

# LE REMPLACEMENT DANS LES CRÈCHES, UN JEU D'ENFANTS?

Cet article traite des procédures mises en place par la Ville de Paris pour gérer le problème de l'absentéisme des agents travaillant dans les crèches. Il s'appuie pour cela sur une recherche menée pour la Ville, dont l'objectif était d'améliorer la gestion des remplacements. Cette recherche, menée en étroite interaction avec les acteurs de terrain, a conduit au montage, avec eux, d'une expérience pilote sur quelques crèches, qui s'affranchissaient largement des règles de gestion et des indicateurs en place. L'article tente de tirer les leçons de cette expérience en termes de gestion du changement dans un service public, intégrant les variables organisationnelles et de GRH, le tout dans un contexte politiquement et socialement sensible. La réflexion sur ce cas, particulièrement complexe, porte aussi sur les conditions de généralisation à partir de sites pilotes et sur l'évolution vers des critères de service rendu au public, mesuré en continu, alors que l'administration met plutôt l'accent sur des normes *a priori* d'attribution de moyens.

Par **Emmanuel DUMONT**, ancien élève de l'École des Mines de Paris, BNP-Paribas et **Antoine ROTGER**, ancien élève de l'École des Mines de Paris, McKinsey & Company

**À** Paris, on se souvient encore de l'année 2003 qui a vu la nouvelle décoration rose et bleue d'une partie des appartements de son maire à l'Hôtel de Ville, transformée en crèche. Le ton était donné: les crèches seraient une priorité de B. Delanoë avec l'ouverture promise de 4 500 places de crèches supplémentaires au cours de son mandat, de 2001 à 2008, ce qui portera le nombre total de places à près de 30 000. Ouvrir des crèches à un tel rythme, ce n'est pas seulement construire des bâtiments et les meubler. C'est aussi – et surtout – recruter, gérer, affecter du personnel compétent: les crèches forment une industrie de main d'œuvre, si l'on peut dire, car 80 % du budget sont des frais de personnel. À la Ville de Paris, ce sont 6 000 agents dispersés dans

350 crèches qui sont gérés depuis un bureau centralisé de 60 personnes. Ce bureau doit faire face à un absentéisme important des agents qui atteint, hors congés annuels (CA) et réductions du temps de travail (RTT), un taux record de plus de 15 % (1), soit en moyenne 900 agents par jour. Ce taux s'explique pour un quart par les congés maternité d'un personnel jeune et féminin à plus de 99 %, et pour moitié par les congés maladie, dont on sait qu'ils sont souvent la traduction d'un mal-être ou d'une faible implication au travail. En outre, et cela est sans doute lié, il existe, depuis plusieurs années, une

(1) Le taux moyen d'absentéisme dans les collectivités territoriales en 2005 atteint actuellement 7,9 % (cf. Étude nationale Dexia-Sofcap)

tension sur les effectifs qui a atteint son paroxysme en 2006 avec une grève dont la principale revendication était claire : il n'y aurait pas assez de personnel dans les crèches.

Dans ce contexte tendu, l'amélioration de la gestion de l'absentéisme représentait pour l'administration en charge des crèches, la Direction des Familles et de la

La troisième partie présentera une tentative pour trancher ce nœud gordien, un projet pilote de nouvelle gestion des personnels que nous avons mené dans une dizaine de crèches, et qui nous permettra d'aborder des réflexions d'ordre plus général sur la conduite du changement au sein d'une administration.



EMMANUEL DUMONT ET ANTOINE ROTGER

Ouvrir des crèches, ce n'est pas seulement construire des bâtiments. C'est aussi – et surtout – recruter du personnel compétent.

Petite Enfance (DFPE), un enjeu majeur, car, paradoxalement, s'attaquer aux racines du mal, à savoir les causes de l'absentéisme, chantier ouvert depuis des années par la DFPE, semblait une démarche aux résultats encore plus incertains et lointains. Or l'absence dans les crèches impacte durement leur fonctionnement, et la gestion actuelle de leur remplacement par la DFPE est un casse-tête quotidien source de conflits. C'est ce que nous détaillerons dans une première partie.

Mais pour bien remplacer, il faut avoir une vision claire des besoins réels en personnel des crèches. Et ce qui semble être une évidence se révèle être pour l'Administration un impossible nœud gordien. Ce sera l'objet de notre deuxième partie.

## L'ABSENTÉISME : UN FLÉAU POUR LES CRÈCHES ET UN CASSE-TÊTE POUR L'ADMINISTRATION

Comment fonctionne une crèche ?

Une crèche est organisée, schématiquement, autour de deux activités :

– Le soin des enfants, apporté par les auxiliaires de puériculture (APU), possédant un diplôme *ad hoc*. Le soin qu'elles apportent, en plus de changer les couches et de faire manger les enfants, s'inscrit dans le « projet pédagogique » de l'établissement : activités d'éveil, gestion des enfants « difficiles », etc.

– La fonction support, assurée par les agents de service intérieur (ASI), qui n'ont pas l'obligation d'avoir un diplôme particulier. Les ASI préparent le repas des enfants, lavent le linge et nettoient les locaux.

La responsabilité et la gestion quotidienne de la crèche sont assurées par sa directrice, puéricultrice de formation, qui s'occupe de tout problème à l'interface entre l'administration centrale, les parents et le personnel : commande des denrées alimentaires, organisation des plannings...

