une mission, l'une ne désire clairement pas que cela le soit, car elle privilégie une approche locale de la définition des missions institutionnelles. Une autre souhaiterait que cela soit clarifié au niveau politique. Pour l'une des directions rencontrées, il est clair que la précarité de l'environnement familial nécessite un soutien et que la mission d'encouragement précoce des institutions peut être bénéfique. Face à cette question, la gestion de l'institution pose un problème pour trois directions: capacité d'accueil; manque de moyens; multitudes de missions et d'enjeux à concilier. En général, les directions estiment toutefois avoir des activités ayant une fonction d'encouragement précoce. Pour l'une d'elles, cette question est stimulante, car elle permet de réfléchir à de nouveaux projets pour son institution.

À travers ces cinq entretiens, nous constatons que la connaissance de l'environnement politique cantonal apparaît lacunaire et que les éventuelles politiques locales sont prépondérantes. L'environnement administratif n'est pas perçu comme étant pleinement adapté aux besoins des familles, parents en tête, du regard des directions rencontrées. En premier lieu, le système vaudois de réseau a été pointé du doigt par une direction qui estime que le fonctionnement mériterait d'être simplifié. En second lieu, la capacité de proposer des prestations adaptées nous a semblé se retrouver dans une seule institution. Paradoxalement, il s'agit d'une institution qui propose un service qui n'est pas subventionné par la FAJE, car il s'agit d'un accueil à temps d'ouverture restreint. Le fait de pouvoir disposer d'un tel dispositif au sein de l'institution permet à la direction de composer avec les demandes et les spécificités des familles. Aujourd'hui, cette direction propose des solutions pour les familles non prioritaires et qui ont besoin d'un soutien en matière d'intégration. Et demain? Cette direction nous a semblé pouvoir adapter son service sans devoir rendre de compte et ainsi être, au final, efficace pour les bénéficiaires de son institution. La conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle constitue l'essentiel de la politique de l'accueil collectif extrafamilial des enfants. La socialisation, l'intégration des familles et la lutte contre la précarité restent des thématiques secondaires. Le commentaire de la direction qui met en lien la lutte contre la précarité et la politique de conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle nous interpelle. En effet, cela demande de définir les contours de la précarité. A partir de quel moment un second emploi nous est nécessaire pour lutter contre notre précarisation[35]? Il semble manquer, pour certaines direction, d'une vision de société, en particulier dans les organisations où

[35] Nous renvoyons la lectrice et le lecteur à d'autres études et ouvrages qui traitent spécifiquement de cette question.

une politique locale est absente, car les autres directions ont pu présenter des missions institutionnelles revendiquées dans leur environnement. Les missions institutionnelles discutées lors des entretiens, et qui n'ont pas d'écho politique dans les environnements rencontrés, appellent à une prise de responsabilité sociale des collectivités et de l'Etat. La politique de l'égalité des chances via l'accès aux places d'accueil semble, par exemple, abandonnée. Nous pouvons dire ici que, dans les différentes réponses aux questions environnementales, dès lors que l'on se projète dans un idéal de politique publique, la place des ressources ressurgit dans l'ensemble des entretiens. Le financement est largement reconnu comme étant insuffisant pour imaginer d'autres missions.

Un système efficace devrait permettre de tenir compte de la complexité de chaque famille. Pour cela, d'autres modes de conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle devraient être proposés, comme le suggère une direction à propos du congé maternité. Un service d'accueil optimum devrait permettre aux parents de choisir leur mode de garde et, dans le cas de l'accueil collectif extrafamilial, choisir leur institution d'accueil. Ces propos et réflexions rejoignent les prises de position de la COFF (2002, p.2) concernant ce sujet de politique familiale. La Commission estime en effet que

«seule une offre variée et en nombre suffisant peut garantir le libre choix des parents en matière de garde d'enfants et permet de trouver dans chaque cas particulier une solution optimale pour toutes les personnes concernées»

Nous constatons que le retour à l'emploi est vu majoritairement positivement pour l'intégration des familles et la lutte contre la pauvreté. Cependant, cette place importante de la condition de l'emploi dans l'accès aux structures d'accueil nous paraît être une forme de discrimination pour les personnes qui nécessitent des services d'accueil pour d'autres motifs que la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle, devenant, d'une certaine manière, un service coercitif.

Si la participation peut être qualifiée de faible à des projets d'encouragement précoce en lien direct et régulier avec la déléguée à l'intégration, l'ensemble des directions ont donné des exemples d'actions qui illustrent leur attention à cette thématique et qui sont menés dans leurs institutions de leur propre chef. L'encouragement précoce en tant que mission n'a posé problème qu'à une seule direction qui ne souhaiterait pas que cela soit formalisé dans son projet institutionnel. Ceci dit, il apparait alors que cette notion fait partie intégrante des pratiques d'accueil et illustre le fait que les services dispensés dans les institutions d'accueil collectif extrafamilial des enfants est bien plus que de la garde; il n'a pas fallu attendre un programme national de lutte contre la pauvreté pour voir les professionnels se pencher sur la question de l'encouragement précoce.

Le contexte politique et administratif de l'accueil collectif extrafamilial des enfants comporte certaines tensions dont on peut dire, de manière synthétique, qu'elles portent sur l'adéquation de la politique publique face aux enjeux des familles accueillies ou dans l'attente d'une place.

Management stratégique et gestion institutionnelle

En évoquant la question du sens contenu dans les directives administratives qui prévalent dans les institutions rencontrées, nous avons recueilli une pluralité de discours. L'attention des directions a été portée sur les questions financières, sur les taux de remplissage, ainsi que sur l'accès à l'offre en place d'accueil. Si deux directions ont exprimé jouir de liberté dans la gestion de leur structure, l'une estime que les objectifs administratifs mériteraient d'être plus clairs. Une direction affirme que les directions de son réseau sont reconnues dans leurs compétences, que ce soit les structures municipales ou les structures associatives. Dans son organisation, la direction dit être engagée comme professionnelle compétente pour la gestion administrative et pédagogique de l'institution et ne mentionne pas d'ingérence dans ses activités de la part de son employeur. Les entretiens montrent que les organisations qui disposent de responsables administratifs issus du champ professionnel de l'accueil de l'enfance collaborent étroitement dans un climat de confiance et qu'une reconnaissance et une compréhension mutuelle peut exister.

Au quotidien, la gestion des structures pose unanimement des problèmes aux directions face aux prescriptions des directives édictées par leur réseau administratif. Si deux directions expriment le sentiment d'être en porte-à-faux avec lesdites directives, deux autres ne les jugent pas contraignantes. Pour l'une d'elles, sa liberté de manoeuvre lui permet d'apprécier les situations familiales complexes. Pour l'autre, les directives répertorient les outils de gestion qui lui permettent une confortable largesse dans leurs applications. Dans toutes les institutions, les problèmes émergent avec la capacité de préhension de la complexité des situations familiales par l'institution. Les multiples réalités des parents sont la source de ces difficultés de gestion en regard des directives. Les exemples apportés portent sur la gestion des congés maternités, de la précarité des familles, de la réinsertion professionnelle ou du maintien de l'activité professionnelle.

Pour toutes les directions interviewées, l'adaptation des directives selon la situation familiale tient de la volonté de la direction. Aucune prescription découlant d'une volonté politique de prise en compte de la complexité des situations privées n'a été évoquée. Pour l'une des directions rencontrées, cette situation est un véritable problème, car elle perçoit des différences de traitement des situations de précarité par les différentes institutions de son réseau. Si dans l'ensemble, le souci de faire au mieux pour le bénéficiaire ressort, les

termes «justice», «humaine», «conscience», employés dans quelques entretiens, illustrent les dilemmes que peuvent vivre les directions.

En rapport à l'élaboration des directives, deux entretiens révèlent la place des questions financières, trois évoquent les problèmes de gestion pédagogique et un aborde le thème de la ligne directrice administrative du réseau en raison des interprétations multiples. La place des directions dans cette élaboration est perçue de manière variée. Dans un entretien, la direction exprime que les modifications portent sur la forme et les directives du réseau ont relativement peu d'impact sur sa pratique. Dans une autre institution, des clivages entre logiques pédagogiques et logiques financières peuvent amener des tensions. La direction ne s'en plaint pas, estimant pouvoir toujours discuter et négocier. Une direction a exprimé apprécier le flou des directives. Il lui semble essentiel de disposer de marges de créativité dans une activité professionnelle. Cependant, estimant que les directions ont un regard d'expertise à amener, cela entre en conflit avec son sentiment que les directives sont imposées plutôt que négociées. Un autre entretien a montré que le cadre réglementaire proposé est rassurant, car il sert d'appui à la direction. Enfin, une autre direction estime que son rôle d'experte est utilisé et elle se sent consultée sur les questions des directives.

Les multiples réalités familiales nécessitent une réflexion stratégique. Cette réflexion doit déboucher sur une mise en forme réglementaire qui tienne compte de ces réalités, afin que les directions ne soient pas dans des difficultés de gestion administrative. Les points de tensions qui peuvent émerger se situent entre les modalités contractuelles qui répondent à des logiques ou à des impératifs financiers, et les principes pédagogiques et de soutien social aux familles dans la pluralité des situations qu'elles rencontrent.

Les entretiens ont montré que l'engagement professionnel des directions de structure d'accueil est encore largement laissé à la libre appréciation de celles-ci. Leurs représentations sociales, leurs idéaux et valeurs imprègnent directement leurs actions envers les bénéficiaires des dispositifs d'accueil collectif extrafamilial des enfants. Si, dans le cadre de cette recherche, nous avons rencontré des directions qui ont montré leur penchant à écouter les besoins des familles, à rechercher des solutions satisfaisantes et acceptables pour tous, cela ne peut pas forcément être la règle. Les professionnels interviewés sont tous issus du champ du travail social et majoritairement de l'éducation de la petite enfance. Une culture professionnelle, centrée sur le bénéficiaire, est largement dominante. Par ailleurs, les directions, qui ont des pairs dans les services administratifs du réseau, n'ont pas manqué de relever que cette culture professionnelle est un atout pour collaborer de manière efficace et sereine face à la complexité des situations familiales, et palliant ainsi aux faiblesses des directives administratives.

Rapport-Gratuit.com

La capacité des directions de disposer de directives et de réglementations praticables est essentielle. Les directions rencontrées définissent de manières diverses leur rapport à celles-ci. Parfois, la capacité à les adapter, à les interpréter et à utiliser les flous semble salutaire. Par ailleurs, la capacité à pouvoir se reposer sur ces directives et à s'y référer parait rassurant. Or, les attentes des directions sont variées et dépendent de facteurs que nous n'avons pas pu mettre en avant dans cette enquête. S'il ressort que les directions se sentent reconnues dans un rôle professionnel doué de compétences et d'expertise en matière d'accueil, d'éducation et d'action sociale en faveur des familles, les outils mis à leur disposition ne semblent pas systématiquement répondre aux prérogatives attribuées par les missions auxquelles elles tendent.

En fonction des caractéristiques actuelles des directives, et tant que les directions seront composées de professionnels cultivant les valeurs du travail social, il nous paraît nettement probable que la culture de celles-ci entrera systématiquement en tension avec les logiques administratives. Les enjeux potentiels résident ainsi dans le développement de stratégie de management, et par là-même, dans les directives opérationnelles qui en découlent. Les options stratégiques doivent impérativement venir en réponse aux missions sociales identifiées et contribuer au développement d'une culture globale du service d'accueil collectif extrafamilial des enfants.

Compétences et pouvoir des directions

Sur les cinq directions rencontrées, quatre ont un cahier des charges et une un descriptif de poste. Les cahiers des charges ne sont parfois pas utilisés ou ils sont en cours de révision, mais ils peuvent aussi être considérés comme clairs. Le descriptif de poste n'est pas considéré comme exhaustif. Trois directions ont exprimé le fait qu'elles n'ont pas le pouvoir sur l'ensemble du processus d'engagement du personnel dans le cadre des délégations instituées.

La grande majorité des directions n'a pas l'entier de la maîtrise des finances. Cette activité se borne bien souvent à la maîtrise du budget. Les activités en ressources humaines et en gestion financière n'ont pas suscité l'expression de regret de la part des directions. Une seule a exprimé que ces activités-là, telles qu'elles sont organisées dans son environnement, lui conviennent, car elles font varier le quotidien.

Les réflexions des directions rencontrées questionnent la représentation de la fonction de direction et la dénomination-même de la fonction. Dans l'ensemble des entretiens, la place des activités pédagogiques est clairement prépondérante. Une direction estime en outre qu'il faut distinguer les postes où il s'agit d'une direction pédagogique, des postes de direction générale. L'expertise pédagogique est en général reconnue ou souhaitée. Une

direction exprime d'ailleurs le souhait de pouvoir déléguer davantage certaines activités d'organisation et d'administration, afin de dégager du temps pour les activités pédagogiques. Une direction a mentionné que les urgences et les impondérables prennent une place telle qu'elle n'a pas les moyens de gérer d'autres activités, quand bien même elle pourrait les souhaiter, comme par exemple gérer la liste d'attente. Le rôle de la direction est, selon les entretiens recueillis, de proposer des solutions, de s'engager dans des projets éducatifs, de garantir l'application des normes, de mener une équipe, de donner les moyens d'agir à des équipes éducatives parfois à la limite de leurs compétences et de faire preuve de volontariat, d'engagement et de soutien.

