



*Francesca Petrella – Nadine Richez-Battesti
Antoinette Laurent – Cécile Chanut-Guieu
Vincent Lhuillier*

**Diversité des opérateurs et gouvernance
locale de la petite enfance : quels enjeux
pour le développement des territoires, les
modes d'organisation des acteurs et la
régulation de la qualité ?**

Cnrs – Lest – Université Aix-Marseille

Les dossiers d'études ne reflètent pas la position de la Cnaf et n'engagent que leurs auteur(e)s

Table des matières

REMERCIEMENTS.....	5
AVANT PROPOS.....	6
INTRODUCTION –	9
PARTIE 1 - UNE APPROCHE EN TERMES DE GOUVERNANCE : PROBLEMATIQUE, CADRE D'ANALYSE ET METHODOLOGIE.....	12
1 - De l'intérêt de la notion de gouvernance pour l'analyse de l'accueil du jeune enfant.....	12
2 - Typologie des formes de gouvernance locale de la petite enfance et principales conclusions de la recherche précédente.....	14
3 - Cadre d'analyse et hypothèses de recherche.....	20
4 - Méthodologie : une analyse qualitative.....	26
PARTIE 2 - UN ETAT DES LIEUX DE L'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT EN FRANCE ET DANS LES TROIS DEPARTEMENTS ETUDIES.....	29
1 - Politique publique de l'accueil de la petite enfance : les évolutions récentes.....	29
2 - Les mesures-clés à impact fort sur les trois territoires observés.....	32
3 - Notre terrain d'étude : panorama de trois départements diversifiés et complémentaires.....	33
3.1 - Caractéristiques générales des territoires	33
3.2 - Caractéristiques de l'offre par type d'accueil sur les trois territoires	34
3.3 - Caractéristiques de l'offre d'accueil par type de gestionnaires : cadrage.....	44
3.4 - Profils départementaux comparés.....	47
4 - Conclusion.....	53
5 - Présentation de l'échantillon.....	53
PARTIE 3 - GOUVERNANCE LOCALE ET RECOMPOSITION DES TERRITOIRES : QUELLES INTERACTIONS ENTRE OPERATEURS ?.....	58
1 - Le contrat "Enfance et Jeunesse".....	59
1.1 - Le cadre : objet, finalités et gouvernance	59
1.2 - Les parties prenantes du Cej.....	60
1.3 - Panorama des Cej des trois départements.....	61
1.4 - Des usages différenciés des Cej dans les trois départements	63
2 - La prestation de service unique (PSU).....	70
2.1 - Le cadre : la lettre-circulaire Cnaf de Juin 2011	70
2.2 - Situation de départ observée sur les terrains	71
2.3 - Mise en oeuvre	73

3 - Le rôle des Pmi suite aux évolutions réglementaires : entre garantie de la qualité et nécessité de souplesse	77
3.1 - Micro-crèches et Maisons d'assistantes maternelles : des Pmi plutôt réticentes	77
3.2 - Manque de disponibilités : des Pmi en tension	78
4 - L'application de la Convention Collective Snaecso	80
4.1 - Coût et impact.....	80
4.2 - Des différences selon les statuts.....	80
5 - Les délégations de service public (Dsp).....	81
5.1 - Panorama des trois départements	81
5.2 - Motivations.....	82
5.3 - Des modalités concrètes de mise en concurrence différenciées selon les communes.....	83
6 - Les Commissions départementales du jeune enfant (Codaje)	84
6.1 - Le cadre	84
6.2 - Fonctionnement et animation	85
6.3 - Association des parties prenantes : cas limite des grandes aires urbaines	87
7 - Conclusion : entre renforcement du contrôle tutélaire et développement d'un quasi-marché.....	88

PARTIE 4 - RECOMPOSITION DE L'OFFRE SUR LES TERRITOIRES ET MODELES D'ORGANISATION : DIVERSITE DES STRATEGIES DE COORDINATION ET DES PROCESSUS DE RATIONALISATION 90

1 - Les dynamiques de recomposition de l'offre	90
1.1 - Evolution des opérateurs historiques	91
1.2 - Les nouveaux gestionnaires du secteur privé.....	92
1.3 - Les crèches de personnel ou d'entreprise comme nouveau dispositif de financement : une priorité politique mais un développement limité	98
1.4 - Le développement des micro-crèches	101
1.5 - Recul des associations parentales et tendance à la publicisation du secteur : zoom sur le département R.....	106
1.6 - Les Maisons d'assistantes maternelles (Mam) : zoom sur le département M.....	107
1.7 - En synthèse : un processus de diversification des opérateurs	108
2 - Diversité des stratégies de coordination : objectifs et enjeux	109
2.1 - Objectifs des stratégies de coordination	109
2.2 - La nature des stratégies d'acteurs : entre croissance et maillage en réseau	114
3 - Les processus de rationalisation	122
3.1 - La recherche d'une efficacité gestionnaire : dépasser les tendances communes.....	122
3.2 - Vers un bien commun : la recherche de l'équité et de la participation.....	128
4 - Quelques éléments de synthèse	132

PARTIE 5 - GOUVERNANCE ET REGULATION DE LA QUALITE : QUELLES EVOLUTIONS DES MODELES D'EVALUATION DE LA QUALITE ? 136

1 - La difficile évaluation de la qualité des services relationnels : des conventions de qualité multiples	136
---	------------

2 - La qualité de l'accueil selon les acteurs : différentes conceptions en tension	138
2.1 - La qualité comme respect du cadre réglementaire	138
2.2 - La qualité comme performance gestionnaire	139
2.3 - La qualité définie en termes de bien-être de l'enfant.....	144
2.4 - La qualité du service en lien avec la qualité de l'emploi.....	146
2.5 - La qualité à travers l'association des parties prenantes : la place des parents.....	148
2.6 - La qualité à travers l'association des parties prenantes : le lien au territoire	151
3 - Les différentes conventions de qualité observées : esquisse d'une typologie des modèles de qualité	157
4 - Conclusion : d'une conception étroite de la qualité à une conception plus ambitieuse ?	163
CONCLUSION	167
GLOSSAIRE	174
LISTE DES TABLEAUX ET FIGURES	175
BIBLIOGRAPHIE	176
ANNEXES.....	179
1 – Grille d’entretien auprès des gestionnaires d’établissements	179
2 – Chiffrage du coût de la convention collective pour une structure de salariés (M)	182

Les dossiers d'études ne reflètent pas la position de la Cnaf et n'engagent que leurs auteur(e)s

Remerciements

Nous remercions tout d'abord la Cnaf qui, par son financement, a rendu cette recherche possible. Nos remerciements s'adressent tout particulièrement à Catherine Vérité, Conseillère technique au sein du Pôle Recherche et Prospective de la Dser, pour son accompagnement attentif et constructif.

Nous remercions aussi le Lest et plus particulièrement Nathalie Besset, pour le suivi et l'encadrement du contrat de recherche dans son volet administratif, en collaboration étroite avec le Cnrs.

Nous tenons à remercier tout particulièrement toutes les personnes qui ont accepté de nous recevoir en entretien. Elles ont donné de leur temps, précieux, sans lequel nous n'aurions pu aborder le secteur de l'accueil de la petite enfance dans toute sa complexité et ses enjeux.

Quant aux données quantitatives, les auteurs remercient la Cnaf, le service chargé de l'enquête et de l'étude PMI à la sous-direction de l'Observation de la Solidarité de la Dress pour les fichiers mis à notre disposition ainsi que les Caf qui nous ont transmis certaines données.

Il est bien évident que toutes les imperfections restent de la responsabilité des auteurs, tant sur la forme que sur le fond.

Avant-Propos

La recherche présentée par le Laboratoire d'économie et de sociologie du travail (Lest) dans ce volume de la collection des *Dossiers d'études* s'inscrit dans le cadre de l'appel à propositions de recherches lancé par la Caisse nationale des Allocations familiales en 2011 sur le thème de la gouvernance de la petite enfance.

Le Lest propose une analyse des évolutions récentes de la gouvernance locale du secteur de la petite enfance du point de vue des opérateurs et des acteurs institutionnels.

Les investigations ont porté sur trois territoires différenciés où les chercheurs ont réalisé un état des lieux de l'offre d'accueil et des études de cas basées sur des entretiens qualitatifs auprès de gestionnaires de structures et auprès d'acteurs de la régulation locale.

Trois axes de réflexions traversent le rapport :

1/ La gouvernance locale et la recomposition des territoires : quelles interactions entre opérateurs ?

2/ La recomposition de l'offre et les modèles d'organisation : quelles stratégies de coordination et quels processus de rationalisation ?

3/ La gouvernance et la régulation de la qualité : quelles évolutions des modèles d'évaluation de la qualité ?

Concernant la première question, les résultats montrent le renforcement d'une gouvernance quasi marchande, qui se matérialise par :

- Le recours à des mesures de soutien de la demande (Paje, exonérations fiscales pour les entreprises),
- Des mesures d'assouplissement des règles (au niveau de l'encadrement, des agréments...) pour répondre à la demande,
- L'augmentation progressive des délégations de service public (DSP).

Ces différentes mesures contribuent à structurer un quasi marché avec mise en concurrence et parfois, une tarification plus libre. Cette gouvernance quasi marchande peut fragiliser le partenariat et la gouvernance multilatérale. Ainsi, les Commissions départementales du jeune enfant (Codaje) sont des dispositifs qui semblent peu utilisés alors que sur le terrain, certains acteurs mentionnent l'absence de lieux de consultations véritables. Par ailleurs, la gouvernance citoyenne est en recul, voire absente dans certains départements : il existe très peu d'espaces de proximité où les objectifs et la mise en œuvre de la politique locale de la petite enfance pourraient être discutés.

Le constat plus général est celui d'une action publique complexe, en tension :

- ↳ D'une part, entre un renforcement des évaluations et du contrôle gestionnaire pour certains types d'accueil, et pour d'autres, tels que les microcrèches ou les Maisons d'assistantes maternelles, un cadre moins contraignant et moins contrôlé ;
- ↳ D'autre part, entre mise en concurrence (DSP par exemple) et incitation à la coopération entre acteurs.

Concernant la deuxième question, les résultats montrent très clairement un tournant gestionnaire et des processus de standardisation qui semblent réduire les écarts entre les acteurs. Une majorité de structures se professionnalisent dans leur fonction de gestion mais une distinction apparaît entre celles qui entament un processus de rationalisation de type industriel assimilant le service à un produit, et celles qui s'engagent dans un processus de rationalisation professionnelle centrée sur la professionnalisation des personnels. Dans le cadre de ces évolutions, la prise en compte de la diversité des publics peut passer au second plan.

Le champ de la petite enfance est animé par un double mouvement paradoxal : d'une part, un effacement des frontières entre gestionnaires, et d'autre part, l'affirmation de singularités qui se traduisent par davantage d'autonomie des professionnelles, des enjeux environnementaux, de la justice sociale ou encore la participation des parties prenantes. Ainsi, les catégories habituelles d'analyse, soit en termes de statut, soit géographiques, ne sont plus suffisantes. Des acteurs, principalement les associations, arrivent à maintenir une capacité à innover sur certains territoires pour répondre à la demande sociale, mais ils ne font pas toujours l'objet d'une reconnaissance ou d'une valorisation par les opérateurs publics et institutionnelles en charge de la régulation de l'offre.

Concernant la troisième question, l'équipe de recherche a entrepris d'explicitier en quoi les changements dans les instruments de politique publique ont entraîné des modifications dans les modèles de qualité. Les aspects de qualité de service et de qualité de l'emploi ont été examinés. Les résultats montrent une diversité des modèles de qualité dans le champ de la petite enfance, en raison de frontières entre gestionnaires plus souples. Au sein de cette hétérogénéité se dessinent deux conceptions qui peuvent parfois paraître antagonistes. L'une, réglementaire et gestionnaire est portée par les acteurs institutionnels sous la forme d'indicateurs quantitatifs, tandis que l'autre, plus qualitative apparaît tendue vers la dimension relationnelle du service, sous la forme de conventions de qualité plus civiques.

Le croisement de l'ensemble de ces résultats révèle plusieurs choses. Le modèle hiérarchique reste prégnant et les coordinations motivées par la proximité géographique s'affaiblissent. La proximité organisationnelle semble plus forte, via les processus de mise aux normes gestionnaires. Le lien au territoire est quant à lui plus ou moins affirmé, selon l'existence ou non de réseaux de coordination horizontaux. La proximité institutionnelle, enfin, est faible dans les territoires observés, se cantonnant par exemple, pour les Caf et les conseils généraux, à des relations administratives.

Ce rapport de recherche ouvre ainsi des champs de réflexion pour les politiques publiques, notamment au regard des référentiels d'évaluation à utiliser pour la prise en compte tant de la diversité des publics et de la mise en œuvre partenariale que de l'identification des critères de qualité.

Catherine Vérité
Cnaf - DSER
catherine.verite@cnaf.fr

Introduction

L'accueil des jeunes enfants se trouve, tant en France que dans de nombreux pays européens, au centre de préoccupations sociales et économiques, telles que la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, l'articulation entre aides formelle et informelle ou l'égalité entre les genres. Les services d'accueil ont dû faire face à l'accroissement et à la diversification des demandes suite aux évolutions démographiques, aux transformations des structures familiales ainsi qu'aux exigences croissantes de flexibilité sur le marché du travail.

Sans nier les spécificités françaises, nous pouvons dire que ces services connaissent, tout comme les services d'aide aux personnes âgées et ce, dans la plupart des pays européens, selon des modalités et des degrés variés, une « défamilialisation », i.e. une externalisation de la garde d'enfants en dehors de la famille avec une professionnalisation des activités qui y sont associées, d'une part, et une « marchandisation » de ces services d'autre part (Laville, Nyssens, 2001). Par marchandisation, nous entendons à la fois le fait qu'il y ait une rémunération du travail de prise en charge de la personne (enfant en bas âge ou personne âgée), qu'un « marché » des services se structure dans plusieurs pays notamment à travers la multiplication des appels d'offre et que le développement de ces services est encouragé par des mesures de soutien de la demande, laissant aux usagers le choix du prestataire et encourageant potentiellement la concurrence entre prestataires.

L'accueil des jeunes enfants se trouve donc à la croisée de nombreux enjeux économiques et sociaux qui modifient la logique de l'intervention publique. Dans le champ de la petite enfance (0-3 ans), les politiques familiales en faveur de l'accueil des jeunes enfants relèvent principalement de la Branche Famille de la protection sociale. L'intervention de l'Etat dans ce domaine et les finalités de l'accueil se sont ainsi initialement inscrites dans une perspective de protection de l'enfance et de la maternité, à laquelle a été ajouté l'objectif d'éveil et de socialisation des enfants dans les années 70, dans une perspective d'égalité des chances pour tous les enfants, quelle que soit leur origine sociale. Depuis la fin des années 80, sous l'impulsion de l'Union européenne, un nouvel objectif est apparu : celui de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle pour faciliter l'emploi des femmes. En outre, étant donné la situation de chômage massif en particulier pour des emplois peu qualifiés, la garde d'enfants a été considérée comme un gisement potentiel d'emplois, au même titre que d'autres services de proximité (Commission européenne, 1997).

Dans un tel contexte, les principes officiels de la politique d'accueil de la petite enfance portant sur la « nécessité de diversifier les modes de garde pour faciliter le libre choix des familles », principes réaffirmés lors de la Conférence de la Famille de 2003, guident les réformes des politiques d'accueil (notamment en ce qui concerne la Prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), introduite en 2004). Ces principes encouragent la diversification des types de services, des gestionnaires et des financements, complexifiant le paysage de l'accueil des jeunes enfants. L'espace de la petite enfance est, en outre, sujet à une variation très grande de combinaisons entre acteurs et financements sur les différents territoires.

Il en résulte un secteur d'activité caractérisé par une décentralisation des compétences et une architecture institutionnelle multi-niveaux, une diversification des opérateurs avec un recours croissant à des prestataires privés, lucratifs ou non, et par des changements importants dans les instruments de politique publique, en particulier à travers la multiplication des appels d'offres et des délégations de service public.

C'est pourquoi l'analyse des instruments de politique publique ainsi que des activités et des positions des différents acteurs – institutionnels et non institutionnels, publics et privés (associations, entreprises commerciales, parents) – dans les processus de décision et de coordination et dans l'offre d'accueil sur les territoires mérite un intérêt particulier. Dans cette perspective, cette recherche propose d'étudier les évolutions récentes de ce secteur, à partir d'une grille d'analyse en termes de gouvernance locale (Enjolras, 2008) et ce, dans une perspective pluridisciplinaire (économie, sociologie, gestion). Notion polysémique, la gouvernance est souvent utilisée pour désigner l'ensemble des interactions entre une diversité croissante d'acteurs publics et privés dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques (Le Galès, 1995 ; Kooiman, 2003 ; Gaudin, 2004 ; Enjolras, 2008). Cette notion reflète ainsi un changement dans le mode de gestion de l'action collective et dans sa perception par les acteurs concernés, comme les usagers, les bénéficiaires ou les observateurs. Elle souligne non seulement la diversité des acteurs, la nature interactive des processus d'élaboration des politiques et les niveaux légitimes de l'action publique mais aussi l'ensemble des modalités institutionnelles dans lequel ces politiques s'inscrivent (Enjolras, 2008). Elle permet de mieux appréhender la diversité et la complexité qui caractérisent aujourd'hui l'action publique (Kooiman, 2003). Ces évolutions se retrouvent dans différents champs de l'action publique, en particulier dans celui de la protection sociale, et visent une meilleure allocation des ressources publiques dans un contexte général de maîtrise de l'évolution des dépenses sociales (Palier, 2002). Cette notion nous paraît donc particulièrement adaptée pour appréhender les évolutions de l'accueil du jeune enfant, même si ce terme est à manier avec prudence, du fait du contexte historique et politique de son émergence (Gaudin, 2004).

Les évolutions de l'accueil du jeune enfant, ces dix dernières années, concernent principalement le développement continu de l'accueil individuel, le déploiement des opérateurs privés, l'apparition de nouveaux types de structures d'accueil, en particulier les micro-crèches et les maisons d'assistantes maternelles, de nouvelles réglementations (PAJE, signature d'une convention collective, application de la PSU, ...) et de nouveaux outils de contractualisation (comme les CEJ), etc. La régulation de l'offre de services et de sa diversité demeure un enjeu majeur pour les politiques publiques dans ce champ (cf. Fraisse, Lhuillier, Petrella, 2008a). Il s'agit d'arriver à gérer une gouvernance « mixte » qui articule, non sans tensions, différents niveaux de pouvoir et de compétence, différents acteurs et différentes modalités de coordination entre ces acteurs.

Les recherches menées précédemment par le Lest ont permis de mettre en lumière plusieurs enjeux liés aux évolutions du secteur de la petite enfance qui concernent la gouvernance locale. Ces premières analyses ont fait ressortir l'hétérogénéité des formes de gouvernance locale, qui a conduit à la construction d'une typologie des formes de gouvernance que nous présentons ci-dessous (cf. Fraisse, Lhuillier, Petrella, 2008a).

Ces travaux ont également mis en exergue l'importance de la marge de manœuvre des acteurs locaux quant à la régulation de ce secteur et ce, malgré le cadre réglementaire très prégnant de la petite enfance par rapport à d'autres pays européens (Fraisie, Lhuillier, Petrella, 2008b ; Daune-Richard et Letablier, 2009).

Cette recherche, qui s'inscrit dans la continuité des travaux coordonnés par l'équipe du Lest depuis 2005, est l'occasion d'actualiser les résultats obtenus quatre à cinq ans plus tard suite aux évolutions du cadre institutionnel. Il nous paraît fructueux de retourner sur le terrain afin de mettre à jour les impacts de ces évolutions et d'évaluer dans quelle mesure ils confirment ou infirment les hypothèses précédemment énoncées tout en renforçant l'analyse des modes d'organisation internes aux opérateurs grâce aux apports des sciences de gestion.

Ce rapport final est structuré en cinq parties. La première présente notre problématique, notre cadre d'analyse et notre méthodologie. La seconde partie propose un état des lieux de l'accueil du jeune enfant, en France et dans les trois départements étudiés, un département fortement urbanisé, un département à dominante rurale et un département mixte caractérisé par des zones urbaines importantes et des zones rurales. La troisième partie se centre sur l'analyse des formes de gouvernance repérées sur ces territoires, à partir d'une étude des instruments de politique publique récemment adoptés et de la manière dont ils ont été déployés sur le terrain. La quatrième partie porte sur les recompositions de l'offre d'accueil sur les territoires étudiés dans une perspective comparative entre les trois départements. La cinquième partie porte sur l'analyse de la qualité de l'accueil du jeune enfant à partir de l'identification des différentes conventions de qualité qui co-existent aujourd'hui dans ce secteur. En guise de conclusion, nous mettons en évidence nos résultats et proposons quelques pistes de réflexion en matière de gouvernance de la petite enfance.

UNE APPROCHE EN TERMES DE GOUVERNANCE : PROBLEMATIQUE, CADRE D'ANALYSE ET METHODOLOGIE

1 – De l'intérêt de la notion de gouvernance pour l'analyse de l'accueil du jeune enfant

Nous avons choisi, à la suite d'une première recherche sur la gouvernance locale de la petite enfance (Fraisie et al. 2008a), de poursuivre notre analyse de ce secteur à partir d'une approche en termes de gouvernance pour diverses raisons. Tout d'abord, si la garde familiale reste centrale tant qualitativement que quantitativement, la tendance générale est à une croissance et à une diversification des services formels et organisés de garde des jeunes enfants.

L'utilisation du terme gouvernance renvoie ensuite au fait que les autorités publiques n'ont pas le monopole de gestion. Elles doivent au contraire, composer avec une pluralité d'acteurs institutionnels et d'organisations hétérogènes (familles, tiers secteur, associations d'habitants, entreprises, réseaux d'entraide, travail informel non déclaré, etc.). L'accueil des enfants de 0 à 3 ans ne se présente pas, en France, comme un service public généralisé, à l'instar de ce qui existe pour les 3-6 ans. C'est justement parce que la gouvernance pour les services de la petite enfance contraste avec la régulation essentiellement publique de l'école maternelle ou élémentaire, qu'il convient de parler de gouvernance pour les services à la petite enfance.

Ainsi, suite au mouvement de décentralisation des politiques publiques soutenu par la loi de 1983, l'accueil des jeunes enfants se caractérise par un partage complexe des responsabilités entre différents niveaux de pouvoir (central, départemental, municipal), par le caractère non obligatoire de l'engagement des municipalités et par l'absence de droit universel d'accès aux modes d'accueil. Trois acteurs principaux, la Caisse d'allocations familiales (Caf), le Conseil Général (CG) et les municipalités se partagent les responsabilités en matière d'accueil des jeunes enfants. Retenons que l'accueil des jeunes enfants se caractérise à la fois par un cadre réglementaire et financier centralisé très prégnant et par un ensemble d'outils de coordination mis en place plus récemment – le Contrat Enfance (1988 devenu en 2006 le Contrat Enfance et Jeunesse) et les commissions départementales de l'accueil des jeunes enfants (Codaje, instituées par la loi de 2002). Ces instruments traduisent un processus de décentralisation inachevée, notamment du fait que l'appel à la coopération locale reste impulsé par le gouvernement central. Mentionnons aussi que les communes semblent avoir gagné en compétence et en importance du fait des incitations liées à ces nouveaux outils de coordination et de l'enjeu de société que devient la petite enfance notamment dans les relations entre les élus et la population locale.

C'est dans cette perspective que nous nous intéressons à l'échelon local, dans la mesure où les périmètres de coordination sont, soit départementaux, comme le schéma départemental ou la commission départementale, soit communaux. Dans la plupart des cas, le Contrat Enfance et Jeunesse (CEJ) se négocie en effet à un niveau municipal, les CEJ entreprises étant prévus mais moins nombreux, de même que les CEJ intercommunaux, même si ceux-ci sont plus présents sur certains territoires (cf. plus loin).

La notion de gouvernance permet ainsi de rendre compte de la complexité qui caractérise les emboîtements entre différents niveaux de décision (horizontaux et verticaux) que les termes de gouvernance multi-niveaux ou de poly-gouvernance (Eme, 2005) s'efforcent de qualifier.

Enfin, la troisième raison, qui découle des points précédents, est l'ancrage dans des territoires locaux qui favorise les relations de proximité entre les acteurs et plus spécifiquement vis-à-vis des familles (Eme & Fraisse, 2005). Nous serions, à ce niveau, renvoyés à un type de gouvernance proche de la gouvernance urbaine (Le Galès, 1995) qui permet la coordination des acteurs dans leurs rapports directs aux usagers ou aux citoyens. D'une certaine façon, cette proximité - qui, dès le XIX^{ème} siècle pour certains pays, fut une des caractéristiques majeures de l'accueil de la petite enfance - impliquerait des modes de coordination qui soient proches de ceux à qui sont destinés les services. Rien de surprenant dès lors qu'une gouvernance qui tente d'articuler territoire local et proximité des usagers, apparaisse en filigrane dans la structuration du secteur : territoire de proximité à prédominance familiale, ou d'entraide, proximité sous influence publique ou du tiers secteur, ou encore du secteur privé lucratif (Fraisse et al. 2008a).

On comprend ainsi que l'usage du terme « gouvernance » est lié aux évolutions majeures constatées depuis une vingtaine d'années dans le secteur de la petite enfance que l'on retrouve, pour partie, dans d'autres champs des politiques sociales, en particulier dans l'aide aux personnes âgées. Celles-ci renvoient à la redéfinition des responsabilités de la garde entre la famille et la société, mais également à la décentralisation des compétences publiques de l'accueil, à la multiplication et à la diversification des modes d'accueil (collectif, individuel, flexible, à temps partiel...) et des statuts des prestataires (municipal, privé commercial, privé non lucratif et indépendant) ou encore à la mixité des financements dont la combinaison varie selon les modes d'accueil choisis. Plus généralement, on assiste à une autonomisation relative et à une séparation des principales fonctions politico-administratives d'élaboration, de législation, de décision, de financement, de gestion, de contrôle et d'évaluation qui sont de moins en moins concentrées au sein d'une même autorité ou d'une même administration, qu'elle soit centrale ou locale. Ces fonctions sont désormais réparties et articulées entre plusieurs institutions et organisations publiques, voire privées, avec pour conséquence l'apparition de formes de gouvernance différentes selon les espaces locaux.

2 – Typologie des formes de gouvernance locale de la petite enfance et principales conclusions de la recherche précédente

S'appuyant principalement sur les travaux de Bernard Enjolras (2008), notre première recherche nous a permis de construire une typologie des régimes de gouvernance synthétisés dans le tableau 1. Un régime de gouvernance comprend *l'ensemble des modalités de coordination et d'interaction des acteurs qui visent la réalisation de l'intérêt général au niveau d'un secteur, ici la petite enfance, ou d'une collectivité* (Enjolras, 2008, p.18). Nous avons pris comme point de départ les trois éléments constitutifs d'un régime de gouvernance définis par Enjolras (2008, p. 27), à savoir les *acteurs impliqués et leurs caractéristiques, les instruments de politiques publiques pour satisfaire l'intérêt public, et les modalités institutionnelles de la coordination et de l'interaction entre les acteurs dans le cadre d'un réseau de politique publique* ». Nous les avons déclinés en plusieurs dimensions concrètes, dimensions identifiées à partir de nos observations antérieures sur les modes d'accueil des jeunes enfants et qui caractérisent ce qu'est un régime de gouvernance : la manière dont se définit l'intérêt général, les types d'acteurs impliqués, le mode d'organisation de la production de biens et services (quasi)-collectifs, les modes de financement et leurs logiques d'attribution, la définition des règles et des procédures d'évaluation, et enfin, les types d'instances de coordination mis en place. Bien que ces idéaux-types soient le fruit d'une construction théorique élaborée à partir de l'observation des faits – et que, donc, ils ne se rencontrent pas sous cette forme dans la réalité – ils offrent une grille de réflexion et de compréhension des évolutions actuelles de la gouvernance des services d'accueil du jeune enfant.

Tableau 1 : Typologie des régimes de gouvernance dans les services d'accueil du jeune enfant

Dimensions d'analyse	Gouvernance publique	Gouvernance multilatérale	Gouvernance citoyenne	Gouvernance quasi-marchande
Définition de l'intérêt général	Imposée par l'Etat	Coproduite avec l'ensemble des acteurs	Prise en compte des intérêts non reconnus	Somme des intérêts particuliers
Acteurs	Prépondérance des acteurs publics	Pluralité des acteurs	Pluralité des acteurs avec prépondérance des acteurs associatifs	Pluralité des acteurs avec prépondérance des acteurs commerciaux
Organisation de la production de biens (quasi)collectifs	Production directe ou déléguée	Coproduction Contractualisation	Initiatives citoyennes Révélation des besoins sociaux	Appels d'offre, délégations de service public Demande solvable
Financements publics et logiques d'attribution	Subventions directes de l'offre en fonction de critères réglementaires	Mixité des financements Concertée	Financements mixtes par projet ou absents en fonction des projets	Solvabilisation de la demande Incitative
Définition des règles et évaluation	Tutélaire Contrôle	Consultation, négociation Compromis	Interpellation et débat public Innovation	Réputation Efficacité, Satisfaction du client
Instances de coordination	Verticales à dominante publique	Hybrides (verticales et/ou horizontales), élargies	Horizontales (coordination par la coopération)	Horizontales (coordination par la concurrence)

Source : adaptation de Fraisse, Lhuillier et Petrella (2008b)

La *gouvernance publique* implique principalement des acteurs publics qui définissent les politiques à mettre en œuvre afin de poursuivre l'intérêt général. La production de services collectifs ou quasi-collectifs est organisée par des acteurs publics ou privés, associatifs pour la plupart, dans le cadre d'une délégation de fait, qui se traduit par l'accès à des financements publics, en général liés à l'obtention d'un agrément. Les autorités publiques définissent les procédures d'agrément, de contrôle et d'évaluation de même que toutes les règles de fonctionnement des services. Ces autorités déterminent, le cas échéant, les modalités d'organisation des instances de coordination. Cette configuration de gouvernance s'inscrit dans la continuité du compromis historique entre Etat et associations, celles-ci ayant été pionnières dans l'offre de nombreux services sociaux, puis financées par des subventions publiques.