Les enfants sont accueillis entre 7 h 30 et 18 h 30 et le rythme de la journée est clairement défini par le projet pédagogique : les plus petits reçoivent un biberon à leur arrivée ; à 11 heures, tous les enfants déjeunent puis, à 12 heures, ils font une sieste ; à 15 heures, ils prennent une collation. De deux à quatre ASI, suivant la taille de la crèche, assurent la fonction support.

Les enfants, âgés de trois mois à trois ans, sont répartis, pour des raisons pédagogiques (les rythmes de vie changent beaucoup avec l'âge) et géographiques (une crèche est divisée en plusieurs salles), en « sections » : en général, la (les) section(s) des « petits », des « moyens » et des « grands ». Dans chaque section sont présents entre deux et quatre APU de manière à respecter le taux d'encadrement réglementaire que toute crèche française doit respecter : une APU pour huit enfants qui marchent, et une APU pour cinq enfants qui ne marchent pas. Nous verrons par la suite que le respect de ces taux est un enjeu essentiel dans la gestion du personnel.

#### L'impact déstructurant de l'absentéisme sur les crèches

L'absentéisme, défini ici comme toute absence hors CA (Congés Annuels) et RTT (Réductions du Temps de Travail), est un fléau tant pour le corps des APU que pour celui des ASI, du fait de l'organisation de la crèche en plusieurs petites équipes autonomes. En effet, chaque APU est affectée à une section et forme, avec ses collègues de la même section, une équipe de trois à six personnes, stable tant pour les enfants, qui en ont besoin, que pour leurs parents, rassurés de voir que les APU connaissent bien leurs enfants. On imagine, dès lors, l'impact que peut avoir l'absence d'une APU sur sa section : un projet pédagogique amputé mais aussi, le cas échéant, un taux d'encadrement en deçà du taux réglementaire, ce qui ne manque pas de provoquer de vives tensions dans la crèche.

De la même façon, comme il y a entre deux et quatre ASI par crèche, l'absence d'un agent oblige l'équipe à sacrifier une partie du ménage voire de la lessive. Il est fréquent qu'il ne reste plus qu'un ASI dans la crèche qui assure alors seulement, et péniblement, la préparation du déjeuner. Il n'est également pas rare qu'il n'y ait aucun ASI dans la crèche, ce qui porte à son paroxysme la tension sur les effectifs.

Que peut faire une directrice de crèche lorsque l'absentéisme menace gravement le fonctionnement de sa crèche ?

#### Le remplacement dans les crèches, un jeu de taquin

De ce que nous avons observé dans les crèches, il ressort que l'attitude de la directrice de crèche face à l'absentéisme dépend du corps considéré, APU ou ASI, et obéit à un schéma de fonctionnement assez similaire d'une crèche à une autre. Dans ce schéma, de façon assez paradoxale *a priori*, la directrice ne fait appel à l'Administration, censée pourtant gérer l'absentéisme, qu'en dernier recours. Nous comprendrons plus loin comment s'explique ce comportement des directrices. Ainsi, lorsqu'une APU vient à être absente, que ce soit prévu ou non, et si cela menace le fonctionnement de la section considérée, la directrice mobilisera d'abord une APU d'une autre section, si ses effectifs le permettent, mais en compromettant alors le projet pédagogique, qui préfère la stabilité à la diversité de l'encadrement. Sinon, toujours si les effectifs le permettent, elle mobilisera une ASI auprès des enfants, même si celle-ci ne possède pas toutes les compétences requises, voire viendra elle-même auprès des enfants. Enfin, avant d'appeler l'administration centrale pour demander un remplacement, elle appellera à l'aide une crèche voisine. Pour le corps des ASI, l'absence d'un agent ne permettra pas, en général, de faire une partie du ménage qui sera tout simplement sacrifié. L'absence de deux ASI ne permettra pas de laver le linge, tâche plus prioritaire que le ménage des locaux. Dans ce cas de figure, la directrice de crèche demandera, si c'est possible, à des APU de s'en occuper. Lorsqu'il n'y a plus aucun ASI, c'est l'état de siège... Les repas doivent être prêts pour 11 heures et il est en général 9 heures lorsque les directrices de crèches sont au fait de la situation. Comme précédemment, les directrices de crèches essayeront, dans l'ordre, de mobiliser des APU, feront la cuisine elles-mêmes ou, là encore, appelleront à l'aide une crèche voisine, avant d'appeler les services centraux.

#### L'absentéisme : le casse-tête des services centraux

Nous avons été surpris de constater que c'était un petit bureau de cinq adjointes administratives, les affectatrices, qui était chargé de trouver des solutions de remplacement pour, en moyenne, nous l'avons vu, près de 900 personnes quotidiennement absentes. Ces chiffres sont à eux seuls une explication du fait que les directrices de crèche essaient, d'abord, de se débrouiller seules face à l'absentéisme.