Alors que les directions définissent leur rôle à partir de la réalité du terrain, nous avons pu voir, dans la première partie de ce travail, que le référentiel de compétence de l'OAJE situe également la fonction de direction dans une optique stratégique. Lorsque nous questionnons les directions sur la définition des compétences de direction selon le cadre de l'OAJE, nous observons que, dans l'ensemble, celles-ci estiment qu'il correspond à leurs activités. Un entretien a montré toutefois que les activités en lien avec les enfants n'apparaissent pas explicitement. En particulier les missions que les directions ont face à cette population: socialisation, éveil, participation des enfants. Dès lors, nous nous sommes intéressés aux curriculums des directions, en tant que reflet de leur représentation de leur fonction. Les formations suivies par les directions sont variées: formation de directeur - HES et avant HES, diplôme en travail social, formation en management. Une direction a opté pour une formation HES, car elle souhaitait accéder à ce niveau de formation. Une direction a justifié sa formation HES par le fait qu'il s'agit d'une formation généralement plébiscitée pour ce type de fonction. La direction qui a suivi le diplôme en travail social a suivi une démarche d'ouverture plus globale d'analyse des problématiques en travail social. Une direction a préféré suivre une formation en management hors du contexte des écoles sociales. Une direction est en réflexion sur le choix de sa formation, qui se fera en tenant compte de son orientation professionnelle future et de ses perspectives personnelles. Certaines directions rencontrées sont également à la recherche de formations continues ou d'informations face à la complexité de leurs situations de travail, que ce soit dans la gestion de l'institution ou au niveau pédagogique, en raison de limites ressenties dans leurs savoirs ou dans ceux de leurs équipes éducatives.

Ces entretiens ont montré que les directions n'ont pas la pleine et entière responsabilité des domaines des ressources humaines et des finances. Cela peut se comprendre selon les types d'organisation, comme par exemple les collectivités publiques. Par contre, dans les environnements associatifs, le rôle de la direction paraît rester étonnamment secondaire

Rapport-gratuit.com
LE NUMERO 1 MONDIAL DU MÉMOIRES

dans ses activités. Les directions rencontrées n'ont pas manifesté de revendication pour ces activités et leurs discours n'ont pas révélé de problématiques liées à cela.

Le positionnement hiérarchique des directions rencontrées reste très proche des activités pédagogiques et éducatives. Il s'agit moins du management d'une institution que de la gestion d'une structure d'accueil, où les qualités humaines, sociales et les valeurs personnelles sont prépondérantes. L'implication des directions est centrée sur les missions de la structure. Si la gestion d'équipe est une des activités principales de cette fonction, les directions ciblent le coeur de leur rôle dans le soutien aux équipes et dans la recherche de solutions pour la réalisation des activités de la structure. Les liens qu'elles entretiennent avec les réseaux externes portent sur le respect des cadres réglementaires, des directives et des normes. L'éventualité de pouvoir déléguer les activités organisationnelles et administratives a même été envisagée par une des directions. Ainsi, les directions rencontrées apparaissent comme expertes sur les questions pédagogiques et leur engagement dans les projets éducatifs semble primordial.

Le choix de leur formation a été guidé par des réflexions et intérêts personnels. Ce qui nous frappe à la lecture de ce constat est qu'un fossé significatif réside entre la fonction de direction, telle qu'elle est vécue et perçue par les professionnels, et les compétences attendues par les directives de l'OAJE et celles développées dans le cadre de la formation proposée par la HES-SO. Si la NGP a développé des outils de gestion permettant de combler des lacunes, la réalité montre qu'une séparation claire des activités stratégiques et opérationnelles se dessine, reléguant quelque part les directions à des responsables de la gestion quotidienne de la structure. Si, comme le dit l'une des directions, l'on doit distinguer les directions générales des directions pédagogiques, il demeure qu'aucune institution n'a de direction générale ayant une telle fonction, soit avec des compétences qui lui sont attribuées au niveau des finances et des ressources humaines. Les entretiens n'ont en tous cas pas révélé que l'une ou l'autre des directions rencontrées n'ait utilisé ces éventuelles délégations pour développer des orientations stratégiques dans son institution, par exemple en lien avec la complexité des situations familiales rencontrées. Les directions rencontrées ne revendiquant pas de telles compétences, il ne paraît pas y avoir de potentielles tensions dans cette thématique. Cependant, nous sommes convaincus qu'en déléguant aux directions des activités stratégiques, des capacités d'innovations en réponse aux enjeux sociaux peuvent émerger.

Processus identitaires et culture institutionnelle

Pour la grande majorité des directions rencontrées, l'accueil collectif extrafamilial des enfants est en partie du travail social. Cette action sociale consiste en des missions de

prévention dans les situations de précarité, d'accompagnement à la parentalité, à l'autonomie et à la responsabilisation, ainsi qu'à la socialisation. Une direction estime que les lieux d'accueil ne vont pas traiter le problème de la précarité, mais que leur mission est de faire avec. À partir de la définition de Voyé du travail social (1998, cité dans Rossini et al. (2000), p.194), soit un ensemble d'actions visant à réduire les écarts manifestes des individus par rapport aux normes d'une société donnée, nous avons questionné les directions sur la nature de cet écart et de la norme. Nous avons perçu que la notion d'écart à la norme peut déranger, car la diversité de problématiques rencontrées et de typologies de familles accueillies ne leur permet que difficilement d'avoir un regard consensuel sur le rôle d'action sociale de l'accueil collectif extrafamilial des enfants. Des directions estiment en effet que certaines situations familiales ne nécessitent pas une intervention en travail social spécifique.

Le recours aux dispositifs d'accueil est souvent perçu comme une contrainte, rarement comme un choix. Cette contrainte est souvent considérée comme une norme qui tend à s'imposer, alors que la normalité serait constituée - selon les représentations de la plupart des directions rencontrées - par la capacité de choisir le mode de conciliation de la vie familiale et professionnelle. Pour une institution, cette capacité des parents à choisir entre plusieurs institutions impliquerait un positionnement explicite des institutions quant à leur projet institutionnel et un engagement plus intense dans leurs pratiques.

Dans leur fonction, les directions rencontrées ont un attachement identitaire avec le travail éducatif. Leur regard sur le travail d'éducateur n'a pas radicalement changé, mais la prise de fonction a permis de parfois mieux saisir les enjeux de certaines situations, les impacts de certaines décisions et les moyens pour influer sur celles-ci. Dans la majorité des institutions rencontrées, les enjeux sociaux de l'environnement n'ont pas été une source de motivation pour l'engagement dans une fonction de direction.

Si leur fonction est bien souvent de garantir un cadre pédagogique, la majorité des directions a exprimé des principes participatifs de gestion d'équipe.

La notion d'adaptation des prestations en fonction des besoins des usagers n'a pas eu d'écho dans la majorité des cas. Cette notion d'adaptation est souvent comprise en fonction, soit d'enfants en situation de handicap, soit d'enfants accueillis en nurserie, où certaines références pédagogiques recommandent une adaptation de l'organisation dans le respect des différents rythmes des enfants accueillis. Cette notion d'adaptation des services est parfois perçue comme utopique. En effet, une direction relève que les pratiques des professionnels devraient être adaptées et que la concrétisation n'est pas toujours au rendez-vous.

Le travail éducatif dans les institutions d'accueil comprend des activités pédagogiques à l'intention de l'enfant en tant que bénéficiaire principal et à l'intention des parents comme bénéficiaire secondaire. La notion d'adaptation des principes pédagogiques nous paraît centrale. Comme le montrent les entretiens, l'adaptation du service d'accueil en fonction des besoins des usagers n'est pas encore une notion généralisée dans les projets institutionnels. Comme l'évoque certaines directions, le passage à la concrétisation de ce principe d'adaptation demande aux équipes éducatives de revisiter leurs pratiques. Cette démarche nécessiterait une explicitation de celles-ci et participerait d'une culture institutionnelle. Il s'agirait en somme, par ce processus identitaire, de dessiner les contours des indicateurs de qualité dans l'accueil et de mettre en avant les enjeux de ce secteur d'activité. Des normes pourraient alors être définies en fonction des besoins des bénéficiaires; les enfants en premier lieu, rappelons-le.

Constatant que les modalités de conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle sont conditionnées à l'accès aux places d'accueil dans un contexte de pénurie, le recours aux services des structures est une norme qui présente certains impératifs, dont celui de disposer d'une activité professionnelle pour le parent demandeur. Ce principe dérange, car ce contexte normatif est contraignant. Dès lors, les situations nécessitant un accueil dans un objectif de socialisation, d'encouragement précoce ou autre n'ont plus leur place dans ces environnements et les éducateurs de l'enfance ne sont plus des travailleurs sociaux, mais des agents éducatifs. Nous pensons qu'en redéfinissant la norme à partir des besoins de l'enfant en terme éducatif, nous pouvons mesurer l'écart à la norme à l'aune des situations familiales. Ainsi, l'éducateurs de l'enfance adopte une fonction de travailleur social en redéfinissant constamment ses actions en regard des multiples réalités familiales. Cela a des conséquences certaines en terme de moyens, d'organisation, de compétences, mais semble venir en réponse aux situations problématiques exprimées par les directions interviewées.

Dans un contexte politico-administratif qui tend à réduire les lieux d'accueil à des solutions de garde permettant la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle, en normalisant cette réalité, en occultant la dimension de travail social dans l'accueil collectif extrafamilial des enfants, la question de l'innovation peine à se faire une place. Si la prise de fonction des directions permet d'élargir son regard sur les enjeux et les impacts de l'accueil et dégager certaines moyens pour influer sur ceux-ci, l'adaptation du service d'accueil en fonction des besoins des bénéficiaires n'est pas pour autant formalisé. Pour une direction, le fait que le secteur de l'accueil collectif extrafamilial soit encore en développement ne force pas une réflexion et un positionnement explicite des institutions quant à leur projet éducatif.

Néanmoins, il nous a semblé que l'identité d'éducateur et les missions que cette activité comprend auprès des enfants et de leurs parents est fortement revendiquée, que ce soit en terme d'éducation ou de prévention. Dans un environnement qui normalise le recours aux lieux d'accueil, un code de déontologie peut également être utile pour définir certains droits et devoirs des directions, afin de prévenir des dérives gestionnaires. Les directions rencontrées ont accès à un tel code. Cependant, il nous semblerait essentiel, pour que celui-ci ait force de loi, qu'il soit institué.

La notion de travail social met en lumière une tension sensible entre la réalité des pratiques de l'accueil, qui impliquent indéniablement de tenir compte des spécificités des familles, et les cultures institutionnelles avec les modalités d'accueil qui en découlent.

Mode de légitimation des pratiques et d'évaluation des prestations

La terminologie «outils de gestions» n'a pas évoqué une pluralité d'outils. Les entretiens ont porté sur les systèmes de contrôle financier et sur les systèmes qualités. Les systèmes de contrôle financier se retrouvent dans toutes les structures. Parfois, ils sont jugés intéressants, rassurants, non contraignants. Il ressort des entretiens que les directions rencontrées ont une certaine distance avec les «chiffres»: finances et statistiques. Il s'agit souvent d'un autre service ou collaborateur qui a la responsabilité de traiter les données transmises par la direction pour en faire une information. Une direction estime que, si la question de leur utilité mérite d'être posée, l'information statistique comporte un réel intérêt pour elle. Néanmoins, cette même direction ne trouve pas déplacé que cela soit un autre service qui traite lesdites informations. Pour une autre direction, par contre, le fait qu'elle n'ait pas à traiter cette question est vécu comme un soulagement.

Dans l'ensemble, le principe d'une évaluation qualitative est perçue positivement. Mis à part une institution qui dépend d'une entreprise soumise aux normes ISO et qui englobe le fonctionnement administratif de la structure d'accueil, aucune autre n'a de processus qualité certifié. Une direction dit s'être penchée sur la proposition Suisse-allemande Quali-IPE, sans pour autant intégrer les principes de ce label dans le fonctionnement de son institution. Pour certaines directions, l'évaluation qualitative porterait sur les aspects pédagogiques, par exemple en questionnant les pratiques via une explicitation des pratiques, par l'écriture ou les audits. Pour d'autres, il s'agirait d'évaluer la satisfaction des utilisateurs des structures. Cependant, une direction fait remarquer qu'un biais peut exister à travers le fait que les parents sont vulnérables en matière de placement; ils n'ont en général pas le choix de la structure et leur réalité familiale et professionnelle ne leur permet pas d'avoir un regard franc et objectif. Ceci est également relevé par une autre directrice qui estime dès lors que ces systèmes n'ont pas encore de raison d'être dans ce

secteur professionnel, car les parents ne peuvent pas quitter le lieu d'accueil s'ils ne sont pas satisfaits du service proposé.

Enfin, une direction a mentionné être contrôlée sur les taux de remplissage et l'utilisation des remplaçantes. Une autre relève que son organisation ne fait justement pas systématiquement ces contrôles, ce qui lui est agréable.

La reconnaissance et la valorisation des pratiques d'accueil ne donnent pas lieu a une mobilisation des professionnels des institutions rencontrées dans les associations professionnelles ou dans des activités de valorisation de leurs pratiques et compétences. Une seule institution emploie une éducatrice qui est membre d'un syndicat et qui s'engage également dans la diffusion de réflexions sur les savoirs professionnels en écrivant dans la Revue [petite] enfance. De même, les directions ne sont majoritairement pas affiliées à l'Association des Responsables et Directeurs d'Institutions Vaudoise de l'Enfance (ARDIVE), soit par méconnaissance de ce que propose cette organisation, soit par lassitude dans les engagements associatifs. Une direction estime recevoir suffisamment de reconnaissance de la part de ses employeurs. Une autre pense que la reconnaissance est à trouver dans les retours positifs des parents sur leur parcours dans l'institution. L'engagement professionnel des éducateurs est perçu comme une entreprise difficile. Les directions qui l'ont exprimé l'expliquent, soit par le tissu social des professionnels - souvent féminin avec des contraintes et obligations familiales rendant l'engagement difficile - soit par un manque de sensibilité aux enjeux socio-professionnels. Concernant les diplômes comme valorisation de compétences, une direction exprime le fait que son regard a passablement changé face aux détenteurs d'un Certificat Fédéral de Capacité d'Assistant Socio-Educatif. Cette direction dit rechercher d'abord des compétences professionnelles et avoue ne pas les avoir toujours trouvées au sein des personnes formées au niveau Ecoles Supérieures.