La *gouvernance multilatérale* insiste sur l'implication d'une diversité d'acteurs publics et privés, dont les associations, dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques locales. Les pouvoirs publics jouent un rôle de facilitateur dans la gestion de l'action publique. Les services collectifs ou quasi-collectifs sont co-produits par divers acteurs et financés par plusieurs sources, publiques et privées. Les règles et les procédures d'évaluation sont négociées entre une pluralité d'acteurs. Ce mode de gouvernance donne lieu en général à la création d'instances de coordination décentralisées et ouvertes à tous les acteurs concernés selon une règle de représentativité à définir. Ces instances peuvent résulter d'une injonction centralisée ou trouver leur origine dans des initiatives de la société civile qui s'ouvrent ensuite à une plus grande diversité d'acteurs. Dans ce cas, les instances de coordination multilatérales peuvent être vues comme une institutionnalisation de dynamiques relevant d'une gouvernance citoyenne.

La *gouvernance citoyenne* se caractérise par la présence d'une pluralité d'acteurs dont une part prépondérante est constituée d'usagers et d'acteurs de l'économie sociale et solidaire. Ces acteurs ont en commun de favoriser la révélation des demandes sociales non ou partiellement reconnues par les pouvoirs publics et d'œuvrer pour leur prise en compte dans la définition de l'intérêt général. Les acteurs associatifs contribuent ainsi à l'innovation sociale en créant des nouveaux services adaptés à ces demandes, comme dans le cas des premières crèches parentales ou haltes-garderies itinérantes. Les financements publics sont limités puisque ces demandes ne sont pas encore reconnues et ont pour but de financer la prise de risque et l'expérimentation. Ils sont octroyés projet par projet. Les règles, lorsqu'elles existent, sont le fruit d'une négociation entre les acteurs associatifs et publics. Les instances de coordination sont créées par des acteurs non institutionnels et, bien qu'ouvertes à une diversité de parties prenantes, elles n'intègrent que timidement les partenaires institutionnels. La structuration de ces initiatives associatives en réseau et fédérations permet d'améliorer la reconnaissance de leur utilité sociale et de peser, à travers les instances de coordination, sur les politiques publiques.

Enfin, la *gouvernance quasi-marchande* met en concurrence les différents prestataires potentiels à travers des mécanismes incitatifs introduits par la puissance publique (cas des quasi-marchés). La production des services collectifs ou quasi-collectifs est assurée grâce à des appels d'offre ou à des délégations de service public conçus par les pouvoirs publics. Les critères d'attribution de ces « quasi-marchés » mettent en avant l'efficacité dans la production et s'appuient sur la réputation des prestataires lorsqu'ils interviennent déjà dans le secteur. L'évaluation de la qualité se fait principalement par des instruments privés, reposant sur la satisfaction des consommateurs et sur des processus de certification de la qualité. Dans un tel système, la place des prestataires privés à but lucratif est plus importante que dans les autres types de gouvernance. Dans le cas des quasi-marchés, la production de services collectifs ou quasi-collectifs est financée par les pouvoirs publics à travers des mesures incitatives de soutien de la demande (comme la déductibilité fiscale ou l'octroi de chèques-services) ou de paiement à l'activité. Il n'y a pas d'instance de coordination dédiée, la coordination entre acteurs se faisant par le marché à travers le mécanisme des prix.

La politique volontariste menée en France ces dernières années en vue d'augmenter le nombre de places d'accueil, tout en tenant compte des limites financières des collectivités publiques, s'est traduite par un encouragement à la diversification des prestataires de services, une optimisation de la gestion et de la rentabilité des structures d'accueil existantes et un appel à la coordination décentralisée entre tous ces intervenants, publics et privés. Notre recherche précédente a montré que la mise en œuvre de ces orientations nationales a donné lieu à des situations très diversifiées sur les territoires étudiés, conduisant à l'émergence de formes multiples de gouvernance locale (Fraisie et al., 2008a). Dans ce qui suit, nous reprenons les spécificités que nous avons mises en évidence lors de cette première étude sur trois départements français (Fraisie et al, 2008a, p97-102).

Une première distinction a porté sur la manière dont la diversification a été encouragée et déléguée à des acteurs non publics sur les différents territoires. On assistait d'une part à une politique ambitieuse de créations de places dans les crèches municipales d'une des villes étudiées alors que se développaient ailleurs des formes de délégation de service public à l'associatif *de facto* soutenue par les contrats enfance ou, dans une moindre mesure, une délégation de service public dans le cadre de procédures d'appels d'offre et d'une mise en concurrence.

Une deuxième distinction a porté sur le rôle de l'associatif dans ce processus de diversification de l'offre d'accueil. Le secteur associatif jouait un double rôle. Le premier était un rôle de gestionnaire de service venant compléter l'offre d'accueil municipale dans un processus de diversification par délégation dans des formes plus ou moins contraignantes de contractualisation avec les pouvoirs publics. Le second était un rôle de porteur de solutions innovantes afin de répondre à l'évolution des demandes dans un processus de diversification par projet. Si, sur les trois territoires étudiés, ces deux fonctions de l'associatif coexistaient, c'était plutôt un processus de diversification par délégation qui dominait dans deux des trois grandes villes étudiées, les initiatives privées étant soutenues afin de compléter l'offre municipale.

Une troisième distinction en matière de diversification de l'offre concernait l'encouragement fait à la participation des entreprises privées commerciales dans le développement de places d'accueil. Globalement, il en est ressorti que ce n'était pas la voie principale retenue pour encourager la diversification de l'offre, des réticences importantes ayant été identifiées auprès des différents acteurs de la régulation locale, malgré le développement progressif de procédures de délégations de service public, comme on a pu l'observer, par exemple, dans certaines municipalités étudiées et l'émergence des entreprises de crèches, spécialisées dans la création et la gestion de crèches, surtout en région parisienne au moment de l'étude.

Enfin, sur les trois territoires étudiés, un effort de développement des Relais d'Assistantes Maternelles (Ram) a été réalisé, afin d'encourager la coordination, l'information et la formation des assistantes maternelles sur chaque territoire et de servir d'intermédiaire entre les assistantes maternelles et les parents.

Malgré ces trajectoires différenciées de diversification de l'offre, la gouvernance publique (de type tutélaire) demeurait centrale dans ce secteur. Le cadre tutélaire a même été renforcé suite à l'application généralisée de la PSU et à l'augmentation des contraintes de gestion imposées par les Caf depuis 2006. Néanmoins, nos études de cas avaient mis en avant l'existence de marges de manœuvre importantes au niveau local, en ce qui concerne l'application de la PSU dans les structures d'accueil, l'application des règles imposées par le décret d'août 2000 (révisé en février 2007) et leur contrôle par les services de la Pmi ou encore pour ce qui est de l'encouragement à la participation des entreprises privées. L'existence de marges de manœuvres locales dans l'application de lois nationales questionne la vision actuellement véhiculée dans les débats publics de l'accueil de la petite enfance qui le présente comme un secteur fortement régulé. Ces marges de manœuvre plaident pour une analyse des compromis institutionnels locaux de la petite enfance, malgré l'existence d'un cadre tutélaire centralisé.

Le financement national des assistantes maternelles et le contrôle des agréments par les Pmi avaient été soulignés comme un autre élément central de la gouvernance tutélaire qui réduisait les marges de coordination des acteurs locaux.

Dans ce contexte, on a vu apparaître des formes de gouvernance multilatérale, même si ces formes se concrétisaient par des outils de coordination descendants afin de gérer la diversification croissante de l'offre. Ces formes de gouvernance multilatérale étaient pour la plupart institutionnalisées et insufflées par le haut, comme dans le cas des Commissions départementales de la petite enfance et des Contrats Enfance et Jeunesse.

Notre recherche avait mis au jour la difficulté de mettre en place de telles formes de coordination entre acteurs publics et privés d'une part et entre services d'accueil collectif et individuel d'autre part. A l'exception d'un département où une réelle tentative de mobilisation des différents acteurs avait été entamée dès la phase d'évaluation des besoins, les commissions départementales ont peiné à se mettre en place ou n'associaient pas la diversité des acteurs concernés. Globalement, un déficit de gouvernance ou de pilotage institutionnel était apparu dans deux départements sur les trois étudiés. Ces déficits tenaient d'une part à la capacité des institutions clés, Caf et Conseil général, à aller au-delà de simples relations inter-administratives qu'impliquent leurs prérogatives et, d'autre part, à la volonté des grandes villes de s'inscrire ou non dans une gouvernance territoriale plus large au niveau départemental.

Nous pouvions dès lors qualifier la situation en 2008 pour les trois territoires étudiés comme manifestant l'émergence de formes de gouvernance multilatérale, initiées et dominées par les pouvoirs publics dans un cadre tutélaire très présent mais caractérisé par des mises en œuvre territoriales variées. L'analyse a révélé toutefois les difficultés liées au fonctionnement d'une réelle gouvernance multilatérale entre les différentes collectivités territoriales aux responsabilités multiples et partagées (Caf, CG et mairies). Notons du reste que le fait que les municipalités n'avaient toujours pas d'obligation de développement de places d'accueil et que les Commissions départementales n'étaient pas dotées de pouvoir financier limitaient leur capacité à se positionner comme une réelle instance de gouvernance locale.

Un deuxième niveau de difficulté résidait dans la participation des acteurs non institutionnels aux instances de gouvernance multilatérale, qu'il s'agissait d'associations, d'entreprises privées, de parents ou de professionnels. Notre étude a révélé le déficit d'espaces publics de proximité, où auraient pu être débattus, de manière transversale, les objectifs de la politique locale de la petite enfance. De tels lieux étaient rares dans les territoires étudiés et la participation des acteurs non institutionnels demeurait majoritairement limitée dans les instances de gouvernance locale. Aux côtés de ces formes émergentes de gouvernance multilatérale institutionnalisées et descendantes, on avait vu toutefois apparaître sur des micro-territoires, à l'échelle d'un quartier par exemple, des dynamiques de gouvernance citoyenne, qui avaient réussi à mobiliser toutes les parties prenantes concernées du quartier autour d'un projet commun lié à la petite enfance, à l'initiative d'habitants ou d'associations. Ces structures de gouvernance citoyenne n'étaient pas intégrées formellement aux instances de gouvernance et demeuraient limitées et dispersées sur les territoires étudiés.

Ce déficit tenait à plusieurs facteurs. Le premier résidait dans l'enjeu politique qu'était devenue la petite enfance dans les agendas politiques municipaux. Le nombre de places en crèches créées durant la mandature dans le contexte du mini baby boom des années 2000 était devenu un indicateur de réussite des équipes élues. Les municipalités étaient de plus en plus soucieuses de maîtriser la communication sinon la politique locale de la petite enfance, laissant moins de place aux initiatives citoyennes et encore moins aux contestations en la matière. Un autre facteur tenait à la professionnalisation croissante des dirigeants associatifs face aux exigences gestionnaires accrues des institutions qui fragilisaient aussi les engagements militants et bénévoles dans le champ de la petite enfance.

Une fois qualifiées les formes de gouvernance à l'œuvre localement, nous avons mis en évidence l'impact de ces évolutions en termes de gouvernance sur la cohérence des politiques publiques et sur l'émergence d'une politique transversale de la petite enfance. Sur cette première dimension, l'analyse avait mis en exergue la difficulté de concevoir et de mettre en œuvre une politique transversale de la petite enfance dans la mesure où la régulation des différents types d'accueil demeurait cloisonnée entre la mairie, le CG et la Caf. Donc, localement, l'émergence d'une politique transversale était difficile. Quant à la cohérence des politiques publiques, les marges de manœuvre existant localement étaient source de disparités géographiques importantes que ce soit dans l'appropriation et la traduction concrètes des finalités de la politique nationale de la petite enfance comme dans l'application du cadre réglementaire.

Dans la même perspective, le cloisonnement entre les réglementations et les financements radicalement différents de l'offre collective et ceux de l'offre individuelle ne facilitait pas l'émergence d'une gouvernance transversale et cohérente sur les territoires. Les municipalités ayant peu de prise sur la régulation locale (en termes d'agrément et de financement) des assistantes maternelles, elles avaient des marges de manœuvre réduites pour l'articuler avec une offre collective et tenter de réduire les effets de polarisation sociale en matière d'accès et de qualité de service.

Ensuite, les évolutions dans les formes de gouvernance posaient question quant à la garantie du développement d'un service de qualité. Le choix en faveur du développement de l'accueil individuel, malgré une amélioration du statut des assistants maternels, d'un renforcement des exigences de formation et d'un développement des Relais d'assistantes maternelles (Ram), restait problématique en matière de contrôle de la qualité du service fourni. De même, l'incitation à l'engagement de salariées au domicile des parents rendait plus difficile le contrôle et l'évaluation de la qualité du service. En revanche, même si l'accueil collectif était soumis à des procédures d'agrément, de suivi et de contrôle plus strictes, le développement du multi-accueil, dans le cadre de la PSU, risquait aussi d'avoir un impact en termes de qualité de l'accueil, d'un point de vue pédagogique et psychologique et lorsque l'accueil occasionnel était considéré comme une manière de boucher les trous dans les plannings. L'objectif premier devenait souvent l'optimisation de la gestion et de la fréquentation au détriment des objectifs d'éveil et de qualité de l'accueil lui-même. Par ailleurs, les débats nationaux concernant la formation et la professionnalisation des métiers de la petite enfance, n'avaient eu que peu d'écho sur deux des départements étudiés, en dehors d'initiatives individuelles prises au niveau des structures d'accueil elles-mêmes.

Enfin, une troisième dimension qui ressortait comme problématique concernait le degré d'accessibilité des services d'accueil, qu'elle soit géographique, informationnelle ou financière. Malgré une tentative de rééquilibrage de l'offre, des disparités territoriales demeuraient au sein des territoires étudiés en ce qui concerne la disponibilité de services d'accueil. En outre, le taux de couverture variait entre les trois départements étudiés. Du point de vue de l'accès à l'information enfin, celle-ci demeurait cloisonnée et dispersée, rendant la tâche des parents très difficile. Du reste, l'amélioration de l'information des parents semblait être devenue un objectif de politique publique, comme en témoignait le développement des Points Info Familles et des Pages Poussins, dont l'utilisation variait toutefois d'un département à l'autre.

Depuis ces résultats obtenus en 2008, quelles ont été les évolutions en termes de gouvernance locale et de recomposition de l'offre d'accueil sur les territoires ? Ces conclusions sont-elles encore d'actualité ?

3 – Cadre d'analyse et hypothèses de recherche

A partir de ces précédents résultats, nous proposons de regrouper notre réflexion autour de trois axes de travail. Le premier porte sur la description des formes de gouvernance à l'œuvre aujourd'hui, en étudiant les éventuelles recompositions des territoires et les interactions entre opérateurs qui en découlent. Nos travaux précédents ont, en effet, mis en évidence une diversité des formes de gouvernance locale, en raison notamment de l'existence d'une marge de manœuvre importante des acteurs institutionnels dans la mise en œuvre des politiques publiques en matière d'accueil. Le deuxième axe porte sur l'impact des nouvelles réglementations publiques sur la recomposition de l'offre d'accueil en mettant l'accent sur les stratégies de coordination déployées par les acteurs et sur les modèles d'organisation. Le troisième axe porte sur les évolutions en matière d'évaluation de la qualité à partir d'une analyse des dimensions de qualité mises en avant par les différents acteurs concernés (institutionnels et gestionnaires d'établissements).

Afin de mener cette réflexion, nous formulons l'hypothèse que l'environnement institutionnel va exercer une influence sur le comportement des organisations dans ce champ. Pour Di Maggio et Powell (1997), l'environnement institutionnel agit sur les organisations en tant qu'il les pénètre « en créant les prismes à travers lesquels les acteurs perçoivent le monde et les catégories même de structure, d'action et de pensée ». L'environnement institutionnel, selon Meyer et Rowan (1977), correspond aux « positions, politiques, programmes et procédures de l'organisation moderne qui sont des manifestations de règles institutionnelles puissantes, qui fonctionnent comme des mythes hautement rationalisés ». Dès lors, au sein d'un champ d'activité, circulent des normes et des valeurs qui influencent le comportement des organisations en déterminant ce qui se fait de ce qui ne se fait pas, ce qui est légitime de ce qui ne l'est pas. La réaction des organisations vis-à-vis de ces influences déterminera leur légitimité ou non au sein d'un champ organisationnel.

Pour Powell et Di Maggio (1991), afin de gagner en légitimité dans un champ d'activité, les organisations vont adopter les mêmes comportements, processus qualifié d'isomorphisme, qui peut être de trois types : coercitif, mimétique ou normatif. Les processus coercitifs ont pour origine l'influence d'une autorité reconnue légitime comme les pouvoirs publics ou la maison mère sur ses filiales et leur capacité à légiférer. Dans un climat d'incertitude et fortement concurrentiel, les organisations perçues comme « réussissant le mieux » sont copiées par les autres, dans le cadre d'un processus mimétique. Il est en effet moins coûteux et moins risqué pour les organisations d'adopter des comportements ou des pratiques reconnus que d'en inventer de nouveaux. Enfin, les processus d'isomorphisme normatif résultent de la motivation des acteurs à participer à l'institutionnalisation des normes, c'est-à-dire à les reconnaître comme légitimes dans l'aire institutionnelle, et à leur adoption à grande échelle.

Mais nous formulons également l'hypothèse que les organisations du champ d'activité peuvent aussi avoir un comportement stratégique par rapport aux évolutions de l'environnement institutionnel, et que ce comportement peut varier en fonction de nombreux critères qui pourront différer, tout ou en partie, selon les départements étudiés.

Axe 1 : Gouvernance locale et recomposition des territoires : quelles interactions entre opérateurs ?

Dans ce contexte, nous proposons d'analyser la diversité des modes de gouvernance à l'œuvre aujourd'hui localement. Quels sont les instruments de politique publique les plus utilisés par les autorités locales (contractualisation dans le cadre du contrat Enfance et Jeunesse et/ou délégation de service public) ? Comment expliquer la diversité des modes de gouvernance locale adoptés par les pouvoirs publics locaux, certains jouant plus le jeu de la concurrence que d'autres ? Comment se positionnent les commissions départementales d'accueil des jeunes enfants dans ce paysage ?

Hypothèse 1 : Notre première hypothèse suggère que :

Les formes de gouvernance quasi-marchande se renforcent sur les territoires et fragilisent les tentatives de développement de gouvernance partenariale ou multilatérale encouragées par ailleurs par les politiques publiques.

Au sein de ces formes de gouvernance locale, nos recherches ont mis en évidence les changements qui étaient en train de s'opérer sur certains territoires en termes de restructuration de l'offre et de regroupement des structures. En particulier, le mouvement de regroupement des associations observé précédemment semble prendre de l'ampleur aujourd'hui, apparemment afin de bénéficier d'un « effet taille » pour se maintenir sur le marché et mutualiser des compétences, par exemple, pour répondre aux appels d'offre. Nos précédentes recherches ont mis en avant plusieurs exemples de coopération entre associations ou de rattachement à des réseaux associatifs tels que Familles Rurales ou l'Association des collectifs enfants, parents et professionnels (Acepp), sans oublier les associations qui choisissent de diversifier leurs offres et de se développer localement en gérant plusieurs lieux d'accueil. Du côté des entreprises privées, on assiste au déploiement d'entreprises de crèches qui sont présentes sur l'ensemble du territoire national, à l'instar des Petits Chaperons Rouges¹.

Aux côtés des entreprises de crèches proposant un accueil collectif, se développent aussi des entreprises agréées de services à la personne qui proposent notamment des services de garde d'enfants à domicile². Sans compter l'entrée des mutuelles dans le champ de l'accueil des jeunes enfants, comme dans le cas de la Mutualité française et le développement de nouveaux modes d'accueil (comme les micro-crèches, les jardins d'éveil ou les maisons d'assistantes maternelles).

Les effets de cette recomposition de l'offre d'accueil sur les territoires méritent d'être approfondis aujourd'hui, dans la mesure où nous faisons l'hypothèse que ces évolutions dans le paysage de l'offre d'accueil modifient les modalités d'interaction entre les autorités locales et les opérateurs, tout en déplaçant la frontière entre la régulation de l'offre d'accueil collectif et celle de l'accueil individuel.

Quel est le poids de ces « grands groupes » privés et leur impact sur la gouvernance de l'offre d'accueil sur les territoires ? Quels sont les outils de contractualisation déployés aujourd'hui vis-à-vis de ces opérateurs : appels d'offre, délégations de service public, Contrats Enfance Jeunesse ? Qu'est-ce qui amène les collectivités à favoriser ou non ces groupes privés ? Quelle est la place des acteurs associatifs, caractérisés par une plus petite taille et par un fort ancrage territorial ? Enfin observe-t-on un clivage entre territoire rural (avec par exemple une offre associative prédominante, telles que des crèches parentales et le développement de micro-crèches) et urbain (avec une pénétration plus forte des entreprises privées lucratives sur un marché plus concurrentiel) ?

¹ A titre d'exemple, les Petits Chaperons Rouges gèrent aujourd'hui 125 établissements répartis sur tout le territoire avec 1 700 professionnels (cf. <http://www.lpcr.fr>). Ils ont obtenu la gestion de toutes les crèches de la ville d'Aix-en-Provence dans le cadre d'une délégation de service public (cf. Les échos, 3 Décembre 2008).

² Nous pensons par exemple à O2 qui gère 130 agences de services à la personne – ménage, repassage et garde d'enfants ; à Family Sphère, avec ses 75 agences qui proposent des nounous à domicile et de l'aide aux devoirs ; ou encore, à Kangourou Kids qui compte aujourd'hui 41 agences de gardes d'enfants à domicile et d'aide au devoirs...

Axe 2 : Recomposition de l'offre et modèles d'organisation : quelles stratégies de coordination et quels processus de rationalisation ?

Les évolutions actuelles de ce secteur conduisent à des changements importants dans l'offre de services non seulement du point de vue de la recomposition des territoires mais aussi en interne en termes de modèles d'organisation qui influencent la qualité de l'emploi et de service. Ce deuxième axe de travail vise, d'une part, à comprendre en quoi les changements dans les instruments de politique publique ont entraîné une recomposition de l'offre d'accueil sur les territoires à partir d'une analyse des stratégies de coordination des acteurs. D'autre part, cet axe examine les modifications opérées en interne dans les « modèles d'organisation » des services d'accueil suite aux évolutions des instruments de régulation publique.

Dans le contexte ambiant de renforcement des impératifs gestionnaires (cf. Odena, 2009), on assiste en effet au développement des outils de gestion au sein de nombreux opérateurs privés mais aussi associatifs qui concernent la gestion financière, la gestion des plannings, la centralisation des plans de formation et des commandes de matériel, le recours à des badgeuses pour mesurer le temps de présence des enfants, etc. Il serait intéressant de voir quels sont les outils de gestion adoptés par les différents opérateurs, les objectifs que ces outils poursuivent et leur efficacité du point de vue des différents acteurs. Il serait également intéressant d'analyser les processus de standardisation sous-jacents à l'adoption de ces outils de gestion, dans un secteur où la standardisation du service peut risquer d'occulter l'importance de la relation de service et de l'ajustement mutuel qui en découle, spécifiques au service d'accueil des jeunes enfants.

Reprenant l'approche de Gadrey (1994), nous verrons si les évolutions réglementaires du secteur participent à la diffusion d'un modèle de rationalisation industrielle, qui fragilise le modèle de rationalisation professionnelle construit auparavant à partir d'une reconnaissance des professions et du développement des qualifications dans ce champ. Pour Gadrey (1994, p.186) en effet, la stratégie de rationalisation industrielle vise à « *concevoir et à organiser la production de services professionnels formatés en « quasi-produits », à standardiser autant que possible le travail professionnel et à réaliser des gains de productivité (...)* ». Quant à la stratégie de rationalisation professionnelle, elle vise à « *rendre plus précises et plus systématiques la typification des cas, la formalisation de méthodes afin de faire progresser l'efficacité (à la fois au sens du gain de temps et de la qualité de la réponse) des procédures du travail professionnel* ». Cette deuxième stratégie ne cherche pas pour autant à prescrire mécaniquement des consignes et ne réduit pas l'évaluation des effets des services à la mesure des gains de productivité. Appliquée aux services d'accueil de la petite enfance, cette distinction permettra d'identifier le modèle de rationalisation qui se met en place actuellement.

Dans ce contexte, nous formulons l'hypothèse suivante :

Hypothèse 2 :

Les recompositions de l'offre sur les territoires nécessitent la mise en compatibilité des différentes logiques de différenciation poursuivies par les acteurs susceptibles d'entrer en tension du point de vue des stratégies de coordination, des processus de rationalisation ou des dimensions de spécification.

Axe 3 : Gouvernance et régulation de la qualité : quelles évolutions des modèles d'évaluation de la qualité ?

Quant à la question de l'évaluation de la qualité du service d'accueil, elle nous semble au cœur des enjeux de gouvernance à l'heure où, d'une part, la diversification croissante de l'offre met en exergue l'existence de différentes procédures de contrôle, l'une pour l'accueil collectif, l'autre pour l'accueil individuel, et ou, d'autre part, les labels, certifications et autres démarches qualité se multiplient dans le secteur de la petite enfance afin de signaler sa qualité par rapport aux autres opérateurs, du fait d'une concurrence accrue. On observe ainsi une co-existence entre différents outils de régulation de la qualité, publics et privés (Coestier et Marette, 2004). A l'autorisation obligatoire octroyée par les services PMI du Conseil général dans le cas de l'accueil collectif et des assistantes maternelles et aux différentes modalités de contrôle qui en découlent, s'ajoutent des critères spécifiques repris dans les cahiers des charges des délégations de service public, l'agrément octroyé par la Ddirrecte dans le cadre de la Loi Borloo sur les services à la personne pour la garde d'enfants de moins de trois ans à domicile ainsi que quelques labels, référentiels et certifications créés ou adoptés volontairement par les structures elles-mêmes.

Quels sont les choix opérés par les structures afin d'évaluer et de signaler leur qualité, autrement dit, en termes de « démarche qualité » ? Comment les structures définissent-elles la qualité du service d'accueil ? Comment les différents outils d'évaluation de la qualité s'articulent-ils ? En quoi permettent-ils de garantir la qualité du service fourni aux usagers ? Quelle est l'ampleur du recours à des modes de certification de la qualité ? Comment les acteurs publics locaux se comportent-ils face à ces nouveaux outils ?

Il serait intéressant de voir si ce développement des démarches qualité relève d'un processus d'isomorphisme institutionnel (Di Maggio et Powell, 1983), conduisant à l'homogénéisation des pratiques dans le secteur ou, au contraire, s'il met en évidence la diversité des modèles de qualité qui co-existent aujourd'hui. Du reste, l'adoption de démarches qualité peut être considérée comme une innovation organisationnelle dans la mesure où les acteurs les utilisent comme un outil de pilotage impliquant tous les acteurs (Petrella et Richez-Battesti, 2010).

Face à ces évolutions, dans une démarche de type exploratoire, nous proposons d'identifier les différentes dimensions mises en avant par les acteurs pour définir la qualité du service d'accueil afin d'éclairer les acteurs de la gouvernance dans leurs choix de critères d'évaluation. Pour cette partie, nous adopterons une approche à partir des conventions de qualité qui permet de mettre en évidence l'existence de différentes façons de concevoir la « qualité », ce qui conduit à la définition de critères d'évaluation différents selon les conventions de qualité (Eymard-Duvernay, 1989 ; Karpik, 2007). Bien que privilégiant une entrée en termes de qualité de service, nous serons amenés à aborder des éléments de la qualité de l'emploi, celles-ci étant intrinsèquement liées dans la relation de service.

Dans cette optique, nous formulons l'hypothèse suivante :

Hypothèse 3 :

L'adoption de « démarches qualité », si elle témoigne d'un intérêt croissant accordé à la qualité dans ce secteur, interpelle les acteurs de la gouvernance locale par rapport à leurs propres modèles de qualité, aux différents instruments d'évaluation qu'ils déploient et à la manière de les articuler.

Chacun de ces axes de réflexion est traité dans une partie :

- **Axe 1 (partie 3) : Gouvernance locale et recomposition des territoires : quelles interactions entre opérateurs ?**
- **Axe 2 (partie 4) : Recomposition de l'offre et modèles d'organisation : quelles stratégies de coordination et quels processus de rationalisation ?**
- **Axe 3 (partie 5) : Gouvernance et régulation de la qualité : quelles évolutions des modèles d'évaluation de la qualité ?**

Pour conclure notre travail, nous proposons d'appréhender ces évolutions sur les territoires à partir d'une analyse en termes de proximité. La notion de proximité correspond à la capacité qu'ont les agents qui la partagent de se coordonner (Pecqueur et Zimmerman 2004, p. 25). Elle nous permet d'appréhender la recomposition de l'offre à travers les questions de coordination des différents acteurs, de modèles d'organisation et de modèles d'évaluation de la qualité.

Pecqueur et Zimmermann (2004) distinguent trois formes de proximité (géographique, organisationnelle et institutionnelle) que nous appliquons aux services d'accueil des jeunes enfants (Petrella et Richez-Battesti, 2010). La *proximité géographique* permet de caractériser l'organisation territoriale des opérateurs qui sont localisés à une faible distance et les effets de cette organisation sur l'accès aux services au-delà du seul effet distance. La proximité géographique intègre deux dimensions : une dimension physique (la distance ou la topographie du terrain) et une dimension sociale (la perception que l'on a de la distance et les liens créés entre acteurs du territoire).

Il s'agit ainsi d'analyser à la fois l'organisation territoriale (les organisations sont-elles proches géographiquement ?) et la nature et l'intensité des liens qu'il peut y avoir entre organisations proches d'un point de vue géographique. Deux organisations peuvent être proches sans qu'il y ait pour autant de coordination entre elles. La *proximité organisationnelle* concerne l'analyse des écarts entre les méthodes, les outils de gestion et les référentiels de qualité des différents offreurs de services. Elle pose la question de la régulation de leur complémentarité ou concurrence. Enfin la *proximité institutionnelle* rend compte de la capacité des différents acteurs, et notamment de l'acteur public à développer une structure commune de coordination à travers la participation des différents acteurs à l'élaboration et la production de l'offre de services d'accueil, à mettre en compatibilité les différentes logiques d'acteurs et à faire émerger des compromis entre ces différentes logiques. Y-a-t-il un consensus sur les normes et les valeurs liées à l'accueil des jeunes enfants permettant la mise en commun de ressources dans l'objectif de création d'un bien commun ?