Lorsqu'un appel ou un mail de détresse parvient d'une crèche à l'une des affectatrices, celle-ci doit, suivant les consignes qu'elle a reçues de l'Administration, « vérifier le ratio » de la crèche en question. Le ratio, dans le vocabulaire administratif, est simplement le rapport du nombre total d'enfants présents au nombre total

d'APU présents. Si le rapport est supérieur à 6,5 – moyenne arithmétique entre 5 et 8 (résultant de la règle 1 APU pour 5 enfants qui ne marchent pas et 1 APU pour 8 enfants qui marchent) – alors il faut envoyer une remplaçante. C'est pour permettre aux affectatrices de gagner du temps que le système d'informations LUCI a été créé. Sur la base d'une saisie quotidienne par les directrices de crèches des présences et absences des enfants accueillis et des personnels, LUCI effectue automatiquement le calcul du ratio et suggère également aux affectatrices des rééquilibrages de personnel entre les crèches.

Cette gestion paraît simple, juste et quasi automatisée, puisque toutes les crèches sont égales devant le ratio. Pourtant, comme nous l'avons vu, les directrices de crèches n'appellent les affectatrices qu'en dernier recours. Elles passent alors beaucoup de temps au téléphone avec elles et ces dernières sont largement éprouvées par leur travail, ce que corrobore le fort *turnover* au bureau des affectations.

En réalité, les directrices de crèches n'acceptent pas vraiment l'argument du ratio global, en particulier quand elles constatent que le taux d'encadrement n'est pas respecté au niveau d'une section. Cela tient à l'inévitable simplification du système d'informations qui ne peut calculer un ratio section par section. Or il est évidemment plus facile de respecter le taux d'encadrement dans une crèche de  $n$  enfants que dans  $p$  pièces de  $n/p$  enfants. Du coup, les directrices mènent la bataille, au nom du soin des enfants, contre un argument « mathématique ». En retour, les affectatrices s'agacent de voir un argument si « logique » incompris des crèches. Irritées par LUCI, les directrices de crèches ont finalement décidé, pour la plupart, de ne pas renseigner le logiciel ce qui alourdit le travail des affectatrices qui doivent alors calculer le ratio à la main.

En ce qui concerne le corps des ASI, les affectatrices vérifient d'abord que les crèches disposent des agents auxquels elles ont droit, effectif dépendant d'un ratio, non réglementaire celui là, également contesté par les directrices.

Dans ces débats incessants, la rationalité semble être du côté des affectatrices. Cela dit, il ne faut pas sous-estimer l'importance des moyens de pression dont dispose une directrice de crèche pour obtenir le personnel qu'elle réclame : être dans l'arrondissement d'un maire influent peut, à cet égard, beaucoup jouer. Quoi qu'il en soit, gérer le remplacement de personnel s'apparente plus à une guerre des nerfs qu'à une gestion transparente et équitable. Cela tient, comme on l'a vu, à la fragilité des arguments quantitatifs opposés aux crèches : ratio d'encadrement par les APU calculé au niveau global, nombre d'ASI alloué à une crèche *a priori*.

La question se pose alors de savoir comment est calculé l'effectif que l'administration alloue à chaque crèche et comment sont pris en compte les besoins de remplacement. Ce sera l'objet de la partie suivante.

## DE L'ART D'ATTRIBUER DES EFFECTIFS AUX CRÈCHES

L'attribution d'effectifs « normés » à chaque crèche

Pour le corps des APU, une crèche a droit en principe à un nombre d'APU égal à sa capacité d'accueil divisée par 6,5. À cela se rajoutent un ou deux APU, selon la taille de la crèche, pour assurer le déploiement du projet pédagogique. Enfin, suite à un mouvement social dans les années 80, un autre APU est attribué forfaitairement à chaque crèche pour combler les absences de moins de 15 jours. Ainsi est constitué le nombre de postes de l'effectif dit « normé ». Lorsqu'on pose la question aux services centraux, ceux-ci affirment que ces effectifs *normés* permettent aux crèches d'affronter elles-mêmes les CA, RTT et toutes les absences de moins de 15 jours, tout en respectant le ratio réglementaire d'encadrement des enfants.

Pour le vérifier nous avons, de notre côté, calculé le taux d'encadrement que l'on peut atteindre avec les effectifs normés d'APU s'ils ne connaissent aucune absence hors CA et RTT. Pour ce faire, nous n'avons plus raisonné en postes d'APU et en places d'accueil d'enfants, mais en heures effectives de présence des uns et des autres, ce qui cerne mieux la notion de taux d'encadrement. Il ressort que le taux d'encadrement, ainsi calculé, ne respecte pas, ou à peine, le ratio de 6,5 pour toutes les « grosses » crèches, dont la capacité excède 66 berceaux, soit pour 80 % des crèches parisiennes. Si l'on prenait en compte l'absentéisme hors CA et RTT ce taux serait encore plus faible.

En outre, ce calcul ne prend pas en compte deux autres facteurs aggravants :

- la durée d'ouverture d'une crèche (11 heures), qui est plus longue que la durée de travail du personnel (8 heures), ce qui nécessiterait en principe de vérifier le taux d'encadrement par tranche horaire ;
- le cloisonnement de la crèche en sections, question déjà évoquée.

Quant au corps des ASI, l'effectif normé est calculé, faute de mieux, comme celui des APU, proportionnellement au nombre d'enfants accueillis, à raison d'un agent pour vingt enfants à peu près, alors même qu'on peut penser que le nettoyage d'une crèche, par exemple, ne dépend pas strictement du nombre d'enfants.