Comme acte professionnel participant d'une reconnaissance et d'une valorisation de la profession, l'écrit professionnel renvoie à des questions de compétences et d'opportunités organisationnelles pour dégager du temps. Dans l'ensemble, c'est une pratique qui est perçue positivement par les directions qui pourraient se voir l'encourager moyennant des moyens supplémentaires.

Si la NGP tend à l'introduction d'outils de gestion modernes, nous constatons, à travers les réactions des directions rencontrées, que cette notion d'a pas d'écho sous cette terminologie. Certes, des systèmes de contrôle des coûts existent, mais ils sont en général utilisés par d'autres collaborateurs ou dans d'autres services. La distance entre les directions et ces questions est flagrante, mais finalement n'influence pas leurs activités.

Car, s'il arrive que l'une ou l'autre des directions ait des contrôles, aucun entretien n'a révélé que l'une d'elles ait été remise à l'ordre. D'un autre côté, il semblerait, selon nous, que les directions rencontrées respectent largement leurs budgets, pour ce qui est des questions financières. A notre avis, cela contribue au fait que ces systèmes de contrôle financiers soient acceptés relativement bien par les directions. Lorsque l'on parle d'évaluation des prestations, il est intéressant de constater que les comptes financiers ne sont pas mis en lien avec la gestion de l'institution, ni la qualité des prestations, ni les éventuels projets de développement. L'évaluation des prestations a été entendue en terme de qualité du service éducatif. Sur ce sujet, les directions sont unanimement intéressées, avec certaines réserves notamment au sujet des objectifs et des modalités de réalisation. Le sujet ne rencontre donc pas encore de consensus. Les positions des directions, qui estiment délicat le processus d'évaluation de la satisfaction des parents en raison de leur position de demandeur, nous interpellent. Faut-il que les institutions soient dépendantes des parents pour que ceux-ci puissent s'exprimer? N'y a-t-il aucun moyen de constituer un processus d'évaluation indépendamment des conditions du financement des structures d'accueil? Par ailleurs, mêmes si les parents ne contribuent qu'en partie à l'économie des structures d'accueil, ils finances déjà plus que l'Etat de Vaud. Ils seraient donc en droit d'avoir voix au chapitre selon nous.

L'implication des professionnels - éducateurs et directions - dans des activités péri-professionnelles de valorisation de la profession est remarquablement marginale. Chaque direction rencontrée a évidemment son parcours, sa réalité et ses attentes propres. Nous constatons cependant que les syndicats et associations ont des difficultés à mobiliser les professionnels. L'engagement est souvent confronté à des contraintes privées ou a un manque de ressources. Même si les directions rencontrées reconnaissent majoritairement l'intérêt pour une vulgarisation par l'écrit, aucune de celles que nous avons rencontrées n'a pu instaurer cette pratique dans son institution.

Sur cette thématique, il nous semble que le point de tension le plus palpable réside dans l'évaluation qualitative des prestations. Les propos recueillis mettent en avant que la place du parent en tant que partenaire doit encore être approfondie. En effet, un déséquilibre dangereux dans la relation entre les parents et la structure d'accueil peut apparaître lorsque cette dernière se pose fortement en institution et moins en lieu d'accueil.

3. Principes d'action sociale et capacité d'innovation des directions

3.1. Des logiques de gestion...

L'enquête que nous avons menée nous a permis de mettre en évidence que les directions de structures d'accueil rencontrées ont des logiques centrées sur les missions institutionnelles. Les enfants sont les principaux bénéficiaires de leurs réflexions et actions, mais la condition des parents est aussi présente dans les enjeux de l'accueil. Les missions des structures d'accueil sont centrales et motivent l'implication professionnelle. Dans ce sens, l'accueil collectif extrafamilial des enfants semble correspondre, selon les propos de Chauvière, à la définition de l'action sociale: une action publique réduisant les écarts entre le droit commun et les situations singulières (2007, p.18). Toutefois, nous avons pu remarquer que les missions, telles que définies par les directions rencontrées, ne font que peu référence à des principes de politique publique. La notion de risque social est présente à l'esprit de quelques directions par le questionnement sur le libre choix des parents d'opter pour un placement de leur enfant afin de concilier vie familiale et vie professionnelle. Cependant, dans notre société contemporaine, le fait d'avoir un enfant est un choix et non pas un risque et donc l'intervention de l'Etat ne se justifie pas selon ce statut de parent. Par contre, le fait de ne pas atteindre un niveau économique suffisant pour atteindre une autonomie financière permettant de supporter une charge de famille peut être une responsabilité de l'Etat et donc justifier son intervention.

Dans cet environnement, l'Etat aborde le problème de manière catégorielle, bien que les préceptes de la NGP revendiquent une approche individuelle, pour se rapprocher des besoins du citoyen-client. Le découpage administratif vaudois est géopolitique comme le défend la NGP. Selon la région du canton de Vaud et les réalités sociales, géographiques ou autres, l'environnement administratif peut sembler inadapté aux réalités et besoins des parents. De plus, ce découpage territorial n'a pas permis de mettre en place des systèmes administratifs radicalement différents, opposés et novateurs. A quelques nuances près au niveau du détail des directives, les contextes politico-administratifs sont identiques pour nos cinq directions rencontrées. Aucun réseau n'a véritablement développé une approche administrative permettant de construire des services d'accueil à la mesure des besoins des bénéficiaires comme le mentionnent Bonvin et Moachon (2006, p.90). L'idéal qui consisterait de permettre aux parents de choisir leur mode de garde, voire leur institution d'accueil, semble bien loin. Les directions que nous avons interrogées ont toutes laissé entendre que le recours à une place d'accueil afin de concilier vie professionnelle et vie familiale tend à être la norme. Cette politique familiale, à laquelle répond prioritairement le financement du développement des places d'accueil, est également une approche

catégorielle. Ainsi, les besoins individuels des autres familles, parents et enfants, passent en second plan.

Il nous paraît évident que la finalité de l'action publique est clairement orientée en fonction de la contrepartie économique que représente cette politique familiale de conciliation. Selon les termes de Bonvin, l'*intégrabilité de l'individu*, la *remarchandisation*, l'*employabilité*, la *capabilité* sont les maîtres-mots qui dictent les politiques publiques actuelles. Dans ce contexte, la lutte contre la pauvreté répond également à ces principes économiques. Toutefois, les directions que nous avons interviewées ont laissé voir que même dans le giron de la politique familiale, des approches individuelles étaient essentielles, car la précarité n'est pas définie. Nous pouvons en effet remarquer que le terme de working poor est absent des discours et, avec lui, toute la catégorie de familles qu'il englobe, dont les parents qui travaillent et complètent leur budget grâce au revenu d'insertion par exemple. Face à cette question, il semble efficace qu'un découpage géopolitique s'opère afin de développer des prestations adéquates pour la population résidente. Cela demande simplement d'avoir une vision politique claire et éclairée. En l'état, et comme nous l'avons mentionné plus haut, la condition prioritaire de l'activité professionnelle du parent tend au développement d'une action sociale qui, de l'avis de Chauvière, est discriminante.

Nous pouvons donc voir qu'il n'y a pas d'option stratégique dans les réseaux d'accueil. En scindant le stratégique de l'opérationnel, selon les principes de la NGP, les réseaux se coupent des expériences et remarques que nous avons pu récolter à travers cette enquête. Si une partie des directions rencontrées nous a affirmé que leur expertise est reconnue, nous restons sceptique quant au fait qu'elle soit entendue. Il nous semble que cette expertise devrait permettre l'émergence d'un sentiment d'innovation en matière d'individualisation des prestations. Certes, quelques directions ont exprimé pouvoir jouir d'une certaine liberté d'interprétation, mais la majorité a avoué avoir des conflits de logique dans la gestion des situations particulières.

Si la NGP aspire au développement d'outils de gestion efficients, l'enquête nous montre que les directions rencontrées n'en sont pas adeptes. L'évaluation des politiques publiques par l'efficience entraîne l'édiction de directives qui ne permettent pas de tenir compte des réalités individuelles, impliquant des difficultés de gestion administrative. Partant du constat que les directions n'ont pas le sentiment d'être contrôlées, nous pouvons en déduire que leur gestion fait diligence aux exigences économiques de leurs employeurs. Les directives sont perçues différemment, de rassurantes à contraignantes, selon la représentation qu'ont les directions de leur poste. Pourtant, nous avons relevé que la thématique des ressources est récurrente lorsque l'on évoque les potentielles missions que pourraient porter les institutions d'accueil. Nous avons constaté que la maîtrise des

Rapport-Gratuit.com

finances est partout de mise du moment où l'Etat finance les structures. Dans la seule institution ayant développé un service d'accueil permettant d'intégrer des familles à fin de socialisation, l'Etat ne finance pas l'activité. Dans cet exemple, la maîtrise du budget et des comptes est donc rapportée à la direction de l'institution. C'est une forme de maîtrise des capitaux, dont on a vu en première partie qu'elle participe au développement des institutions et de leurs prestations. Un contrôle direct de l'Etat et des collectivités publiques sur la comptabilité des institutions a pour corollaire de déresponsabiliser les directions face à la pérennisation de l'institution, car les questions de maîtrise des coûts et de stratégies financières, sont discutées dans d'autres strates des systèmes de gouvernance. L'implication des directions dans l'entier de ce processus financier permettrait de mettre en évidence le sens de l'action sociale et la valeur de son coût. En effet, le fonctionnement actuel des structures d'accueil répond à des logiques de pensées à une époque donnée et les modalités d'accueil se perpétuent sans fondamental changement. En redonnant aux directions la responsabilité de la viabilité d'une institution, celles-ci devront trouver les bonnes stratégies pour conjuguer les principes et valeurs éducatives actuelles et la maîtrise des charges financières. Ainsi, dans les organisations finançant les institutions, un véritable débat de société peut émerger mettant dans la balance les objectifs sociaux, leurs sens et valeurs, ainsi que leur coût. Cela permet également de discuter d'indicateurs de qualité du service élaborés en fonction d'une vision de société acceptée. Nous pouvons donc dire que cette capacité de pouvoir proposer des services sans devoir rendre de compte permet l'innovation, car la mesure de la qualité du service ne se mesure pas en rapport du coût de la place, mais en rapport à des facteurs sociaux indirects. Cette capacité de contrôler l'entier des processus institutionnels nous semble essentielle. L'absence de la maîtrise des domaines stratégiques, comme les ressources humaines et la comptabilité, participe d'une mise sous tutelle de la fonction de direction. En effet, par exemple, le cadre juridique confère l'entier de la responsabilité de l'institution à la direction, mais celle-ci n'a pas systématiquement la maîtrise des engagements et des licenciements qui lui permettrait de répondre à cette exigence. Reste que nous n'avons pas rencontré d'engouement de la part des directions de maîtriser l'entier du processus de management de l'institution, contribuant à la délégation des activités en question à d'autres professionnels, mus par d'autres logiques, procédant d'autres cultures, d'autres priorités, prenant le risque de laisser ces domaines d'action répondre à d'autres impératifs que la mission sociale.

Dès lors, il semble délicat de parler d'augmenter la qualité des services comme le suggère la NGP. La qualité est un domaine stratégique en lien avec les missions et les besoins institutionnels et nécessite la capacité de développer une politique des ressources humaines et la mobilisation des ressources financières en fonction desdites missions.

3.2. Qui induisent des tensions dans les institutions...

Les entretiens menés dans le cadre de cette enquête révèlent que les directions rencontrées ont une forte identité professionnelle ancrée dans l'accueil et l'éducation des enfants. Nous remarquons que l'engagement des directions, leurs valeurs, leurs représentations et leur capacité d'écoute sont prépondérants dans les réflexions sur l'adéquation des pratiques en faveur des bénéficiaires et influencent leur adaptation, comme c'est le cas pour l'encouragement précoce, dont nous voyons que rares sont les liens directs avec les délégués à l'intégration, quand bien même des projets existent dans les institutions. Nous constatons également que la culture du champ professionnel de l'éducation et du travail social en général est significatif pour le développement de coopérations efficaces. Peut-être parce que, comme le dit Gaulejac, les logiques et cultures du management et du travail social sont diamétralement opposées. Si le cadre réglementaire ne permet pas tout, nous avons également entendu que l'engagement des professionnels de l'éducation dans les réflexions sur l'adaptation des services d'accueil impliquerait une adaptation des pratiques, capacité que certaines directions peuvent ne pas retrouver dans leurs équipes. Une hypothèse peut également être formulée en regard de ce que dit Gaulejac, à savoir que cette capacité peut émerger dans des organisations où la sécurité et la considération des collaborateurs doit être telle qu'ils peuvent s'impliquer. Cette compétence d'adaptation des services d'accueil est le signifiant même de l'institution. Gaulejac toujours, définissant l'institution par sa défense des finalités, des valeurs et du sens de l'action, nous permet de conclure que le système actuel de gouvernance des structures d'accueil crée des organisations gérant des dispositifs opératoires afin de remplir les missions visées. Ainsi, cela signifie que l'institution est autre chose que la structure d'accueil. Cependant, il ne parait pas standard que les structures d'accueil soient chapeautées par une institution valorisant des missions, à l'image des politiques publiques locales qui ne sont pas véritablement affirmées dans la grande majorité des lieux d'accueil visités. Cela révèle un paradoxe pour les directions qui visent à hisser au rang d'institution leur structure d'accueil, alors qu'elle n'ont pas la structure de gouvernance qui le permet. Ici également, nous retombons sur la place du développement d'options stratégiques dans les champs de compétences des directions, car celles-ci doivent venir en réponse aux missions institutionnelles. Reste à définir les missions institutionnelles, notre enquête révélant qu'il n'y a pas systématiquement de consensus sur la définition de celles-ci, en particulier en matière d'encouragement précoce. Ce manque de consensus nous rappel Chauvière et d'autres auteurs qui constatent la crise de légitimité de l'action sociale.

