

Observations sur les évolutions envisagées en matière d'inspection, de contrôle et d'évaluation de la qualité d'accueil du jeune enfant en EAJE

En préambule, il peut être utile de rappeler le large consensus autour du récent rapport de l'IGAS, notamment le fait que la recherche d'une meilleure qualité d'accueil favorable à l'épanouissement des enfants passe d'abord par des progrès sur les éléments structurant des conditions d'accueil (taux d'encadrement, taille des groupes d'enfants, qualification des professionnels, temps de réflexion sur les pratiques...). Renforcer la qualité de l'accompagnement et du contrôle des structures d'accueil vient alors en appui à ces mesures structurelles.

Des « Limites et faiblesses du système actuel » mises en avant par la DGCS à la formulation de propositions pour y remédier

1) La DGCS fait état de « contrôles peu formalisés » et met en évidence l'« absence de guide national relatif au contrôle » [des EAJE]. Ceci renvoie à une harmonisation jugée insuffisante des critères d'agrément et de contrôle appliqués par les services de PMI.

Est aussi souligné que « Certains professionnels de l'accompagnement et du contrôle [sont] insuffisamment formés et accompagnés. Il n'existe pas de corps d'inspection en charge des EAJE ».

Ces questions ne sont pourtant pas nouvelles. Dans un rapport de 2016 publié par la DGCS¹, suite à une concertation sur les fonctions des services de PMI notamment relatives aux modes d'accueil, on pouvait lire :

"la formation des professionnels assurant cette mission est un enjeu majeur qui nécessite une implication forte des acteurs concernés (conseils départementaux, CNFPT, services ministériels). Une formation à l'agrément et au contrôle des établissements est souhaitable quel que soit le professionnel. Il y a lieu à la fois d'améliorer la formation proposée par le CNFPT et de la rendre obligatoire pour l'exercice des missions".

D'autre part, le besoin d'harmonisation souligné ci-dessous concernant les pratiques des services de PMI à l'égard des assistantes maternelles, pouvaient s'entendre, au vu des discussions, comme concernant l'ensemble des modes d'accueil :

"Une harmonisation des pratiques des services de PMI au plan national serait nécessaire afin que les critères présidant à l'agrément et au suivi des assistant(e)s maternel(le)s respectent bien les référentiels nationaux. Cela requiert des échanges au plan national entre les services de PMI. Cela requiert également une attention particulière à la formation des professionnels de PMI dans les départements autour de l'application des référentiels d'agrément et des pratiques d'accompagnement des assistant(e)s maternel(le)s."

Ces préconisations concernant l'agrément et le contrôle des modes d'accueil par la PMI – formations, outils d'harmonisation, cadre national d'échange sur les pratiques – étaient donc sur la table dès le milieu des années 2010, soutenues par les représentant.es des professions exerçant ces missions en PMI et mises en avant dans un document ministériel.

¹ https://assurervanirpmi.org/Old/Doc/Rapport%20PMI_DGCS_mai2016.pdf

Il ne fait pas de doute que les enjeux suivants doivent trouver désormais une traduction opérationnelle :

- ***formation sérieuse des professionnels concernés aux missions d'agrément et de contrôle, incluant une forte dimension d'accompagnement,***
- ***élaboration de référentiels sur le plan des « pratiques professionnelles et organisationnelles », sur la base d'une concertation impliquant les parties concernées, et visant à disposer d'une base nationale consensuelle sur des critères d'accueil de qualité au regard des besoins fondamentaux de l'enfant, tout en incluant la singularité des projets d'accueil spécifiques élaborés par les équipes des EAJE,***
- ***instauration d'un cadre national formalisé d'échange sur les pratiques d'agrément et de contrôle.***

2) La DGCS fait état de « contrôles insuffisants ».

Force est de reconnaître que les alertes et propositions des organismes professionnels, notamment depuis 2014², quant à l'insuffisance et la dégradation de leurs moyens pour remplir l'ensemble des missions de la PMI, dont celles relatives aux modes d'accueil, n'ont pas donnée lieu à un réinvestissement suffisant de la part des acteurs impliqués dans cette politique. Des rapports comme ceux de CESE³ et plus récemment celui de Michèle Peyron⁴, ont validé ces alertes sans que des réponses d'envergure suffisante viennent y remédier.

La DGCS indique aussi parmi les points de faiblesse « PMI qui n'évaluent pas la qualité d'accueil mais se bornent à du contrôle réglementaire ». On touche là à un paradoxe découlant des décisions antérieures des pouvoirs publics qui ont précisément concouru à "borner" le contrôle à une dimension strictement réglementaire.