Ainsi donc, l'effectif normé d'APU alloué aux crèches ne devrait pas leur permettre de faire face à l'absentéisme tout en respectant le ratio. Pour les ASI, la situation est encore plus opaque puisqu'aucun taux réglementaire ne définit le nombre d'ASI dont a besoin une crèche pour fonctionner au jour le jour mais les contestations sociales ont donné le sentiment que le calcul de l'effectif normé pour le corps des ASI est loin d'être optimal.

Dans les deux cas il faut donc bien, pour assurer le bon fonctionnement de la crèche – accomplir toutes les

tâches ménagères et respecter le ratio dans chaque section – que l'effectif réel, tant pour les ASI que pour les APU, soit supérieur à l'effectif *normé*. Appelons la différence l'effectif «complémentaire» et partons à sa recherche.

#### Les origines de l'effectif «complémentaire»

Il existe effectivement des cas, en principe bien répertoriés, où une crèche peut se voir attribuer par l'Administration des effectifs supérieurs à l'effectif normé, tant pour le corps des APU que pour celui des ASI. Ainsi une crèche qui n'est pas de plain pied a droit à un APU et un ASI supplémentaires, le travail étant compliqué par la montée des étages. De même la présence d'un enfant handicapé, dont il faut davantage s'occuper, donne droit à un APU en plus... Mais il y a aussi des cas, moins bien cernés, où des agents en plus ont été attribués pour «mettre de l'huile dans les rouages» dans des situations tendues.

Au total s'est bien constitué, au fil du temps, un effectif «complémentaire» à l'effectif normé de la crèche, tant pour les ASI que pour les APU, dont le suivi et l'évaluation par les services centraux ne sont pas simples. Son volume n'est pas négligeable puisqu'il représente, selon les arrondissements, d'un peu moins de 5 % à près de 20 % de l'effectif normé.

C'est d'autant moins négligeable pour les crèches que, même quand les raisons de l'attribution sont objectives, elles n'exigent pas forcément l'affectation d'une personne à temps complet. Celle-ci viendra alors compléter l'effectif de la crèche et la charge d'un enfant handicapé, par exemple, qui a suscité son affectation, sera partagée par l'ensemble du personnel: il n'y a pas d'allocation des ressources aux emplois.

#### Le volant de remplacement attribué par la Direction Financière et son utilisation

En termes de négociations budgétaires avec la Ville, la logique est tout autre. La DFPE se voit attribuer globalement, outre les postes correspondant aux effectifs normés des crèches, un volant de postes supplémentaires, dit volant de remplacement, destiné à pallier le taux d'absentéisme des agents. Le volume de ces postes, discuté entre la DFPE et la Direction Financière de la Ville de Paris, atteint 15 % des effectifs normés (le taux d'absentéisme officiellement calculé par la Ville de Paris). Dans cette enveloppe globale, rien n'est explicitement prévu pour l'effectif complémentaire. Tout se passe donc comme si l'effectif complémentaire était prélevé sur le volant de remplacement.

Mais ce volant de remplacement se traduit-il par l'existence d'une équipe entièrement dédiée aux remplacements, comme le suggère le découpage budgétaire et comme cela se fait, par exemple, dans les hôpitaux? Ce n'est pas vraiment le cas. En fait les

affectatrices, confrontées à une demande d'envoi d'un remplaçant, jouent sur trois leviers:

- Les agents ayant mauvaise réputation que les directrices de crèche ne retiennent pas;
- Les directrices qui acceptent de prêter temporairement des agents;
- Les stagiaires, en attente de titularisation sur un poste et de stabilisation dans une crèche.

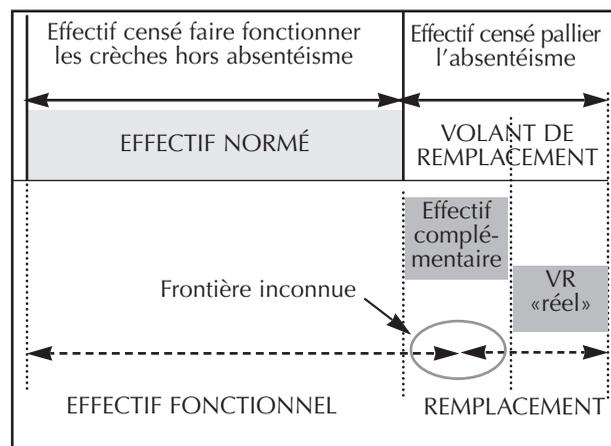
Le pool de stagiaires représente un volume assez important, compte tenu du fait qu'il y a près de 20 % de *turnover* dans le personnel permanent. Mais cette ressource n'est pas si mobile que cela. En effet un stagiaire doit effectuer deux stages de six mois chacun, dans deux crèches différentes, avant d'être titularisé, ce qui est contraignant pour les affectatrices qui ne peuvent pas en disposer comme elles l'entendent. De plus, si de nouveaux stagiaires arrivent tout au long de l'année, le plus gros des effectifs arrive en fait en septembre et octobre.

#### Le besoin «fonctionnel» et le remplacement:

##### l'œuf et la poule

Initialement nous pensions devoir améliorer les procédures de remplacement d'un effectif «normal» parfaitement connu, grâce à un volant de remplaçants clairement identifié. Mais nous avons dû accepter l'idée selon laquelle la frontière entre l'effectif qui sert à faire fonctionner une crèche hors absentéisme, ou «effectif fonctionnel», et l'effectif censé pallier l'absentéisme est, dans les faits, floue (voir le schéma). Elle ne correspond pas à la distinction budgétaire *a priori* entre effectif normé et volant de remplacement, puisqu'une part, mal connue, de ce dernier est consacrée à l'effectif «complémentaire».