Comme nous l'avons dit dans la première partie, la perte de la dimension institutionnelle risque d'ouvrir la porte à la sanction ou à la coercition. Ceci va à l'encontre des éléments significatifs mis en évidence par Staub pour le développement d'une hiérarchie

Rapport-gratuit.com
LE NUMERO 1 MONDIAL DU MÉMOIRES

performante dans les institutions, en l'occurrence ici, la considération de la personne et de sa famille. Si les directions rencontrées estiment avoir suffisamment de liberté dans l'interprétation des réglementations, soit une relative maîtrise de l'information, nous n'avons pas relevé de significative coopération avec les pouvoirs publics, comme le défend Staub. Cette réalité participe au développement d'un sentiment que les missions d'accueil en vue de socialisation ou d'encouragement précoce dans les environnements rencontrés restent en marge des politiques publiques. Cette incapacité à se positionner en institution, à légitimer ses missions est également un risque de mise sous tutelle des directions. Force est de constater que notre enquête n'a pas mis en évidence une tendance au changement, car la relation entre production et redistribution paraît équilibrée, tant les directions rencontrées ne revendiquent pas de compétences stratégiques.

Pourtant, notre enquête révèle que les directions sont largement entendues pour leur expertise du terrain. Cependant, cette expertise opérationnelle, liée aux questions pédagogiques et éducatives que les situations quotidiennes font émerger, ne fait pas l'objet de réflexions thématiques dans l'objectif du développement d'une politique publique *ad hoc*. Si l'expertise des directions touche à tout ce qui est des communications internes et de l'environnement architectural, il n'en reste pas moins qu'elles sont actrices que de cet environnement opérationnel et non du stratégique. En effet, la maîtrise des réseaux externes se borne bien souvent aux liens avec l'action éducative auprès du public accueilli et peu avec les partenaires d'actions à vocation sociale, comme le montre l'exemple de l'encouragement précoce. Tandis que Staub identifie, sur ce point également, l'importance de pouvoir s'appuyer sur des réseaux externes pour l'intégration de l'institution dans la société.

Un autre facteur d'institutionnalisation des structures d'accueil est la capacité de vulgariser les spécificités du champ de l'accueil collectif extrafamilial des enfants. À travers cet acte de valorisation et d'explicitation des enjeux de l'action éducative et sociale, un sens et des priorités d'intervention par les politiques peuvent émerger et légitimer la fonction d'institution des lieux d'accueil. Faire sens permet aussi une définition de la norme, dont l'enquête montre que cette question est particulièrement délicate et ambiguë dans le champ de l'accueil et de l'éducation. La définition de la norme - ou des normes - permet également d'identifier les processus essentiels à l'action sociale auprès du public accueilli et *ipso facto* les indicateurs de qualité à venir. Une autre manière de valoriser les actions du champ de l'accueil pourrait être la mobilisation d'un code de déontologie institué, en tant que recueil des droits et devoirs de l'institution et des professionnels en relation avec leurs missions et leur public. Or, notre enquête met en évidence que, malgré une connaissance d'un code de déontologie, celui-ci n'est quasi pas utilisé et qu'il reste l'apanage des directions. Enfin, la mobilisation dans des actions péri-professionnelles peut

également être un outil de valorisation des pratiques et une vulgarisation des réalités du corps professionnel. Ici aussi, la mobilisation est faible, tant de la part des éducateurs que de celle des directions et tant au niveau associatif que syndical ou dans des activités autres, comme par exemple la rédaction d'articles pour des revues spécialisées.

Cette enquête nous permet d'identifier des tensions sur quatre des cinq domaines mis en évidence par Giauque. Nous pouvons résumer de la manière suivante les éléments synthétisés dans le chapitre précédent:

- l'adéquation de la politique publique face aux enjeux des familles accueillies ou dans l'attente d'une place;
- logiques financières en opposition avec les principes pédagogiques, éducatifs et de soutien social aux familles;
- logiques administratives en opposition aux logiques cultivées dans le travail social et le champ de l'accueil collectif extrafamilial en particulier;
- Opposition entre la prescription et la réalité des pratiques.

A noter que nous n'avons pas relevé de potentielles tensions dans la thématiques des compétences. Car, comme nous l'avons dit plus haut, il ne nous a pas semblé y avoir de revendication de compétences dans les propos des directions rencontrées.

3.3. Où la place des familles, de l'enfant et des missions sociales d'accueil sont questionnées...

Cette enquête a révélé que la gestion administrative des structures d'accueil est la pierre d'achoppement, car son adaptation aux réalités des familles ne coïncide pas aux logiques gestionnaires. Comme nous l'avons vu en première partie, les attentes des familles mettent sous pression les missions institutionnelles et les réponses aux situations spécifiques des familles est un enjeu toujours réel de ce champ d'activité. Si notre cadre de référence théorique met en avant le coût des services d'accueil, les directions ont plus évoqué les modalités d'accueil et la typologie des services.

Du regard des directions, des attentes en terme de socialisation des enfants et d'adéquation du service aux valeurs et fonctionnement familiaux sont perceptibles. Afin de répondre à ces attentes, la variabilité qualitative des services, leur suffisance et terme de quantité sont nécessaires. Nous remarquons que la place des parents dans les missions institutionnelles est fortement dépendante des représentations de la direction, des espaces de prise en considération de leurs besoins et attentes. Nous constatons que les institutions

n'invitent pas les parents à prendre part au fonctionnement des structures ni à leur évaluation qualitative. Pourtant, le potentiel d'une alliance de l'institution avec les usagers des structures est de valoriser et de défendre les missions nécessaires. Il s'agit pour les parents de passer du statut de groupe-cible à celui de bénéficiaire final d'une politique publique.

Or, la spécificité du champ de l'accueil collectif extrafamilial est que, du point de vue de l'action sociale, les activités viennent en réponse à deux bénéficiaires. Le premier étant les parents, le second l'enfant. Évidemment, les attentes et besoins du premier ne sont pas comparables à ceux du deuxième. Les rythmes, les logiques, la pédagogie sont différents, les objectifs parfois opposés. Quand un parent a besoin dans l'urgence d'une place d'accueil dans un objectif d'insertion professionnelle, l'enfant demande du temps pour intégrer un groupe et se sentir en sécurité. Lorsqu'un parent doit baisser le taux de fréquentation de l'enfant pour des raisons financières, l'enfant peut nécessiter le maintien de sa place pour conserver un environnement stable protégé des remous de la situation familiale précaire. Et ainsi de suite. Nos références théoriques mettent en évidence que, dans le cadre de lutte contre la pauvreté, les missions identifiées et valorisées des lieux d'accueil sont exprimées en terme d'encouragement précoce, soit des activités développées dans la perspective du développement d'apprentissages propices à la réussite scolaire et à l'intégration dans la société. Nous avons vu que l'accès aux structures d'accueil a un impact positif dans ces perspectives (Kamerman et al 2003 ; Ruhm et al 2007, cité dans Bonoli et Vuille, 2013, p.25). Notre enquête a révélé que les institutions sont sensibles à ces questions et que des projets existent en réponse à cette mission à destination des enfants indépendamment de l'existence d'un programme national de lutte contre la pauvreté. Le biais est que les groupes les plus vulnérables ne sont pas sujets à ces actions sociales, comme le mentionnent Bonoli et Vuille à propos de enfants issus de la migration (2013, p.42).

Constatant l'écart évident entre les missions et les possibilités de réalisation effectives de celles-ci, nous comprenons que la focalisation des missions institutionnelles en fonction des besoins spécifiques de chaque partie, enfants et parents, n'est pas réaliste et peu prégnant dans les projets institutionnels. L'enjeu réside donc dans la formulation d'indicateurs qualitatifs élaborés en fonction des besoins objectifs des enfants en terme d'apprentissage. Il s'agit de développer et d'expliciter ce qui fait la qualité de l'accueil collectif extrafamilial, afin de répondre aux missions de protection de l'enfance et de garantie d'un environnement profitable à cette catégorie de la population.

La considération de l'enfant comme citoyen pourvu de droits est un point essentiel - si ce n'est la pierre angulaire - des réflexions que notre société doit mener sur les politiques sociales qui traitent directement ou indirectement de leur condition. Par direct ou indirect

nous entendons le fait que les enfants peuvent être soit un groupe-cible, soit un groupe de bénéficiaires, soit un groupe d'acteurs profitant des conséquences d'une politique publique. Les enfants, en tant que citoyens de demain, méritent donc à notre sens un débat sur la vision de leur place dans notre société. Le champ de l'accueil extrafamilial touche de plus en plus d'enfants. Sans réflexion et analyse des enjeux de leur institutionnalisation, notre société risque une instrumentalisation de ce groupe social au profit des réformes des politiques publiques. Notre thématique l'illustre parfaitement. Comme nous l'avons vu dans la première partie de ce travail, une des options stratégiques pour traiter du problème de la pauvreté est de favoriser le placement des enfants, afin qu'ils bénéficient d'activités d'encouragements précoces profitables à une réussite scolaire et par conséquent à l'accession à une activité professionnelle les préservant de la précarité. Cependant, le placement des enfants répond également à la réinsertion de leurs parents inactifs vivant dans des situations précaires et au maintien d'une activité professionnelle évitant la paupérisation de la famille. Comme l'exprime une des directions interviewée, l'activité professionnelle est également un moyen de lutte contre l'exclusion sociale, car le travail permet une autonomie économique et l'assurance de pouvoir assumer ses responsabilités de parents.

Évidemment, nous ne pouvons que souhaiter à chacun d'éviter de sombrer dans la précarité. Toutefois, ce qui nous interpelle est le placement des enfants au profit de l'insertion des parents. En tant que professionnel oeuvrant dans des institutions ayant pour mission de défendre la condition des enfants, il semble nous manquer des mesures de protection essentielle. La formulation même des apprentissages évoqués comme positifs pour l'intégration des enfants reste également absente.

Le programme prévoit que la CDIP et la CDAS procèdent aux analyses des actions à mener. Ces deux organisations ne sont pas représentatives des professionnels qui travaillent au quotidien avec les enfants et leurs familles, devant alors rechercher ailleurs les sources d'informations nécessaires pour verbaliser les besoins des enfants dans leur prime enfance, au risque de construire des actions sur des postulats. Il sera intéressant d'analyser les ressources mobilisées par ses deux instances pour dresser un portrait plus précis de la valeur des actions proposées.

Ayant vu que les politiques sociales ont pour principe de palier aux risques que comportent notre société - pauvreté, vieillesse, dépendance, maternité, maladie pour ne citer que les exemples les plus courants - nous pensons qu'il est légitime, dans ce contexte, de questionner le sens du placement des enfants en institution dans le seul but de répondre à l'activation des parents et à la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle. Nous constatons dès lors qu'en positionnant notre regard sur la condition

de l'enfant, la politique familiale va à l'encontre d'une politique sociale de protection de l'enfance. Cela, à moins que des conditions-cadre définies ne viennent protéger l'enfance.

Nous parlions de débat sur la vision de notre société. Nous défendons également l'idée d'un débat sur la norme. Ces deux réflexions menées de concert permettent de dessiner l'acceptable pour un placement propice aux apprentissages attendus dans les lieux d'accueil. En effet, le placement des enfants comporte également des risques et une politique publique ad hoc doit pouvoir les préserver. Les entretiens ont cependant montré que la tâche est ardue, tant les professionnels eux-mêmes, bien qu'intéressés, ne sont ni coordonnés, ni investis dans cette thématique ou même d'accord sur la portée des réflexions sur la qualité. Selon les suites qui seront données au programme national de lutte contre la pauvreté, et en particulier face à la thématique de l'encouragement précoce, si des prescriptions en découlent, nous pourrons objectivement affirmer que l'éducation de l'enfance est du travail social. En l'état, nous ne pouvons que constater que les divergences de point de vue confirment que l'engagement dans un but ou idéal sociaux est du ressort d'une direction, voire d'une institution, mais en tout cas pas d'une politique publique affirmée.

Les missions des institutions d'accueil collectif extrafamilial sont donc complexes à définir. Il manque une vision claire et explicite de leurs actions et de leurs sens pour la société dans laquelle elles interviennent. Leur légitimité en tant que champ du travail social à part entière n'est pas reconnue et affirmée. Le secteur de l'accueil collectif extrafamilial apparaît comme une constellation de raisons d'être d'origines diverses - politique familiale, économique, sociale - qui forment ensemble l'éducation de l'enfance. Les directions, dans cette constellation, doivent jongler avec des attentes répondant ainsi à des objectifs différents: conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle pour les parents, encouragement précoce pour les enfants, prévention et aide contrainte pour le contrôle social, maîtrise des finances pour les collectivités publiques.