Pour Gilly, Leroux et Wallet (2004, p.193), économistes des proximités, « la gouvernance locale est le processus de structuration d'une mise en compatibilité de différentes modalités de coordination entre des acteurs géographiquement proches, en vue de résoudre un problème productif ou, plus largement, de réaliser un projet collectif de développement. En d'autres termes, il s'agit d'un processus de construction d'une proximité institutionnelle nécessaire à la réalisation d'une proximité organisationnelle entre des acteurs géographiquement proches ». Le croisement entre ces deux approches, régimes de gouvernance d'une part et économie des proximités d'autre part, met en exergue que différentes formes de gouvernance conduisent à la construction de logiques de proximité multiples pouvant entrer en tension sur le territoire.

4 – Méthodologie : une analyse qualitative

Cette recherche repose sur une analyse qualitative pouvant être définie comme « *une démarche discursive, de reformulation, d'explicitation ou de théorisation d'un témoignage, d'une expérience ou d'un phénomène. La logique à l'œuvre participe de la découverte et de la construction de sens. Elle ne nécessite ni comptage, ni quantification pour être valide, généreuse et complète, même si elle n'exclut pas de telles pratiques. Son résultat n'est, dans son essence, ni une proportion, ni une quantité, c'est une qualité, une dimension, une extension, une conceptualisation de l'objet* » (Paillé, 2004, cité par Paillé et Mucchielli, 2008, p. 7). L'analyse qualitative a pour but d'opérer une lecture des traces laissées par un acteur ou un observateur, c'est à dire des mots, des locutions, des documents, des témoignages, des images, ... La donnée qualitative est donc une donnée discursive signifiante. Pour ces auteurs, la « lecture » est le résultat d'un ensemble de processus intellectuels qui aboutissent à l'attribution de sens à cette donnée observée (Paillé et Mucchielli, 2008, p. 59). L'analyse qualitative vise donc à rechercher le sens et à produire du sens. Le sens peut être défini comme « *l'expérience humaine (réelle ou imaginée) à laquelle peut être rapporté un énoncé (mot ou ensemble de mots) qui en permet la compréhension* » (Paillé et Mucchielli, 2008, p.49). Ce sens, pour qu'il émerge, doit être mis en contexte.

L'analyse qualitative s'appuie sur les principes de la *grounded theory* (Glaser et Strauss, 1967), méthode qualitative inductive qui a connu un succès important aux Etats-Unis dans les années 70-80 et qui s'est progressivement diffusée dans le monde entier. Il s'agit d'une méthode d'analyse et d'interprétation « ancrée » dans les données de terrain, qui a donné lieu à de nombreuses techniques d'analyse. Nous nous inscrivons plutôt dans une démarche d'analyse par les catégories conceptualisantes, en ce sens que nous menons notre travail d'analyse et d'interprétation à l'aide de catégories « *afin de qualifier les « expériences, les interactions et les logiques selon une perspective théorisante* » (Paillé et Mucchielli, 2008, p. 234). Pour ces auteurs, « *une catégorie désigne directement un phénomène. Elle représente la pratique par excellence à travers laquelle se déploie l'analyse en acte.* » (op cit. p. 234). La catégorie peut donc concerner un vécu, un état, une action collective, un processus, une logique ou une dynamique, etc. Elle dépasse toutefois la synthèse du contenu du matériau afin d'en extraire le sens car la catégorie comporte une intention d'analyse. « *Ainsi, ce n'est pas tant la parole de l'acteur qui est consignée par la catégorie que son sens dans un ensemble en voie de compréhension, ou, plus encore, la pratique ou le phénomène que révèle cette parole. (...)* » « *Pour reprendre les termes employés par Perrenoud (1988, p. 102), en lien avec l'observation sur le terrain, on pourrait dire qu'une catégorie « permet de construire une représentation théorique de certains types de pratiques, de fonctionnement, de processus, en prenant en compte ce qui leur donne sens dans l'esprit des acteurs* » (Paillé et Mucchielli, 2008, p. 238). C'est par sa volonté de participer à une construction théorique ou conceptuelle que la catégorie est dite « conceptualisante ».

L'analyse d'entretiens auprès d'acteurs, à partir de différentes catégories conceptualisantes, s'inscrit bien dans cette volonté de lire la réalité afin d'en rechercher le sens et de produire des grilles de compréhension de cette réalité prise dans son contexte. Ainsi, ce type de démarche permet de mettre au jour des cohérences ou des incohérences entre différents processus, pratiques ou politiques étudiés, des sources d'accord ou de tensions ou encore de construire des représentations théoriques des éléments étudiés (à travers la construction d'une typologie par exemple).

Cette démarche repose cependant sur l'analyse d'études de cas, analyse qui est donc forcément partielle et difficilement généralisable. Cette démarche permet à la fois d'étudier une réalité dans sa singularité tout en cherchant à identifier des éléments que l'on retrouve ailleurs afin de voir dans quelle mesure le cas étudié comporte des éléments de généralité. C'est pourquoi, l'analyse de trois départements diversifiés met en évidence leur singularité tout en identifiant des tendances communes, nous permettant de monter en généralité.

Une autre difficulté des démarches qualitatives tient aux risques liés aux biais d'interprétation des phénomènes étudiés. L'interprétation comporte toujours des éléments subjectifs qu'on cherche à maîtriser en ancrant notre réflexion dans des grilles d'analyse théoriques, en travaillant en équipe et en croisant nos sources.

Afin d'éviter ces écueils, nous avons choisi de croiser, autant que possible, plusieurs types de données empiriques :

⇒ des données chiffrées de cadrage de la Drees, de la Cnaf, de l'Insee et des Caf des trois départements étudiés afin de réaliser un état des lieux général de l'accueil du jeune enfant et des caractéristiques des territoires étudiés ;

- ⇒ des documents écrits (rapports de recherche et du gouvernement mais aussi tous les documents que nous avons été en mesure d'obtenir sur le terrain, tels des projets d'établissement ou des rapports d'activité) ;
- ⇒ des observations participantes lors de réunions collectives dédiées à l'accueil du jeune enfant (commissions régionales de la petite enfance d'une Uriopss, participation à un colloque organisé en octobre 2011 sur « l'enfant au cœur d'une démarche qualité ») ;
- ⇒ des entretiens auprès des acteurs institutionnels chargés de la régulation locale du secteur (Caf, CG, Pmi), auprès de réseaux d'acteurs de la petite enfance (tels que Familles rurales, l'Udaf ou un réseau associatif à l'échelle départementale) et des entretiens auprès d'un échantillon de gestionnaires de structures collectives d'accueil de la petite enfance dans trois départements français, construit en fonction de nos hypothèses de recherche et des caractéristiques du territoire étudié. En accord avec la Cnaf, nous n'avons pas interrogé les assistantes maternelles mais nous avons intégré dans notre échantillon des micro-crèches et des maisons d'assistantes maternelles.

Ce mode de recueil de données essentiellement qualitatives, qui s'appuie sur une diversification des sources, permet d'effectuer une triangulation des données au sens de Yin (1994). Cette méthode permet de recouper les informations recueillies afin de limiter les biais d'interprétation.

Mentionnons d'ores et déjà qu'une des difficultés de cette recherche aura été d'arriver à obtenir des données de la part des Caf sollicitées. Bien qu'au final nous ayons eu accès à certains fichiers, ceux-ci ne nous permettaient pas d'analyser finement les évolutions de l'offre d'accueil sur les départements. Par exemple, comme nous l'expliquerons plus loin, les chiffres disponibles regroupent au sein d'une même catégorie différents modes d'accueil ou types de gestionnaires. L'absence de données pouvant être comparées dans le temps (par exemple entre 2007 et 2012) afin d'avoir une idée précise des évolutions sur les cinq dernières années a constitué une limite importante pour appuyer nos propos et croiser nos sources, comme souhaité. La difficulté et les délais pour obtenir des statistiques chiffrées détaillées constituent, en soi, un résultat de recherche.

Dans la mesure où l'environnement institutionnel influence le comportement des acteurs, nous présentons d'abord le cadre institutionnel national de la petite enfance, en nous penchant plus particulièrement sur les évolutions réglementaires depuis une dizaine d'années. Nous caractérisons ensuite les trois départements étudiés à l'aide de données contextuelles et des caractéristiques de l'offre d'accueil sur chacun des départements.

1 – Politique publique de l'accueil de la petite enfance : les évolutions récentes

Au niveau national, l'accueil des jeunes enfants a connu de nombreuses réformes depuis le début des années 2000 en vue d'augmenter l'offre d'accueil afin de mieux répondre aux besoins des parents. La réponse aux besoins d'accueil renvoie directement à trois finalités en matière d'emploi et de justice sociale : maintenir la capacité de travail des parents dans une volonté de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle, assurer l'égalité devant le choix du mode de garde en fonction des revenus et réduire les inégalités entre hommes et femmes sur le marché du travail en termes de rémunération ou de carrière.

Dans cette perspective, le secteur a connu plusieurs évolutions allant dans le sens d'une reconnaissance des statuts, au niveau de l'accueil collectif (décret août 2000) comme au niveau de l'accueil individuel à travers la loi sur les assistants maternels (loi de juin 2005), d'une diversification de l'offre d'accueil, tant du point de vue des types de services que de la nature des gestionnaires, et enfin d'un changement dans les modes de financement, en particulier avec l'adoption de la PAJE en janvier 2004 et la mise en place progressive de la Prestation de Service Unique (PSU), depuis 2002. Les principales évolutions réglementaires concernant l'accueil du jeune enfant depuis 2001 sont développées dans Fraise *et al.* (2008a).

Du point de vue de la diversification de l'offre de services, la France se caractérise par un développement soutenu de l'accueil individuel³, par une relative stagnation de l'offre publique d'accueil, par un rôle important dévolu aux associations dans l'offre de places d'accueil et enfin, par l'ouverture de ce secteur aux entreprises privées (Fraise *et al.*, 2008a). Dès 2003, la Conférence de la famille a recommandé l'ouverture du secteur de la petite enfance à un plus grand nombre d'intervenants, et en particulier aux entreprises, dans le but de développer l'offre d'accueil.

³ Le nombre de places offertes par des assistant(e)s maternel(le)s employé(e)s directement par des particuliers a augmenté de manière importante entre 1990 et 2010. Pour la France métropolitaine, il est passé de 132 900 places en 1990 à 710 500 places en 2006 (Cnaf, Observatoire national de la Petite Enfance, 2012, p.12). Ce développement important tient à la fois à l'augmentation du nombre d'assistant(e)s maternel(le)s en exercice et à l'augmentation du nombre moyen d'enfants gardés. Plusieurs éléments peuvent expliquer cette hausse importante : création d'une aide à la famille pour l'emploi d'un(e) assistant(e) maternel(le) agréé(e) (Afeama) en 1991, remplacée par le complément de libre choix du mode de garde de la PAJE en 2004, la loi de 2005 valorisant le métier d'assistante maternelle et l'augmentation de l'agrément qui est passé de 3 à 4 enfants par assistante maternelle en 2008.

De nouvelles mesures ont été prises à partir de 2004 afin d'inciter l'investissement d'entreprises privées, notamment la création d'un crédit d'impôt famille destiné aux entreprises engageant des dépenses dans le financement de places d'accueil pour leurs salariés. Parallèlement, les crèches gérées par des entreprises privées ont désormais la possibilité de bénéficier d'une prestation de service de la Caf à condition qu'elles appliquent le barème des prestations familiales. En dépit de ces nouvelles mesures en faveur de la participation des entreprises dans le secteur de la petite enfance depuis 2004, la participation du secteur privé dans ce type d'équipement au niveau national demeure limitée tout en présentant de fortes disparités territoriales et en étant en augmentation constante, comme nous le verrons plus loin.

En outre, les évolutions réglementaires des années 2000, et nous pensons plus particulièrement aux décrets de février 2007 et de juin 2010 relatifs aux établissements et services d'accueil, vont dans le sens d'un assouplissement des règles d'encadrement (concernant les taux d'encadrement, les taux de personnel qualifié mais aussi les années d'expérience requises pour un poste de direction et la possibilité d'accueil en surnombre) et permettent l'ouverture de nouveaux modes d'accueil, plus souples, afin de pouvoir augmenter l'offre de places d'accueil rapidement, tels que les micro-crèches et les jardins d'éveil. Mentionnons également l'obligation d'adopter la convention collective Snaesco (Syndicat employeur des acteurs du lien social et familial) pour les établissements d'accueil de jeunes enfants sous statut associatif relevant du code de la santé publique depuis juillet 2007 et ne relevant pas déjà d'une autre convention collective en vigueur (animation en particulier).

Du point de vue des modes de financement, un tournant majeur a été réalisé avec le passage à la PSU en 2002. La PSU est versée à tous les modes d'accueil collectif. La PSU introduit le développement du multi-accueil (accueil régulier, occasionnel et d'urgence) et modifie les tranches d'âge pour l'accueil régulier de 0 à 4 ans et pour l'accueil occasionnel de 0 à 6 ans. La PSU établit en outre le principe d'une prestation à l'heure. Des aménagements ont été prévus en 2004 pour aider les structures à la mise en place de la PSU et à limiter les pertes financières qui en découleraient. Parmi les aménagements, mentionnons la possibilité de réserver des créneaux horaires et d'établir des forfaits pour les parents plutôt qu'une tarification à l'heure. Le secteur a toutefois été fortement marqué par la circulaire de juin 2011 relative à la mise en place de la PSU avec application progressive à partir de 2012, visant à terme la fin des régimes dérogatoires obligeant toutes les structures à appliquer une tarification à l'heure pour les parents.

Le développement des contrats Enfance successifs, avec l'adoption du contrat Enfance et Jeunesse en 2006, qui remplace les contrats Enfance introduits en 1988, a lui aussi modifié les modalités de financement des structures d'accueil. Le contrat Enfance avait pour objectif d'aider les communes à développer une politique d'action sociale globale et concertée en faveur de l'accueil de la petite enfance (moins de 6 ans). Il s'agit d'un contrat conclu entre la Caf et une commune, un groupement de communes, une communauté de communes, ou encore une communauté de communes et des communes n'appartenant pas à cette communauté (formule mixte). La durée du contrat est de 3 à 5 ans, renouvelable.

Le contrat Enfance comporte en réalité deux volets : un contrat de cofinancement entre la Caf et les communes et un contrat d'objectifs concernant les projets à mettre en place sur le territoire concerné. Le contrat Enfance et Jeunesse, mis en place en 2006, unifie, quant à lui, les modalités de financement des dispositifs du contrat Enfance et du contrat Temps libre, en vue de promouvoir une politique globale de l'enfance et de la jeunesse sur les territoires.

Enfin, le recours croissant aux délégations de service public (DSP) introduit également des changements dans l'octroi des financements, puisque les DSP mettent en concurrence les gestionnaires de structures d'accueil afin d'obtenir le contrat de délégation. Munoz et Robin (2012), en s'appuyant sur les chiffres de la Drees [2009], estiment que les DSP concernent aujourd'hui 3,5 % des structures de multi-accueil et 1 % des mono-accueil. Pour ces auteurs, « ces chiffres sont cependant sous-estimés dans la mesure où les délégations de service public largement acquises au bénéfice des entreprises privées lucratives sont classées dans la catégorie des établissements à gestion publique ». Leur analyse relève que « bien qu'encore marginal, ce mouvement [de mise en concurrence] interpelle par ce qu'il implique. [...] Tout se passe comme si la « norme de gestion tacite » orientée par [...] des critères de proximité ou d'implication parentale, était désormais reconsidérée au profit d'une priorité donnée à une certaine forme de performance de gestion ».

Ces évolutions ont lieu dans un contexte de maîtrise des dépenses publiques et de recherche de rationalisation des coûts, qui ne concerne pas que l'accueil des jeunes enfants mais l'ensemble des politiques sanitaires et sociales. Il s'agit donc d'arriver à développer l'offre d'accueil sans augmenter de manière importante les dépenses publiques. L'enjeu de rentabilité croissante au sein du secteur de la petite enfance, a été souligné par le Sénat en 2012. A propos de la transformation croissante des établissements de mono-accueil en établissements multi-accueil, et à l'occasion du Projet de Loi de financement de la Sécurité Sociale [2012] : « Votre rapporteure met en garde contre cette tendance des pouvoirs publics actuels à vouloir privilégier une logique de rentabilité au détriment d'une logique de qualité. Les structures d'accueil collectif des jeunes enfants ne sont en aucun cas des entreprises dont on pourrait dégager des bénéfices. » Le risque est donc de ne pas seulement chercher à maîtriser les dépenses publiques en « gérant mieux » les structures d'accueil du jeune enfant mais de subordonner les questions de qualité, de bien-être de l'enfant et d'utilité sociale à moyen et long terme des services d'accueil à un objectif de rentabilité. Cette recherche de rentabilité croissante dans ce secteur se traduit notamment par des contraintes de gestion imposées par les Caf aux différents gestionnaires d'établissements d'accueil. Nous pensons par exemple à l'optimisation du taux de fréquentation des structures afin de pouvoir bénéficier des financements de la Caf ainsi qu'au passage à la facturation à l'heure dans le cadre de la PSU, pour que les Caf ne participent qu'au financement des heures effectivement réalisées.

Ainsi, notre analyse met en évidence que les réformes adoptées depuis deux décennies ont aujourd'hui contribué de façon non négligeable à la recomposition de l'offre d'accueil sur les territoires. Nous pensons tout particulièrement à la montée en puissance des entreprises de crèches, surtout présentes en zone urbaine, au développement des micro-crèches, à la transformation des crèches parentales en crèches associatives, à la structuration d'opérateurs associatifs gestionnaires de plusieurs établissements d'accueil et à la multiplication des délégations de service public, modifiant ainsi le rôle des autorités locales dans l'accueil du jeune enfant. Ces évolutions seront développées plus loin (cf. partie 3).

2 – Les mesures-clés à impact fort sur les trois territoires observés

A partir de la présentation des évolutions du cadre institutionnel, notre analyse a mis en évidence que différentes mesures institutionnelles ont eu un réel impact sur la recomposition de l'offre d'accueil de la petite enfance sur les territoires. En particulier, nous retenons dans ce rapport :

- ⇒ L'application obligatoire de la convention collective à partir de 2008 : il s'agit d'une ouverture de la convention des centres sociaux du 4 juin 1983, *via* la création d'une annexe spécifique à la petite enfance ; (protocole d'accord : janvier 2005, arrêté d'extension : juin 2007, publication JO : juillet 2007 ; application : à partir de 2008); elle s'applique uniquement aux gestionnaires de structures sous statut associatif⁴ ;
- ⇒ Le Décret n° 2007-230 du 20 février 2007 relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans et modifiant le code de la santé publique (dispositions réglementaires) : ce décret assouplit les qualifications requises pour la direction de structure ;
 - ouverture à d'autres qualifications que médecin et auxiliaire de puériculture ;
 - possibilité de direction de sites multiples (maximum trois sites de 20 places) ;
- ⇒ Le Décret n° 2010-613 du 7 juin 2010 relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans : ce décret assouplit les taux d'encadrement et permet l'accueil des enfants en surnombre sous certaines conditions;
- ⇒ Les décrets relatifs aux nouvelles formes de structures d'accueil :
 - Les micro-crèches (article R2324-47 du code de la santé publique modifié par le décret n° 2007-230 du 20 février 2007) : établissements d'accueil collectif dont la capacité est limitée à dix places ;
 - Les jardins d'éveil (article 25 du décret n° 2010-613 du 7 juin 2010) : établissements qui accueillent simultanément entre douze et quatre-vingts enfants de deux ans ou plus en vue de faciliter leur intégration dans l'enseignement du premier degré ;
 - Les maisons d'assistantes maternelles⁵ qui peuvent regrouper au maximum quatre assistantes maternelles (LOI n° 2010-625 du 9 juin 2010 relative à la création des maisons d'assistants maternels et portant diverses dispositions relatives aux assistants maternels) ;

⁴ Extrait de l'article 1 de la CCN : « La présente convention règle sur l'ensemble du territoire national, y compris les DOM, les rapports entre les employeurs et les salariés des associations et organismes de droit privé sans but lucratif, quelle qu'en soit la forme juridique, qui exercent à titre principal des activités :

- d'accueil et d'animation de la vie sociale ;
- d'interventions sociales et /ou culturelles concertées et novatrices ;
- d'accueil de jeunes enfants.

⁵ Dans ce rapport, nous avons choisi de parler d'assistantes maternelles au féminin puisque la grande majorité des personnes faisant ce métier sont des femmes.

⇒ La lettre circulaire Cnaf n° 2011-105 du 29 juin 2011 relative à la prestation de service unique qui réaffirme les principes et les mesures d'application de la PSU mise en place en 2002.

La combinaison de ces évolutions a des impacts sur les dynamiques d'émergence de nouveaux acteurs ainsi que sur la diversification et l'évolution des acteurs déjà en place.

En l'état actuel des données disponibles (données 2011 uniquement, sans équivalent comparable antérieur), les tendances exprimées sont le résultat d'une évaluation qualitative issue des entretiens menés avec les acteurs institutionnels, têtes de réseaux et gestionnaires sur les trois territoires explorés. Ne disposant pas des mêmes données pour les années précédentes, il n'a pas été possible de consolider ces résultats par une comparaison statistique 2008 – 2011.

Nous commençons par étudier les évolutions, territoire par territoire, avant d'en analyser les conséquences, conséquences communes et conséquences propres à la configuration de chaque territoire.

3 – Notre terrain d'étude : panorama de trois départements diversifiés et complémentaires

3.1 – Caractéristiques générales des territoires

Les trois territoires sont marqués par des dynamiques clairement distinctes, illustrant l'absence d'uniformité de l'accueil de la petite enfance sur le territoire français. De manière synthétique nous soulignons les caractéristiques suivantes.

Le premier département étudié est urbanisé à 95 %⁶, d'où son appellation Urbanus (appelé U dans le texte) et est marqué par un clivage net entre des zones extrêmement densifiées, où la densité approche celle de Paris, et des zones de très grand étalement urbain et péri-urbain pavillonnaire. En termes de population, 75 % de la population est concentrée sur une large aire urbaine (soit 25 % du territoire), et particulièrement sur la principale ville du département. Cette ville concentre ainsi à elle seule 43 % de la population, et 48 % des naissances domiciliées annuelles sur 3 % du territoire départemental. A titre de comparaison, la densité de population sur cette commune (zone habitable) est de 5 700 habitants/km², pour seulement 760 habitants/km² sur la deuxième ville du département (sources : Insee). Ce clivage se double partiellement d'une ligne de fracture sociale entre les populations habitant ces différentes zones avec un taux de chômage élevé corrélé à la densité (12,5 % en moyenne, jusqu'à 30 % sur certains quartiers de la ville principale).

⁶ Au sens de la définition Insee d'une ville : une ou plusieurs communes (centre-ville & périphéries) de plus de 2 000 habitants.

A l'inverse, le deuxième département étudié est un territoire rural et en partie montagnard, d'où son appellation Ruralis (appelé R dans le texte). 88 % du territoire⁷ est rural et accueille 63 % de la population. 15 % de l'activité du département est lié au secteur agricole. 15 cantons et 9 communes sont classées « zones de revitalisation rurales », et bénéficient des exonérations fiscales correspondantes. Seules trois villes dépassent les 5 000 habitants avec une seule Zone Urbaine Sensible. L'ensemble de la population vivant en zone urbaine ne représente que 37 % du département. A titre indicatif, 2 % des sols sont artificialisés, pour 14 % dans le département U (21 % pour l'Ile-de-France, département le plus artificialisé de France). Le département R manque d'attractivité pour la population active et se caractérise par un vieillissement malgré un solde migratoire légèrement positif.

Le troisième département est un territoire contrasté, qui présente la combinaison des dynamiques extrêmes repérées sur les deux territoires précédents, d'où son appellation Mixtus (appelé M dans le texte). L'aire urbaine de la ville principale du département est la plus grande de la région, dans les 20 premières aires urbaines de France. Plus largement, 71 % de la population est concentré dans les zones urbaines, avec un profil assez similaire au département U. Cependant, si l'espace rural n'abrite que 29 % de la population, il couvre en revanche plus de 80 % du territoire⁸. Certains éléments liés à la ruralité se retrouveront ainsi sur les terrains du U et du M ainsi que nous le verrons par la suite. Caractérisée par une désindustrialisation insuffisamment compensée par le développement des activités de services et de recherche-développement, M est le département français le plus marqué par l'intensité de la pauvreté⁹. 23 % de la population perçoit de faibles salaires, 19 % de la population est pauvre, 6 % de la population est considérée comme « travailleurs pauvres ». Si les départements U et R permettent de caractériser l'accueil de la petite enfance en milieu urbain (U) et rural (R), le cas du département M permet d'illustrer la difficulté à mettre en œuvre une politique publique qui prenne en compte conjointement les deux dimensions.

3.2 – Caractéristiques de l'offre par type d'accueil sur les trois territoires

Sources et qualité des données

Les données de cadrage général sur chacun des territoires n'ont pas pu être recueillies *via* la centralisation de statistiques effectuée trimestriellement par les Caf¹⁰, à quelques exceptions près. Les origines de nos données sont présentées dans le tableau suivant.

⁷ Définition du territoire rural ici retenue : Surface Agricole Utilisée + terres agricoles non cultivées ; à l'exclusion donc des étangs, forêts non habitées et non cultivées, massifs montagneux hors herbes et espaces naturels protégés. Source des chiffres pour les trois départements sur cet indicateur : Insee, utilisation des sols en 2010 par département.

⁸ Terres arables + surfaces en herbe + surfaces boisées.

⁹ Intensité de la pauvreté : pour l'Insee : « Une personne (ou un ménage) est considérée comme pauvre lorsqu'elle vit dans un ménage dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté. En Europe, le seuil de pauvreté est fixé à 60 % du revenu médian. L'intensité de la pauvreté est un indicateur qui mesure à quel point le niveau de vie de la population pauvre est éloigné du seuil de pauvreté. Formellement, il est calculé de la manière suivante : (seuil de pauvreté - niveau de vie médian de la population pauvre) / seuil de pauvreté. Plus cet indicateur est élevé, plus la pauvreté est dite intense. »

¹⁰ Demandées à plusieurs reprises, elles n'ont pas été fournies (R/M) ou avec si peu de détails qu'elles en étaient inutilisables.

Tableau 2 : Origine des données statistiques

Données de population 0-4 ans par département	Insee 2012
Données de population -3 ans par département	Drees 2011
Nombre de places par département	Drees 2011
Informations par type de gestionnaire	Drees 2011 & Cnaf 2010
Coûts horaires	Cnaf 2010
CEJ	Caf U

Besoins à couvrir : statistiques de référence retenues

Les sources utilisées sont indiquées dans chaque tableau. Lorsqu'il y a un calcul de ratio, les données comparées sont issues de la même source et de la même année.

En effet, afin d'évaluer les besoins à couvrir en termes de prise en charge de la petite enfance, la mesure de la population infantile est appréhendée à travers différents indicateurs présentant chacun des limites.

L'Insee produit un indicateur statistique concernant la tranche d'âge de 0 à 4 ans (ex. en 2012, l'Insee prend en compte les naissances 2007, 2008, 2009, 2010, 2011). Cependant, la population ainsi considérée est plus importante que celle à prendre en compte dans le besoin à couvrir. Par ailleurs si l'on retient l'addition des naissances sur les années correspondantes, il manque le nombre d'enfants de moins de 3 ans nés sur un autre territoire.

La Dress utilise une extrapolation des chiffres Insee dénommée « – de 3 ans », dont la méthode de calcul n'est pas disponible. Nous nous basons sur les données de la Dress pour le nombre de places disponibles par type d'accueil et par département.

Pour ce qui est du nombre d'enfants de moins de trois ans scolarisés en maternelle par département, nous nous basons sur les chiffres de l'éducation nationale, fournis par la Cnaf¹¹.

Enfin, pour calculer la capacité théorique d'accueil (nombre de places pour 100 enfants de moins de 3 ans) par département, nous avons repris les données de l'Observatoire national de la petite enfance (Cnaf).

Offre(s) d'accueil comparée

Les besoins ainsi que les types d'accueil disponibles et utilisés diffèrent sur les trois territoires, comme présenté dans le tableau suivant.

¹¹ Source : MEN-MESR DEPP/ Enquête dans les écoles publiques et privées de l'enseignement préélémentaire et élémentaire - 2010-2011.

Tableau 3 – Offre d'accueil de la petite enfance – comparaison U – R - M

ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE	Urbanus	Ruralis	Mixtus	National
Pyramide des âges	Identique à national	Plus âgée que nationale	Légèrement plus jeune que nationale, mais en vieillissement (solde	
Nb de naissances (2011)*	25 909	1547	8499	823394
Indicateur conjoncturel de fécondité* (2011)	2,07	1,97	1,78	2,01
Taux de natalité ‰ (2011)*	13,1	9,8	11,6	12,6
0-4 ans nés en 2007-2011*	119 161 (0,98%)	8 137 (0,92%)	41 790 (0,94%)	
- de 3 ans (2010)*	71277	4879	24847	2319097
Nb places accueil collectif petite enfance 2011**	14988	1009	3474	354295
Nb places disponibles assistantes maternelles 2011**	11319	824	11325	855399
Nb d'enfants 2ans scolarisés 2011****	2060	296	1209	111658
Taux de scolarisation des 2 ans****	8,2%	17,9%	14,3%	13,6%
Capacité théorique d'accueil en EAJE (accueil collectif, parental, familial et micro-crèches)***	21,0%	19,5%	14,0%	15,1%
Capacité théorique d'accueil assistantes maternelles***	15,9%	13,6%	45,6%	28,2%
Capacité théorique d'accueil EAJE + assistantes maternelles***	36,9%	33,1%	59,6%	45,3%
Capacité théorique d'accueil - modes de garde formels***	39,9%	39,6%	52,7%	49,9%
* Données INSEE				
**Données DREES				
*** Données CNAF 2010				
**** Données Educ. Nat.				