On comprend mieux, dès lors, les discussions interminables entre les directrices de crèches et les affectatrices. Les directrices de crèches n'appellent pas pour un besoin parfaitement identifié mais pour une situation qu'elles ne peuvent plus gérer: un manque de personnel dont l'origine peut être aussi bien un effectif normé insuffisant, trop d'absentéisme, ou, le plus souvent, un mélange des deux. Les affectatrices sont donc en permanence confrontées à démêler ces deux problèmes, le



« besoin » et le remplacement, le plus souvent dans l'urgence et sous la pression de leur hiérarchie, des maires d'arrondissement et des crèches elles-mêmes.

### La mutualisation, une solution à développer ?

Dans ce contexte la DFPE a estimé qu'il fallait certes améliorer les modalités actuelles de remplacement mais qu'il fallait surtout un levier de plus au niveau des crèches, et ce levier serait le partage des personnels entre les crèches, appelé « mutualisation ». Cette solution est *a priori* plutôt contre nature pour ces autarcies que sont les crèches, mais elle a le gros avantage de ne générer aucun coût. Or l'occasion de la mettre en œuvre s'est présentée début 2007 pour la DFPE qui a donc lancé une « réforme ».

Celle-ci a été pour nous une excellente occasion – car créant un climat de changement – d'orchestrer à l'échelle d'une dizaine de crèches, l'expérimentation d'un nouveau mode de gestion reposant sur ce principe de mutualisation. C'est ce que nous allons détailler à présent.

### D'UNE EXPÉRIMENTATION SUR L'ABSENTÉISME À LA GESTION PAR LA PERFORMANCE

L'occasion créée par une réorganisation du ménage

Début 2007 venait en effet d'être mise en place une réorganisation des « sociétés de ménage » qui nettoient certaines crèches en dehors de leurs heures d'ouverture. Elles étaient, jusqu'alors, attribuées sur demande des crèches. La Direction Financière, soucieuse d'équité et de rationalité, a ordonné une réattribution des sociétés de ménage selon la capacité d'accueil des crèches. Les « petites » n'y auraient plus droit, contrairement aux « grosses » (la frontière étant fixée par l'Administration à 66 berceaux).

La DFPE a alors profité de l'occasion en faisant porter la réforme exclusivement sur les ASI dans un premier temps : désormais, annonce alors une note envoyée aux

crèches, les grosses crèches désigneront un de leurs agents qui pourra être mutualisé pour aider les petites crèches et ce sur un périmètre de 15 crèches (correspondant à une unité de suivi administratif). Les directrices de crèches devront dialoguer entre elles par courrier électronique en mettant en copie leur affectatrice associée.

Il ne nous restait plus qu'à trouver un terrain d'expérimentation où l'on pouvait tester cette réforme, quitte à en aménager les modalités d'application, – carte blanche nous ayant été donnée par la DFPE –, en profitant de la

fenêtre de tir ouverte par le changement annoncé.



Le personnel des crèches est principalement jeune et féminin.

Le travail avec un site pilote sur les modalités de la mutualisation

Le site d'expérimentation que nous avons choisi est le nord du XIX<sup>e</sup> arrondissement, comprenant une dizaine de crèches réputées pour leur fort absentéisme. Partant de la note envoyée aux

crèches, nous n'en avons gardé que le principe général, la mutualisation, de façon à rediscuter avec les directrices de crèche et les ASI toutes les modalités établies dans la note. Cet état d'esprit – ne rien construire sans un accord unanime – nous a permis de désamorcer les craintes des agents dès la première de nos réunions, qui avait débuté par un réquisitoire des agents, agressif et menaçant (le principal levier étant la prise de congés maladie). Pour autant, même si notre démarche se voulait « participative », elle était guidée par une série de propositions que nous préparions sur chaque question à débattre.

Par exemple, une fois le principe de la mutualisation admis, une des premières questions venant à l'esprit était celle du périmètre de mutualisation et des ASI « mutualisables ». Avant de discuter ces deux points avec les agents, nous avons construit un modèle mathématique qui, partant d'hypothèses sur les probabilités d'absence, avait montré qu'on obtenait un « optimum » en mutualisant tous les agents de toutes les crèches dans un périmètre de cinq structures. Or en discutant avec les agents, nous nous sommes rendus compte que si l'hypothèse d'un périmètre de cinq crèches convenait du point de vue de la proximité et de la familiarité avec chacune des cuisines, celle de la mutualisation de tous les agents n'était pas valable car certains agents, ayant

un faible handicap physique, ne peuvent se déplacer d'une cuisine à l'autre dans un contexte d'urgence.

C'est ainsi que durant toute la durée de l'expérimentation (6 semaines), nous avons organisé des réunions régulières, et dès qu'une question nouvelle survenait, et cela sans cadre hiérarchique, entre les directrices de crèches d'un côté et les ASI de l'autre, afin d'éviter à tout moment ce que les agents redoutent le plus : une décision imposée, unilatérale venue « d'en haut ». Enfin, à titre de garantie de notre engagement sur le terrain, nous avons laissé nos numéros de téléphone portable à tous les agents qui n'ont pas hésité à s'en servir pour soulever toute question non évoquée jusqu'alors.