3.4. Par les priorités de management

Les champs de compétences tels qu'évoqué par le référentiel de l'OAJE illustrent l'orientation gestionnaire de la fonction de direction de structures d'accueil. En se calquant sur la définition proposée par l'Office, les employeurs des structures hiérarchisent et structurent leur organisation en confiant aux directions des activités de gestion. Il semble alors peu étonnant que les directions n'aient pas été mobilisées dans le cadre des projets du programme national de lutte contre la pauvreté. À l'inverse, la formation en direction d'institutions sociales, socioéducatives et médicosociales renvoie à un profil d'expert de son terrain d'intervention et défend un statut d'acteur du développement stratégique dû à

leur secteur d'action sociale. Pour cela, et comme nous l'avons montré en première partie, les directions devraient pouvoir élargir leurs connaissances sur les enjeux de leur secteur par une veille professionnelle et ainsi anticiper les moyens nécessaires pour influer sur ceux-ci. Or, les entretiens que nous avons menés confirment cette nette séparation entre les sphères stratégiques et opérationnelles. Cette séparation permet aux directions rencontrées de bénéficier de peu d'ingérence, tout en jouissant d'une reconnaissance par le fait d'être consultées lors de révision des cadres réglementaires et administratifs de leur réseau. Il nous semble cependant que cela reste nettement de l'ordre du consultatif ou de la gestion, car les propos des professionnels interviewés dénotent d'une distance certaine avec les réflexions stratégiques. Nous avons entendu des attentes de positionnements politiques face aux enjeux sociaux de leur territoire d'intervention. Si, dans un tel contexte, nous pourrions nous attendre à une réaction des directions, notre enquête nous amène à constater une faible mobilisation en vu d'expliciter les pratiques, de valoriser les expériences et de développer une identité forte du groupe professionnel. Cette situation peut être appréhendée par de multiples hypothèses, mais nous n'en proposons ici que deux portant particulièrement sur le corps professionnel. La première propose que l'identité professionnelle des directions est intimement liée à celle des éducateurs de l'enfance et est caractérisée par une motivation initiale tournée principalement sur l'accompagnement quotidien des enfants et une formation qui intègre insuffisamment les enjeux sociaux de leurs pratiques dans une perspective globale pour l'individu et la société en général. La seconde hypothèse pose que l'exclusion de la formation d'éducateur de l'enfance des professions en travail social reconnues au niveau HES contribue à une représentation mineure des professionnels et à la révocation de leurs capacités de faire preuve d'expertise en matière stratégique.

En conséquence de ce cloisonnement entre les différentes strates de la gouvernance des structures d'accueil, les thèmes abordés par les directions ont peu porté sur des aspects stratégiques, comme celui du développement quantitatif des places d'accueil, que des études révèlent nécessaires (Bonoli et Vuille, 2013, pp.53-54). De même, nous constatons que l'influence de la FAJE est faible dans la gestion des structures, quand bien même celle-ci a pour mission d'évaluer l'efficience de la gestion par la direction. La place de l'évaluation est peu présente, ou en tout cas peu influente. Nous pouvons donc dire que les principes de contrôle financier que la NGP a introduit ne représentent pas un outil de gestion stratégique des structures d'accueil, soit que le développement quantitatif des places ne semble pas être influencé par le degré de rentabilité des structures ou leur coût effectif. Du moins, cela ne semble pas être une pression que les directions de structures doivent supporter, à l'image de la notion d'outil de gestion ou de contrôle financier qui n'ont pas été sujet de discussion. Ce constat sur la gestion financière nous interpelle dans le sens où nous avons vu que les logiques d'actions sociales entrent en tension avec les

logiques financières. Toutefois, les directions n'ayant pas mentionné de projets bloqués par cette gestion financière, nous pensons que les positionnements des professionnels sont congruent avec la dynamique de l'organisation. Dans le même sens, nous n'avons pas perçu que l'incapacité de bénéficier de capitaux libres soit une entrave à la gestion de leur structure.

En référence aux profils de direction proposés par Afchain et que nous avons présentés dans la première partie de ce travail, nous constatons que la tendance des directions de structures d'accueil est de ne pas présenter d'attitude de management. En effet, les entretiens menés montrent, d'une part, que les organisations ont largement développé des structures hiérarchiques séparant les environnements stratégiques et opérationnels. D'autre part, la mobilisation d'outil de gestion reste marginale chez les directions rencontrées révélant massivement une identité professionnelle orientée sur l'éducation de l'enfance et l'action sociale. Toutefois, pour que les professionnels soient catégorisés de direction d'action sociale, il faudrait que ces sphères stratégiques soient plus investies, car c'est là que se négocie la place des missions secondaires des structures d'accueil. Si nous constatons que les professionnels de structures visitées ont un profil qui fait écho à ce que dit Chauvière, soit que les directions doivent pouvoir se consacrer librement à leur mission première d'acteur de l'action sociale (Chauvière in: Cornière, Guaquère et al., 2005, p.182), nous relevons que l'innovation se réduit à l'utilisation des marges de manoeuvres administratives pour répondre aux problématiques rencontrées et qu'une significative adaptation du service d'accueil face à ces problématiques n'est pas réalisée. Nous sommes également alertés par le fait que l'enquête met en lumière la dépendance de l'engagement des directions en lien à ces problématique ainsi que leur sensibilité et valeurs propre. Dès lors, nous concluons sur le fait qu'une tendance - à confirmer - est le développement d'un profil de direction avec une forte volonté de revendiquer l'orientation des actions en faveur des bénéficiaires, conjugué avec une propension à faire allégeance aux réseaux et organisations dont les structures dépendent pour les questions stratégiques. Nous proposons dès lors un quatrième profil en complément au constat d'Afchain et qui peut être défini par la terminologie de gestionnaire en action sociale. En effet, l'intérêt remarqué des directions pour les conditions sociales des enfants et de leurs parents est un vecteur de conflit de logiques, car les professionnels peuvent avoir tendance à rechercher des solutions dans leurs marges de manoeuvre dans l'intérêt des usagers des structures d'accueil. Pour cela, le profil des directions est orienté en fonction d'une action sociale. Cependant, leurs activités se limitant à la gestion de la structure, les professionnels ne peuvent pas véritablement faire office de direction en action sociale et proposer des services ciblés. Bien souvent, ils ne peuvent que proposer des prestations en fonction de ce que leur organisation leur permet de gérer, d'où la terminologie de gestionnaire en action sociale.

Si le dirigeant n'est pas d'abord celui qui doit aller en ligne droite du problème à sa solution, s'il s'autorise à combiner les différents éléments qui composent la réalité complexe de l'organisation, alors, il peut s'ouvrir à des modalités différentes de direction. Il se distancie d'un management qui cherche à assujettir les personnels à ses vues et objectifs, à sa solution. Il adopte un management (...) *qui accepte, assume et accompagne la diversité, l'imparfait, bref, l'humain. Il s'agit d'un management qui repose sur la bienveillance, qui prend soin de ceux qu'il encadre.*

Roland Janvier

CONCLUSION

Bien que le champ de l'accueil collectif extrafamilial des enfants soit reconnu comme une mesure d'action sociale par les pouvoirs politiques des différents niveaux de gouvernance, nous constatons qu'il n'y a pas de volonté de développer une politique publique dédiée spécifiquement à ce secteur d'activité. La seule mesure de politique publique évoquée consiste en la pérennisation du programme fédéral d'aides financières en faveur de la création de places d'accueil. À partir du point de vue des directions rencontrées, nous relevons qu'il n'y a pas de véritable consensus sur l'utilité d'une telle politique, soit parce que le contexte politique local est prédominant, soit parce qu'il se dégage des propos des directions une forme d'incrédulité quant à la capacité du système politique suisse à aller dans ce sens. Considérant la faible mobilisation des directions dans des démarches de reconnaissance et de valorisation des pratiques, nous observons une tendance à l'immobilisme face aux enjeux sociaux liés à l'accueil. Cet état de fait se traduit par une culture professionnelle marginale, car il n'y a pas d'espace largement usité et institué pour insuffler une dynamique de concertation, de réflexion et de développement d'une éthique professionnelle. Toutefois, à travers l'enquête proposée, nous voyons que les directions s'accommodent aisément d'un statut orienté quasi exclusivement sur les activités de gestion courante et de supervision pédagogique. Toutes les organisations rencontrées, quelque soit leur statut juridique et leur structure hiérarchique, positionnent les directions en expertes de ces activités. Position qu'ont tendance à revendiquer également les directions. L'accès à un statut de partenaire stratégique ne semble pas être significatif au regard des directions. Selon nous, cette représentation du rôle des directions conditionne le fonctionnement des structures d'accueil et participe à l'émergence de pratiques d'accueil innovantes, malgré la complexité des situations rencontrées au quotidien et les tensions inhérentes. Notre travail souhaite comprendre et illustrer les logiques du travail réel des

Rapport-Gratuit.com

directions des structures d'accueil collectif extrafamilial des enfants, en questionnant la capacité des institutions de répondre aux problématiques sociales qui les concernent. Nous voyons que ce n'est pas tant la capacité - ou l'incapacité - de faire preuve d'innovation qui se révèle, mais bien plutôt le développement d'un profil de direction qui, bien qu'orienté sur les bénéficiaires, ne prend pas le parti de se positionner en contrepoids aux logiques gestionnaires et financières. Pourtant, et toutes les directions rencontrées le relèvent, elles disposent d'un contexte relativement ouvert aux échanges, discussions, négociations, soit un environnement peu contrôlant. Elles profitent d'une marge de manoeuvre, variable de l'une à l'autre des structures rencontrées, leur permettant une certaine latitude face à une administration qui comporte un nombre important de préceptes de la NGP.

Notre hypothèse est par-là même que partiellement validée. Nous constatons que l'identité professionnelle est un point essentiel dans cette question de la capacité de faire preuve de stratégie d'innovation. Le contexte politique peut tendre à reconnaître le rôle d'action sociale du secteur de l'accueil des enfants, pour autant que les expériences du terrain trouvent un acteur leur donnant corps et substance. En l'état, il ne semble pas que les professionnels de direction représentent cet acteur, tant leur fonction peut être comprise comme des agents permettant la réalisation d'une politique d'action sociale par mesure d'insertion professionnelle et de contrôle social par l'éducation des enfants vivants dans la précarité. Il serait dommageable que ce rôle d'acteur soit laissé à qui mieux mieux, car le risque réside dans une explicitation administrative des enjeux à travers un développement plus conséquent d'outils de gestion. Ainsi, l'efficience de la prestation consommée serait la mesure et non pas l'efficacité du service public.

Nous estimons que le développement de capacités d'innovation pour les directions est pertinente et notre enquête le confirme. Premièrement, nous observons des pratiques standardisées dans des contextes qui cloisonnent les activités opérationnelles et stratégiques. De ce fait, l'adaptation du service en fonction des bénéficiaires ne se réalise pas comme le recommandent les expertises et principes politiques. Deuxièmement, nous remarquons que le système de financement empêche l'adaptation des services, car la seule institution appliquant une stratégie d'action sociale dispose d'une structure économiquement indépendante des ressources de l'Etat. Dans ce contexte, la recherche de solutions ne peut provenir de l'Etat, tant que celui-ci ne se donne pas les moyens d'interpeller les professionnels et tienne compte de leur expertise. C'est donc aux professionnels de prendre leur place d'acteur face à cet enjeu. Troisièmement, dans le contexte des politiques publiques, la recherche de pistes alternatives d'intervention face aux problématiques sociales reste marginale, à l'instar de la proposition d'une des directions rencontrée et qui est relevée par Esping-Andersen:

«*une politique associant des congés parentaux rémunérés au cours de la première année de l'enfant et des structures de prise en charge à la fois abordables et de très haute qualité devrait permettre d'homogénéiser sensiblement le degré de préparation des enfants à l'école*» (2008, p.102).

Quatrièmement, les réalités contextuelles sont une donnée majeure dans la démarche d'élaboration d'une politique publique de lutte contre la pauvreté. En ciblant l'environnement local, les analyses micro-sociales des directions de structures d'accueil sont un prérequis essentiel au développement de services orientés en fonction des réalités du public concerné. Cette étape d'identification des missions des structures d'accueil doit aller de pair avec la mobilisation des moyens économiques appropriés et l'établissement d'indicateurs qualitatifs. Cette démarche qualité semble inévitable dans un contexte où, bien que le besoin en place d'accueil soit largement reconnu, le financement par les collectivités publiques n'est pas un acquis, car la logique d'investissement sociale reste prédominante. Les directions de structures d'accueil, de part leur expertise du terrain social, peuvent être de véritables actrices de l'innovation sociale, étape importante que doivent entreprendre les Etats-sociaux comme le suggère Bea Cantillon[36]. La question de la qualité de l'accueil est donc bien un domaine d'innovation stratégique, dans le sens où elle implique une redéfinition des actions entreprises de manière à insuffler une nouvelle dynamique au secteur en question. La responsabilité des directions dans une telle démarche réside principalement dans l'assurance que les indicateurs qualitatifs soient élaborés en fonction des besoins des citoyens-enfants en terme d'apprentissage.

Cependant, considérant les modalités de gouvernance des structures d'accueil et d'élaboration des politiques publiques, ainsi que la tendance à un positionnement de type gestionnaire en action sociale des directions, nous concluons que la démarche d'innovation en matière d'accueil collectif extrafamilial des enfants ne peut prendre forme qu'avec l'intervention d'un tiers légitime, qui puisse à la fois exiger des directions une telle position stratégique d'action sociale et appuyer les politiques dans les réformes nécessaires au développement d'une gouvernance efficace. En effet, nous observons que les directions sont largement laissées seules face à leurs questionnements éthiques suscités par la complexité des situations rencontrées. Cet état est critiquable, car il est potentiellement générateur d'inégalité de traitement des situations sociales. Notre enquête relève que la présence d'une vision politique claire des missions et de leurs sens pour la société dans laquelle elles interviennent, ainsi qu'une explicitation de celles-ci à travers les directives administratives des structures, sont des paramètres déterminants pour libérer les directions de cette charge en l'absence d'un code déontologique institué.