Taux de couverture globaux

Pour mémoire, le taux d'accueil d'une génération de 0-3 ans à atteindre « raisonnablement » pour couvrir le besoin permettant la conjugaison entre maintien de carrière des femmes, socialisation des enfants, et demande réelle des familles, est évalué entre 53 % et 66 % selon les auteurs et les institutions publiques, le rapport Tabarot (2008) fixant celui-ci à 60 % des 0-2 ans et 65 % des 2-3 ans¹².

¹² « Pour Olivier Thévenon [2011], l'objectif à atteindre « raisonnablement » est de 66 % - « ce qui correspond aux deux tiers de la période pendant laquelle les enfants de moins de trois ans devront être accueillis dans un service si les parents prennent en charge l'enfant dans sa première année ». Le présupposé égalitaire sous-jacent est que tous les parents souhaitent faire garder leurs enfants de 2 et 3 ans. A partir d'un raisonnement pondéré par le taux d'activité des parents et les possibilités de garde intra-familiale, Audrey Daniel [2011] arrive, de son côté, sur le territoire de Nantes, à un chiffre de 53 % des enfants de moins de trois ans ayant besoin d'une prise en charge. Le rapport Tabarot en 2008 [Tabarot, 2008] fixait, quant à lui, cet objectif à 60 % des 0-2 ans et 65 % des 2-3 ans. Enfin le rapport Juilhard [Juilhard, Sénat, 2009] mettait le doigt sur les disparités de couverture entre milieu urbain et milieu rural, ainsi que les besoins non couverts relatifs aux horaires spécifiques de travail en milieu rural (en particulier). Cette disparité est également mentionnée

De ce point de vue, seul le département M se rapproche du seuil jugé « satisfaisant » vis-à-vis du besoin des familles, si l'on écarte bien entendu la question de la répartition géographique de ces places et celle de la surestimation des places d'accueil individuels théoriques¹³. La structure de l'offre d'accueil est cependant bien distincte de celle des départements U et R (cf. paragraphe suivant).

Dans ces départements en effet, le taux de couverture global est à la fois loin du taux jugé satisfaisant et nettement en-dessous de la moyenne nationale (-10 points).

Dans le département U, cette insuffisance de couverture du besoin d'accueil doit être mise en perspective avec le volume important de jeunes enfants à prendre en charge : plus de 71 000 enfants de moins de trois ans, et près de 26 000 naissances annuelles. On retrouve ce défi dans d'autres grandes agglomérations (ex. Ile-de-France et sa couronne, taux de couverture entre 42 et 48 %) avec des conséquences similaires (les éléments ci-dessous proviennent d'éléments produits dans notre note méthodologique, des documents Insee sur les congés parentaux, de l'entretien [UCG] pour les assistantes maternelles et de l'actualité concernant la fermeture d'une crèche illégale) :

- congés parentaux non choisis, d'où une problématique d'inégalité face à l'emploi par genre et par classe sociale, listes d'attente des accueils collectifs saturés ;
- secteur de l'accueil collectif considéré comme rentable du fait du remplissage assuré ;
- orientation des chômeuses faiblement qualifiées sur le métier d'assistante maternelle par Pôle Emploi, sans qu'il n'y ait de véritable vocation, ce qui peut, peut-être, expliquer l'écart observé entre places théoriques et accueil réel, certaines personnes prenant le statut sans exercer d'activité ;
- dispositifs non-déclarés à la limite de la légalité (ex. crèche illégale en procès) ;
- et d'une manière générale, pression politique sur l'aspect quantitatif du développement, et valorisation spécifiquement quantitative des résultats obtenus et à atteindre.

Il en résulte que le département U est affecté par un double mouvement paradoxal et concomitant de « déficit grandissant d'assistantes maternelles réellement en activité¹⁴ » [source Codaje] et une augmentation croissante du chômage des assistantes maternelles [UCG].

dans les rapports de l'Observatoire National de la Petite Enfance (2010) ainsi que dans les publications de la Dress [Etudes et résultats, 2011] ».

¹³ Notons que la Caf M parle d'un taux de couverture compris entre 41,5 et 41,8 %, en prenant en compte le nombre d'enfants de moins de trois ans accueillis effectivement (ce qui renvoie surtout au problème des places réellement disponibles chez les assistantes maternelles).

¹⁴ Source : rapport réalisé par la Codaje du département U.

A l'inverse, dans le département R, le faible taux de couverture global renvoie à d'autres dynamiques, en particulier au mécanisme de compensation par la garde en famille ou l'entraide, que l'on retrouve de manière plus accentuée sur les territoires ruraux [RRes1], plus de nombreux temps partiels des femmes (35 % des femmes, pour 9 % des hommes, et par comparaison 29 % des femmes dans U¹⁵). A ceci s'ajoute également le principe de garde « au noir », cependant très difficile à évaluer.

A la Caf M on voit que les COLCA (congrés parentaux) sont en baisse de moins 2,9 % pour atteindre près de 20 millions d'euros alors que la PSU augmente de 11 % entre 2010 et 2011 pour atteindre 15 millions d'euros et le CLMG (complément libre choix du mode de garde) augmente de 2,6 % pour atteindre près de 60 millions d'euros.

Structuration des modes d'accueil et des équipements par territoire

Au-delà de ces premiers constats, la structure des types d'accueil entre les trois départements est bien différente. Le département U (territoire urbain et le département M (territoire partiellement rural) correspondent aux dynamiques habituellement observées et attendues sur ces territoires. A savoir¹⁶ :

- ↳ pour les zones urbaines, un accueil collectif plus développé que la moyenne nationale (l'Ile-de-France ayant le plus fort taux avec 37 % et les Hauts-de-Seine 32 %) ;
- ↳ pour les zones rurales, un accueil plus développé chez les assistantes maternelles (maximum 69 % en Haute-Loire).

A ce titre, les 21 % d'accueil collectif dans U (soit 6 points de plus que la moyenne nationale) pour 16 % d'accueil individuel chez une assistante maternelle et 8 % en scolarisation dès 2 ans, n'ont d'exceptionnel que le très faible taux d'accueil des moins de 3 ans en école maternelle comparé à la moyenne nationale (13,6 %).

De la même manière, les 14 % d'accueil collectif pour 46 % d'accueil chez une assistante maternelle de M sont cohérents avec le profil du territoire.

En revanche, le taux d'accueil en collectif élevé de R (19,5 %, assez proche de U) est surprenant pour un territoire rural.

Structuration de l'offre par type d'établissement

La présentation ci-dessous, basée sur les chiffres Drees 2011 pour l'étude 2012, est donnée à titre indicatif, sous réserve des évolutions 2012 et 2013, qui sont mentionnées en détail dans l'analyse de l'évolution de l'offre et de la recomposition des acteurs par département.

¹⁵ Source : Insee 2009, dossier par département.

¹⁶ « L'accueil chez une assistante maternelle – ainsi que l'implantation des maisons d'assistantes maternelles - est plus développé dans les zones rurales que dans les zones urbaines. La proportion de jeunes enfants accueillis par des assistantes maternelles varie de 2 à 56 % selon les départements, le quart Nord-Ouest étant le mieux couvert. A l'inverse, l'accueil collectif est plus développé dans les zones urbaines. La part de jeunes enfants accueillis en établissements d'accueil des jeunes enfants (Eaje) varie, elle aussi, de façon très significative : de 5 à 39 % selon les départements. La région parisienne et le Sud de la France sont les régions les mieux couvertes." *Haut Conseil de la Famille, Avis sur la diversité de l'offre et les disparités d'accès selon les territoires – février 2013.*

Cadre national 2013

La structuration de l'offre sur les terrains observés intègre les nouvelles formes d'accueil permises par les évolutions du cadre institutionnel. La structuration moyenne nationale, que nous prenons pour cadre de référence, fait apparaître en particulier les tendances suivantes (cf. tableau ci-dessous) :

- ♦ le développement continu de l'offre sous la forme de multi-accueils collectifs, qui demeure la forme majoritaire des accueils collectifs (six places sur dix de l'accueil collectif en 2011 (Borderies, 2013), avec un taux d'évolution annuel moyen de 10 % entre 2006 et 2010) ;
- ♦ une diminution constante du nombre des crèches parentales, à un taux annuel moyen de 5 % entre 2006 et 2010 ;
- ♦ le développement extrêmement rapide des micro-crèches : 4 146 places en 2010 (soit + 200 % entre 2009 et 2010¹⁷ ; + 56 % entre 2010 et 2011, Borderies, 2013) ; notons que la Cnaf recense, en 2010, 1 637 places en micro-crèches PSU et 2 975 places en micro-crèches PAJE (Observatoire National de la Petite Enfance, Cnaf, 2012, p. 15).

¹⁷ Source : Programme Qualité Efficience « Famille » de la Sécurité Sociale 2013, partie 7. <http://www.securite-sociale.fr/Partie-Cadrage-Famille-Partie-1?type=presse>

Tableau 4 : Evolution du nombre de places agréées EAJE –2006-2010

Type de places par structure	Nombre de places					% des places	Taux d'évolution en %	Taux d'évolution annuel moyen en %
	2006	2007	2008	2009	2010 (p)	2010	2009/2010	2006/2010
STRUCTURES MONO-ACCUEIL	139 345	133 381	128 205	125 997	125 281	34,6	-0,6	-2,6
: Crèches collectives :	92 950	90 782	87 143	85 871	86 767	23,9	1,0	-1,7
Traditionnelles de quartier	79 041	79 018	76 375	75 178	74 083	20,4	-1,5	-1,6
De personnel	11 189	8 997	8 249	8 282	8 315	80,3	0,4	-7,2
Parentales	2 720	2 767	2 519	2 411	2 238	0,6	-7,2	-4,8
Micro crèches*	-	-	-	-	2 131	0,6	-	-
Haltes garderies :	38 794	35 176	33 323	32 062	30 484	8,4	-4,9	-5,8
Traditionnelles de quartier	37 104	33 665	31 991	30 853	29 493	8,1	-4,4	-5,6
Parentales	1 690	1 511	1 332	1 209	991	0,3	-18,0	-12,5
Jardins d'enfants	7 601	7 423	7 739	8 064	8 030	2,2	-0,4	1,4
STRUCTURES MULTI-ACCUEIL	121 776	136 643	153 603	166 364	177 984	49,1	7,0	10,0
Traditionnelles de quartier	108 452	120 257	132 335	142 301	151 780	41,9	6,7	8,8
De personnel	-	2 310	4 499	5 941	6 907	1,9	16,3	-
Parentales	5 503	5 440	5 916	5 432	4 612	1,3	-15,1	-4,3
Micro crèches*	-	-	-	-	2 015	0,6	-	-
Collectives/familiales	7 821	8 636	10 853	12 690	12 670	3,5	-0,2	12,8
TOTAL ACCUEIL COLLECTIF	261 121	270 024	281 808	292 361	303 265	83,7	3,7	3,8
ACCUEIL FAMILIAL :	61 346	60 509	60 895	60 377	59 060	16,3	-2,2	-0,9
dont places en multi-accueil collectif/familial	7 303	8 543	9 676	10 373	10 351	2,9	-0,2	9,1
dont places en services d'accueil familial	54 043	51 966	51 219	50 004	48 709	13,4	-2,6	-2,6
TOTAL PLACES	322 467	330 533	342 703	352 738	362 325	100	2,7	3,0

* Les micro crèches sortent du dispositif expérimental en 2010. En 2009 le nombre de places était estimé à 1800 (mono-accueil et multi-accueil non différenciés).

(p) Provisoire

Champ : France métropolitaine.

Source : enquête PMI - Drees - 2010.

Structuration comparée sur le U / R / M

Par rapport à ce cadre national, les terrains explorés présentent la structuration de l'offre suivante, décrite dans le tableau ci-dessous.

Tableau 5 : Nombre de places par type d'accueil dans la construction globale de l'offre

Types de structures	U	R	M
ACCUEIL COLLECTIF MONO-ACCUEIL	Nb places		Nb places
Crèches collectives traditionnelles de quartier	37	30	605
Crèches collectives de personnel			253
Haltes-garderies traditionnelles de quartier	328		225
Haltes-garderies parentales		25	16
jardins d'enfants	713		0
Sous-total	1 078	55	1 099

ACCUEIL COLLECTIF MULTI-ACCUEIL			
Crèches collectives traditionnelles de quartier	11 595	540	1 588
Crèches collectives de personnel	402	36	0
Crèches parentales	74	313	182
Multi-accueil collectif/familial	989	0	75
Micro-crèches	118	36	9
Sous-total	13 178	925	1 854

ACCUEIL FAMILIAL			
Service d'accueil familial (hors accueil collectif proposant des places d'accueil familial)	1 455	30	521

ASSISTANTS MATERNELS	11 319	824	11 325
-----------------------------	--------	-----	--------

SCOLARISATION A DEUX ANS	2 061	294	1 202
---------------------------------	-------	-----	-------

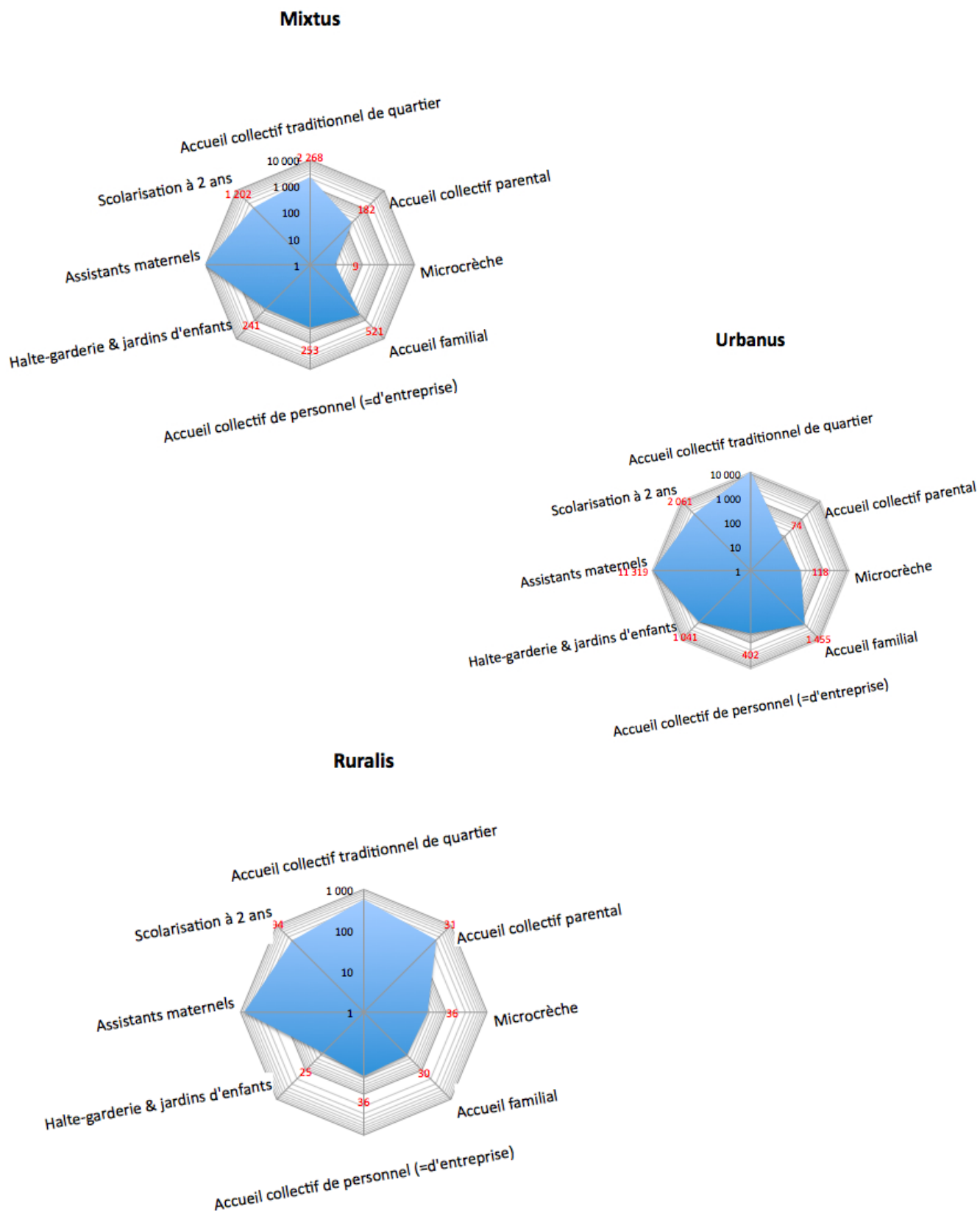
AUTRE OU SANS MODE D'ACCUEIL	42 186	2 751	8 846
-------------------------------------	--------	-------	-------

Données DREES 2012 (chiffres 2011)

Place des nouveaux modes d'accueil dans ce tableau comparé

La comparaison du nombre de places dans chacun des modes d'accueil permet de dégager les profils de structuration de l'offre des trois départements, comme l'illustre la représentation graphique ci-dessous. Ces graphiques permettent de visualiser les caractéristiques comparées des modes d'accueil de chacun des départements considérés en positionnant sur chaque axe de la toile d'araignée le nombre de places pour chaque mode d'accueil. En reliant ensuite les différents points, on obtient une répartition des places qui fait ressortir les modes d'accueil les plus (ou les moins) répandus sur chaque territoire.

Figure 6 : Représentation graphique des profils d'offre globale par département (nombre de places par mode d'accueil)



Accueil collectif et accueil individuel

L'accueil collectif non parental et l'accueil individuel sont, comme relevé précédemment, partout les deux modes d'accueil dominants (écrasés dans la représentation par l'échelle logarithmique¹⁸), avec cependant des variantes structurelles :

- pour U : un accueil collectif traditionnel de quartier dominant, avec un faible accueil parental (suivant en cela la tendance nationale) ;
- pour R : un accueil collectif dominant avec maintien d'une prégnance importante du modèle parental;
- pour M : un accueil individuel dominant, conjugué avec le maintien de la tendance parentale dans les accueils collectifs par ailleurs bien développés.

Place des crèches d'entreprises ou inter-entreprises

C'est dans le département U que ce type d'accueil est proportionnellement le plus important. Il correspond majoritairement à un développement dans les secteurs rendant un service public – en particulier les hôpitaux. La liste des crèches d'entreprise n'est pas disponible à la Caf U, cependant le rapport commandé par la Codaje mentionne :

« Les crèches d'entreprise sont rares car malgré les dispositifs facilitateurs (crédits d'impôt...), implanter une crèche d'entreprise reste cher pour les entreprises pour qui cette dépense constitue rarement une priorité. Il existe peu de crèches interentreprises dans la ville principale du département (les crèches des hôpitaux mises à part). Une crèche interentreprises est en projet. Dans le reste du département, une crèche interentreprises est en projet sur une zone d'activité d'une ville moyenne (appel à projets de l'association des entrepreneurs). Une autre fonctionne grâce à un syndic de zone sur une autre zone d'activité et une crèche portée par une intercommunalité est en projet. »

Dans le M, on observe la même dynamique et ce sont essentiellement des crèches hospitalières qui sont concernées. Reste que, comme dans le U, ce phénomène est de fait un phénomène urbain ou péri-urbain, puisque certaines crèches inter-entreprises sont localisées sur des zones d'activité.

Ainsi, la part des crèches d'entreprise sur les territoires ruraux de nos terrains est très faible (un cas dans la ville principale de R, où 10 des 35 places sont réservées par la mairie, un projet à l'étude dans la zone semi-rurale proche de la ville principale de M, sur un site d'activité économique sur une dynamique inter-communale à vocation de soutien à l'emploi et à l'activité économique).

¹⁸ Echelle logarithmique de base 10 pour le présent schéma. Pour mémoire, système de graduation progressive non linéaire qui permet de rendre plus apparent les écarts entre les petits ordres de grandeurs – mais écrase les grands. « Sur ce type d'échelle, les grands nombres sont comprimés, très proches de l'origine et facilement représentés (en base 10 par exemple, un nombre dix fois plus grand est seulement une unité plus loin), en revanche les nombres entre 0 et 1 sont dilatés et très vite renvoyés vers l'infini négatif. » (Wikipédia).

Micro-crèches

Conformément au cadre national, la croissance des micro-crèches est une tendance bien présente dans le département U et dans une moindre mesure sur le département R. La nature et l'origine de ces micro-crèches sont cependant très diverses, comme nous le développerons dans l'analyse de l'évolution de l'offre. Dans tous les cas, si la taille de ces structures limite l'impact quantitatif de ce type de structure, à l'échelle des départements, la tendance n'en est pas moins nette.

En revanche, le département M fait de ce point de vue nettement exception.

Haltes-garderies

La part relativement plus importante des haltes-garderies et jardins d'enfants dans le département U par rapport aux deux autres départements traduit les volontés politiques locales. Parmi celles-ci, l'organisation d'un service de halte-garderie itinérante par la mairie de la ville principale du département, qui n'a pas vocation à se transformer en multi-accueil même sous la pression de la demande d'accueil, a un impact significatif à moyen terme. Il n'en demeure pas moins que ce phénomène reste très minoritaire (7,3 % des accueils collectifs) derrière la place prise par les multi-accueils. Nous pouvons nous demander si certaines places créées en multi-accueil collectif ne sont pas simplement des anciennes places de haltes-garderies désormais considérées comme des multi-accueils avec un accueil à temps partiel, voire très partiel.

Maisons d'assistantes maternelles (Mam) et jardins d'éveil

Les deux dernières innovations en date marquent très peu le paysage de l'accueil sur nos trois départements :

- aucun jardin d'éveil sur les territoires explorés ;
- absence de Mam sur le R ; très précaires dans le U (3 ouvertures, dont 2 fermetures dans les deux ans), et à peine plus ancrées sur le M (3 en service et une fermée).

3.3 – Caractéristiques de l'offre d'accueil par type de gestionnaires : cadrage

Cadre national

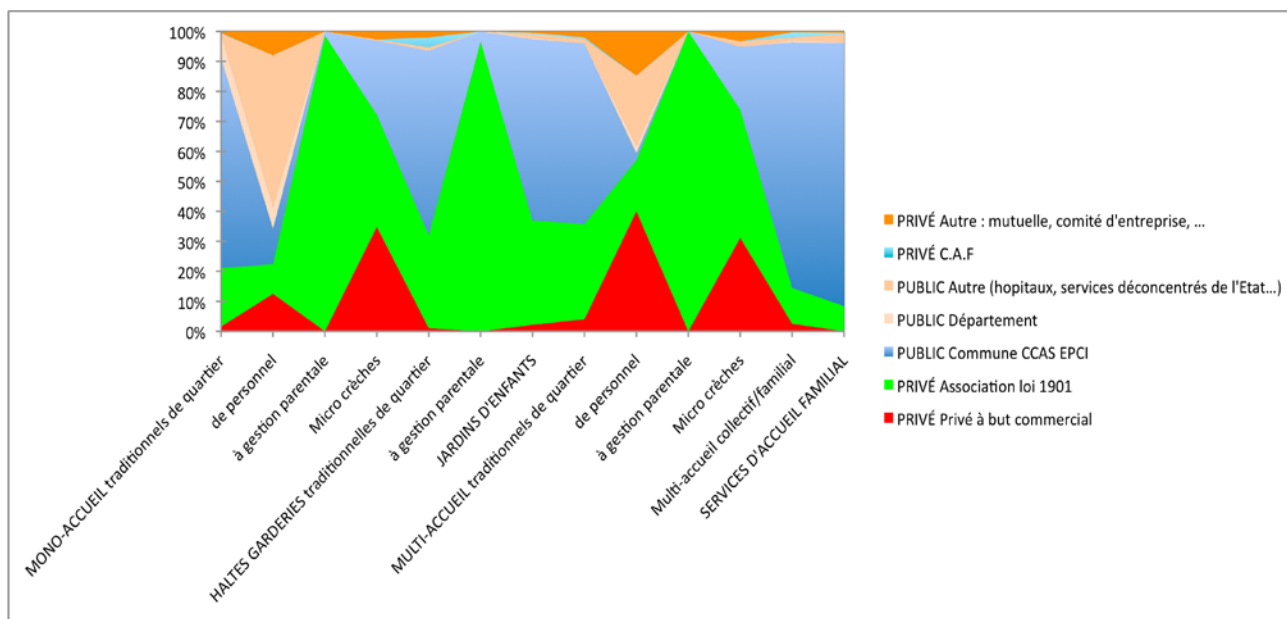
La répartition de l'offre d'accueil par type de gestionnaire au niveau national est présentée dans le tableau suivant [reproduction du tableau Drees 2012, avec autorisation].

Tableau 7 : Répartition de l'offre au niveau national (en pourcentages)

	PUBLIC			PRIVÉ				Ensemble
	Commune CCAS EPCI	Département	Autre	Association loi 1901	C.A.F	Privé à but commercial	Autre : mutuelle, comité d'entreprise, ...	
STRUCTURES MONO-ACCUEIL	57,9	3,3	2,6	29,8	1,5	3,5	1,5	100
CRÈCHES COLLECTIVES :	56,2	6,2	4,1	26,4	0,1	5,8	1,2	100
traditionnelles de quartier	70,0	7,6	0,6	19,5	0,2	1,6	0,5	100
de personnel	11,8	7,2	50,7	9,9	0,0	12,5	7,9	100
à gestion parentale	1,3	0,0	0,0	98,7	0,0	0,0	0,0	100
Micro crèches	24,7	0,0	0,4	37,4	0,0	34,8	2,6	100
HALTES-GARDERIES :	59,6	0,2	1,0	33,2	3,2	1,0	1,9	100
traditionnelles de quartier	61,5	0,2	1,0	31,0	3,3	1,0	2,0	100
à gestion parentale	3,4	0,0	0,0	96,6	0,0	0,0	0,0	100
JARDINS D'ENFANTS :	60,5	0,4	1,3	34,8	0,4	2,1	0,4	100
STRUCTURES MULTI-ACCUEIL	55,4	1,0	2,0	33,2	0,5	5,7	2,1	100
traditionnelles de quartier	59,6	0,0	1,5	31,4	0,5	4,0	1,9	100
de personnel	2,4	2,4	23,5	17,1	0,0	40,0	14,7	100
à gestion parentale	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	100
Micro crèches	20,9	0,0	1,9	42,8	0,0	31,2	3,3	100
Multi-accueil collectif/familial	81,9	0,6	1,1	11,9	1,7	2,5	0,3	100
SERVICES D'ACCUEIL FAMILIAL	87,7	0,3	2,8	8,4	0,4	0,0	0,4	100
Champ : France métropolitaine.								
Source : enquête PMI - Drees - 2010.								

La traduction graphique de cette répartition permet de repérer l'investissement des acteurs par statut juridique en fonction des modes d'accueil.

Figure 8 : Représentation graphique de l'offre d'accueil collective nationale par type de gestionnaire



Source : enquête Pmi – Drees - 2010

Les acteurs historiques : secteur public et associations locales

De manière cohérente et prévisible, les deux principaux acteurs historiques de l'offre d'accueil, à savoir le secteur public en gestion directe et le secteur privé non commercial, sont les plus investis sur les formes traditionnelles d'accueil collectif. Avec un investissement communal dominant sur les mono et multi-accueil, haltes-garderies, jardins d'enfants et services d'accueil familial. Les structures à gestion parentale sont en quasi-totalité des structures associatives à but non lucratif.

Le secteur privé commercial : un développement diversifié

Le secteur privé à but commercial en tant que gestionnaire propose des places d'accueil dans différents types de structure : des crèches de personnel, des crèches inter-entreprises, des multi-accueils collectifs (principalement dans le cadre de procédures de délégation de service public) et, plus récemment, des micro-crèches. La plupart des gestionnaires privés commerciaux appliquent la PSU, à l'exception des micro-crèches qui fonctionnent avec la PAJE (complément mode de garde) et quelques crèches d'entreprise. Le développement rapide des micro-crèches laisse à penser que le « marché » est plus facile à pénétrer du fait de la libre tarification possible.

Il est important de distinguer les crèches de personnel (hospitalières ou d'entreprise) des entreprises de crèches qui gèrent plusieurs multi-accueils collectifs, souvent dans le cadre d'une délégation de service public. Les crèches dites « d'entreprises » se développent essentiellement dans le secteur public pour le personnel des hôpitaux, les services déconcentrés de l'Etat, les préfectures départementales, etc.

Au total, la contribution des services publics et des structures privées non commerciales représente 80 % des mono-accueils de personnel, et 60 % des multi-accueils.

Autrement dit, la part de l'initiative des entreprises privées commerciales partenaires dans la création de places est marginale, contrairement aux entreprises publiques de type crèches hospitalières. Par ailleurs, les gestionnaires privés de crèches, qui gèrent une partie des places de personnel semblent en difficulté de remplissage pour les berceaux « entreprises commerciales » sur les terrains explorés (cf. partie 3).

L'apparition de nouveaux acteurs privés non lucratifs

Les mutuelles et comités d'entreprises se développent également sur les mêmes services que le secteur privé commercial, en particulier les services d'accueil d'enfants du personnel. On retrouve également à ce niveau d'autres acteurs non isolables sur le graphique ci-dessus, à savoir les grosses fédérations associatives issues d'autres secteurs que la petite enfance, en particulier celui de l'éducation populaire et de l'animation loisirs. Ces acteurs, du fait de leur statut associatif 1901, sont fusionnés dans les statistiques avec les associations locales historiques. Cependant sur le terrain, nous avons noté leur présence comme une tendance bien spécifique, avec des positionnements et méthodes de gestion qui leurs sont propres, que nous aborderons plus tard lors de l'analyse de la recomposition de l'offre par département.

Rapide historique du développement de l'offre par gestionnaire sur les trois territoires

Le département U est historiquement marqué par une importante présence associative et par un déséquilibre entre la ville principale et le reste du département. C'est un des territoires sur lequel les entreprises de crèches ont le plus investi depuis 2008.

Historiquement, le département R a développé son accueil autour de la création de crèches à l'initiative et gérées par des parents qui, faute de services petite enfance, ont organisé le mode de garde pour leurs enfants. D'où le nombre important de structures parentales et associatives à l'origine sur le département au regard des quelques crèches municipales qui existaient dans les années 90 et qui n'étaient présentes que dans les villes. Cette tendance, bien qu'encore forte, est en constante évolution vers une plus grande diversité des modes d'accueil et une plus forte implication, ces dernières années, des municipalités qui reprennent souvent la gestion de crèches autrefois parentales lorsqu'elles sont en forte difficulté financière, ceci pour assurer la pérennité d'un service d'accueil petite enfance sur leur commune.