Nous avons ensuite cherché à déterminer, toujours dans le même esprit, un protocole précis de mise en œuvre de la mutualisation, sur le même modèle, par exemple, que la gestion de l'urgence chez les pompiers ; en l'occurrence, lorsqu'à 9 heures, une directrice de crèche constate que tous ses ASI sont absents, que doit-elle faire ?

#### Des détails de gestion qui n'en sont pas vraiment

Mais alors que nous pensions que notre démarche suffirait à obtenir l'assentiment du terrain et nous permettait de passer rapidement à la résolution de la question cruciale du processus de décision, nous nous sommes rendus compte que les agents prêtaient beaucoup plus d'importance à ce qui semblait être des détails. Ces détails sont en réalité les questions pratiques que les ASI veulent voir résolues au plus vite et dont dépend leur bonne volonté dans la conduite de l'expérimentation :

– *La recherche d'une compensation pour les agents allant travailler dans une autre crèche.* Il s'est avéré d'abord que, pour motiver les agents impliqués dans le nouveau système, il fallait leur trouver une compensation. Elle ne pouvait être financière, compte tenu des contraintes de gestion de la Ville de Paris ; on pouvait alors penser à une compensation également classique, en termes de priorité pour la prise de congé. Après discussion il est apparu qu'un agent était sensible au fait de terminer plus tôt sa journée : les ASI mutualisés quitteraient alors leur travail après avoir préparé le goûter, vers 14 heures.

– *L'élaboration d'un menu dit « d'urgence ».* Lorsqu'un agent est mutualisé vers une crèche où il n'y a pas d'agents il reste en effet moins de deux heures pour préparer le repas alors qu'il en faudrait normalement trois. Nous avons alors découvert qu'il fallait modifier des menus prévus longtemps à l'avance au niveau central. Mais, après avoir cru naïvement que nous pouvions imaginer nous-mêmes un menu « d'urgence » simple à préparer (purée instantanée, etc.), il a fallu rechercher un compromis permettant une préparation rapide et satisfaisant néanmoins à la science diététicienne qui contrôle strictement les repas des petits Parisiens.

– *La familiarisation des agents avec les cuisines de leur secteur.* La configuration des cuisines est en effet spécifique à chaque crèche et il est difficile pour un agent qui arrive au pied levé d'y travailler efficacement (et donc

en sécurité), surtout dans l'urgence. Nous avons donc organisé une « visite guidée » de toutes les cuisines pour les ASI, et avons mis en place nous-mêmes des étiquettes normalisées d'emplacement des ustensiles.

Ce n'est que lorsque les agents impliqués eurent le sentiment que nous prenions en charge toutes ces questions que nous avons pu aborder avec les directrices la façon de gérer au quotidien la mutualisation. Cette gestion devait passer, selon nous, par une communication efficace et simple sur les personnels absents dans les crèches voisines. Nous avons alors conçu, puis soumis à discussion un outil support de la mutualisation, sous la forme d'un tableur accessible par tous sur l'intranet. Cet outil affiche les présences et les absences journalières de chaque agent de chaque crèche du périmètre, sur le mois courant. Ce tableur peut paraître modeste mais il mettait fin à l'image d'opacité, source d'animosité et poussant à l'autarcie, que les directrices de crèches avaient les unes sur les autres : chaque directrice connaissait ainsi la gestion des agents des crèches voisines et réciproquement. Les directrices de crèches se sont très vite approprié ce qui était pour elles une petite révolution, grâce à la simplicité d'utilisation et l'ergonomie de l'outil, que nous avons défini conjointement.

Nous avons ensuite défini avec elles les situations qui pouvaient déclencher la mutualisation. De toute évidence ce devrait être une situation « de crise », caractérisée par le fait qu'il n'y a aucun agent dans une crèche. Grâce au planning partagé, les solutions à la crise peuvent alors être recherchées, soit par anticipation soit « à chaud ».

Mais, ont fait remarquer les directrices, entre la situation de crise et le fonctionnement normal, il existe des situations qui pèsent beaucoup sur le moral des crèches : c'est lorsqu'un seul ASI est présent dans une grosse structure. Nous avons alors défini la notion de « situation difficile » lorsqu'un seul ASI est présent dans une crèche qui en compte plus de trois. Dans ce cas, il a été convenu que la mutualisation pourrait être déclenchée lorsqu'une situation difficile est prévue à l'avance. Lorsqu'elle se déclenche inopinément, le jeu n'en vaut en effet pas la chandelle car une mutualisation qui se décide le jour même est plus éprouvante pour l'ASI mutualisé que pour celui resté seul une journée dans sa crèche.

#### Le bilan de l'expérimentation

L'expérimentation s'est déroulée pendant quatre semaines et semble avoir fonctionné à la satisfaction générale, puisqu'elle se poursuit encore à l'heure où nous écrivons ces lignes. Ceci peut s'expliquer par plusieurs raisons, mises en évidence par l'évaluation *ex post* que nous avons menée.

Sur un plan quantitatif on a pu constater que, sur la période, le système avait permis que 80 % des situations de crise soient anticipées, 60 % résolues, et que 81 % des situations difficiles soient anticipées, 6 % résolues.