Les services de PMI se trouvent donc critiqués quant à l'insuffisante prise en compte de critères de qualité dans l'exercice de leur mission de contrôle. C'est sur la base d'une critique inverse (les services de PMI auraient été trop tatillons dans leurs exigences vis-à-vis des structures) que le législateur a entendu préciser ainsi le code de la santé publique en 2010, s'agissant des prérogatives de la PMI et du Conseil départemental : Art L. 2324-1 « *Les seules conditions exigibles de qualification ou d'expérience professionnelle, de moralité et d'aptitude physique requises des personnes exerçant leur activité dans les établissements ou services mentionnés aux alinéas précédents ainsi que les seules conditions exigibles d'installation et de fonctionnement de ces établissements ou services sont fixées par décret.* »

Cette notion de ***seules conditions exigibles*** a justement été régulièrement mise en avant par les gestionnaires pour s'opposer, lors de contrôles d'établissements, à des préconisations qualitatives de la part des services de PMI qui ne répondraient pas strictement à des dispositions réglementaires.

Il faut donc à la fois mieux former les professionnels chargés du contrôle des EAJE aux dimensions qualitatives de l'accueil, mieux harmoniser (sans standardiser) les pratiques, cf. ci-dessus, mais également accepter que les professionnels de PMI exerçant les contrôles des EAJE disposent d'une marge d'appréciation motivée qui permette de sortir de la situation paradoxale actuelle.

Seraient de nature à mieux centrer les fonctions d'accompagnement, d'agrément et de contrôle autour des enjeux de qualité d'accueil :

² <http://www.assureravenirpmi.org/>

³ https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2014/2014_21_pmi.pdf

⁴ <https://solidarites.gouv.fr/sites/solidarite/files/2023-01/2018-102r-pmi.pdf>

- l'évolution d'une part de la réglementation générale des EAJE vers plus de qualité (cf. propositions des rapports du conseil de l'enfance du HCFEA sur le sujet⁵, de la commission des 1000 premiers jours⁶ et du rapport IGAS⁷),
- l'élaboration d'autre part d'un référentiel de critères d'accueil de qualité au regard des besoins fondamentaux de l'enfant, "opposable" pour l'agrément et le contrôle, c'est-à-dire validé réglementairement au titre des "seules conditions exigibles" en complément de la charte d'accueil du jeune enfant,
- la reconstitution de moyens humains et financiers suffisants des services de PMI autour de leur mission à l'égard des modes d'accueil⁸.

L'amélioration de l'articulation des contrôles PMI et CAF est certainement aussi une piste à approfondir.

3) La DGCS propose, dans le cadre de l'évaluation de la qualité d'accueil, d'inclure une « auto-évaluation de la qualité d'accueil » au dossier de demande de renouvellement de l'autorisation de l'EAJE.

L'idée de faire participer périodiquement l'équipe de l'EAJE à un travail de réflexion sur les pratiques professionnelles et d'organisation de la structure, en référence aux référentiels nationaux et au projet d'accueil de la structure, est à retenir. À condition qu'il s'agisse d'une véritable association des professionnels de l'EAJE à cette forme de bilan sur la qualité des pratiques et non d'un simple processus bureaucratique standardisé et piloté d'en haut.

Ceci étant, l'accompagnement et le contrôle de la qualité d'accueil ne sauraient se résumer à des procédures "d'auto-évaluation", car il demeure difficile pour les EAJE, tant au plan des directions que des professionnels de terrain, d'être totalement dégagés d'une position de "juge et partie".

C'est pourquoi il devrait être clairement établi que le processus de contrôle et d'accompagnement de la qualité incombe bien à des instances extérieures aux structures d'accueil (équipes PMI en coopération le cas échéant avec les équipes CAF), sur la base du référentiel national, et peut s'appuyer en complément sur une procédure d'auto-évaluation préalable à ces contrôles par les équipes des EAJE, dans les conditions proposées ci-dessus.

juillet 2023

⁵ https://www.hcfea.fr/IMG/pdf/_nb_synthese_qualiteavril2019final-2.pdf

⁶ <https://sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport-1000-premiers-jours.pdf>, pages 105 et suivantes

⁷ https://igas.gouv.fr/IMG/pdf/2022-062r_tome_1.pdf

⁸ Sur la pertinence du maintien des dimensions qualitatives de l'agrément et du contrôle par les services de PMI, cf. http://www.assureravenirpmi.org/IMG/pdf/modes_accueil__role_pmi_assureravenirpmi_2oct2019-2.pdf