Pendant de nombreuses années, l'implantation particulière de ces structures et la difficulté d'existence en zone rurale a poussé la Pmi à accorder des dérogations, en termes de diplôme notamment, pour permettre aux structures de voir le jour et de fonctionner sur un département en proie à des difficultés économiques et caractérisé par une forte dispersion géographique. Ces régimes dérogatoires sont aujourd'hui en forte baisse sur le département du fait de l'impulsion de l'Etat auprès des Pmi, relayée par la Caf, afin d'harmoniser les modes de fonctionnement sur les territoires et d'assurer des modes d'accueil au plus proche des textes législatifs.

Le département M est marqué par la cohabitation d'une offre d'accueil collectif d'origine publique et associative. Par cohabitation, nous entendons souligner qu'il n'y a pas de véritables relations entre les deux types d'acteurs, en particulier dans les zones où les deux sont présents, comme dans la ville principale de ce département. On note également une prédominance de l'associatif en secteur rural, moins marquée dans l'agglomération de cette ville. Le secteur privé lucratif se développe mais de manière très exploratoire, même si de nouvelles dynamiques entrepreneuriales apparaissent dans le secteur associatif, avec des structures qui gèrent plusieurs crèches sur le territoire, dont une, la plus importante, aujourd'hui en dépôt de bilan.

3.4 – Profils départementaux comparés

Préalable méthodologique à la comparaison

Données retenues pour la comparaison analytique

Les axes de recherche que nous développons dans les chapitres suivants nécessitent d'isoler des statistiques de nature comparable, en particulier pour les taux de remplissage, coûts de gestion et objectifs de couverture de service public. Or un certain nombre de types d'accueil, minoritaires, ont des natures, des objectifs, des fonctionnements, et des modalités de gestion (et de remplissage) qui ne répondent pas à ces critères. En particulier :

- ◆ les établissements gérés par des Ccas
- ◆ les accueils familiaux
- ◆ les haltes-garderies
- ◆ les jardins d'enfants

Par ailleurs, les Mam et les jardins d'éveil sont inexistantes ou trop marginaux sur nos trois terrains pour être significatifs dans une comparaison.

Ces formes ont donc été exclues de la comparaison analytique, pour se concentrer uniquement sur des données comparables, afin de dégager les tendances globales pour les structures suivantes, en reprenant la classification officielle actuelle :

- ◆ mono et multi-accueils traditionnels
- ◆ mono et multi-accueils à gestion parentale
- ◆ crèches de personnel
- ◆ micro-crèches ;

et selon trois types de gestionnaires :

- ◆ les gestionnaires publics : municipaux en gestion directe ;
- ◆ les gestionnaires privés non commerciaux : principalement des associations mais aussi quelques mutuelles ;
- ◆ les gestionnaires privés commerciaux.

Qualité et compatibilité des données disponibles

La présentation statistique est tronquée pour une raison de compatibilité des sources de données :

Les données pour les structures en PSU sont issues des fichiers départementaux U/R/M transmis par la Cnaf. Ces statistiques sont basées sur une comptabilité en nombre de places d'accueil disponibles. Cependant, ces statistiques Cnaf ne permettent pas de repérer toutes les tendances innovantes dont certaines se développent hors PSU, à savoir :

- ◆ les crèches de personnel hors PSU
- ◆ les micro-crèches hors PSU (dont le développement semble particulièrement rapide).

Les données pour ces organisations hors PSU sont disponibles dans le fichier Drees, pour la même année. Mais la Drees tient une comptabilité en nombre de structures gestionnaires et non en nombre de places.

La comparaison globale des profils départementaux concernant l'accueil collectif est donc impossible en l'état. Les tendances hors PSU, présentées en évolution nationale ci-dessus, ne seront donc abordées que dans notre analyse qualitative.

Taux d'erreur

Sur les départements U et M, nous n'avons pas vérifié ligne par ligne l'exactitude de l'ensemble des données par structure, à l'exception de la dizaine de gestionnaires rencontrés par département. En revanche, sur le département R, beaucoup plus accessible (43 structures d'accueil collectif en 2013), nous avons effectué cette vérification. Il en ressort que :

- Aucune des structures à gestion parentale n'était classée comme telle (« Crepa ») dans le fichier Cnaf (elles sont toutes classées en « MULTI »). Le faible taux de crèches parentales sur les autres départements pourrait donc être partiellement inexact.
- On peut, en outre, noter que la terminologie « à gestion parentale » ne veut plus dire grand chose puisque une bonne partie des crèches parentales qui sont aujourd'hui passées en associatives pour consolider leur financement sont restées gérées par les parents. De même, la terminologie « traditionnelle de quartier » n'est pas sans poser de questions (cf. ci-dessus notre remarque sur les crèches gérées par des fédérations ou par des structures multi-crèches).
- De plus, dans le fichier M, contrairement au U, il n'est pas fait de différenciation entre les haltes-garderies, les crèches parentales et les crèches collectives multi-accueil. Bien que cette distinction ne soit pas justifiée d'un point de vue réglementaire, elle nous est utile pour avoir une vision fine de l'évolution des modes d'accueil collectif et, en particulier, pour pouvoir identifier quels sont les modes d'accueil développés par quels types de prestataires. Les données ont donc été retraitées pour l'analyse.
- On relève un taux d'erreur de 10 % sur le statut juridique enregistré des crèches, avec en particulier la structure commerciale classée associative. Les erreurs ont été retraitées sur R. L'ensemble des statistiques est donc présenté à titre indicatif, et ne prétend pas à une autre fiabilité que celle de ses fichiers sources.

Les difficultés rencontrées pour établir cette comparaison mettent en lumière la complexité du secteur et la difficulté qui en découle pour les acteurs de la politique publique d'avoir une vision objective et précise à l'échelle départementale de l'ensemble des dynamiques de l'offre d'accueil.

Comparaison de l'offre d'accueil sur les territoires par type de gestionnaires

La comparaison statistique des acteurs intervenants sur l'offre montre une très faible implication des gestionnaires privés commerciaux sur ce secteur. Le département dans lequel l'offre commerciale (donc en DSP ou en gestion directe) est la plus développée est U (11 % de l'offre). Reste que ces chiffres ne tiennent pas compte des structures qui n'adoptent pas la régulation PSU, préférant s'inscrire dans le cadre de la PAJE.

Au-delà de l'entrée de ce nouvel acteur, on distingue trois situations de territoire différentes.

Le département M

- Une situation marquée par la prégnance de l'associatif, premier gestionnaire en volume de l'offre d'accueil collectif ;
- Alors que l'accueil collectif ne représente que 14 % de l'offre totale sur ce territoire, il en ressort un poids relatif de l'offre publique particulièrement faible. L'offre de crèches de personnel en PSU n'était présente sur ce territoire en 2010 que sous la forme des crèches d'entreprise hospitalières à gestion publique pour l'essentiel, avec quelques cas de crèches de personnel privées commerciales, rarement en DSP ;
- Une partie importante des crèches parentales est devenue associative pour augmenter les sources de financement PSU et faire face à un certain épuisement des dynamiques parentales, tout en restant gérée par un groupe de parents engagé au côté de la direction ;
- La micro-crèche présente dans les statistiques a, depuis lors, fermé.

Le département R

- Une situation marquée par l'investissement important du secteur public, désormais gestionnaire de plus de la moitié des places d'accueil ;
- La dynamique publique sur ce territoire s'ancre dans une construction de l'offre marquée par un mode de gestion parentale et un régime dérogatoire, encore bien prégnant. Elle est renforcée par le taux élevé d'accueil en collectif sur ce territoire (21 %) ;
- La particularité de ce territoire est d'avoir, dès 2010, un début d'investissement du secteur public sur la gestion de micro-crèches en PSU (deux des trois structures existant alors), ce qui correspond globalement aux attentes vis-à-vis de ce dispositif, à savoir être un levier pour le développement de l'offre en milieu rural et de structures aux horaires atypiques.

Le département U

- Une situation marquée par un quasi-équilibre entre offre publique et offre privée non commerciale, avec un investissement sensible dans les nouveaux dispositifs ;
- Les micro-crèches PSU sont exclusivement gérées par des gestionnaires associatifs, ce qui traduit, de fait, une forme de délégation du développement de l'innovation de l'offre d'accueil d'intérêt général au secteur associatif par le secteur public ;
- C'est le seul département à compter une crèche de personnel (hospitalière) à gestion publique, d'après les statistiques Cnaf.

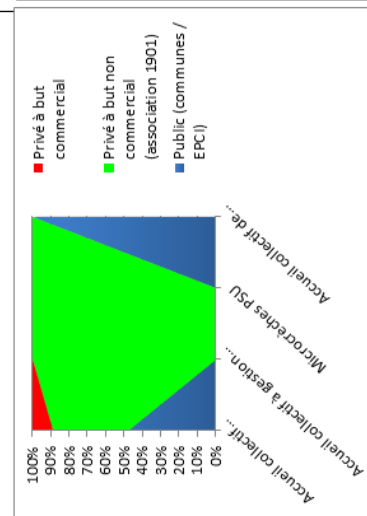
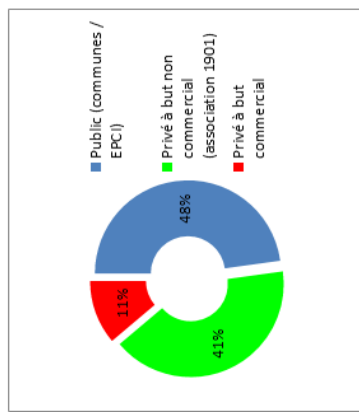
Ces tendances sont représentées dans les figures ci-dessous par département. Nous y reviendrons dans la partie 4 sur les recompositions de l'offre d'accueil à l'œuvre aujourd'hui.

Le premier groupe de tableau reprend le nombre de places par type de gestionnaire par département. Le deuxième groupe reprend cette répartition sous la forme d'un camembert. Le troisième groupe permet une représentation visuelle de la part prise par chaque type de gestionnaire dans l'offre d'accueil.

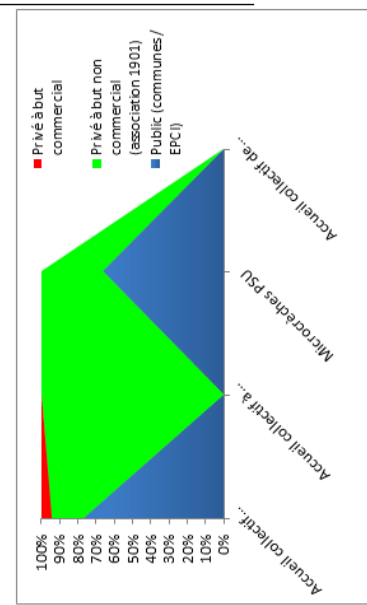
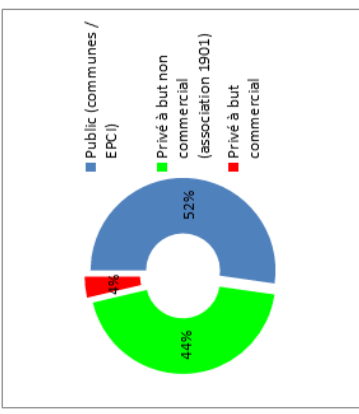
Figure 9 : Investissement des types d'accueil par type de gestionnaire

Répartition comparée des types de gestionnaires par terrain d'étude

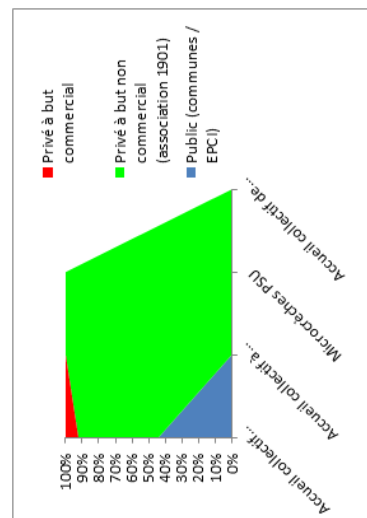
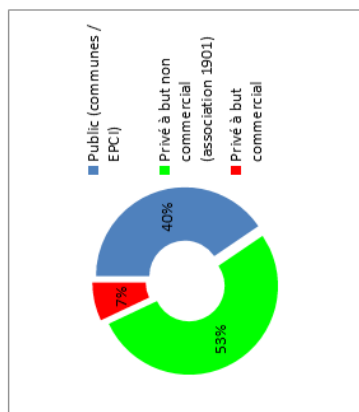
URBANUS (en nb de places)	Public (communes / EPCI)	Privé à but non commercial (association 1901)	Privé à but commercial	TOTAL
				6196
Accueil collectif traditionnel de quartier	6126	5193	1447	1447
Accueil collectif à gestion parentale	0	52	0	0
Microcrèches PSU	0	69	0	0
Accueil collectif de personnel	70	0	0	0
PSU				



RURALIS (en nb de places)	Public (communes / EPCI)	Privé à but non commercial (association 1901)	Privé à but commercial	TOTAL
				497
Accueil collectif traditionnel de quartier	479	107	35	35
Accueil collectif à gestion parentale	0	303	0	0
Microcrèches PSU	18	9	0	0
Accueil collectif de personnel	0	0	0	0
PSU				



MIXTUS (en nb de places)	Public (communes / EPCI)	Privé à but non commercial (association 1901)	Privé à but commercial	TOTAL
				761
Accueil collectif traditionnel de quartier	761	833	132	132
Accueil collectif à gestion parentale	0	144	0	0
Microcrèches PSU	0	10	0	0
Accueil collectif de personnel	0	0	0	0
PSU				



4 - Conclusion

Cet état des lieux sur les trois départements a permis de mettre en évidence leurs spécificités, liées en partie aux caractéristiques des territoires (urbains, ruraux, péri-urbains) mais aussi à des éléments historiques qui sont difficiles à identifier et à expliquer, comme le poids important des structures associatives (dont certaines anciennement parentales) que l'on retrouve à la fois sur les territoires urbains et ruraux.

Cet état des lieux fait également ressortir que la plupart des innovations en matière de types d'accueil ont lieu en zone urbaine dans nos trois départements. Cela pourrait s'expliquer d'une part, par la concentration plus forte de besoins non satisfaits et, d'autre part, par le fait que nous avons plutôt ciblé notre analyse sur l'évolution des modes d'accueil collectifs et non pas sur l'accueil individuel, à l'exception des Mam.

Les différences peuvent ensuite s'expliquer par les marges de manœuvre identifiées dans la recherche précédente laissées aux acteurs institutionnels (Caf, CG, mairies) dans la mise en œuvre des politiques publiques, tant dans le recours aux nouveaux dispositifs que dans l'application des règles édictées par le cadre national. Ces éléments sont approfondis dans les chapitres suivants.

5 – Présentation de l'échantillon

Notre analyse repose sur des études de cas menées dans trois territoires contrastés, comme mentionné plus haut. Notre étude du terrain comporte trois volets :

Un état des lieux de l'offre d'accueil

Dans chaque territoire, un premier travail a été de réaliser un état des lieux de l'offre d'accueil sur ces territoires à partir des données disponibles que nous avons pu récupérer sur le nombre de places dans les différents modes d'accueil, collectif et individuel, régulier et occasionnel et selon les statuts juridiques des gestionnaires.

Des études de cas auprès de différents types d'acteurs

Nous avons ensuite conduit des entretiens semi-directifs approfondis sur chaque département auprès des acteurs suivants. Nous nous étions engagés à réaliser :

- ⇒ Six entretiens avec des acteurs de la régulation locale : trois municipalités, la Caisse d'allocations familiales (Caf), le service de protection maternelle et infantile (Pmi) du Conseil général (CG), la commission départementale du jeune enfant (Codaje) ;
- ⇒ Six à sept gestionnaires de structures, en croisant les besoins d'échantillonnage suivants :
 - ♦ des statuts différents : 2 publiques, 2 associatives ou mutualistes, 2 privées commerciales ;
 - ♦ en gestion directe, par convention et en délégation de service public (DSP) ;

- ♦ différents types d'accueil - multi-accueil collectif (Mac) classique, crèche parentale, micro-crèche et Mam (lorsqu'il y en a) ;

⇒ Un à deux entretiens auprès des réseaux existants sur le territoire, tels que l'Acepp, Familles rurales ou l'Udaf.

Notons que toutes les structures associatives sont des organisations privées non lucratives alors que nous parlons d'organisations privées commerciales pour désigner les structures à but lucratif.

Si ces critères de sélection ont été utilisés dans les trois départements, nous avons toutefois tenu compte des caractéristiques spécifiques à chacun des territoires étudiés pour constituer nos échantillons.

Ainsi, **dans le département U**, nous avons réalisé quinze entretiens. Nous avons choisi de prendre dans notre échantillon la principale ville du département (un premier entretien avec une coordinatrice, puis un deuxième avec la responsable des coordinatrices, la responsable du service petite enfance et la responsable des relations aux associations du service petite enfance de la Ville). Nous avons également investigué une petite commune péri-urbaine (entretien avec la gestionnaire du service des crèches), qui nous a permis d'avoir accès à son réseau informel de formation transversale des gestionnaires de service de crèches du territoire auquel elle appartient, dont nous avons recueillis les points de vue (21 gestionnaires de services publics de crèches).

Pour la Pmi, nous avons rencontré le médecin responsable du service. Deux entretiens ont été menés avec la Caf, l'un en début de terrain (responsable du service relation aux partenaires + technicienne du service petite enfance) et l'autre en fin de terrain (même fonction mais l'une des deux personnes avait changé). Concernant la Codaje, qui ne s'est pas réunie depuis neuf mois, nous n'avons pas réussi à contacter son président.

Concernant les opérateurs, nous avons rencontré un gestionnaire de deux multi-accueils municipaux hors ville principale, une directrice de crèche municipale, un gestionnaire de six Mac associatifs, un gestionnaire associatif de 18 structures (Mac en DSP + haltes-garderies) dont treize dans le département, et cinq dans un autre département ; un gestionnaire associatif de six micro-crèches PSU dans les quartiers sensibles, un gestionnaire privé commercial de rang national implanté sur deux micro-crèches dans le département (dont une en franchise), un gestionnaire privé commercial local d'une micro-crèche qui fait également des activités de conseil.

Nous avons enfin rencontré deux réseaux sur le territoire : l'Uriopss - Union régionale interfédérale des oeuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (chargée de mission) et l'Udaf - Union départementale des associations familiales (président, par ailleurs administrateur de la Caf U et de Familles rurales).

Dans le département R, nous avons réalisé au total 14 entretiens. Nous avons rencontré deux élus de municipalités, l'un gestionnaire direct venant de transférer sa compétence à l'intercommunalité, l'autre d'une municipalité ayant pris en gestion directe une crèche à l'origine parentale. Pour la Caf, nous avons conduit deux entretiens : l'un avec l'ancien président, aujourd'hui simple administrateur, l'autre avec le directeur de la Caf. Nous n'avons pas réussi à obtenir de rendez-vous avec l'un des deux médecins de Pmi, très peu disponibles, ce que confirment d'ailleurs les associations du département que nous avons rencontrées.

Concernant les opérateurs, nous avons rencontré : deux associations parentales historiques, restées parentales ; une association historique non parentale ; une crèche parentale devenue associative non parentale - l'ensemble de ces opérateurs étant situé en milieu rural. En milieu urbain, nous avons rencontré : une crèche municipale historique devenue intercommunale (et son élue), gérant également une Ram ; une crèche municipale ; une crèche parentale devenue municipale (et son élue) ; une micro-crèche inter-entreprise privée – couvrant ainsi les trois grandes villes du territoire.

Nous avons également rencontré les deux grands réseaux animateurs de ce territoire : la délégation départementale de l'Acepp (Association des collectifs enfants, parents et professionnels) où nous avons rencontré la responsable, l'ancienne présidente et la nouvelle, toutes deux directrices de crèches de notre échantillon ; et un réseau des structures municipales, où nous avons eu un entretien avec la coordinatrice.

Dans le département M, nous avons mené onze entretiens auxquels s'ajoute le travail réalisé sur six structures associatives, dont trois multi-accueils anciennement parentales, une crèche parentale et deux haltes-garderies parentales.

Nous avons rencontré en premier lieu les acteurs institutionnels : la Caf (Responsable de la politique enfance et jeunesse) et la Pmi (Médecin responsable du service départemental). Nous avons organisé un entretien avec le responsable Petite enfance de la Mairie de la principale ville du département, qui pilote les trois multi-accueils, les trois crèches, les trois haltes-garderies, la crèche familiale et un dispositif innovant d'accueil d'urgence, tout en gérant les relations financières avec les crèches associatives situées sur l'agglomération et qui accueillent des enfants de la ville. Pour ce qui est des acteurs tête de réseau, nous avons interrogé la coordinatrice petite enfance de la délégation départementale de Familles rurales, en lien avec notre focus sur un territoire rural (cf. ci-dessous).

Concernant les opérateurs, nous avons rencontré : une entreprise commerciale de crèches en tant que crèche inter-entreprise sur le territoire. Le contact étant ouvert, nous en avons profité pour explorer la manière dont elle gérait les deux DSP municipales sur le département voisin. Sur l'agglomération de la ville principale, six structures associatives ont également été explorées, en partenariat avec une étudiante de l'Irts, en formation Caferuis et elle-même directrice de l'une de ces crèches, ainsi que, séparément, un gestionnaire de trois Mac associatifs, et la directrice d'une crèche parentale. Enfin une Mam a été rencontrée sur le département.

Concernant le maillage en réseau du territoire rural, nous avons mené une analyse sur un territoire rural, ayant des problématiques sociales importantes, marqué par une coopération innovante entre la Caf et le CG. Nous avons ainsi rencontré la chargée de mission « insertion et modes d'accueil » dont le poste est financé par le Conseil général mais qui est embauchée par le réseau Familles rurales. Nous nous sommes intéressés à l'impact de cette hybridation des instruments de politiques sociales sur l'accès des familles bénéficiaires de minima sociaux aux modes d'accueil de la petite enfance, sur le territoire étudié. Pour compléter ce focus, nous avons rencontré la présidente de l'association Familles Rurales sur l'une des Communautés de communes de ce territoire. L'association gère en effet une maison de l'enfance, qui accueille un Ram (dont nous avons également rencontré la directrice) et un lieu d'accueil enfants parents (Laep). Enfin, nous avons interrogé la directrice de l'une des deux crèches parentales situées sur cette communauté de communes.

Ces entretiens ont porté sur les thématiques suivantes (qui recourent nos hypothèses) :

⇒ Dans le cas des opérateurs de service (cf. grille d'entretien en annexe 1) :

- ◆ La description de l'organisation et de ses activités : statut juridique, date de création, type d'accueil, taille de l'organisation, budget...
- ◆ La recomposition du territoire et les dynamiques de coopération des structures étudiées (regroupements, constitution de réseaux, affiliation à des fédérations, etc.) ;
- ◆ Les relations avec les instances locales et départementales (délégation de service public, contrat enfance et jeunesse, participation à une plate-forme locale ou à une commission départementale, intercommunalité, etc.) ;
- ◆ L'impact des évolutions réglementaires sur les modes d'organisation du travail et du service : adoption d'outils de gestion (par exemple gestion des plannings et introduction de badgeuses), investissement dans la formation, fiches de poste, évolution des équipes, modifications de l'offre du service (horaires, prix, projets spécifiques liés à l'accueil...)
- ◆ La définition de la qualité : y a-t-il une mise en place d'une démarche qualité ? Si oui, qu'est-ce qui a motivé l'adoption d'un tel outil ? Quels labels, normes ou référentiels ? Sur quoi portent-ils ? Qu'ont-ils apporté à la structure ? Comment se positionnent les acteurs de la régulation locale par rapport au contrôle de la qualité ?

⇒ Dans le cas des acteurs de la régulation locale, les entretiens ont porté principalement sur :

- ◆ L'analyse des évolutions et leur positionnement institutionnel
- ◆ L'état des relations entre institutions et opérateurs
- ◆ L'état des relations entre institutions
- ◆ Le positionnement vis-à-vis des dispositifs de régulation (contrats enfance et jeunesse et Codaje)
- ◆ Le positionnement vis-à-vis des innovations ayant pris sur le territoire : micro-crèches, Mam, entreprises de crèches, DSP.

Le tableau ci-dessous reprend la liste de ces entretiens par département en y ajoutant le codage pour chaque entretien utilisé dans le texte. Notre codage est le suivant : code du département (U, R, M) + type d'acteur + numéro par type d'acteur. Les codes par type d'acteurs sont :

- Caf,
- CG,
- Ville,
- Res : Réseau,
- Pub : gestionnaire public, municipal ou intercommunal,
- Asso : gestionnaire associatif, parental ou non, à but non lucratif,
- Privé : gestionnaire privé commercial, à but lucratif,
- Mam : maison d'assistantes maternelles,
- Irts : données issues de l'étude menée par une étudiante à l'Irts.

Tableau 10 – Correspondances des entretiens

Département Urbanus (U)	code	Département Ruralis (R)	code	Département Mixtus (M)	code
Entretien CAF (responsable du service relations aux partenaires + techiciene petite enfance)	UCAF1	Entretien CAF (administrateur, ancien président)	RCAF1	Entretien CAF (directeur du service petite enfance)	MCAF
Entretien CAF n°2 (nouvelle responsable du service relations aux partenaires + techiciene petite enfance)	UCAF2				
		Entretien CAF (directeur)	RCAF2	Entretien médecin responsable du service PMI	MCG1
Médecin responsable du service PMI	UCG	Elue petite enfance de commune en gestion directe venant de transférer sa compétence à l'intercommunalité	RVille1	Chargée de mission pour le CG "insertion et modes d'accueil" à Familles rurales	MCG2
Coordinatrice de crèche de la Ville principale du département	UVille1	Elue petite enfance de commune ayant pris en gestion directe une structure d'origine parentale	RVille2	Responsable petite enfance pour la ville	MVille
Responsable du service petite enfance + Responsable des coordinatrices + Responsable de la celle de coordination avec les association	UVille2				
Réseau informel des coordinatrices municipales	UVille3	Réseau - coordination associative	RRes1	étude sur 6 MAC associatifs	MIRTS
Administrateur CAF & président de l'UDAF	URes1	Réseau - coordination municipale	RRes2	Maison d'Assistantes Maternelles	MMAM
		Crèche municipale devenue intercommunale (territoire urbain)	RPub1	Gestionnaire de 3 MAC associatifs	MAsso1
Chargée de mission URIOPSS	URes2			Familles Rurales : 3 personnes : responsable politique PE du département ; présidente de l'association et directrice du RAM sur territoire focus	MAsso2
Coordinatrice de 2 MAC municipaux en gestion directe		Crèche municipale	RPub2		
Périurbain	UPub1			Crèche associative parentale	MAsso3
Directrice de crèche de la ville principale du département	UPub2	Crèche parentale devenue municipale	RPub3		
		Association parentale historique	RAsso1	Crèche associative parentale	MAsso4
Gestionnaire associatif de 6 MAC subventionné dans le cadre du CEJ Ville	UAsso1				
Gestionnaire associatif de 11 MAC et 2 haltes-garderies, en DSP + 5 sur un département voisin	UAsso2	Association classique historique	RAsso2	Crèche parentale devenue associative	MAsso5
Gestionnaire associatif de 6 micro-crèches PSU	UAsso3				
Gestionnaire privé commercial local d'une micro-crèche	UPrivé1	Crèche parentale devenue associative	RAsso3	Gestionnaire privé commercial de crèches	MPrivé1
Gestionnaire privé commercial national de 2 micro-crèches, dont 1 franchisée	UPrivé2	Crèche parentale	RAsso4		
		Micro-crèche inter-entreprises, de gestion privée commerciale	RPrivé1		

GOUVERNANCE LOCALE ET RECOMPOSITION DES TERRITOIRES : QUELLES INTERACTIONS ENTRE OPERATEURS ?

Notre analyse des formes de gouvernance à l'œuvre aujourd'hui dans les trois départements étudiés prend comme point de départ les trois éléments constitutifs d'un régime de gouvernance définis par Enjolras (2008, p. 33), à savoir les *acteurs impliqués et leurs caractéristiques*, les *instruments de politiques publiques pour satisfaire l'intérêt public*, et les *modalités institutionnelles de la coordination et de l'interaction entre les acteurs dans le cadre d'un réseau de politique publique* ».

Dans cette perspective, nous avons pris en compte dans l'analyse à la fois les acteurs impliqués et leurs interactions, les instruments de politiques publiques déployés ainsi que les outils de coordination mis en place dans les différents départements. A ce titre, dans cette partie, nous analysons comment sont déployés les différents outils adoptés par les acteurs institutionnels sur les trois départements étudiés en nous penchant sur les modes de coordination et d'interaction entre les acteurs concernés.

A partir de ces éléments mis en parallèle sur les trois départements, nous verrons si notre première hypothèse se vérifie ou pas. Pour rappel, notre hypothèse est la suivante :

Les formes de gouvernance quasi-marchande se renforcent sur les territoires et fragilisent les tentatives de développement de gouvernance partenariale ou multilatérale encouragées par ailleurs par les politiques publiques.

L'objectif est d'analyser les évolutions dans les formes de gouvernance locale à partir des principaux instruments de politique publique mis en place ou renforcés depuis 2008. Notre analyse porte donc sur les instruments suivants (outils de coordination, règles et normes) :

- Les Contrats Enfance et Jeunesse (CEJ), introduits en 2006 ;
- L'application généralisée de la PSU (suite à la circulaire de 2011) ;
- La définition des normes par le service de protection maternelle et infantile (Pmi) du Conseil général, par exemple dans le cas des micro-crèches ;
- L'obligation d'adhérer à une convention collective depuis 2008 ;
- La délégation de service public ;
- Les commissions départementales de la petite enfance (Codaje), instituées par la loi en 2002 mais mises en place plus tardivement dans les trois départements étudiés.

Nous verrons ensuite, pour ces différents instruments, quels sont les acteurs impliqués dans leur élaboration et leur mise en œuvre. Ces instruments concernent les acteurs suivants :

- Communes ;
- Caf ;
- Pmi ;
- Les gestionnaires de structure d'accueil (publics, privés associatifs et privés commerciaux).