Sur un plan qualitatif, la satisfaction des agents tient sans doute d'abord à ce que l'élaboration de l'ensemble

du système s'est faite, on l'a dit, en concertation. Ensuite, les réunions entre les ASI et les directrices de crèches se tenaient sans cadre hiérarchique. Ces réunions ont eu un effet inattendu : elles ont atténué les angoisses d'aller travailler dans une crèche voisine et ont produit un partage des bonnes pratiques sur des sujets variés, comme l'échange de « petits trucs » sur la façon de ranger une cuisine par exemple.

Cela dit, nous y reviendrons, les directrices de crèches et les ASI se sont inquiétées d'un tel système à cause de son efficacité même. Il permet, en effet, d'atténuer la sensation de manque de personnel...

### Un nouveau mode de gestion des personnels

Au cours de cette expérimentation, nous avons peu à peu délaissé deux pratiques structurantes, fortement ancrées dans les habitudes : l'unité constitutive de gestion d'une part, la crèche auparavant, qui s'est déplacée vers un secteur de cinq crèches, et le respect de l'effectif normé d'autre part, à peine évoqué puisque nous raisonnions en termes de crises et de situations difficiles. En effet, du fait de l'habitude des crèches de vivre en autarcie, il était impossible de considérer que les crèches avaient du personnel en commun. Si le nouveau système proposé est généralisé, il suppose qu'un ASI est affecté d'abord à un secteur avant d'être affecté à une crèche.

D'autre part, le raisonnement déclenchant la mutualisation ne renvoie plus au respect de l'effectif normé, mais à une qualification de la situation. Or l'outil technique mis en place pour cela, le tableau partagé des plannings des crèches, est également accessible depuis le bureau des affectations pour qui on peut alors imaginer un nouveau rôle : plutôt que de mettre en avant l'argument du respect des normes, dont on a vu le peu de pertinence, les affectatrices pourraient adapter le niveau des effectifs des ASI à l'échelle des secteurs de cinq crèches préalablement définis, en fonction du nombre de situations de crises et de situations difficiles qu'auront connu les secteurs.

Ce mode de gestion qui s'affranchit de l'impossible distinction entre besoin et remplacement, nécessite évidemment, en contrepartie, un choix politique : quel est le nombre de situations de crises et de situations difficiles acceptable ?

## CONCLUSION

### Un contexte sensible mais finalement favorable pour une expérimentation

Lors du bilan de notre expérimentation, les directrices des crèches, leurs ASI, et les services centraux, ont décidé conjointement de poursuivre l'expérimentation pendant encore trois ou quatre mois et de l'étendre à

d'autres secteurs. S'il est donc trop tôt pour juger le système testé, nous pouvons d'ores et déjà analyser les raisons qui ont permis cette expérimentation dans un contexte sensible, où le moindre dysfonctionnement peut être source de scandale : la Petite Enfance à Paris. Paris d'abord, dont l'administration évoque chez certains une ambiance kafkaïenne, et où toute expérimentation semble difficile, notamment sur la gestion du personnel. L'enfance ensuite, sujet sacré s'il en est, dans nos sociétés contemporaines : on ne badine pas avec le service apporté aux enfants. Or notre démarche partait justement du constat, difficile à admettre, d'un service ne pouvant pas toujours respecter les normes.

Notre étude a malgré tout pu s'assurer de la bonne volonté de la grande majorité des acteurs impliqués. On pourra évoquer, pour l'expliquer, notre neutralité vis-à-vis de l'administration comme des crèches due à notre statut d'étudiant. Mais nous pensons surtout avoir bénéficié de circonstances favorables dues paradoxalement au contexte tendu dans lequel a évolué notre étude, tension liée à un problème structurel, le manque ressenti d'effectifs, et à un problème conjoncturel, la mise en place de la réforme du remplacement initiée par la Ville.

Le manque ressenti d'effectifs est récurrent et l'on se souvient encore de la dernière grève au cours de l'été 2006, cristallisation extrême et publique des mécontentements. La réforme du remplacement voulue par l'administration est certes en partie issue de cette tension structurelle mais également – et surtout – du dysfonctionnement du système de gestion des remplacements, et plus largement de celui des affectations. Dans tous les cas, il fallait « changer les choses ».

Dans ce cadre, les différents acteurs, tant aux services centraux que dans les crèches, ne pouvaient trouver que bienvenue notre étude, susceptible de mettre en place une organisation qui ne résoudrait sans doute pas tous les problèmes, mais qui pourrait apporter une amélioration, aussi limitée soit-elle. De notre point de vue une réforme à froid n'aurait sans doute pas permis de résoudre plus facilement les difficultés, bien au contraire pourrait-on dire, au vu de l'environnement particulier décrit plus haut.

### Les obstacles à une généralisation de l'expérimentation

Nos propositions, on l'a dit, fonctionnent sur un périmètre expérimental de dix crèches, et pourraient être étendues à d'autres secteurs. Si elles sont accueillies favorablement par tous les acteurs, on ne peut néanmoins ignorer un certain nombre d'obstacles de fond qui pourraient empêcher leur généralisation.

La tentation du « couteau suisse ». Le nouveau mode de gestion que nous avons élaboré peut certes buter contre les habitudes de l'administration et des crèches mais le principal obstacle à son succès, c'est de penser qu'il peut servir à tous les usages, comme on l'a pensé de LUCI lors de son élaboration, et assurer non seulement la ges-

tion des remplacements, mais aussi l'évaluation du besoin en personnel des crèches et la négociation du personnel avec la Direction Financière.