[36] Cantillon B., l'impact des politiques d'investissement social et d'activation sur les groupes vulnérables, Politiques de lutte contre la pauvreté [colloque], Chavannes-près-Renens, IDHEAP, 2 octobre 2014

Rapport-gratuit.com
LE NUMERO 1 MONDIAL DU MÉMOIRES

Nous souhaitons aussi relever que la place des bénéficiaires des services des structures d'accueil est faible dans les réflexions stratégiques, tant du côté des institutions que du côté des politiques. En effet, les parents sont absents des systèmes de gouvernance et de leur évaluation qualitative. Une hypothèse repose sur le fait que le développement des politiques publiques se font sur des paramètres d'efficience quantitatif et non sur des paramètres d'efficacité qualitative.

Le groupe de citoyens-enfants également ne dispose pas de moyens de protection de leurs droits. Comme nous l'avons dit, le placement des enfants comporte des risques et une politique publique ad hoc doit pouvoir les en préserver. Esping-Andersen constate aussi que

«*de nombreux éléments attestent du caractère préjudiciable de la prise en charge à l'extérieur pendant la première année de vie de l'enfant. Il y a cependant une bonne nouvelle: sous certaines conditions - notamment que la prise en charge extérieure soit de bonne qualité et que les conditions de travail soient stables et non stressantes-, le fait que la mère exerce un emploi après la première année n'entraîne pas d'effets nocifs*» (2008, p.80).

Nous concluons qu'une identification plus pointue des différents acteurs et une réflexion sur l'organisation politique et administrative de la gouvernance doivent avoir lieu. Ces acteurs sont, d'une part les responsables politiques et administratifs des pouvoirs publics et les professionnels de l'accueil collectif des enfants et d'autres part, les bénéficiaires des services: parents et enfants doivent aussi avoir voix au chapitre. Cette nouvelle formulation de la gouvernance des structures d'accueil peut prendre forme à travers l'intervention d'un tiers qui légitime l'institutionnalisation de ce nouveau modèle organisationnel. Comme le montre le canton de Vaud, le rattachement de l'OAJE à la Direction des infrastructures et des ressources humaines interpelle l'efficacité que peuvent avoir les relations intercantonales et les relais qui s'imposent dans l'optique du développement d'une politique publique de lutte contre la pauvreté de portée nationale. En effet, nous avons pu voir que la définition actuelle de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté regroupe des acteurs issus des directions des affaires sociales et de l'instruction publique.

Nos références théoriques mettent également en lumière que la stratégie nationale ne fait pas preuve d'innovation sociale, telle que réclamée par les études qui appellent à un nouveau pacte social ou par l'Initiative des villes qui estime que «*se limiter à la thématique de l'insertion professionnelle n'est pas assez innovateur pour une stratégie suisse de lutte contre la pauvreté*» (2010, p.1). Ici aussi, l'organisation territoriale, la place de l'expertise, les objectifs et le financement demandent une reconstruction des dispositifs d'intervention d'action sociale en fonction des caractéristiques propres aux nouvelles problématiques identifiées.

En l'état, l'expertise repose sur les directions cantonales des affaires sociales et les directions de l'instruction publique. Cette organisation influence grandement la définition des objectifs de la politique publique qui, de fait, sont formulés principalement en terme de capacité d'apprentissages scolaires et d'insertion professionnelle. La condition de l'enfant, en tant que thématique générique, n'est pas abordée et ne fait pas l'objet d'une approche politique définie et argumentée.

En l'état, concluant que le profil de direction de structure d'accueil présente une forte tendance à revendiquer l'orientation des actions en faveur des bénéficiaires, nous ne pouvons que regretter les dilemmes éthiques auxquels sont confrontés les directions, car «*la fonction de direction d'une institution sociale engage spécifiquement la responsabilité de celui qui l'assume. Et cela sous trois registres: la responsabilité des salariés* (...) *la responsabilité des usagers* (...) *la responsabilité d'action sociale*» (Janvier, 2011, p.32). La révision du mode de gouvernance et la redéfinition des missions des structures d'accueil sont les éléments clés pour palier à ce bais organisationnel et à ses impacts sociaux négatifs. Considérant que les directions ont une tendance à faire allégeance aux réseaux et organisations dont elles dépendent, le conflit éthique ne peut que perdurer, parce que «*nous ne sommes pas en présence d'un rôle hiérarchique limité à une activité économique mais ouvert sur la société. Et cette activité s'occupe de la société précisément là où elle dysfonctionne*» (Janvier, 2011, p.30).

Nous voyons enfin que le fort développement du service d'accueil collectif extrafamilial des enfants, sa considération dans le cadre de nouvelles politiques publiques - telle la lutte contre la pauvreté - impliquent, pour les directions, de reconsidérer leur positionnement dans leur organisation et le statut auquel elles aspirent en se posant la question: «*Qu'est-ce que je deviens dans la fonction de direction?*» (Janvier, 2011, p.123). Ainsi, la capacité de maîtriser les principes de l'éthique professionnel peut participer au développement d'une posture de direction orientée sur les réponses aux enjeux sociaux actuels.

PERSPECTIVES

Notre enquête met en évidence que les perspectives souhaitables consistent en un développement de politiques publiques locales, qui reconnaissent aux structures d'accueil une fonction d'institution. Comme nous l'avons vu, l'institutionnalisation des structures d'accueil est l'étape *sine qua non* permettant l'innovation dans les pratiques éducatives, afin de répondre aux multiples missions visées, qu'elles soient principales ou secondaires. Par cette institutionnalisation, le système politico-administratif confère et reconnaît aux directions les compétences stratégiques de développement de services d'accueil adaptés aux enjeux sociaux en présence sur un territoire donné. Pour cela, les directions doivent pouvoir jouir de marges de manoeuvres conforment aux exigences de l'environnement. De ce fait, les directions doivent pouvoir s'appuyer sur leur maîtrise de la gestion des ressources humaines et des finances. Elles doivent se détacher de leur allégeance aux prescriptions réglementaires et redéfinir leur rôle en fonction des missions qu'elles identifient, négociant les projets d'accueil qui s'imposent en investissant les domaines stratégiques.

La perspective de l'intervention d'un tiers légitime est également souhaitable. Comme nous l'avons montré, ce tiers peut à la fois faire le relais des enjeux du terrain à l'intention des politiques et poser les cadres définissant la qualité des services d'accueil. Nous pensons donc que ce tiers doit être également institutionnalisé. Dans le canton de Vaud, l'OAJE peut faire office de tiers garant. Par sa mission d'autorité de surveillance, cet office peut être à la fois un contrepoids aux aléas des événements politiques - calendriers électoraux, mesures budgétaires - et exiger des directions un positionnement éducatif et pédagogique selon des critères de qualité explicites. Ce tiers garant doit avoir comme vue la mise en place de processus d'évaluation indépendants des conditions de financement. En l'absence d'un tel cadre qualitatif, les directions doivent saisir l'opportunité de participer activement à la définition des indicateurs significatifs d'un accueil de qualité.

Le modèle de gouvernance doit donc être questionné. Certains exemples d'organisation de la gouvernance existent hors de nos frontières, comme en Italie à Reggio Emilia ou dans certains Länder Allemand. Ces références sont des points de départ intéressants pour une réflexion sur l'organisation du pilotage des structures d'accueil. Notre étude met en évidence l'absence de la participation des usagers aux débats sur la forme et le fond des structures d'accueil. Une juste place laissée aux parents et aux enfants permet la formulation adéquate de réponses à leurs attentes et garantit les droits et la protection de l'enfance, indépendamment du strict engagement des directions, de leur sensibilité ou de leurs valeurs. Cette approche est une forme de révolution dans la représentation de l'expertise des directions et des professionnels qui n'est pas ici questionnée, mais replacée dans un contexte où le rôle social des structures d'accueil est différent. Ce rôle n'est plus

définit en tant que mesure facilitant l'activation des individus en vu d'une insertion professionnelle, ou en tant que mesure de contrôle social, mais en tant qu'outil facilitant la cohésion sociale et l'intégration sociale des citoyens sujets à la précarité. Les directions doivent ainsi oser laisser une juste place aux parents et aux enfants qu'elles accueillent en redéfinissant la fonction des institutions dont elles ont la responsabilité.

C'est un débat sur les normes de notre société qui doit avoir lieu, sur les missions des structures d'accueil et sur les indicateurs qui font la qualité des services publics. La famille change, la famille mute, les besoins de ses membres évoluent, leurs réalités professionnelles et familiales se complexifient. Et le travail social? Avons-nous réellement eu les moyens de faire évoluer l'action sociale en fonction de ces transformations? Il nous semble impératif que les directions prennent la mesure de ces enjeux. Leur positionnement professionnel doit contribuer au développement de normes définissant les apprentissages significatifs pour l'intégration sociale des enfants en dehors de leur seule réussite scolaire à fin d'insertion professionnelle. Ce positionnement critique des professionnels de l'accueil face à l'environnement politico-économique fait de leurs actions un travail social de soutien des plus précarisés d'entre nous.

Nous pouvons également souhaiter que la question du financement des places d'accueil trouve un dénouement heureux. Sachant que les collectivités publiques et les parents forment l'essentiel des contributeurs au financement des structures d'accueil, la place des subventions étatiques tendent à être marginales. Dans ce contexte, les solutions sont à nouveau locales et il faut un certain courage politique pour que les communes s'affranchissent de cette «manne» et ose fournir les ressources aux professionnels pour réinventer le travail d'accueil. Constatant que le secteur de l'accueil est encore dans une phase de développement quantitatif du dispositif d'accueil, il est impératif qu'un consensus éclairé puisse être trouvé sur les missions des institutions d'accueil et qu'un cadre réglementant leur rôle et fonctionnement puisse être développé. Le risque est de voir apparaître un nombre suffisant de places laissant les structures d'accueil entrer dans une phase de différenciation marketing sans cadre qualitatif défini.

Pour débattre de ces normes et valeurs, pour favoriser l'émulation, quoi de mieux que d'*écrire l'expérience*[37] et ainsi rendre visible les subtilités du travail social quotidien des éducateurs de l'enfance. Un des grands défis consiste encore en la mise en lumière objective des conséquences sociales positives et collatérales de l'accueil collectif de jour de l'enfance.

---

[37] *Ecrire l'expérience. Vers la reconnaissance des pratiques professionnelles*, titre de l'ouvrage de Mireille Cifali et Alain André (2007), Paris : PUF

RÉFÉRENCES THÉORIQUES UTILISÉES

Monographies

Barreyre J.-Y., Bouquet B., Chantreau A., Lassur P., Eds. (1995), *Dictionnaire Critique d'Action Sociale*, Paris : Bayard édition

Berlie P., Degoumois V., Fallet M., et al. (1983), Introduction au travail social et à l'action sociale, Tome I, Lausanne : CORAS

Bonoli, G., Champion, C. (2013), *La réinsertion professionnelle des bénéficiaires de l'aide sociale en Suisse et en Allemagne*, Chavannes-près-Renens : Cahier de l'IDHEAP

Bosse-Platière S. (2002), *La mère, le bébé, le travail*, Milles et un bébés, Paris : Erès

Chauvière M. (2007), *Trop de gestion tue le social. Essai sur une discrète chalandisation*, Paris : La Découverte

Cifali M., André, A. (2007), *Ecrire l'expérience. Vers une reconnaissance des pratiques professionnelles*, Paris : PUF

Cornière, H. et Guaquère, D. & al. (2005), *Etre directeur en action sociale aujourd'hui: quels enjeux?*, Issy-les-Moulineaux : ESF éditeur

Custos-Lucidi M.-F. (2002), Crèches mode d'emploi. Vécu et réalité des modes de garde aujourd'hui, Paris : La Découverte

Dafflon, B. (2003), *La politique familiale en Suisse: enjeux et défis*, Lausanne : Réalités Sociales

De Gaulejac, V. (2005), *La société malade de la gestion. Idéologie gestionnaire, pouvoir managérial et harcèlement social*, Paris : Seuil

De Gaulejac, V. (2011), *Travail, les raisons de la colère*, Paris : Seuil

Rapport-gratuit.com
LE NUMERO 1 MONDIAL DU MÉMOIRES

De Gaulejac, V. et Taboada-Leonetti, I. (2007), *La lutte des places: insertion et désinsertion*, Paris : Desclée de Brouwer

DeSingly F. (1993), Sociologie de la Famille Contemporaine, Paris : Nathan

Despland B. (1991), *Femmes et travail*, Lausanne : Réalités Sociales

Diebolt E. (2001), Les femmes dans l'action sanitaire, sociale et culturelle, 1901-2001 – Les associations face aux institutions, Paris : Femmes et associations

Esping-Adersen, G. (2008), *Trois leçons sur l'Etat-providence*, Paris : Seuil

Fagnani J. (2000), Un travail et des enfants : petits arbitrages et grands dilemmes, Paris : Bayard

Fehlmann M., Fragnière J.-P., Häfeli C., et al. (1989), *Manuel de l'action sociale en Suisse*, Lausanne : Réalités Sociales

Fize M. (2000), A mort la famille ! Plaidoyer pour l'enfant, Ramonville Saint-Agne : Erès

Fragnière, J.-P., Girod R., Eds. (1998), *Dictionnaire suisse de politique sociale*, Lausanne : Réalités Sociales

Gobet, P. Et al. (2012), *Le case management en contexte*, Lausanne : Editions EESP

Haering, A.-L. (2000), *La qualité de l'action sociale et son évaluation*, Genève : Editions IES

Hatzfeld H. (1998), Construire de nouvelles légitimités en travail social, Paris : Dunod