Ces instruments relèvent toutefois de différents types de gouvernance. Leur combinaison rend ainsi le paysage de la petite enfance assez complexe du point de vue de sa gouvernance. Dans ce qui suit, nous allons présenter et analyser chacun de ses instruments en identifiant la place jouée par les différents acteurs.

1 – Le contrat « Enfance et Jeunesse »

1.1 – Le cadre : objet, finalités et gouvernance

Remplaçant et unifiant les dispositifs « enfance » et « temps libre », le Contrat Enfance et Jeunesse (CEJ), mis en place en 2006, est décliné dans la lettre-circulaire 2006-076 du 22 juin 2006. Ce dispositif, qui octroie une « dotation pluriannuelle limitative », contractualisée sur quatre ans, poursuit plusieurs finalités [lc2006-076] :

- ↻ « Mieux cibler ses interventions en matière de petite enfance et de temps libre en se consacrant prioritairement aux publics et aux territoires les moins bien servis » ;
- ↻ « Unifier le soutien institutionnel au développement de l'offre d'accueil » ;
- ↻ « Maîtriser l'évolution des dépenses ».

Dans la communication publique de la Caf, les objectifs sont formulés comme suit [site internet] :

Quelles sont les exigences relatives au contrat "enfance et jeunesse" ?

Le contrat est fondé sur deux exigences principales :

- **l'efficacité** : offrir une meilleure visibilité sur les actions et moyens à mettre en place ;
- **l'équité territoriale et sociale** : la priorité donnée aux territoires et publics les moins bien couverts.

Le Cej a donc pour but de « poursuivre et optimiser la politique de développement en matière d'accueil des moins de 18 ans » à travers « l'harmonisation de la réponse aux besoins des familles par un soutien institutionnel aux territoires les moins bien servis » tout en maîtrisant le cofinancement et en renforçant le suivi et l'évaluation (extraits de la lettre circulaire du 22 juin 2006). Le Cej constitue donc *a priori* un instrument relevant d'une gouvernance publique, défini à l'échelon national par des acteurs institutionnels.

1.2 – Les parties prenants du Cej

Le Cej est un contrat bipartite ou tripartite, dans lequel la Caf est la partie garante du cadre de gouvernance publique posé par la loi. Afin d'établir un Cej, la Caf se base sur un diagnostic de l'offre et de la demande sur le territoire dans le but de financer les besoins prioritaires. Les contractants ou combinaisons de contractants possibles aux côtés de la Caf identifiés par la lettre circulaire appartiennent à cinq catégories:

- Les collectivités territoriales (commune ou groupement de communes) ;
- Le conseil général (dans un souci de coordination de l'accueil individuel sur le département ainsi que d'une meilleure articulation entre modes d'accueil collectifs et individuels) ;
- L'entreprise, sur la base d'un diagnostic de l'offre et de la demande sur le territoire ;
- L'entreprise et la collectivité, dans l'unique forme tri-partite existante de Cej ;
- La mutualité sociale agricole (Msa) en milieu rural, dans la mesure où elle contribue au financement pour les places d'accueil d'enfants dont les parents relèvent du régime agricole.

Dans les trois départements étudiés, la grande majorité des Cej sont signés entre la Caf et une municipalité ou une intercommunalité. Dans ce cas de figure, les autres gestionnaires de structures, les associations ou les entreprises, présents sur le territoire ne sont pas impliqués dans l'élaboration du Cej mais peuvent bénéficier de financements dans le cadre de ce contrat (M). Pour autant, on observe des spécificités locales où les acteurs associatifs, par exemple, sont invités à la table des négociations (U), voire sont à l'initiative des contractualisations en étant ceux qui poussent leurs communes à entrer dans un Cej (R). Le Cej constitue ainsi un outil de contractualisation bilatéral entre institutions qui relève plus d'une forme de gouvernance publique que d'une forme de gouvernance multilatérale, qui impliquerait une diversité d'acteurs institutionnels et non institutionnels dans la définition et la mise en œuvre de la politique locale de la petite enfance.

1.3 – Panorama des Cej des trois départements

Le département U

Selon les données transmises par la Caf U, le nombre exact de Cej signés par la Caf est de 110. Les Cej sur ce territoire sont signés :

- Majoritairement avec des **collectivités** (95 communes uniques, une intercommunalité). 91 de ces Cej concernent la petite enfance, soit un taux de couverture de 80 % du territoire. 24 communes ne sont donc pas couvertes par le volet petite enfance d'un Cej, majoritairement des communes à très faible population. Seules cinq communes de plus de 2 000 habitants et une de plus de 5 000, font exception ;
- Avec des entreprises, sous la forme de 14 Cej entreprises, dont 5 signés avec des entreprises privées.
- Pas de Cej tripartite dans le département.

Nous retenons pour le département U que :

- Le Cej est le cadre dominant de développement de la politique publique territoriale de la petite enfance ;
- Les Cej collectivités volet petite enfance couvrent la quasi-totalité du territoire ;
- L'échelon de base demeure celui de la commune unique en ce qui concerne la petite enfance.

Le département R

L'implication tardive des municipalités dans la politique d'accueil de la petite enfance du département (émergente progressivement dans les années 2000 sauf dans les deux principales villes où les municipalités se sont impliquées dès 1990) a retardé d'autant l'intérêt et le recours aux Cej sur le département. Les premiers signataires de Cej ont donc été, logiquement, les deux villes principales, suivies par un mouvement de généralisation à l'échelle du territoire, du moins sur les communes dont la densité de population nécessite une action en faveur de la petite enfance. En 2010, la Caf R recensait 48 Cej, dont 27 comportant un volet « accueil de la petite enfance ». En 2012, neuf Cej concernant la petite enfance sont inter-communales.

Pour le département R, nous retenons :

- Une mise en place tardive des Cej par rapport aux deux autres départements (tournant 2010) ;
- Une couverture aujourd'hui presque généralisée ;
- Une spécificité : les Cej intercommunaux (1/3 des Cej ayant un volet petite enfance).

Le département M

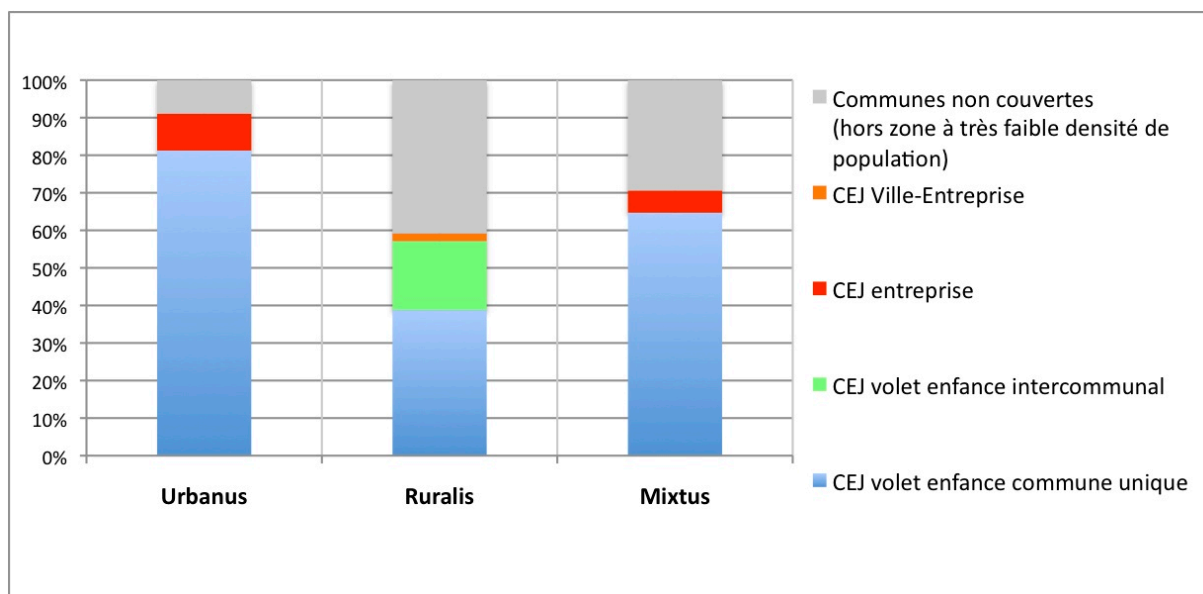
Sur le département M, la situation est proche de celle d'U. En effet, le nombre de Cej signés est déjà très important, ce qui manifeste un taux de couverture étendu des communes et des enfants.

Ainsi, et selon les données transmises par la Caf, 80 Cej ont été signés qui couvrent 82 % des enfants de moins de 6 ans. Parmi ceux-ci, 55 concernent le volet enfance, ce qui couvrirait 73 % des communes pour un montant total de plus de quatre millions d'euros (dont un million pour la ville principale du département).

A notre connaissance, seuls des Cej de type « Commune unique » ont été signés, même si des discussions sont en cours sur au moins un bassin d'emploi qui pourrait concerner un regroupement de communes, mais le transfert de la compétence petite enfance au niveau intercommunal pose encore des difficultés importantes, sur lesquelles nous aurons l'occasion de revenir.

En revanche, même si au niveau global cela demeure relativement faible, au moins cinq Cej entreprises ont été signés sur la seule communauté urbaine de la plus grande ville du département, pour un total d'une vingtaine de lits que nous estimons pour un montant d'une centaine de milliers d'euros. Sur cette vingtaine de lits, la moitié des places avec onze lits financés dans ce cadre est gérée par la même entreprise de crèches. Ces éléments sont repris dans la figure ci-dessous.

Figure 11 : Profil comparé des couvertures départementales par les Cej



1.4 – Des usages différenciés des Cej dans les trois départements

Le Cej, outil de consolidation économique et d'évolutions juridiques

Sur le territoire de R, le Cej agit comme un levier pour la consolidation économique des associations du R par les mécanismes réglementaires suivants :

- ↳ L'intégration dans un nouveau Cej comporte, entre autres, un intérêt financier pour les associations gestionnaires. En effet, pour les communes « primo-signataires », le taux de co-financement maximum de 55 % par la Caf est applicable systématiquement aux nouvelles actions et créations de places¹⁹. C'est un premier levier qui pousse les associations (souvent seules gestionnaires sur les communes rurales) à encourager leurs communes à signer un Cej, afin de bénéficier en retour d'un financement plus important.
- ↳ Par ailleurs, lors d'un changement de statut d'une crèche, les places correspondantes sont assimilées à une nouvelle action. Ainsi, les structures qui changent de statut peuvent prétendre au redémarrage du Cej dans lequel elles sont intégrées, voire à leur insertion dans un Cej alors qu'elles n'y figuraient pas auparavant, et ce, avec les mêmes avantages financiers que précédemment décrits. Ce second levier encourage les changements de statuts.

¹⁹ tandis que lorsqu'il s'agit de renouvellement, le taux précédemment en place est maintenu à son niveau, y compris s'il est inférieur au taux cible de 55 %.

On assiste ainsi à un triple mouvement :

- Une vague de signatures de Cej à partir de 2008 ;
- Une transformation des crèches associatives parentales en crèches associatives collectives : trois cas par an en moyenne depuis 2010²⁰ ; treize sur 28 structures originellement parentales ont changé de statut ;
- Une transformation des crèches associatives en crèches municipales, ou de crèches parentales directement en crèches municipales. La municipalisation pour avoir accès à un Cej est recensée dans neuf cas ; ou au minimum l'intégration des places des gestionnaires associatifs dans un Cej municipal (négociations en cours dans les deux plus grandes villes du département).

Le Cej permet ainsi de consolider des structures d'accueil dont l'équilibre financier était fragile, de mobiliser des financements publics supplémentaires pour le développement de places d'accueil sur la commune, de renforcer l'intervention de la commune (notamment à travers la municipalisation de crèches associatives). Ce faisant, le Cej contribue à renforcer l'équité géographique entre les communes. Notons également qu'il contribue ainsi à la recomposition juridique de l'offre d'accueil, effet plutôt imprévu (cf. partie suivante).

Le CEJ au niveau intercommunal : un enjeu d'intégration territoriale

Dans le cas de R, on observe ces mêmes logiques également à une échelle territoriale plus importante : celle de l'intercommunalité. Dans la recherche de rationalisation qui guide le transfert de la compétence « petite enfance » aux intercommunalités, la signature d'un nouveau Cej a les mêmes avantages en termes de conditions de financement que précédemment.

S'y ajoutent la recherche de mutualisation des services entre communes et le souci d'équité territoriale porté par ces communes.

A titre d'exemple, les statuts d'une intercommunalité sur le département prévoient ainsi des :

« Procédures contractuelles en faveur de l'enfance et de la jeunesse : Contrat Enfance [...] permettant la mise en place de politiques globales sur la communauté et l'obtention de financements supplémentaires pour la réalisation des objectifs d'accueil et d'éducation de la petite enfance, de l'enfance et de la jeunesse. »

[Article 6 – B –II -4].

A ce jour, neuf intercommunalités sont signataires de Cej avec une structure petite enfance en gestion dans le département R. D'autres communes sont en réflexion : il s'agit donc d'une tendance récente et structurante sur ce territoire.

²⁰ Source : statistiques du réseau associatif local.

Dans les départements M et R, les Cej volet enfance concernent exclusivement des communes uniques (une exception dans le U). Pour autant, la prise de compétence « petite enfance » par le niveau intercommunal est anticipée par le service Petite Enfance de la Caf U pour qui cela représente actuellement à la fois un intérêt et une préoccupation (procédures, répartition des pouvoirs, interférences politiques avec l'enjeu de la métropole...).

« La gouvernance de la petite enfance à l'échelon intercommunal est un gros point noir. Le niveau intercommunal n'a actuellement pas la compétence petite enfance alors que c'est un niveau pertinent et efficient pour beaucoup de territoires de notre département (ruraux et péri-urbains notamment). Politiquement, c'est un niveau situé à l'articulation entre la volonté nationale et la volonté locale... le partage des compétences actuelles permet-il à chacun d'atteindre ses objectifs ? (Pour nous c'est en question, sans réponse).

Ce niveau-là n'est donc pas prévu, pas de représentation organisée, des modes de fonctionnement extrêmement différents. De plus, pour le U, il y a un gros enjeu avec la réforme de l'intercommunalité en cours et le transfert des champs de compétences associés.

A nos yeux, c'est un niveau de « granularité » nécessaire pour sa pertinence et non couvert. »

[UCAFI]

De même dans le M, un début de réflexion au niveau de certaines communes rurales est en cours sans que cela n'ait encore abouti concrètement au transfert de la compétence « petite enfance » de la commune au niveau inter-communal. Du reste, pour l'un des deux territoires concernés, la piste envisagée est celle de la compétence « économique », le projet visé se situant sur une zone d'activité et une des communes ayant déjà une maison de l'enfance ne partageant pas la volonté des autres communes de transférer sa compétence « petite enfance » au niveau inter-communal. Reste que la Caf et le Conseil Général ont émis quelques réticences par rapport à un projet d'ouverture de crèche qui n'apparaîtrait pas en tant que tel dans les compétences « petite enfance ».

La signature de Cej au niveau intercommunal est donc une tendance importante dans le R. Dans le U, un seul cas a été identifié hors volet enfance mais le développement de l'intercommunalité est une préoccupation centrale pour la Caf U, notamment afin de prendre en compte les objectifs d'équité dans l'accès aux services et d'harmonisation territoriale. Dans le M, des réflexions sont en cours sur d'autres territoires que celui directement étudié mais de la même manière, elles n'ont pas encore débouché sur la prise de compétence petite enfance ni, *a fortiori*, sur la signature d'un Cej au niveau intercommunal.

Les propos recueillis auprès d'élus lors des entretiens qualitatifs permettent de mettre à jour les opportunités et les freins au transfert de la compétence à l'échelon intercommunal dans le cadre d'un Cej (cf. encadré 1 ci-dessous).

Encadré 1 : leviers et freins au changement vers les CEJ intercommunaux

Source : entretien avec une élue petite enfance de l'intercommunalité [RVille1]

Les leviers :

- harmonisation du service sur un territoire (quantitatif, qualitatif, et intensif) ;
- égalité d'accès pour les populations à l'échelle d'un territoire ;
- mutualisation et meilleures conditions de financement pour les petites communes dans un contexte de fortes contraintes budgétaires pour les communes ;
- mutualisation des services techniques.

Les freins :

- inégalité financièrement défavorable pour les communes ayant réalisé des investissements importants en amont (qui se traduisent dans les impôts locaux) ;
- risque électoral : pour ces mêmes communes, niveau d'imposition locale intégrant les investissements passés pour un moindre accès au service de leurs populations (puisque la mutualisation implique la fin de la préférence municipale sur les listes d'attente appliquée précédemment) ;
- risque de rigidification des procédures de décision et des processus de négociation vis-à-vis des politiques d'adaptation aux spécificités locales appliquées antérieurement (ex. critères sociaux de priorité sur une commune urbaine mutualisée avec des communes très rurales).

CEJ : déterminant de la diversification de l'offre d'accueil sur un territoire ?

Le CEJ collectivités

Dans le cas de la principale ville du département U, l'équilibre quantitatif entre les gestionnaires historiques reposait sur 2 796 places pour la mairie (soit 43 % de l'offre en modalité collective) et pour 2 563 places pour les associations (soit 40 % de l'offre d'accueil en modalité collective), d'après les chiffres officiels communiqués par la mairie en 2012.

Cette complémentarité entre offre publique et offre associative n'est pas nouvelle. Depuis la signature du premier contrat crèche en 1987, la progression du nombre de places est impressionnante et tient essentiellement à l'augmentation des places au sein de structures associatives. Elle illustre le mouvement de délégation *de facto* du secteur public vers le secteur privé non lucratif en ce qui concerne l'accueil des jeunes enfants, tendance explicitement poursuivie dans le dernier CEJ. La mairie de cette ville a, depuis lors, contribué au financement des crèches associatives.

Le nouveau Cej signé en décembre 2012 (pour 2013-2016) prévoit un effort quantitatif de création de 722 places. Parmi ces nouvelles places, la municipalité ne prévoit que de contribuer à 5 % des créations pures de places, ce qui correspond à 40 places²¹. Ce nouveau Cej reflète le choix de la mairie de cette ville de ne plus créer, ou seulement de façon marginale, des nouvelles places dans des crèches publiques mais de contribuer au développement de places dans des crèches associatives, principalement pour des raisons budgétaires et de coût de gestion du personnel dans la fonction publique.

« 40 places pour la mairie, le reste par les associations... La question du surcoût de gestion lié à l'aménagement de nos structures pour la création de places, nous, on ne se la pose plus... de toutes façons, on ne crée plus ».

[Uville2].

Néanmoins, 95 % des créations étant prévues dans le secteur privé, associatif essentiellement, ce dernier serait amené à gérer quantitativement plus de places que la municipalité (plus de 3 200 pour 2 800 respectivement). Le relatif équilibre quantitatif entre acteurs publics et associatifs risque donc d'être modifié à terme si la tendance continue dans ce sens.

Selon les personnes rencontrées au service petite enfance de la ville, les associations sont de plus en plus considérées comme partenaires par ce service. La cellule de coordination petite enfance, créée dans le cadre du Cej, a réussi à mettre en place une dynamique d'échange d'informations et de pratiques entre les crèches associatives mais aussi entre les crèches associatives et les crèches municipales, ces dernières étant invitées lors des réunions de directrices de crèches associatives qui ont lieu environ toutes les six semaines. Le service petite enfance se fait, en quelque sorte, le relais des préoccupations des associations auprès de la Caf et de la Pmi, notamment en ce qui concerne l'application de la PSU (cf. plus loin), dans un contexte de fragilisation économique des structures associatives. En effet, en 2012, un gestionnaire associatif de huit structures a déposé le bilan et les risques de fermeture de structures inquiètent le service petite enfance de la mairie. Ce renforcement de la logique partenariale entre acteurs publics et associatifs se traduit, par exemple, par des échanges entre les directrices de crèches municipales et associatives, en dehors des réunions de coordination, et par l'envoi des familles de l'une à l'autre, le cas échéant.

²¹ Le service petite enfance y ajoute 20 places en requalification sur des accueils spécifiques du handicap, qui sont considérées comme « créations » dans le Cej. Si l'on considère les 60 places au total (créations pures et requalifications), la contribution de la commune à l'effort quantitatif du Cej est de 8 %.

En termes de gestion de la diversité de l'offre, relevons le fait qu'aucune entreprise privée commerciale n'est incluse dans le Cej de cette ville. Cette exclusion du secteur privé commercial du CEJ a également été observée sur le R, en particulier sur une des villes principales où une micro-crèche privée commerciale a été implantée contre l'avis de la commune.

En revanche, dans le reste du département U, on repère des cas de figure où le secteur privé commercial est associé, souvent de façon informelle, à la gestion et au suivi des Cej. C'est le cas d'une petite ville du département où la micro-crèche commerciale est invitée aux réunions de réflexion et comprise non officiellement dans la gestion de la liste d'attente communale.

Dans le département R, l'équilibre a été également modifié, de manière paradoxale. En effet, d'un côté le secteur associatif a souvent été à l'origine de pressions sur les municipalités pour faire signer des Cej, au point qu'il est encore, dans les représentations, « signataire du Cej » - alors que formellement il ne l'est pas. Mais, d'un autre côté, la dynamique des Cej affaiblit la structuration en réseau du secteur associatif parental et collectif, spécificité historique du territoire. En effet, l'échelle du Cej est la commune ou l'intercommunalité, non le réseau, et les négociations, lorsqu'elles incluent les associations, sont d'ordre bi ou tri-latérales (Caf – Commune – Association pour consultation). Le secteur associatif perd donc, par ce biais, l'atout de la représentativité du plus grand nombre qui faisait sa force jusque-là dans les négociations avec la Caf.

Quant au département M enfin, et si l'on regarde la ville principale, les gestionnaires associatifs sont inclus dans le Cej mais uniquement pour l'aspect financier de l'opération. Ainsi sur les 180 000 euros que verse la mairie aux structures associatives, cette dernière récupère une partie par l'intermédiaire de la Caf. En effet, la mairie finance sur la base de 0,63 centimes de l'heure les enfants accueillis dans les structures associatives de la ville, sous la condition stricte que leurs parents résident sur la commune. Les associations doivent ainsi renvoyer un tableau de bord de présence des enfants résidant dans la ville, afin d'obtenir le versement de cette aide qui est donc incluse dans le Cej de la ville.

Cela étant dit, les associations ne sont pas associées outre mesure au projet Petite enfance de la ville, même si elles peuvent à l'occasion être invitées à certaines réunions d'information ou à certaines manifestations, comme la semaine Petite enfance. De ce point de vue, si le développement des places d'accueil associatif constitue une réponse évidente aux besoins d'augmentation de la capacité d'accueil globale pour les enfants de cette ville principale, *a fortiori* alors qu'aucun projet n'est en cours sur la Mairie, il n'y a pas de coopération étroite entre les deux types d'acteurs qui demeurent autonomes et se présentent par exemple, en leur nom propre lors des réunions à la Caf M.

Le mécanisme financier de la relation avec les gestionnaires privés commerciaux est finalement assez similaire lorsque relation il y a. Ainsi, la ville a-t-elle, par exemple, réservé deux places auprès d'une entreprise de crèches nationale dont la structure est basée sur une zone d'emploi à quelques kilomètres de cette ville.

Même si nous n'en avons pas eu confirmation, on peut penser que cette contribution financière au développement des capacités d'accueil est incluse dans le Cej de la ville. Quoiqu'il en soit, on comprend que la commune, même si elle cherche ainsi à répondre aux besoins de ses habitants travaillant sur cette zone d'emploi à quelques kilomètres, a également passé un message clair de soutien à cette initiative qui connaissait, par ailleurs, quelques difficultés de remplissage.

Les partenaires privés commerciaux ne sont pas pour autant plus associés à la mise en place d'une politique petite enfance de la commune, si ce n'est au coup par coup en fonction des besoins, voire pour soutenir en partie leur développement.

L'analyse des Cej sur les trois départements met en évidence que la forme Cej collectivités est devenue le cadre dominant de développement de l'offre d'accueil de la petite enfance pour les gestionnaires publics et associatifs, de manière très majoritaire, y compris sur des territoires ruraux (R). Malgré un cadre commun, la mise en œuvre de ces Cej semble se faire de façon différenciée selon les territoires, puisque dans le cas du R, il renforce l'intervention publique dans la petite enfance et se développe au niveau intercommunal alors que dans le M et dans le U, les Cej sont principalement signés avec des communes uniques tout en contribuant au développement d'une offre d'accueil associative.

Le CEJ entreprise

En parallèle, accompagnant la diversification de l'offre, les Cej entreprises se développent uniquement sur les territoires urbains. Même s'ils demeurent à ce jour marginaux, ils connaissent un développement progressif. Pour les Caf, les Cej entreprises constituent un levier de motivation destiné à inciter les entreprises à investir dans le secteur. Cette volonté ressort clairement dans le guide pratique du développement des crèches d'entreprise, portant les préconisations opérationnelles ministérielles et Cnaf²², à savoir :

- L'utilité pour l'entreprise (optimiser sa Grh dans un objectif de performance) ...
- ... qui passe par la plus grande disponibilité des salariés (associés « avec prudence » à la construction de l'offre, pour éviter un projet sur-capacitaire)...
- ... laquelle nécessite des modes de garde plus disponibles (références faites au « parcours du combattant pour l'accès à la crèche publique).

En termes d'acteurs, le Cej entreprise ne concerne pas uniquement les entreprises privées commerciales soumises à l'impôt sur les sociétés puisque les administrations, en tant qu'employeurs, sont assimilées aux entreprises. Le Cej peut être également signé par un groupement d'entreprises ou par toutes les entreprises qui participent à un projet inter-entreprises.

²² Guide méthodologique « crèches et entreprises, quelles solutions pour mon entreprise », publication commune du Ministère des solidarités et de la cohésion sociale, du Secrétariat d'Etat à la Famille, L'observatoire de la parentalité en entreprise, et la Cnaf. Ce guide, à vocation opérationnelle, est destiné aux acteurs de terrain. Afin d'encourager le développement des crèches de personnel, il fait une traduction opérationnelle des textes et intentions de politique publique.

En termes de financements, à l'origine, il était possible pour les entreprises signataires de cumuler les financements Caf d'un Cej entreprise et les défiscalisations des dépenses d'investissement et de fonctionnement prévues par la loi de 2004, ce qui réduisait fortement le coût réel des places pour l'entreprise. Ce cumul a été (théoriquement du moins) supprimé en 2009. Depuis, les Cej entreprises sont signés avec des entreprises non éligibles au crédit impôt famille. Les entreprises doivent choisir entre bénéficiaire du crédit impôt famille ou d'une subvention publique dans le cadre d'un Cej.

De ce fait, très majoritairement, le Cej n'intéresse quasiment plus que les entreprises non soumises à l'impôt sur les sociétés et ne pouvant, de ce fait, bénéficier des défiscalisations. On y trouve donc essentiellement des services déconcentrés de l'Etat, des préfectures, des Caf, des régies publiques et des entreprises publiques comme Areva.

L'analyse des Cej fait ressortir que le Cej collectivités (commune unique et intercommunalité) est le cadre dominant du développement de l'offre d'accueil de la petite enfance, malgré des usages différenciés dans les trois départements étudiés. Aux côtés de cette tendance majoritaire, il faut toutefois souligner d'une part, l'émergence progressive de Cej entreprises sur les territoires étudiés ainsi que, d'autre part, le développement de modes d'accueil qui ne sont pas repris dans les Cej, tels que les crèches inter-entreprises hors Cej et les micro-crèches dans le cadre d'un financement « CMG structure », ou inter-entreprises, mais qui connaissent un développement constant. Leur développement et ses modalités sont analysés en détail au chapitre suivant.

Mentionnons d'ores et déjà qu'en termes de gouvernance, ce développement, lent mais continu, de structures d'accueil hors Cej, qui pour la plupart d'entre elles n'appliquent pas la PSU, pose question par rapport aux objectifs du Cej, que ce soit du point de vue de l'unification du soutien institutionnel au développement de l'offre d'accueil et d'une plus grande visibilité de ce soutien, de la maîtrise des dépenses publiques (notamment quand il s'agit du financement CMG structure qui n'est pas plafonné, comme nous le verrons plus loin), de l'équité territoriale et sociale ou encore en termes de visibilité des actions et des moyens mis en place.

2 – La prestation de service unique (PSU)

2.1 - Le cadre : la lettre-circulaire Cnaf de Juin 2011

Comme décrit plus haut, le nouveau mécanisme de financement du fonctionnement des structures d'accueil, dénommé PSU, a été mis en place en 2002 par les Caf, puis progressivement généralisé jusqu'en 2005, avec demande d'application réelle en 2012 suite à la lettre-circulaire de 2011. Notre étude ayant démarré peu après la diffusion de cette lettre, les débats suscités par cette circulaire, faisant écho à ceux qui ont eu lieu en 2002, ont été très présents dans les entretiens que nous avons réalisés, tant auprès des gestionnaires d'établissements que des institutionnels (en particulier des Caf qui se trouvaient, au moment de l'enquête, dans une phase de présentation de la lettre-circulaire et d'accompagnement des structures en vue de son application).

Les cinq grands principes de la PSU sont donc réaffirmés (cf. note de la Cnaf sur les conditions particulières de la PSU, Octobre 2011, p. 3) :

- L'application obligatoire d'un barème fixé par la Cnaf afin de faciliter la mixité des publics accueillis (principe de neutralisation des participations familiales) ;
- La mise en place d'un système de tarification à l'heure et non plus au forfait. Cette « tarification à l'heure » consiste en une contractualisation individuelle (mensuelle ou annuelle) avec les parents afin de répondre au mieux à leurs besoins réels ;
- La pratique du multi-accueil afin de répondre aux besoins des familles tout en optimisant les taux d'occupation ;
- L'amélioration de l'accès des enfants dont les parents ont des besoins atypiques, en situation d'urgence et ceux dont les parents ne travaillent pas ;
- La simplification des modes de financement octroyés aux établissements d'accueil du jeune enfant, pour tout type de gestionnaire ou d'accueil.