Rapports de force contre chiffre savamment calculé. Les bonnes décisions, nous apprend le contrôle de gestion, reposent sur des critères clairs, objectifs et indiscutables. Or notre mode de gestion fait remonter les difficultés des crèches sur la base de chiffres compris par tout le monde, qui sont bien des critères clairs, objectifs et indiscutables. Mais dans le contexte parisien, très politisé, une remontée formalisée des difficultés a-t-elle quelque chance de peser face à des sollicitations des élus ou à une grève des personnels?

La régulation empirique *a posteriori* contre la norme *a priori*. À la différence de l'approche adoptée jusque-là, nous ne proposons pas un calcul déterministe *a priori* du « bon » effectif pour chaque crèche, mais une évaluation en temps réel des problèmes de personnel effectivement constatés au niveau de secteurs regroupant plusieurs crèches, ce qui permet d'agir ensuite sur le niveau de leurs effectifs. Quelle sera la crédibilité de cette logique empirique face à la prégnance d'une conception normative? En outre, ce système suppose la définition, au niveau politique, d'un seuil admissible de situations de crise non résolues, seuil sans doute difficilement affichable lors de négociations avec des acteurs comme les organisations syndicales ou les mairies d'arrondissement. Enfin, si ce mode de gestion était étendu à tout Paris, il rendrait obsolète l'argument du respect des normes dans la gestion du personnel. Cet argument, malgré son caractère critiquable, avait le mérite de la simplicité et de l'objectivité apparente. En le remplaçant par un outil qui réintroduit le débat, n'ouvre-t-on pas la boîte de Pandore?...

Un pansement plutôt qu'un traitement? Pour terminer avec les obstacles que l'on peut imaginer, évoquons le scepticisme de certains ASI sur le terrain face à un nouvel outil dont ils comprennent bien qu'un des avantages premiers est de minimiser les conséquences des manques de personnel dans les crèches en rendant plus efficaces les procédures de remplacement. Il s'agit donc d'être clair sur l'usage qui sera fait du nouveau mode de gestion: certes on posera des pansements, en mutualisant dans les situations de crise, mais la définition d'un seuil acceptable de crises pourra conduire ensuite, le cas échéant, à une réévaluation du personnel affecté.

#### Des enseignements pour la modernisation de l'administration?

Mais au-delà de la question de son extension, le nouveau système nous semble porteur d'enseignements plus généraux, applicables dans d'autres démarches de modernisation. Nous voudrions, pour terminer, les évoquer rapidement.

Les ressources humaines et l'organisation, deux domaines à mieux relier? Nos propositions visent, au-delà de l'énoncé de simples principes, à organiser minutieusement la mutualisation de certains personnels pour faire face à l'absentéisme. Pour en assurer le bon fonctionnement, il a fallu régler une foule de détails, tels le menu d'urgence. Ce faisant, se trouve remise en cause la séparation traditionnelle des problèmes de « ressources humaines » et des problèmes d'« organisation », distincts, la plupart du temps, dans le découpage des tâches et des responsabilités.

Des périmètres d'unité de gestion à revoir? Alors que la crèche constituait jusqu'ici l'unique entité de gestion du personnel, nous avons raisonné sur un nouveau périmètre de cinq crèches, les « secteurs », qui ne correspond à aucun découpage institutionnel, mais qui fait sens par rapport au problème à traiter. Ce nouveau périmètre possède en effet un double avantage: pour les crèches du secteur, plus de flexibilité dans la recherche de solutions de mutualisation, pour les services centraux une problématique plus simple, puisqu'ils raisonneraient uniquement sur les effectifs globaux des secteurs.

Des mesures de la performance plus proches du service rendu? En voulant évaluer les effectifs des crèches du projet pilote sur la base de nouveaux critères (situations de crise, situations difficiles), nous avons, en réalité, créé un critère d'évaluation du service rendu aux enfants et à leurs parents: quel a été dans le secteur le nombre de situations de crises ou difficiles? L'introduction de ce critère de qualité de service, composante essentielle de la performance pour un service public comme celui de la Petite Enfance, cache en fait un déplacement conceptuel important: avant on mesurait la conformité à des normes *a priori*, maintenant on compte les crises et donc les progrès réalisés dans leur résolution. On notera que cette mesure de la performance s'inscrit dans la volonté actuelle de l'État et des collectivités territoriales de fournir aux usagers des indicateurs de qualité du service rendu.

Restituer davantage de responsabilités au terrain? Introduire des mesures de la performance suppose, pour qu'elles soient adoptées, qu'elles soient légitimes pour les professionnels concernés. À ce titre, à l'inverse d'une démarche consistant à définir en amont des indicateurs de performance et à les appliquer ensuite au terrain, nous sommes partis d'une réflexion de terrain et avons cherché à impliquer les directrices de crèches dans la gestion quotidienne du remplacement entre leurs structures. Ce faisant, nous avons réfléchi avec elles à des indicateurs qui avaient du sens pour tout le monde. Sans vraiment que ce soit formalisé *a priori*, a finalement été créé ce que l'on pourrait appeler une « déconcentration virtuelle » de la gestion et donc des responsabilités, appuyée sur une nouvelle mesure de la performance, à l'échelle d'une nouvelle unité de gestion. ■