Ion J., Ravon B. (2002), *Les travailleurs sociaux*, Repères N°23, 6ème édition, Paris : La Découverte

Janvier, R. (2011), *Ethique de direction en institution sociale et médico-sociale*, Issy-les-Moulineaux : ESF éditeur

Keller, V. (2005), *Aider et contrôler, les controverses du travail social*, Lausanne : Cahiers de l'EESP

Lalonde-Gratton (2003), Fondements et pratiques de l'éducation à la petite enfance, Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec

Meyer, G., Spack A. et Schenk, S. (2002), *Politique de l'éducation préscolaire et de l'accueil socio-éducatif de la petite enfance en Suisse*, Lausanne : Cahiers de l'EESP N°33

Neveu E. (2002), *Sociologie des mouvements sociaux*, Repères N°207, Paris : La Découverte

Rossini, S. et al. (2000), *Le social en mouvement*, Lausanne : Réalités Sociales

Tabin, J.-P. et Merrien, F.-X., dir. (2012), *Regards croisés sur la pauvreté*, Lausanne : Editions EESP

Vielle, P., Pochet, P., Cassiers, I., dir. (2005-2006), *L'Etat social actif. Vers un changement de paradigme*, Bruxelles : P. Lang

Articles, rapports et études

Benoit, R. (2006), *Lieux d'accueil collectif extrafamilial: enjeux et légitimation. Etude des prises de position politiques actuelles dans le canton de Vaud traitant de l'accueil de la petite enfance et leurs impacts sur la représentation de la profession*, [travail de Bachelor], Lausanne : Ecole d'Etudes Sociales et Pédagogiques, EESP

Bonoli G., Abrassart A., Schlanser R. (2010), *La politique tarifaire des réseaux d'accueil de jour des enfants dans le Canton de Vaud,* [rapport] Chavannes-près-Renens : IDHEAP

Bonoli, G., Vuille, S. (2013), *L'accueil de jour des enfants dans le canton de Vaud*, Lausanne : IDHEAP

Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (2010), *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, programme de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales*, Berne : CDAS

Du 25 juin 2010

Commission fédérale de coordination pour les questions familial (2002), *Position de la COFF sur la qualité des lieux d'accueil extra familial pour enfants* [2ème colloque de la COFF], Berne, COFF

Horber-Papazian, K. et al. (2012), *Rapport d'évaluation de la mise en oeuvre des Principes directeurs de l'action sociale vaudoise (PDASV) par les autorités d'application du RI*, [rapport de recherche], Chavannes-près-Renens : IDHEAP

Initiative des Villes: politiques sociales (2010), *Aborder la question sociale dans une optique durable: favoriser l'intégration, lutter contre la pauvreté*, Winterthour : Initiative des villes: politique sociale

MacKenzie-Oth, L. (2002), *La crèche est rentable, c'est son absence qui coûte*, Genève: Département des finances du Canton de Genève, Service pour la promotion de l'égalité entre homme et femme

OFAS (2010), *Stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté* [Rapport du Conseil fédéral en réponse à la motion (06.3001) de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) du 13 janvier 2006], Berne : Département fédéral de l'intérieur DFI

OFAS (2013), *Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté*, Berne : Département fédéral de l'intérieur DFI

Revue petite enfance (2004), *Direction des lieux d'accueil*, Lausanne : Pro Juventute

Schlanser, R. (2011), *Logiques sociales de l'utilisation des structures d'accueil collectif pour la petite enfance en Suisse*, [travail de master PMP], Chavannes-près-Renens : IDHEAP

Schulte-Haller, M. (2009), *Encouragement précoce. Recommandations de la Commission fédérale pour les questions de migration CFM*, Bern-Wabern : CFM

Schulte-Haller, M. (2009), *Développement précoce. Recherche, état de la pratique et du débat politique dans le domaine de l'encouragement précoce situation initiale et champs d'action, CFM*, Bern-Wabern : CFM

Textes légaux

Constitution fédérale de la confédération Suisse du 18 avril 1999; RS 101

Loi fédérale du 4 octobre 2002 sur les aides financières à l'accueil collectif extrafamilial des enfants; RS 861.

Loi vaudoise du 20 juin 2006 sur l'accueil de jour des enfants (LAJE); RSV 211.22

Ordonnance du 19 octobre 1977 sur le placement d'enfants (OPE); RS 211.222.338

Ressources électroniques

Cantillon, B. (2010), *The Social Contract Revisited. Crisis and the Welfare State: The Need for a New Distributional Agenda*, The Foundation for Law, Justice and Society, récupéré le 09.12.2010 de:
http://www.fljs.org/section.aspx?id=2875

Département de la formation, de la jeunesse et de la culture, Service de protection de la jeunesse, *Directives pour l'accueil de jour des enfants. Accueil collectif de jour préscolaire. Cadre de référence et référentiel de compétence*, récupéré le 28.10.2014 de:

http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/sante_social/protection_jeunesse/fichiers_pdf/OAJE_Directives_AJ_Prescolaire_2008.pdf

Rapport-Gratuit.com

Préavis du Conseil d'Etat au Grand conseil sur l'initiative populaire «en faveur des familles – pour des places suffisantes en nurseries et garderies» [exposé des motifs et projet de décret], récupéré le 23.05.14 de:

http://www.lausanne.ch/lausanne-officielle/administration/enfance-jeunesse-et-cohesion-sociale/accueil-de-jour-de-l-enfance/laje/mainArea/0/links/03/linkBinary/Preavis-du-conseil-d-Etat.pdf

HES-SO, *Formation à la direction d'institutions sociales, socio-sanitaires et médico-sociales*, récupéré le 28.10.2014 de:

http://www.hes-so.ch/data/documents/10ans-MAS-DAS-DIS-bilan-WebHD-3338.pdf

OFS, *Taux de pauvreté et de working poor selon le groupe de population*. Récupéré le 12.08.14 de :

http://bfs/portal/de/index/themen/01/04/blank/01/03/01.html

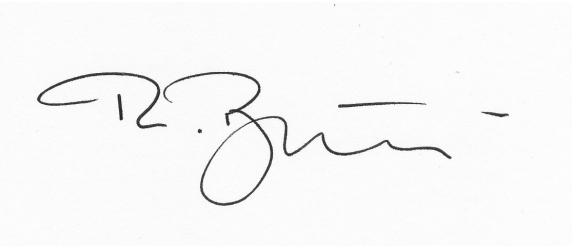
SGVW, SSSA, *Concours qualité destiné aux organisations publiques suisses, organisé dans le cadre du 20ème anniversaire de la Société suisse des Sciences Administratives (SSSA)*, récupéré le 24.09.2014 de :

http://www.sgvw.ch/d/dossiers/Documents/dossier_8_qualitaetswettbewerb_giauque.pdf

Déclaration d'authenticité

Cugy, le 25 juin 2015

Je, sous-signé Raphaël Benoit, affirme avoir mené seul la présente étude. Les sources utilisées dans le cadre de ce travail sont mentionnées de manière exhaustive dans la partie *Références théoriques utilisées*, ou en bas de page pour ce qui est des apports théoriques reçus dans le cadre de la formation MAS DIS 2012.



Rapport-gratuit.com
LE NUMERO 1 MONDIAL DU MÉMOIRES

Annexes

Annexe 1 _ Éléments d'enquête

Tableau I: Ancrage environnemental de l'institution
Politiques publiques cantonales qui motivent l'intervention de l'Etat dans le développement des lieux d'accueil
Offre de place d'accueil suffisante facilitant l'accès ou le retour à l'emploi et contribuant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale.
Mission d'encouragement précoce des lieux d'accueil collectif extrafamilial des enfants.

Tableau II: Management stratégique et gestion institutionnelle
Objectifs définis par les directives administratives.
Gestion des situations en regard des directives.
Participation à l'élaboration des directives.
Influence des directives dans la gestion de la structure d'accueil.

Tableau III: Compétences et pouvoir des directions
Mode de définition des compétences et des pouvoirs attribuées aux directions.
Compétences nécessaire à l'accomplissement de la fonction.

Tableau IV: Processus identitaires et culture institutionnelle
Mission institutionnelle et travail social.
Évolution de l'identité professionnelle.

Tableau V: Mode de légitimation des pratiques et d'évaluation des prestations
Type, utilité et importance des outils de gestion.
Valorisation des pratiques.

Annexe 2 _ Grille d'entretien

Ancrage environnemental de l'institution

L'évolution de l'Etat social et l'introduction d'outils de gestion issus de l'économie privée ont considérablement modifié l'environnement du travail social. Les institutions sociales, comme les structures d'accueil de la petite enfance, dépendent des nouvelles logiques de constitution des politiques publiques. Les directions des lieux d'accueil opèrent la réalisation de ces politiques publiques dans le cadre des missions qui leurs sont confiées.

Sauriez-vous me citer un ou plusieurs exemples de politiques publiques cantonales qui motive l'intervention de l'Etat dans le développement des structures d'accueil?

Le développement des lieux d'accueil, dans l'avant projet de la LAJE, était motivé comme réponse à quatre politiques: familiale (conciliation), sociale (autonomie financière), économique (bénéficié de la main d'oeuvre féminine), et de promotion de l'égalité des chances (homme-femme et riches-pauvres)

Quel regard portez-vous sur cette réalité multiple?

Est-ce qu'il vous semblerait judicieux qu'une politique publique ciblée sur l'accueil de jour des enfants soit développée?

Que pourrait-elle amener de plus pour les usagers, enfants et parents?

Pourquoi?

Au niveau fédéral, un programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté est mis en oeuvre depuis 2014. En avez-vous entendu parler?

Dans quelles circonstances?

Ce programme comprend un certain nombre d'axes d'investigation et d'intervention en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Il identifie trois facteurs environnementaux qui influencent les mesures de lutte contre la pauvreté. Parmi ceux-ci, l'offre en place d'accueil.

Qu'en pensez-vous?

Une offre en place d'accueil suffisante permettrait de faciliter le retour à l'emploi et donc de palier à la précarité financière que certains d'entre nous vivent? Qu'en pensez-vous?

Une offre en place d'accueil suffisante permettrait également de lutter contre la précarité sociale en offrant des expériences stimulantes à tous les enfants, y compris ceux de condition modeste qui n'ont pas toujours recours aux places d'accueil.? Qu'en pensez-vous?

Ce deuxième aspect de stimulation des enfants est appelé encouragement précoce. En avez-vous déjà entendu parlé?

Les délégués à l'intégration communaux comme ici à XXX utilisent ce terme dans le cadre de projets dont ils sont partenaires du canton. En êtes vous au courant?

A quelles occasion?

Avez-vous des contacts avec le délégué à l'intégration de votre commune?

Dans quel contexte?

Vous semble-t-il nécessaire que les structures d'accueil participent à ces projets d'encouragement précoce?

En quoi?

Si l'on considère que l'encouragement précoce des enfants est un facteur important pour lutter contre la pauvreté dans notre société, est-il correcte de dire que les lieux d'accueil ont une mission d'encouragement précoce?

Est-ce que cela est déjà le cas dans votre institution?

Pourquoi?

Est-ce que les missions des lieux d'accueil sont clairement identifiées et explicitées par le réseau d'accueil de votre région?

Lesquelles?

Et vous-mêmes, comment définiriez-vous les missions que vous avez en tant que lieux d'accueil?

Managements stratégique et gestion institutionnelle

Les pouvoirs politiques, puis les responsables administratifs ont la responsabilité de la mise en oeuvre des politiques publiques. Les liens entre le management stratégiques de cette mise en oeuvre et la réalité du terrain peuvent avoir différentes formes en répondant à diverses logiques et en formalisant ces liens de manière plus ou moins directive.

Le réseau d'accueil dont vous dépendez éditent des directives à votre attention. Que définissent-elles?

Mode de calcul du revenu déterminant?

Clauses de validité du contrat?

Modalité de facturation?

Fonctionnement de l'institution?

Votre institution a-t-elle un règlement interne?

Que définit-il?

Pourquoi?

Face aux situations rencontrées au quotidien, vous arrive-t-il de vous trouver dans des conflits liés à des logiques d'accueil qui s'opposent?

Auriez-vous des exemples?

Parfois, nous devons faire face à la précarité de certaines familles, comme par exemple la perte d'un emploi par l'un ou les deux parents, un déménagements survenant subitement ou aux besoins spécifiques d'accueil d'un enfant qui ne répond pas aux critères de priorité d'accueil

Comment gérez-vous ces situations?

Faites-vous systématiquement référence aux directives contractuelles de votre réseau?

Lorsque vous rencontrez des situations de familles dans la précarité financière, vous sentez-vous en porte-à-faux avec vos directives?

Pourquoi?

Lorsque vous rencontrez des situations de familles dans la précarité sociale ou éducative, vous sentez-vous en porte-à-faux avec vos directives?

Pourquoi?

Avez-vous un espace d'échange, de discussion autour des directives administratives?

Pouvez-vous amener des propositions de modification des directives?

Qui évalue les directives?

Est-il prévu que les directives soient ajustées ou ont-elles déjà été ajustées?

Sur quels sujets?

Le souhaiteriez-vous?

En êtes-vous satisfaites?

Sur quels sujets?

Est-ce que les familles sont en contrat avec votre institution ou avec le réseau?

Avez-vous la possibilité de modifier ou ajouter des conditions aux contrats?

Estimez-vous que le dispositif d'accueil de votre réseau est optimum, qu'il répond à la majeure partie des besoins des usagers?

Quels seraient les améliorations à apporter?

Certaines études montrent qu'un enfant issu d'un milieu socio-éducatif défavorisé est moins placé et à moins accès au structures d'accueil, ce qui aurait des impacts sur son parcours scolaire. Ce que l'on appelle «l'effet Matthieu».