Par ces principes le mécanisme de financement PSU entend contribuer à atteindre les objectifs d'une plus grande équité d'accès sur le territoire national (quelles que soient les conditions sociales et d'activités des parents), et d'une souplesse d'accueil plus proche des besoins réels des familles.

La circulaire mentionne également une plus grande intégration du quotient familial dans le calcul des tarifs horaires payés par les usagers, avec accès pour les professionnels à l'outil CAFPro. Elle précise aussi que les participations familiales couvrent les repas et les soins d'hygiène, dont les couches, ce qui a suscité de nombreux débats, notamment au Sénat. Ces débats se prolongent dans les territoires étudiés, du fait du coût supplémentaire que cela engendrerait pour les structures, généralement évalué entre 15 % et 20 % par les gestionnaires (Cf. par exemple la lettre de l'Amf). Par régime dérogatoire sur le U et le R, la fourniture des couches, ainsi que du lait infantile par les parents a été maintenue jusqu'en 2014. Les Caf ont récemment organisé des réunions d'information avec l'ensemble des gestionnaires pour rappeler cette obligation nationale (et d'autres, comme le nombre de semaines de vacances pour les familles, la facturation à la demi-heure etc.) et faire remonter les éventuelles difficultés auprès de la Cnaf, processus toujours en cours à cette date.

2.2 – Situation de départ observée sur les terrains

Une PSU horaire déjà appliquée dans R

La situation de départ n'est pas la même sur les trois départements. En effet, dans le département R, du fait de la dynamique de construction par l'innovation en réponse à des besoins très spécifiques, la « PSU à l'heure » est appliquée depuis plus de dix ans, avec des formes de contractualisation le plus souvent mois par mois, et avec des agréments dont le volume peut être réévalué jusqu'à quatre fois par an pour tenir compte des besoins d'accueil des enfants de saisonniers durant la saison touristique.

Cet aspect-là n'est donc en rien nouveau pour les gestionnaires associatifs ruraux de R, au contraire de la gestion des repas et des couches qui leur pose des problèmes, notamment de stockage, de diversité de produits à fournir (laits ou couches classiques ou hypo-allergéniques, tailles différentes,...). La gestion des repas par les structures entraîne d'ailleurs la perte de pratiques spécifiques au territoire, en particulier celle de l'accueil des enfants scolarisés à 2 ans à la crèche pour le repas et la sieste : dans le cadre où c'est la structure qui prend en charge les repas, elle se met dans une situation de concurrence tarifaire avec l'école et attire, par utilitarisme, « trop » de parents, ce qui devient difficile à gérer localement.

Des pratiques au forfait ou à l'heure variant selon les gestionnaires dans le U et le M

A l'inverse, les départements M et U sont marqués par la pratique de forfaits par les gestionnaires historiques. Dans le M, et en tout cas sur la ville principale du département et son agglomération, la forme la plus répandue en est un minimum de 8 à 10 heures par jour, sur 4 ou 5 jours, même si, officiellement, il y a bien un choix et une contractualisation avec les parents et si, dans certaines structures multi-accueil, des souplesses existent au cas par cas. De même, cette situation est assez différente dans les zones rurales où la difficulté à trouver des parents incite à accepter leurs choix quels qu'ils soient. Au-delà du surcoût qu'entraîne la fin des dérogations sur la fourniture des repas et des couches, ce qui ne manque pas d'inquiéter les structures, c'est le passage progressif annoncé au financement à l'heure de présence effective qui suscite de vives inquiétudes. Jusqu'à présent en effet, si l'application de la PSU avait conduit à l'affichage de contrats à l'heure, avec une certaine souplesse à la marge, globalement les structures avaient continué à encourager les contrats au plus près des forfaits traditionnels (10 heures par jour, 4 à 5 jours par semaine, l'accueil extrascolaire du mercredi étant relativement facile à mettre en place, contrairement à celui avant ou après l'école). Pour ces structures, une application plus stricte qu'auparavant de la PSU (en faisant référence à l'heure réellement fréquentée) risque donc de diminuer leurs ressources financières. Elle va surtout changer profondément la nature des relations avec les parents, à qui l'on demandera fermement désormais de mettre les enfants aux horaires prévus dans le contrat, ce qui contraint les parents à connaître à l'heure près leurs besoins de garde, ce qui n'est pas toujours simple pour toutes les catégories socio-professionnelles. Une marge de sécurité est souvent calculée par les parents qui préfèrent payer une heure de trop que d'être coincés, comme l'illustre l'extrait d'entretien ci-dessous. Ce changement est déjà en cours sur certaines structures du M (certains acteurs rencontrés n'hésitent pas à parler de tricherie des parents qui réservent le vendredi sachant qu'ils ne viendront pas... [Mville]).

« Nous on est dans une zone rurale, c'est particulier. On est très souple et les parents sont très libres. Ils mettent les enfants quand ils veulent. Avec la PSU on a du passer aux contrats, du coup on a même perdu des parents qui préféraient ne pas s'engager : avant ils mettaient les enfants le mercredi matin quand ils voulaient, maintenant ils préfèrent ne pas réserver dans le contrat. Dans une logique rurale, il y a beaucoup de système D et les parents ne veulent pas payer s'ils ne viennent pas... Maintenant notre taux d'occupation est de 60 %. La Caf est venue, elle a vu comment ça marche... Du coup elle n'a rien dit sur le taux d'occupation, non franchement s'ils ont des solutions je suis preneuse... »

[MAsso3]

De même, la question des absences pour maladie va être relancée. Certaines structures déclarent ainsi appliquer trois puis, plus récemment, quatre jours de carence en cas d'absence, y compris donc avec certificat médical [MPrivé1]. Enfin, au-delà des périodes de fermeture de la structure, la possibilité pour les parents de ne pas mettre leurs enfants lors des vacances, en tout cas de ne pas payer, reste limitée à six semaines et ne devrait pour l'instant pas être remise en cause sur le M, si l'on en croit les derniers développements et même si la question de leur déplaçonnement a été abordée.

Dans le département U, on note une différence de positionnement vis-à-vis de la PSU entre les acteurs historiques et les nouveaux gestionnaires. La pratique des forfaits appartient essentiellement aux acteurs historiques : le secteur associatif (entre 6 et 8 forfaits proposés, avec des possibilités de demi-journées sans repas et parfois un quota réservé à l'accueil ponctuel) étant toutefois plus souple que les crèches municipales, où l'accueil était, jusqu'ici, beaucoup plus rigide : une seule modalité (10 heures) sur trois jours minimum.

En revanche, les nouveaux gestionnaires du secteur de l'accueil de la petite enfance, à savoir les entreprises commerciales, les fédérations nationales issues de l'éducation populaire et les associations « nouvelle génération » (cf. partie 4) pratiquent déjà la PSU à l'heure pour certains (micro-crèches en particulier) ou sont en capacité de le faire car ils y sont déjà contraints sur d'autres territoires d'implantation, comme dans la région parisienne ou le Var.

2.3 - Mise en oeuvre

Des positionnements différents selon l'antériorité dans le secteur

Bien que la PSU soit mise en place depuis 2002, notre enquête a mis en évidence des inquiétudes majeures suite à la lettre-circulaire Cnaf de Juin 2011 qui réaffirme les principes de la PSU et met progressivement fin aux régimes dérogatoires. Si l'instauration de la PSU en 2002 a fait l'objet de nombreux débats, la lettre-circulaire en a ravivé plus d'un et suscite, au moment de l'enquête, de vives inquiétudes, notamment en ce qui concerne la tarification horaire.

Les anticipations et inquiétudes ne sont toutefois pas les mêmes selon les gestionnaires. Les gestionnaires historiques sont très inquiets devant le changement à appliquer, qui est loin d'être anodin. En effet, il nécessite une révision complète de l'organisation du travail dans la structure et une comptabilisation précise des heures, basée désormais sur la présence effective des enfants. Jusqu'à présent, la généralisation des badgeuses avait surtout servi à enregistrer les heures supplémentaires des familles par rapport à leur contrat de départ. Désormais, elles vont également servir à vérifier l'adéquation entre heures réservées et heures effectivement fréquentées, un différentiel de 10 à 15 % étant pour l'instant admis comme norme de flexibilité. L'application stricte de la PSU modifie ainsi la relation entre la directrice et les parents en formalisant sa dimension de service contractualisé, et en accentuant le positionnement de consommateur des parents puisque la PSU repose sur le principe que « les familles ne doivent pas être dans l'obligation de payer un temps d'accueil qu'elles n'utilisent pas » (lettre-circulaire du 29 Juin 2011, p.9). L'application étendue de cette circulaire risque, en outre, d'être lourde de conséquences sur le montant des recettes venant des subventions octroyées par la Caf, si cette dernière ne finance plus que les heures fréquentées réellement.

Soulignons que la mairie de la principale ville d'U nous a fait part, en entretien, qu'elle s'attendait, elle aussi, à des pertes de recettes importantes suite au passage à la PSU horaire.

Les nouveaux gestionnaires semblent moins inquiets, la plupart ayant conçu leur mode d'organisation en tenant compte de l'application de la PSU. Pour les gestionnaires qui fonctionnent dans le cadre de délégations de service public, ils intègrent ces contraintes et les répercutent dans les charges qu'ils soumettent lors de leurs réponses aux appels d'offres.

Ainsi une gérante d'association « nouvelle génération » explique calibrer le taux d'occupation prévu dans ses offres selon le département concerné : à 95 % quand elle répond dans U, et à 85 % quand elle répond dans un département voisin.

En outre, face à la charge supplémentaire de gestion des contrats, les nouveaux acteurs sont beaucoup moins inquiets que les historiques. Ainsi dans le R :

| « *C'est vrai que c'est du jonglage, mais c'est tout à fait gérable* ».
[RAsso2]

Encadré 2 : positionnement d'un gestionnaire en DSP sur plusieurs départements vis-à-vis des changements induits par la PSU [UAsso2]

« Nous avons des structures sur ces deux départements voisins. Dans le premier, la PSU à l'heure est déjà appliquée et nous avons beaucoup de très petits contrats car c'est une zone de chômage où les familles ont peu de revenus. Il est autorisé d'inscrire une règle dans le règlement de fonctionnement pour minimiser cela (« pas moins de 3 heures par semaine, c'est ce que nous avons fait). Le vrai problème, c'est le remplissage à la marge des grandes amplitudes horaires. Nous sommes ouverts 11 heures par jour, avec cette contractualisation au besoin, on perd 2 h 30 entre le matin et le soir. Nous pourrions remplir en faisant de l'accueil péri scolaire, mais là, ça devient trop compliqué. Le système dans le second département (en l'occurrence U) au forfait est plus favorable car il n'y a pas d'heure perdue. Dans le premier département, on nous demande de comptabiliser au quart d'heure près. En réalité, on comptabilise à la demi-heure. Le parent signe le contrat qu'il veut à la demi-heure près, en revanche, une fois que le contrat est signé, s'il dépose ou récupère son enfant plus tard/plus tôt que prévu, il paie quand même. D'ailleurs, ce que nous faisons, c'est que s'il est en avance ou en retard à la récupération (par exemple) on ne comptabilise pas du tout, ni dans un sens (défaut) ni dans l'autre (faire payer plus). Ce n'est donc pas une facturation au réel avec pointeuse. Mais cette idée de facturation au réel, ce n'est pas la PSU, c'est déjà un détournement. Si on passe à la facturation au réel, on est mort. Et si on met des pointeuses... On fait ce qu'on veut avec des pointeuses... »

Aujourd'hui, nous tenons l'équilibre budgétaire parce que, quand nous répondons aux appels d'offres, nous prenons en compte les contraintes. Dans le U, on répond à 95 % de remplissage ; dans le département voisin à 85 %. En remplissant bien la PSU à l'heure, on ne va pas au-delà de 90 %, ce n'est pas possible. »

Des Caf en tension avec les gestionnaires

L'année 2012 aura donc été marquée par la circulaire de Juillet 2011 concernant l'application stricte de la PSU, source de tensions entre les Caf et les gestionnaires d'établissements. Dans U, la personne rencontrée au service petite enfance de la principale ville mentionne que le seul point de blocage dans les relations entre la mairie et la Caf U concerne la mise en place de la PSU. Ce sentiment semble partagé par plusieurs acteurs, en particulier dans le R. Les Caf sont donc en tension entre un rôle d'animation du territoire et un rôle de contrôle du financement et de la gestion.

Les Caf ont eu comme mission d'informer les différents gestionnaires des modifications à apporter dans leur mode de contractualisation avec les parents pour aller réellement vers une tarification à l'heure du service d'accueil et abandonner la pratique des forfaits minimum imposés.

Dans le département U, la Caf a rencontré plus de 200 gestionnaires d'établissements car la lettre-circulaire devait être appliquée dès 2013 pour la plupart des structures. Selon la personne rencontrée, plus de 130 gestionnaires ont demandé des dérogations, surtout pour des questions de financement. Les gestionnaires ont peur de perdre 15 à 20 % de leurs recettes en passant réellement au paiement à l'heure. C'est notamment le cas du service petite enfance de la principale ville du département qui a obtenu une dérogation à la Caf jusqu'à la fin 2014, dérogation possible pour les établissements existant avant 2005. Les crèches publiques de cette ville peuvent donc encore proposer des forfaits pour au maximum 80 % de leurs contrats. Pour ce faire, il faut qu'elles proposent 4 forfaits dont un forfait « petite journée ». La Caf a donc mis en œuvre plusieurs plans d'action personnalisés afin d'accompagner les structures dans l'application conforme de la PSU.

Dans le département R, le mouvement est inverse. Les pratiques d'accueil sont déjà très souples, ce sont d'autres aspects de la PSU qui sont au coeur de la problématique de territoire, en particulier le contrôle de gestion (fonction de reporting) et la prise en charge des repas. Autrement dit, deux éléments qui renvoient moins à un changement fondamental de l'organisation de l'accueil et du travail, qu'à une professionnalisation dans la gestion de l'existant, et une extension des services proposés par les crèches (repas, couches).

Toujours dans R, il semble que la Caf R utilise les outils de la PSU pour renforcer sa position de contrôle sur le département. C'est en tout cas l'analyse posée par certains gestionnaires que nous avons rencontrés. De manière objective, on ne peut que citer l'outil de reporting mis en place par la Caf auquel nous avons eu accès. Outil complexe, chronophage, sous excel avec des macros, fonction que les gestionnaires utilisent difficilement, il demande un niveau de détail particulièrement élevé à une fréquence également élevée (tous les trois mois).

Sur le département M, après qu'un député se soit ému auprès du préfet des conséquences que pourrait avoir l'application stricte de la PSU, en ce qui concerne la fourniture des repas et des produits d'hygiène dont les couches, ce dernier lui a assuré qu'il s'agissait, ce faisant, de régulariser une situation non conforme, tout en permettant une plus grande équité sur les territoires. Il ajoutait qu'une réunion d'informations et d'échanges allait être organisée par la Caf avec l'ensemble des gestionnaires.

Les débats, les réticences, voire les résistances exprimées par les acteurs dans les territoires étudiés, une dizaine d'années après la mise en place de la PSU, mettent en exergue la persistance de différences territoriales importantes dans sa mise en œuvre, comme l'illustre l'encadré 2 ci-dessus, ce qui explique peut-être la diffusion de la lettre-circulaire Cnaf. Elle pose en outre la question de la pertinence d'adopter un cadre commun à tous les territoires sans tenir compte, ou de façon marginale dans des régimes dérogatoires amenés à être limités au maximum, de leurs spécificités (taille des structures, taux de couverture, caractéristiques de la population, en particulier du point de vue des catégories socio-professionnelles, nous pensons par exemple aux saisonniers dans un des départements étudiés ou aux professions ayant des horaires atypiques ou irréguliers). Le nombre important de dérogations qui ont été introduites par le passé et qui sont demandées depuis 2012, en particulier dans U, illustre bien les difficultés ressenties par les acteurs quant à l'application d'un cadre commun à tous. Enfin, notre analyse sur le terrain attire l'attention sur le changement que l'application stricte de la PSU peut induire sur la relation entre les établissements d'accueil et les parents, celle-ci étant fortement conditionnée par le respect du contrat signé. De fait, l'application de la PSU réduit la marge de manœuvre des parents par rapport aux horaires d'accueil et des jours de congé. Cette pression, opérée sur la présence effective des enfants durant les périodes réservées par le contrat, peut être très contraignante, voire prohibitive, pour certaines catégories socio-professionnelles qui n'ont pas des horaires réguliers.

PSU et exigences de gestion différentielles

L'application généralisée de la PSU dans ses différentes facettes se traduit clairement par des exigences en matière de gestion de plus en plus importantes pour les gestionnaires de structures. Il s'agit en effet de mettre en place les outils adéquats pour pouvoir gérer la nouvelle organisation des crèches : développer le multi-accueil en fonctionnant avec un carnet de familles bien rempli pour les contacter afin d'augmenter le taux d'occupation, avoir un nombre suffisant de contrats, et, pour ceux qui ne l'avaient pas encore fait, installer une badgeuse et un logiciel de gestion pour connaître en temps réel, le nombre d'enfants présents jour par jour, section par section. Depuis l'application de la PSU, la question du « remplissage » des crèches a déjà été fortement débattue : il reste difficile de trouver au pied levé des enfants aux heures extrêmes de la journée, qui plus est si les structures ne sont pas informées de l'absence par les parents, sans oublier bien entendu la question de la qualité de l'accueil et de la cohérence pédagogique d'un accueil-consigne à ces heures de transition. S'ajoute, désormais, la nécessité pour les structures de faire révéler aux parents leurs « véritables » besoins traduits dans un contrat et surtout, de faire respecter ce contrat, même si cela demande de faire pression sur les parents pour qu'ils mettent effectivement leurs enfants à la crèche lorsqu'ils ont prévu dans leur contrat de le faire, comme l'illustre l'extrait d'entretien ci-dessous. Surtout il faudra désormais ré-ajuster leurs contrats, avec leur accord, dès lors qu'ils s'éloignent de la fréquentation réelle - sans répondre à leur souhait éventuel de conserver une marge de souplesse.

« Non seulement une partie de mon travail consiste désormais à appeler les parents pour leur dire que j'ai des places qui se sont libérées, à partir de la liste de noms de remplacement dont je dispose, mais maintenant, j'en suis à appeler les parents lorsque leurs enfants ne viennent pas comme prévu. On passe le message et on leur explique que, s'ils ne mettent pas leurs enfants comme prévus, ils occupent la place que pourrait prendre un autre enfant et que la Caf va nous donner moins d'argent ... »

[MEntr 7]

L'analyse du département U fait, par ailleurs, ressortir des tensions entre les deux modalités de financement des places d'accueil, toutes deux mises en œuvre par les Caf. D'un côté, la solvabilisation de l'offre : la PSU suppose un contrôle et un suivi très précis des établissements d'accueil, assortis d'une exigence d'un taux de fréquentation minimum de 70 % lorsque les places entrent dans un Cej pour pouvoir bénéficier des financements de la Caf. De l'autre, la solvabilisation de la demande : la PAJE permet aux familles d'être remboursées pour partie de leurs dépenses en matière d'accueil, selon un barème qui est fonction de leurs rémunérations. Le développement des micro-crèches qui fonctionnent avec la PAJE exacerbe ces différences. Les gestionnaires de micro-crèches en PAJE fixent en effet le tarif de leur choix sans aucun regard de la part de la Caf, alors que celle-ci contribue dans le cadre de la PAJE au financement des places d'accueil. L'enveloppe financière dédiée à la PAJE n'est pas plafonnée. Nous reviendrons sur les micro-crèches au point suivant.

3 – Le rôle des Pmi suite aux évolutions réglementaires : entre garantie de la qualité et nécessité de souplesse

Le Conseil général, à travers son service de protection maternelle et infantile, joue un rôle important dans la définition et l'application des normes au sein des établissements d'accueil. L'étude du Lest en 2008 avait mis en avant les marges de manœuvre importantes que possédaient les services Pmi dans l'application des règles et normes définies par le cadre national (Fraisie *et al.*, 2008a). Cette latitude permet l'expression d'identités départementales spécifiques des Pmi par département avec, pour corollaire, le poids important accordé à ce qui relève de la volonté des personnes.

3.1 - Micro-crèches et Maisons d'assistantes maternelles : des Pmi plutôt réticentes

En milieu urbain, l'arrivée des micro-crèches permet d'illustrer l'autonomie des conseils généraux dans la mise en œuvre de normes nationales. Ainsi, tant la médecin Pmi que la personne de la Caf que nous avons rencontrées dans le département U ont expliqué leur malaise lors de l'arrivée des micro-crèches dans la mesure où la réglementation les concernant allège les taux d'encadrement habituels. Au début, les acteurs institutionnels ont freiné le développement, puis ils ont entamé une réflexion sur ces micro-crèches afin d'arriver à définir une charte de qualité. Cette charte est donc le fruit d'une réflexion commune entre la PMI, la Caf, la Msa et Familles rurales, qui a été le premier gestionnaire à ouvrir une micro-crèche en milieu rural. Aujourd'hui, les gestionnaires de micro-crèches doivent s'engager à respecter cette charte. De même, comme on l'a vu précédemment, dans le département M, la Caf exige un dossier avec une analyse territoriale et une justification de l'ouverture au nom de la réponse à un besoin avant d'accorder son agrément.

Reste que le point le plus délicat est sans doute celui des Mam, pour lesquelles effectivement la Pmi se trouve confrontée à une difficulté singulière par rapport à sa mission qui est de garantir une certaine qualité d'accueil et une sécurité minimale dans les établissements accueillant de jeunes enfants. Ainsi, pour la Pmi M comme pour la Pmi U, faut-il d'abord bien affirmer, notamment vis-à-vis des parents, que les Mam ne sont pas des milieux d'accueil collectifs, contrairement aux apparences et, qu'à ce titre, d'une part, elles ne sont pas soumises aux mêmes obligations et d'autre part, les parents conservent leur rôle d'employeur.

Par rapport aux locaux, il a ainsi fallu du temps avant d'admettre qu'elles devaient au minimum recevoir l'agrément sécurité, comme tous les locaux recevant du public. Par ailleurs, la Pmi U souligne également les problèmes relationnels qui peuvent émerger entre les assistantes maternelles, en l'absence de coordination hiérarchique ou de définition de modes d'ajustements mutuels. Comme le rappelle le médecin rencontré dans le U, « il ne faut pas oublier que ce ne sont pas des professionnelles de la petite enfance²³ ». Ensuite, par souci pour les assistantes maternelles qui s'investissent dans le projet, elle réprovoque la modalité qui consiste à demander aux personnes de fournir l'effort d'investissement avant de savoir si l'agrément sera obtenu – le cadre légal prévoyant l'agrément d'un local fonctionnel et non l'agrément d'un projet.

Notons enfin que le développement des Mam pose question en termes d'organisation, au quotidien par exemple pour la gestion des plannings, mais aussi sur des périodes relativement plus longues, lorsqu'il s'agit par exemple de gérer une absence pour maladie de l'assistante maternelle officielle.

Au final, ces craintes semblent se vérifier sur U, où trois Mam ont été créées dont deux ont fermé, la troisième se portant mal, essentiellement pour des raisons d'entente personnelle. Pour de nombreuses demandes, seulement cinq ont été instruites une fois examinés les enjeux de financement de l'investissement, et trois ouvertes. Dans M, on enregistre, au contraire, une expérience plutôt positive où les assistantes maternelles, regroupées en association, participent à la vie locale et élaborent un projet d'accueil orienté vers les activités et les sorties (cf. partie 4).

3.2 - Manque de disponibilités : des Pmi en tension

Dans un contexte de pénurie de places d'accueil, la Pmi doit faire preuve de souplesse, sans pour autant brader la qualité objective qu'elle se doit de garantir. Ainsi, dans M, la Pmi se met souvent en position d'écoute et de discussion, proposant des délais dans la mise en conformité. Elle peut bien entendu décider d'aller jusqu'à l'application *stricto sensu* de la norme, en particulier celle liée à l'encadrement, lorsque nécessaire (cas d'une diminution d'agrément faute d'un encadrement qualifié suffisant en zone rurale, même si cela menace la stabilité financière de la structure). Sur ces questions, les différences selon les Pmi et les territoires demeurent potentiellement importantes, sachant qu'au niveau général, la pression qu'exerce la pénurie de places oblige tout de même et le plus souvent, à composer avec les situations réelles.

²³ Entendu au sens de « diplômées de la petite enfance », à l'instar des infirmières de puériculture ou des éducatrices du jeune enfant qui dirigent les autres types d'établissements d'accueil.

Là où la Pmi doit faire preuve d'encore un peu plus de souplesse aujourd'hui, c'est probablement dans l'interprétation problématique qui est parfois faite de la possibilité d'augmenter de 20 % la capacité d'accueil théorique, certaines structures dépassant réellement les taux d'encadrement au cours de la journée, sans que la Pmi n'ait les moyens de contrôler ces dérives. De ce point de vue, la difficulté de recrutement de médecins Pmi devient véritablement problématique et on comprend mieux dès lors la demande qui est faite aux structures de trouver un autre médecin référent lorsque ce rôle est encore rempli par le médecin Pmi de proximité. Dans le département R, les structures éloignées des centres urbains ne sont quasiment plus contrôlées, du fait de la faible disponibilité des médecins de Pmi et de la réduction des budgets de transport, ce qu'elles déplorent. La Pmi ne se déplace parfois même plus pour les renouvellements d'agrément. Sur ce territoire, les structures associatives des petites communes rurales sans visibilité à plus de six mois sur la demande d'accueil avaient l'habitude d'obtenir des changements d'agrément plusieurs fois par an. Ces demandes ne sont plus instruites, faute de temps disponible à la Pmi, ce qui induit une réponse d'accueil hors agrément par les structures qui refusent de ne pas accueillir les enfants lorsqu'elles en ont la place et le personnel tant que la Pmi n'a pas « produit un papier qui dise noir sur blanc de ne pas accueillir les familles » [RAsso2].

Enfin, et dans la même logique, les tensions signalées au-dessus sur l'application étendue de la PSU, se répercutent désormais sur la Pmi qui se voit sollicitée de plus en plus souvent pour accorder des modulations de l'agrément aux heures extrêmes, et ce, uniquement dans une logique comptable, c'est-à-dire en fonction des justificatifs à fournir à la Caf par rapport aux taux d'occupation.

On le voit donc, les missions de la Pmi entrent évidemment en tension avec l'ensemble de ces nouvelles tendances gestionnaires ou même avec l'apparition de nouvelles structures à régime dérogatoire par rapport aux exigences habituelles de qualité, à destination de publics considérés comme particulièrement fragiles, que sont les enfants de moins de trois ans. Les services de Pmi se trouvent ainsi dans une position délicate entre une volonté de maintenir un certain niveau de qualité dans tous les milieux d'accueil et une nécessité de souplesse pour s'adapter aux besoins rencontrés sur les territoires. En outre, dans la mesure où les Pmi disposent d'une certaine marge de manœuvre pour résoudre ces tensions, il en résulte de fortes différences entre les départements.

4 – L'application de la convention collective Snaecso

4.1 - Coût et impact

Depuis juillet 2007, les établissements d'accueil de jeunes enfants relevant du code de la santé publique (c'est-à-dire de statut privé non lucratif) qui n'étaient pas couverts par une autre convention précédemment ont l'obligation d'adhérer à la convention collective Snaecso. Si l'adhésion à une convention collective participe à l'amélioration de la qualité des emplois, des conditions de travail et à la professionnalisation dans ce secteur, elle a eu également des impacts majeurs, surtout financiers, sur les structures, en particulier pour les structures de petite taille. Elle influence en effet le niveau de salaire via le point d'indice, le nombre de jours de congé et surtout la subrogation des jours d'arrêt maladie par l'employeur ainsi que l'augmentation des nombres de jours pour enfant malade, particulièrement utilisés dans un secteur très féminisé. Si ces éléments constituent des avancées positives pour le personnel qu'il faut souligner, ils ont été source de difficultés financières pour les associations, qui n'ont pas vu augmenter leurs ressources par ailleurs.

Au-delà d'un certain seuil (six structures en gestion d'après certains acteurs), les associations que nous avons rencontrées ont pu amortir le coût de ce passage à la convention collective. Ainsi, cette directrice de crèche confie :

« La convention collective Snaecso nous a laminés. Elle a créé un absentéisme extrêmement fort. Elle n'a donné que des droits à l'absence au travail, en aucun cas n'a revalorisé les salaires quand il y avait présence par rapport à ceux que nous pratiquions avant. Nous évaluons à 200 000 € (sur 4 M de budget) ce qu'elle nous a coûté en un an. Il a fallu revoir toute notre politique d'incitation RH, en passant par le mode autoritaire, ce qui a aussi changé la relation avec les salariées »

[UAsso1]

Les petites associations, tant en milieu rural qu'urbain, ont en revanche beaucoup plus de mal à s'en remettre. Ainsi, dans la ville principale de M, une crèche parentale a chiffré dans le détail le coût de cette convention pour ses dix salariés [MAso5]. Le résultat atteint exactement 25 564,46 euros. Le détail de ce calcul est repris en annexe 2. Dans le département R, l'application de la convention collective a créé un véritable traumatisme à l'échelle du département, mettant de nombreuses associations dans des situations financières critiques. Elle a, de ce fait, accéléré le mouvement d'évolution juridique des crèches parentales vers des statuts mieux financés, intégrés au Cej.

4.2 - Des différences selon les statuts

Au-delà du coût et des difficultés financières induites, le fait que l'obligation d'adhérer à la convention collective Snaecso ne concerne pas tous les gestionnaires pose question. En effet, non seulement les entreprises privées commerciales n'y sont pas soumises (une convention collective des entreprises de crèche est en préparation depuis plus d'un an mais tarde à sortir), mais les grandes fédérations d'éducation populaire qui se développent dans le secteur sont, quant à elles, soumises à la convention collective de l'animation, moins favorable aux salariés. Il en est de même pour les mutuelles.

Ainsi, en fonction des statuts juridiques, les différents gestionnaires d'établissements d'accueil collectif ne sont pas soumis aux mêmes règles. Même si l'adhésion à la convention améliore les conditions de travail des salariés, ce fait est vécu par l'ensemble des associations rencontrées comme une injustice et une distorsion de concurrence entre prestataires.