Pensez-vous que cela soit le cas dans votre réseau?

Pour cet/ces exemple/s, avez-vous un espace d'expression des enjeux que cela a?

Pensez-vous que les directions des structures d'accueil ont un rôle d'expertise à apporter sur certains sujets?

Est-il formel?

Que cela signifie-t-il pour vous?

Avez-vous le sentiment de participer aux enjeux du développement du service d'accueil dans votre réseau?

Lesquels?

Les directives du réseau et/ou de votre administration pose un cadre qui influence la gestion de la structure d'accueil.

Le recrutement du personnel est-il influencé par ces directives?

En quoi cela l'influence?

Quelles sont vos compétences en matière de RH?

Votre capacité à élaborer des projets d'accueil différenciés et intégrants les enfants en fonction de leurs particularités vous semble-t-il possible?

Quels genres de projets?

Que serait-il souhaitable et pourquoi les directives ne le permettent pas?

Est-ce que la richesse des expériences des professionnelles sont sources de projets novateurs pour l'institution?

Quels genres de projets?

Que serait-il souhaitable et pourquoi les directives ne le permettent pas?

Avez-vous recours à du soutien extérieur, pédagogique ou expertises diverses, éducatif, logistique?

Quels genres de soutien?

Pourquoi?

Compétences et pouvoirs des directions

La fonction de direction peut plus ou moins être formalisée, ainsi que les compétences et les délégations de pouvoir. Les situations de chacun ne font pas toujours échos à ce qui est proposé dans le cadre de la formation au master de direction d'institutions socio-éducatives et sociales. Cela questionne également le référentiel de compétence de l'OAJE.

Un descriptif de poste définit les activités clés. Au contraire d'un cahier des charges qui propose un répertoire exhaustif des activités. Sous quel régime avez-vous été engagée?

Quelles sont les activités principales?

Comment définissez-vous vos activités?

Avez-vous eu l'occasion d'évaluer ce DP/cahier des charges avec votre employeur?

Comment évaluez-vous vos activités avec votre employeur?

Quelles ont été les éventuelles modifications ou les souhaits de modification?

Quelle formation avez-vous suivie dans le cadre de l'autorisation d'exploiter délivrée par l'OAJE?

L'avez-vous proposée?

Quelles types de formation continue avez-vous suivies dans le cadre de votre fonction de direction?

Le référentiel de compétences de l'OAJE dit que la direction doit, en plus de l'expérience professionnelle de 4 ans, entreprendre une formation professionnelle spécifique. Cette formation, qui doit être reconnue par l'OAJE, sous-entend que la direction est compétente dans les domaines de la gestion de projet, de la pédagogie, de la gestion des ressources humaines, des techniques de communication et de la relation aux usagers, de la connaissance de l'environnement social de l'institution, et de la gestion administrative et financière.

Y a-t-il une part de votre activité que vous ne retrouvez pas dans ce référentiel?

Comme nous l'avons vu, les réseaux d'accueil permettent la réalisation de plusieurs politiques publiques à l'intention d'usagers des structures d'accueil aux besoins et attentes divers. Par exemple, l'accueil de familles dans la précarité et dans l'isolement nécessitent des compétences bien spécifiques.

Le référentiel de compétence de l'OAJE, dans son ensemble et pas seulement les domaines précités, vous semble-t-il suffisant pour garantir les compétences nécessaire à l'accueil et la gestion des situations rencontrées par ces familles, ces enfants?

Les directions étant témoins de certaines réalités sociales, elles sont soumises à un devoir de signalement selon la loi sur la protection des mineurs.

Quelles compétences nécessaires devraient figurer sur ce référentiel selon vous?

Est-ce qu'une forme de délégation de compétence de l'Etat vers les directions de structures seraient profitable aux familles dans la précarité pour envisager des moyens nécessaires à créer ou mobiliser?

Auriez-vous spontanément des idées de compétences à déléguer?

Quels en serait les risques, biais, désavantages?

Quelles sont les compétences que votre employeurs vous délègues?

Bien que toute organisation à ses raisons de fonctionner de telle ou telle manière, quelles sont les compétences que vous souhaiteriez vous voir être déléguées?

Au niveau des délégation, quelles sont celles que vous avez mises en place à l'interne de votre institution?

Dans votre activité, vous êtes parfois en contact avec des partenaires professionnels externes: AS des CMS, CSR, SPJ, ProFa, le ou la délégué à l'intégration, ou d'autres ES. Ces relations se passent dans le cadre d'une éthique professionnelle bien souvent implicite et les enjeux sociaux ou éducatif ont parfois des répercussion administratives.

Quelles sont les délégations que vous avez lors de ces rencontres?

Quelles sont les engagements ou mesures que vous prenez ou avez prises et qui ne sont pas explicitement liés à vos compétences? Par exemple en lien avec les directives contractuelles, les modalités de facturation ou le règlement d'utilisation de la structure d'accueil.

Rapport-gratuit.com
LE NUMERO 1 MONDIAL DU MÉMOIRES

Processus identitaires, culture institutionnelle

Une discussion qui n'a jamais eu vraiment lieu est celle de définir si l'accueil extrafamilial des enfants est un travail social. Le travail social comprend des pratiques visant à réduire les inégalités entre une population ciblée et la normalité.

Selon cette définition du travail social, l'accueil de l'enfance fait-il partie du secteur du travail social?

Qui seraient le public bénéficiaire?

Selon vous, placez son enfant est-il systématiquement une normalité, un choix?

Quelles sont les inégalités que vous percevez?

De quoi serait fait une norme acceptable?

Si un enfant accueilli dans un lieu de vie tire des avantages de l'encouragement précoce qu'il y vit, comment considérer la normalité vis-à-vis de ceux qui ne peuvent en bénéficier?

Avez-vous le sentiment d'avoir changé de regard sur la profession en intégrant votre fonction de direction?

En quoi a-t-il changé?

L'environnement social dans lequel vous travaillez comporte certaines particularités propres, comme la multiculturalité et ses enjeux d'intégration sociale. Est-ce que cet environnement a été un facteur décisif dans votre choix de prise de fonction de direction?

Est-ce que le fait de travailler dans un tel environnement répond à un besoin d'engagement de votre part selon une certaine représentation du travail social?

Quelles sont vos valeurs professionnelles en tant que directrice?

Sont-elles formalisées dans votre cadre professionnel?

Votre projet institutionnel les comprend-elles?

Comment s'est déroulée la validation du projet institutionnel avec votre employeur?

Avez-vous du négocier, discuter certaines valeurs, certains projets, certaines options éducatives ou pédagogiques?

Lesquels?

Votre projet comprend-il des notions ou des principes suggérant l'adaptation des prestations d'accueil en fonction des besoins des usagers: enfants, parents?

Sauriez-vous me les expliquer?

Pourquoi?

Un code de déontologie permet de formaliser certaines règles morales découlant d'une éthique professionnelle.

Disposez-vous d'un tel code?

Comment l'utilisez-vous?

Que pourriez-vous attendre d'un tel code?

Rapport-Gratuit.com

Modes de légitimation des pratiques et de reconnaissance des prestations

La gestion des services publiques a évolué en intégrant un certain nombre d'outils issus de l'économie privée. Par exemple, les systèmes de contrôles financiers, les systèmes de contrôle qualité et la focalisation sur les moyens mis en oeuvre, le cloisonnement administratif en unités de travail spécifiques. Les critiques de ces outils dits de la Nouvelle gestion publique sont qu'ils induisent des pressions sur la maîtrise des coûts, que les finalités visées passent en second plan, qu'une certaine démotivation, une perte de créativité se ressent, que l'évaluation des prestations auprès des bénéficiaires finaux n'est pas réalisée.

Parmi les différents outils précités, quels sont les outils de gestion que vous utilisez?

En quoi vous sont-ils utiles dans votre activité de gestion de l'institution?

Qu'est-ce qu'ils entravent ou empêchent dans votre activité?

En quoi ces outils sont utiles pour votre employeur?

Quels sont les autres outils de gestion, de contrôle que vous utilisez ou avez élaborez?

A quelles fins?

Les outils de gestion modernes peuvent avoir tendance à mettre en lien les données financières et le nombre de prestations dispensées. Par exemple, calculé le nombre et le coût des petits déjeuners. Ces données sont quantitatives, mais ne disent rien de la qualité de la prestation ou de l'adéquation de la prestation en fonction des besoins des usagers du moment.

Comment évaluez-vous la satisfaction des usagers?

Comment utilisez-vous les résultats?

Il semblerait que la représentation de la profession par les professionnelles elles-mêmes n'est pas positive, ni constructive et contribuerait à une mauvaise reconnaissance de la profession par les personnes externes au métier.

La reconnaissance de la profession est-elle une thématique à laquelle vous êtes sensible?

Que faites-vous ou souhaiteriez faire dans ce sens?

Estimez-vous que les membres de votre équipe éducative jouissent d'une suffisante estime d'eux-mêmes?

Qu'est-il entrepris par vous ou votre employeur pour y contribuer?

L'ARDIVE est l'association des responsables et direction des institutions vaudoise de l'enfance.

En êtes-vous membre?

Qu'attendez-vous d'une telle association?

Souhaiteriez-vous le devenir?

Que pensez-vous qu'une telle association puisse vous apporter?

Pourquoi?

Votre équipe éducative comprend-elle une ou plusieurs personnes actives dans une association professionnelle ou un syndicat?

Ont-elles la possibilité de diffuser des informations sur les enjeux liés à la profession d'éducatrice de l'enfance?

Est-ce que vous leurs mentionnez l'existence de telles associations ou syndicats?

Écrire est une pratique professionnelle quotidienne. L'acte d'écrire sur sa pratique semblerait moins répandu et pourtant il pourrait contribuer à une reconnaissance de la profession.

Est-ce que les membres de votre équipe éducative écrivent sur leur pratique, soit dans le cadre de leur activité professionnelle, soit en dehors?

Dans quel cadre?

Pourquoi?

Quels sont les moyens alloués?

Comment reconnaissez-vous cet engagement?

La qualité du service public d'accueil de l'enfance passe par une réévaluation constante des pratiques et des modalités de l'accueil. Cela nécessite une forme de souplesse dans l'organisation de l'institution et d'évaluation de l'adéquation des prestations.

Quels sont vos pratiques pour évaluer la qualité de l'accueil?

Rapport-gratuit.com
LE NUMERO 1 MONDIAL DU MÉMOIRES

Annexe 3 _ Items analysés

Tableau I: Ancrage environnemental de l'institution		
Recherche et développement de prestations adaptées.	Tendance coercitive.	Participer à l'évolution des grands enjeux portés par les réformes des politiques éducatives et sociales.
Vision de société.	Missions sociales envers les parents, les enfants.	Prestations en vue d'activité professionnelle.

Tableau II: Management stratégique et gestion institutionnelle		
Développement d'orientations stratégiques liées au pilotage et au développement de l'établissement.	Culture de l'organisation.	Pouvoir d'expertise.
Positionnement et reconnaissance comme partenaire stratégique.	Impacts du parcours professionnels des acteurs stratégiques et opérationnels.	Maîtrise de l'interprétation de la réglementation.

Tableau III: Compétences et pouvoir des directions		
Système de management permettant de combler des lacunes.	Hiérarchisation et structure des rapports entre individus.	Choix et utilité de la formation en direction.
Sources d'expertise.	Maîtrise des communications internes.	Maîtrise des réseaux externes.
	Maîtrise des lieux, de l'espace.	

Tableau IV: Processus identitaires et culture institutionnelle		
Explicitation des pratiques.	Capacités d'innovation.	Réaliser les missions de l'institution dans le cadre de ses valeurs.
Légitimité des acteurs du travail social ou mise sous tutelle.		

Tableau V: Mode de légitimation des pratiques et d'évaluation des prestations		
Introduction d'outils de gestion permettant des mesures des coûts de l'organisation.	Impact du contrôle financier dans le développement quantitatif des prestations.	Répondre aux besoins des différentes parties prenantes dans un souci de haute qualité.
Évaluation des prestations par des indicateurs financiers.	Évaluation des prestations auprès des bénéficiaires.	Vulgarisation des champs de l'action sociale.

Annexe 4 _ Profils de direction

Profil *gestionnaire*	Profil *manageur*	Profil *direction d'action sociale*
Responsabilité individuelle du bénéficiaire.	Participer à l'évolution des grands enjeux portés par les réformes des politiques éducatives et sociales.	Vision de société. Réaliser les missions de l'institution dans le cadre de ses valeurs.
Séparation des activités stratégiques et opérationnelles. Système de management permettant de combler des lacunes. Hiérarchisation et structure des rapports entre individus.	Développement d'orientations stratégiques liées au pilotage et au développement de l'établissement. Positionnement et reconnaissance comme partenaire stratégique.	Proximité avec le citoyen bénéficiaire. Prise en compte de la complexité et de l'humanité de la personne. Recherche et développement de prestations adaptées. Évaluation des prestations auprès des bénéficiaires finaux.
Culture de l'organisation.	Introduction d'outils de gestion modernes permettant des mesures des coûts de l'organisation. Évaluation des prestations par des indicateurs financiers.	Accès aux structures pour les enfants issus de la migration. Prise en compte des demandes de socialisation de l'enfant. Missions sociales envers les parents.
	Capacité à mobiliser des capitaux libres. Maîtrise de l'interprétation de la réglementation.	Pouvoir d'expertise. Explicitation des pratiques. Revalorisation des pratiques. Légitimité des acteurs du travail social ou mise sous tutelle.
	Choix et utilité de la formation en direction.	Capacités d'innovation.
	Tendance coercitive. Prestations en vue d'activité professionnelle.	Répondre aux besoins des différentes parties prenantes dans un souci de haute qualité.