5 - Les délégations de service public (Dsp)

Les délégations de service public se multiplient en France en ce qui concerne la gestion des modes d'accueil des jeunes enfants. S'il est difficile d'en connaître le nombre exact, force est de constater que le nombre de Dsp ne cesse de croître, même si le nombre de places en Dsp reste encore proportionnellement assez limité (Munoz et Robin, 2012). Ainsi, l'étude récente de Bruno Johannes confirme cette difficulté d'en connaître le nombre exact. Pour son étude, l'auteur s'est constitué une base de données en croisant différentes sources. Selon son étude, il y aurait aujourd'hui 202 collectivités ayant entrepris une DSP et 348 établissements d'accueil qui sont en Dsp (Johannes, 2013, p.52). Selon les acteurs de terrain, les Dsp se développent « en tâche d'huile » après l'apparition de la première, et se multiplient très vite.

Le cadre théorique de cet outil relève typiquement d'une gouvernance quasi-marchande puisqu'il articule principes marchands, de mise en concurrence, et régulation publique. Le cahier des charges associé aux Dsp est défini par les acteurs publics et doit respecter le cadre tutélaire fixé au niveau national. Il s'agit donc bien d'une mise en concurrence sur un marché régulé.

Cependant, notre analyse sur les trois départements a fait émerger des situations contrastées des usages des Dsp.

5.1 - Panorama des trois départements

Si la théorie de la tâche d'huile s'avère vraie, alors le département R se situe en amont. Aucune Dsp n'y est recensée. Les municipalités urbaines n'y sont cependant pas opposées. Par exemple, une commune importante du département vient de transférer sa compétence petite enfance à l'intercommunalité ; or celle-ci avait déjà la compétence jeunesse, et délègue la gestion de l'accueil de loisirs sans hébergement (ALSH) à Léo Lagrange. Envisager une harmonisation de gestion semble pertinent à l'élue rencontrée.

Dans le département M, les Dsp sont peu documentées, il semble qu'il y en ait peu. On n'en recense avec certitude qu'une seule micro-crèche en Dsp.

Le territoire d'U est marqué par une Dsp auprès d'une entreprise de crèches nationale avec la deuxième ville du département, qui concerne 23 Mac et quelques haltes-garderies. En 2010, la Caf recensait onze communes ayant délégué leur gestion, essentiellement dans le pays de cette ville, confirmant ainsi la théorie de la tâche d'huile. Depuis, au moins deux communes supplémentaires ont récemment opté pour la Dsp, ce qui porte à treize le nombre de communes.

En termes de nombre d'établissements gérés, le secteur commercial arrive en tête avec surtout une entreprise de crèches qui gère la plupart des Dsp avec le secteur commercial. Cependant, dans 54 % des communes qui ont mis en place des délégations, celles-ci ont été attribuées à des associations, en particulier aux associations « nouvelle génération » (cf. partie 4) et aux fédérations d'éducation populaire. Ces chiffres correspondent à ce que Johannes a trouvé dans son étude sur les délégations de service public : les entreprises de crèches remportent 43 % des procédures de délégation, les associations 36 % et les mutuelles 21 % (Johannes, 2013, p.53).

5.2 - Motivations

Lors de nos entretiens, les motivations évoquées par les gestionnaires en délégation pour le choix de ces Dsp sont :

- Une meilleure gestion ;
- Des coûts moindres ;
- Davantage de transparence et de comptes-rendus ;
- La mise à distance des doléances des parents dans une perspective électorale.

Il est intéressant de constater que les arguments inverses sont utilisés par les communes qui ne souhaitent pas déléguer leur service. En particulier, la mairie de la ville principale du département U y est opposée, principalement pour des raisons de coûts : d'après le service petite enfance, les Dsp coûteraient plus cher – « ou alors que la ville est très chiche au départ... » - et engendreraient, à l'échelle de la ville, des coûts de gestion supplémentaires pour gérer ces marchés ainsi que des coûts de contrôle des services, contrôle qui est actuellement pris en charge par la Caf dans le cadre des Cej.

Si les communes s'avèrent satisfaites du point de vue de la transparence et de la mise à distance des doléances parentales, il y a lieu de douter des résultats en termes de meilleure gestion et de coûts moindres. Le critère qui semble jouer en la matière est moins celui de la forme (Dsp ou non) que celui du statut juridique du gestionnaire. En effet, d'après les chiffres que nous avons reçus de la Cnaf, les associations « nouvelle génération » et les fédérations d'éducation populaire affichent les « meilleures performances » avec des taux d'occupation particulièrement élevés (entre 86 et 99 %) pour les coûts le plus bas des gestionnaires privés (entre 6,08 et 7,32 €/h), là où les entreprises affichent des taux d'occupation légèrement plus bas (entre 77 et 94 %) pour un coût de revient plus élevé (9,13 euros en moyenne). Notons qu'une des entreprises de crèches nationales, qui affiche les coûts les plus bas des entreprises privées commerciales sur sa Dsp pour une grande ville génèrent en réalité un résultat déficitaire annuel de 130 k€ sur le département U²⁴.

²⁴ Source : bilan publié.

5.3 - Des modalités concrètes de mises en concurrence différenciées selon les communes

En explorant les terrains, nous avons concrètement rencontré deux types de mise en œuvre des Dsp : une logique purement concurrentielle d'une part et une logique plus partenariale d'autre part. La mise en concurrence systématique, là où les mairies changent de prestataire à chaque renouvellement pour ne pas laisser s'installer un prestataire et fonctionnent sur des Dsp courtes (deux ans), semble, d'après nos échantillons, peu fréquente. Ce constat semble partagé par l'étude de Johannes (2013, p.79) qui montre que la plupart des contrats identifiés ont une durée entre 5 et 7 ans.

L'association gestionnaire en Dsp que nous avons rencontrée fait part, en revanche, d'une autre modalité de mise en œuvre des Dsp, beaucoup plus partenariale où, en tant que prestataire, elle participe à l'évaluation du besoin avec la commune, propose des développements et est renouvelée systématiquement dans sa Dsp, avec simplement une obligation de remise en question régulière, tous les cinq ans. Cette gestionnaire, plutôt efficace dans son développement territorial, explique que le professionnalisme et l'appui relationnel comptent au moins autant que le prix dans le choix des communes, puisqu'elle ne répond jamais à coûts bradés, mais gagne régulièrement des marchés sur la reconnaissance de son antériorité dans le secteur.

Pour cette gestionnaire, la Dsp reflèterait une évolution du cadre légal, les subventionnements étant appelés à disparaître du fait d'une directive préfectorale.

L'institution qui perd clairement en gouvernance dans cette configuration est la Caf : certes, elle contractualise avec la commune qu'elle finance dans le cadre du Cej, mais :

« Il y a un vide juridique sur l'entente à trois, aucune coordination. Cela nous pose un problème de contrôle. En tant que Caf, on peut simplement apporter des préconisations sur des modifications du cadre juridique »

[UCAFI]

La Caf est donc, dans ce cas, relativement réduite à un rôle de guichet (comme pour les micro-crèches PAJE, d'ailleurs).

Pour conclure, les Dsp demeurent un phénomène très marginal dans deux des trois départements étudiés, même si nous pouvons supposer que son développement fera tâche d'huile... Si l'outil reflète un changement de gouvernance dans le sens d'un renforcement de la gouvernance quasi-marchande, nos observations montrent toutefois que, dans certains cas, ce mécanisme ne remplace pas, mais repose sur des relations de partenariat et de confiance sur les territoires. En outre, dans la mesure où les Dsp sont portées par la commune, la gouvernance des Caf est en recul sur cette forme d'organisation.

6 - Les Commissions départementales du jeune enfant (Codaje)

6.1 - Le cadre

La création des Codaje a été prévue par la loi du 2 Janvier 2002, à l'article 214-5 du Code de l'action sociale et des familles. Elle prévoit que soit créée : « une commission départementale de l'accueil des jeunes enfants, instance de réflexion, de conseil, de proposition et de suivi concernant toutes questions relatives à l'organisation, au fonctionnement et au développement des modes d'accueil des jeunes enfants et à la politique générale conduite en faveur des jeunes enfants dans le département. »

En termes d'organisation, les Codaje, présidées par les présidents de conseils généraux, doivent associer des représentants :

*des collectivités territoriales,
des services de l'Etat,
des Caisses d'allocations familiales,
d'associations,
de gestionnaires [...],
de professionnels [...],
d'usagers de ces modes d'accueil,
et des représentants des particuliers employeurs.*

Le décret d'application, sorti plus de deux ans et demi plus tard (2004-1136) en précisait les missions, avec une dimension plus active, à savoir :

⇒ Proposer des mesures favorisant :

1° La cohérence des politiques et actions en faveur de l'accueil des jeunes enfants dans le département ;

2° Le développement des modes d'accueil et leur adaptation aux besoins et contraintes des parents, en prenant en compte l'intérêt de l'enfant et l'objectif d'un meilleur équilibre des temps professionnels et familiaux ;

3° L'information et l'orientation des familles sur l'ensemble des dispositifs et prestations mis en place pour aider les parents à concilier vie familiale et vie professionnelle ;

4° L'égalité d'accès aux modes d'accueil pour tous les enfants, notamment ceux ayant un handicap ou une maladie chronique, ainsi que ceux dont les familles rencontrent des difficultés de tous ordres ;

5° La qualité des différents modes d'accueil, ainsi que leur complémentarité et leur articulation, y compris de l'école maternelle et de l'accueil périscolaire, afin de favoriser l'équilibre des rythmes de vie des enfants et la cohérence éducative.

⇒ Examiner chaque année :

1. Un rapport sur l'état des besoins et de l'offre d'accueil des enfants de moins de six ans, établi par les services du conseil général et de la Caisse d'allocations familiales ;

2. Un rapport du préfet sur les schémas de développement des services d'accueil des enfants de moins de six ans visés à l'article L. 214-2 du code de l'action sociale et des familles, adoptés par les communes du département.

Autrement dit, les Codaje ont un rôle de veille et de proposition. Pour le mettre en œuvre, elles sont censées rassembler les points de vue de tous les acteurs possibles concernés par la petite enfance. L'animation de ce dispositif est à la charge du conseil général.

N'ayant vocation que consultative et non décisionnelle, et en l'absence de dispositif d'obligation ou de contrôle au résultat, aucun pouvoir réel n'a été transféré à ces instances de coordination. D'un point de vue analytique, on peut en tirer deux conséquences organisationnelles *ex ante* :

➤ N'ayant aucune forme d'autorité déléguée, la légitimité des Codaje est entièrement à construire sur une fonction d'appui ;

➤ Malgré la formulation du décret, les modalités prévues pour la Codaje en font un dispositif dont l'intérêt premier n'est pas la production (d'avis techniques et de préconisations), mais bien d'être une instance de dialogue et de traduction des intérêts et projections de toutes les parties prenantes de l'accueil de la petite enfance.

6.2 - Fonctionnement et animation

Les Codaje sont en place sur nos trois départements depuis 2005 (M), 2006 (R) et tardivement, 2008 pour U. Leur bilan à N+8 ; N+7 et N+5 est contrasté.

La Codaje d'U est, sur le papier, la plus active avec deux réunions par an et un fonctionnement par groupes thématiques de travail. Un rapport sur un bilan de l'accueil en 2010 a été commandé à un cabinet d'études extérieur, et deux groupes de travail ont été lancés sur : un « guide pour les porteurs de projets » ; et un référentiel « architecture et bâtiment ».

Dans les faits, les acteurs interrogés font part des limites concrètes de cette instance de coordination : le rapport du cabinet de conseil a bien été rendu, en revanche, aucun des deux autres guides n'a, pour l'instant, été validé, d'après ce que l'on nous a dit en entretien [Uville2]. Par ailleurs, la Codaje n'a apparemment pas été réunie depuis neuf mois, et il a été impossible d'en rencontrer le président. Enfin, de l'avis même de ses membres, ses travaux ne servent qu'en interne – ce que confirment les acteurs qui n'y sont pas conviés et qui n'ont accès ni à ses informations, ni à ses travaux (cf. plus loin).

« Ce n'est pas un organe qui fait le schéma directeur de la petite enfance, mais permet du travail concret. C'est une vraie richesse pour les techniciens de l'institution [Caf]. Maintenant, il faudrait essaimer, et que cela serve au-delà de leurs participants. »

[UCAF2]

Dans le département R, la Codaje, plus ancienne, a également été fléchée sur des thématiques précises de travail avec un objectif d'usage concret. Ainsi, elle a accompagné la dynamique de création des micro-crèches publiques sur les territoires ruraux en 2007 (appui, référentiel), et travaille théoriquement actuellement sur l'accueil des enfants porteurs de handicap. Son rythme de réunion est relativement aléatoire, une réunion par an maximum **[RPub2]**. Comme sur U, ses travaux ne sont pas accessibles pour les extérieurs, et sa communication est, pour le coup, inexistante.

Le bilan posé par les acteurs est relativement sévère, depuis

« Cela pourrait être intéressant, mais ce n'est pas assez régulier »,
[RRes2]

à

« La Codaje est une coquille vide – elle ne sert à rien. C'est un moment obligé de rencontre, animé par les services de Pmi qui n'en ont absolument pas le temps. Il y a un ordre du jour, mais il est plat. Au point que les animateurs nous appellent parfois pour savoir quoi mettre dans l'ordre du jour car ils n'ont pas d'idées »

[RRes1]

Dans le département M, la Codaje s'est de nouveau réunie fin 2012. Elle fait office de lieu d'organe de réflexion à l'échelle départementale, effectivement animée par la Pmi. Comme pour U, elle a fait produire un état des lieux quantitatif sur le M par un cabinet d'étude tiers en 2005, puis des groupes de réflexion par thème, puis plus grand-chose.

Dans tous les cas étudiés, les Codaje ont été cantonnées à leur volet « réflexion » :

- Les seules productions concrètes à ce jour sont des études de territoire initiales commandées à des tiers prestataires de services ;
- Leur rythme de réunion est aléatoire, dans tous les cas inférieur aux deux par an prévues dans le cadre légal ;
- Les bénéficiaires de ces actions, très riches pour ceux qui y participent, ne sortent pas du cercle des membres qui composent les Codaje ;
- Le rôle prévu d'actualisation annuelle d'une vision globale de l'accueil de la petite enfance sur leur territoire n'est pas investi ;
- Elles ne se positionnent pas, jusqu'à présent, en tant que force de proposition et de préconisation prévue par le cadre législatif.

6.3 – Association des parties prenantes : cas limite des grandes aires urbaines

Les Codaje des trois départements sont effectivement multi-parties-prenantes. Cette mixité s'avère particulièrement efficace pour la relation triangulaire Pmi / techniciens Caf / gestionnaires. La représentation des usagers y est médiatisée (par l'Udaf pour le U en tout cas), par le réseau des crèches parentales du département R, qui fusionne les casquettes de représentant des gestionnaires et des parents, dans ce département.

L'écueil principal est celui de l'association des communes. Ainsi, pour éviter les partis-pris politiques et les accusations d'inégalités de traitement, le service Pmi d'U avait, dans un premier temps, pris le parti d'écarter les municipalités de la Codaje. Elles sont désormais associées *via* l'Union des maires U. De ce fait, la principale commune du département, représentant près de la moitié du besoin d'accueil du département et un quart de l'offre en gestion directe à elle seule, n'est pas membre, ni même invitée aux travaux de la Codaje, dont elle n'est en rien informée.

« Nous ne savons pas quand ni sur quoi se réunit la Codaje. Les crèches municipales ne peuvent pas en bénéficier : les médecins de Pmi n'en font aucun retour, à se demander si la Pmi y participe vraiment à cette Codaje. Il est fait référence à un référentiel bâtiment de la Codaje, mais ce référentiel n'a pas été validé. Heureusement que nous avons une personne qui y participe au titre du collège des professionnels, et que nous avons des retours par les collègues du secteur associatif ! »

[Uville2]

Au moment de notre enquête, la situation est en train d'évoluer. La mairie de la ville principale du département va être désormais invitée à participer aux travaux de la Codaje.

A l'échelle du département M, la question s'est également posée pour la ville principale. Après un temps d'arrêt de ses travaux, la Codaje a repris un souffle d'activité en 2012 après avoir intégré cette commune à la table de ses discussions.

Dans R, les élus rencontrés regrettent eux aussi qu'il n'y ait « pas assez d'élus » dans leur Codaje.

Cet écueil traduit avant tout la difficulté de construire une vision globale à l'échelle d'un département sans tomber dans le piège de conflits d'intérêts politiques. Il en résulte une orientation technique durant la première phase d'existence des Codaje, mais qui s'essouffle en l'absence des acteurs majeurs sur les territoires concernés (municipalités des grandes aires urbaines), d'un projet politique co-construit par l'ensemble des acteurs et de productions validées et diffusées à l'ensemble des acteurs de la petite enfance.

7 - Conclusion : entre renforcement du contrôle tutélaire et développement d'un quasi-marché

L'analyse des trois départements du point de vue des instruments de politique publique et des formes de gouvernance met en exergue plusieurs mouvements :

⇒ Un renforcement du cadre tutélaire (gouvernance publique), à travers les Cej, qui sont essentiellement des outils de contractualisation financière, et l'application de la PSU, qui entraîne un contrôle accru et un renforcement des exigences de gestion ; ce mouvement était déjà à l'œuvre avant 2008 mais a été accentué, notamment, par la lettre circulaire de juin 2011 concernant la PSU ;

⇒ Un renforcement de la gouvernance quasi-marchande, qui s'observe à travers l'augmentation, lente mais progressive, des Dsp avec des répercussions au niveau des structures (changement dans les modes de gestion des organisations et tendance au regroupement ou à la fusion, cf. partie suivante) ; Là aussi, ce résultat s'inscrit dans la continuité des tendances observées dans l'étude de 2008 ;

⇒ Une gouvernance multilatérale peu effective : malgré des injonctions de coordination par les acteurs institutionnels, via la Codaje par exemple, les dispositifs sont peu opérationnels, peu utilisés par les acteurs ou n'obtiennent que très peu de résultats ; ce constat confirme les difficultés de ces instances verticales (puisqu'elles sont sous la responsabilité du conseil général) à mobiliser les différents acteurs et à définir une politique transversale, difficultés déjà observées lors de notre étude en 2008 ;

⇒ L'absence ou le recul de formes de gouvernance citoyenne (recul pour R) : peu de place est accordée aux acteurs associatifs dans l'élaboration des politiques publiques. Peu de « réseaux de politique publique » (Massardier et al., 1997), au sens d'interactions entre acteurs publics et privés dans le but de façonner la politique publique, ont été identifiés. Les négociations avec les acteurs institutionnels se font au niveau individuel, dans le cadre du Cej, de la PSU pour obtenir des dérogations ou encore pour répondre à des appels d'offre dans le cadre de Dsp. Ces résultats confirment également les observations de 2008 concernant le manque d'espaces publics de proximité, au sein desquels seraient débattus les objectifs et la mise en œuvre de la politique locale de la petite enfance.

Ces mouvements observés sur les territoires de façon diversifiée et selon des degrés variés posent question quant à leur juxtaposition et peuvent être source de tensions pour les acteurs :

- Tension, d'une part, entre renforcement du contrôle gestionnaire et de l'évaluation pour certains types d'accueil et développement d'un « quasi-marché » où apparaissent des modes d'accueil dont les cadres sont moins contraignants (ex : tarification libre, pas de convention collective obligatoire) et moins contrôlés (cas des micro-crèches) ; ce faisant, les évolutions récentes renforcent les disparités qui existent entre les différents types d'accueil et gestionnaires : si les différences sont connues de tous entre l'accueil collectif, fortement réglementé et contrôlé, et l'accueil individuel, plus souple et moins contrôlé, le cas des micro-crèches qui fonctionnent avec la PAJE mérite une attention toute particulière tant du point de vue de l'équité dans l'accès, de la qualité du service proposé, que dans l'affectation des deniers publics. De même, le fait que les entreprises ne doivent pas adhérer à une convention collective, contrairement aux associations, introduit des distorsions de concurrence.
- Tension, d'autre part, entre mise en concurrence et incitations à la coopération entre acteurs sur les territoires, faisant dire aux acteurs rencontrés qu'ils sont soumis à des injonctions paradoxales.

En réponse à ces évolutions en matière de gouvernance, nous avons, à ce stade, identifié deux types de stratégie d'adaptation des acteurs : une stratégie de croissance (interne ou externe) d'une part et une stratégie de maillage en réseau d'autre part. Un clivage important apparaît entre les zones à forte et à faible concurrence dans l'émergence de l'une ou l'autre de ces alternatives.

Dans les milieux soumis à forte concurrence, c'est-à-dire concrètement les villes, les stratégies d'adaptation se font de manière fragmentée par le développement des ressources propres à chaque acteur. On y observe massivement, et ce tout particulièrement dans la grande ville d'U, la recherche d'un effet de seuil, des logiques de regroupement et d'acquisition et la veille attentive sur les pratiques des « coopétiteurs » pour ne pas dire des concurrents. Les réseaux, existants, sont eux-mêmes fragmentés, non coordonnés entre eux, et la représentation auprès des institutions en est de ce fait affaiblie. Dans le cas d'U, seule l'Udaf arrive à se faire entendre (au conseil d'administration de la Caf et à la Codaje), mais elle ne représente que faiblement les structures urbaines.

Les fédérations associatives issues de l'éducation populaire et les entreprises commerciales relèvent de la même logique : leurs réseaux et leurs solutions d'adaptation sont internes, à l'échelle nationale certes, mais non mutualisés avec d'autres gestionnaires.

Dans les milieux où la pression est moins concurrentielle mais relève plus du défi à construire une offre collective d'accueil sur des territoires qui ne s'y prêtent *a priori* pas, on observe un maillage en réseau beaucoup plus fort (Familles rurales dans le M, par exemple) avec une mutualisation importante, voire une intégration dans un réseau portant l'ensemble des fonctions transversales d'optimisation de gestion, de formation et d'accès aux institutions (cas du réseau des crèches parentales dans le R). Le département M présente les deux configurations simultanément : adaptation par la croissance sur la commune principale, adaptation par le maillage en réseau en milieu rural. Nous reviendrons sur ces éléments dans la partie suivante.

RECOMPOSITION DE L'OFFRE SUR LES TERRITOIRES ET MODELES D'ORGANISATION : DIVERSITE DES STRATEGIES DE COORDINATION ET DES PROCESSUS DE RATIONALISATION

Pour analyser la recomposition de l'offre sur les territoires, nous avons choisi tout d'abord de caractériser la diversification en cours des formes d'accueil et des gestionnaires de structures d'accueil de la petite enfance, puis de montrer la diversité des stratégies de coordination entre les différents acteurs, ainsi que des processus de rationalisation en cours. Enfin, nous avons souhaité mettre en lumière, au-delà d'une homogénéisation des pratiques gestionnaires, l'existence de stratégies orientées vers la recherche d'équité (territoriale, d'accès...) et vers la participation des différents acteurs qu'ils soient salariés, parents ou bénévoles.

1 - Les dynamiques de recomposition de l'offre

L'incitation institutionnelle à la diversification des formes d'accueil, et l'assouplissement des règles (concernant les taux d'occupation et l'encadrement) [cf. partie 1] ont des effets concrets dans les trois départements explorés. On distingue des tendances générales, communes aux différents terrains, et des tendances spécifiques, limitées à la configuration particulière de l'un ou l'autre des territoires.

En l'absence de données chiffrées à N-5 comparables à celles de 2011, les tendances présentées sont issues de l'analyse des entretiens qualitatifs menés en direction des acteurs.

Nous présentons tout d'abord l'évolution des acteurs historiques en soulignant l'importance du multi-accueil et l'affaiblissement des crèches parentales. Puis, nous caractérisons les nouveaux gestionnaires du secteur privé en distinguant les acteurs du secteur lucratif et non lucratif. Enfin, nous abordons les nouveaux dispositifs de financement fondés sur la participation des entreprises à travers les crèches d'entreprise ainsi que les micro-crèches, pour terminer par un focus sur le recul des crèches parentales dans le R et sur la Mam rencontrée dans le M. Nous clôturons ce point par une synthèse des principales évolutions.

1.1 - Evolution des opérateurs historiques

Généralisation du multi-accueil, avec des équilibres variables sur les territoires

Le multi-accueil est devenu la forme principale de l'accueil collectif, suite à la généralisation progressive de la PSU. Il concerne 91 % des établissements dans U, 73 % dans M et 81 % dans R. L'accueil collectif multi-accueil, reprend essentiellement, dans la terminologie habituelle, les crèches collectives traditionnelles, les crèches de personnel (principalement des crèches hospitalières), les crèches parentales et les micro-crèches.

Comme déjà mis en évidence dans les parties précédentes, l'évolution des équilibres par type de gestionnaires n'est pas uniforme sur l'ensemble des territoires. Si peu de nouvelles places sont créées en crèches publiques dans le département U comme dans M, les mécanismes diffèrent sur ces deux territoires. Dans le U on trouve, sur la commune principale, un relais central de la création de places par les gestionnaires associatifs. En dehors de cette ville, le développement de l'associatif subventionné et des Dsp semble s'équilibrer (même si le nombre de Dsp continue d'augmenter, deux nouvelles Dsp ayant été réalisées en 2013). Dans M, on assiste davantage à la mise en place de partenariats avec des acteurs associatifs locaux bien identifiés, ou à des appels d'offres auprès de partenaires associatifs ou commerciaux, ou encore, mais plus rarement, à la réservation de berceaux dans des structures privées nouvellement créées ou de communes avoisinantes ne faisant pas le plein.

Au contraire, le département R est marqué par une « publicisation » de l'offre, plusieurs crèches associatives ou parentales étant devenues municipales (cf. zoom sur ce département plus loin).

Recul des crèches parentales

Ce recul s'observe sur les trois terrains pour deux raisons :

⇒ La difficulté de financement de ce modèle économique dans le cadre d'une gestion professionnalisée des structures d'accueil, qui implique des coûts de gestion administrative et salariaux supérieurs à ceux des crèches parentales à l'origine, ne serait-ce que du fait du développement d'une fonction de gestion ; ce qu'il faut mettre en regard du moindre financement PSU reçu par ces structures du fait de la reconnaissance de l'implication des parents ;

⇒ La difficulté croissante à mobiliser des parents dans le fonctionnement quotidien de la crèche, que l'on peut attribuer au renforcement de la posture de consommateur plus que d'acteur impliqué, et à l'intensification des rythmes de travail, féminin en particulier, sans oublier les exigences de professionnalisation dans l'action bénévole.

En la matière, le cas de R est toutefois singulier – nous l'aborderons dans les tendances spécifiques.

1.2 – Les nouveaux gestionnaires du secteur privé

Nous distinguons les gestionnaires privés lucratifs des gestionnaires privés non lucratifs (soit associations et mutuelles dans cette partie).

Les gestionnaires privés lucratifs

L'ampleur du développement des gestionnaires du secteur privé commercial est difficile à estimer. Nous n'avons pas pu obtenir la liste exhaustive des gestionnaires par statut juridique en 2012 auprès des Caf départementales. En revanche, ces structures sont identifiées dans les fichiers Cnaf relatifs aux taux d'occupation. Les données transmises par la Cnaf permettent donc d'avoir un aperçu non exhaustif de l'évolution, à la limite près que les fichiers « prix de revient » et « EAJE » (taux d'occupation) ne sont pas entièrement concordants du point de vue de la méthode de classification des gestionnaires. Quand nous les avons repérées, ces divergences ont été rectifiées. Il en ressort que les gestionnaires privés lucratifs se développent sur trois axes :

- Les micro-crèches PAJE ou PSU : aucune statistique ni recensement exhaustif ne sont disponibles en 2012 ; selon les sources de la PMI, seize structures existaient fin 2011 dans U, mais la situation évolue rapidement et le nombre de créations en 2012 n'est pas connu. Les informations complémentaires recueillies sur allocreche.fr font état de onze micro-crèches commerciales. L'état de finalisation des quelques projets du M recensés en 2011 n'est pas non plus connu, même si, *a priori*, aucune ne serait en activité aujourd'hui²⁵. Sur R, il n'y aurait qu'une micro-crèche à gestion privée commerciale sur un financement inter-entreprise ;
- Les multi-accueil en Dsp, dans le cadre de Cej collectivités et de la PSU ;
- Les crèches inter-entreprises dans ou hors Cej entreprise.

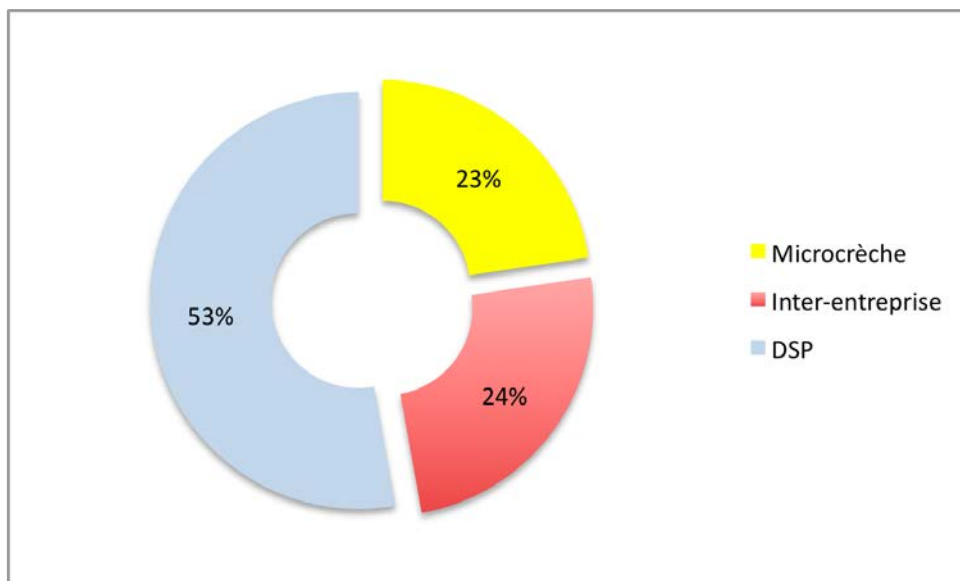
A titre indicatif et non exhaustif, sur la base des renseignements obtenus nous retenons donc dans le département U :

- 12 micro-crèches commerciales PAJE ou interentreprises [sources Pmi U + complément de recherche]
- 13 Mac inter-entreprises gérées par des entreprises commerciales [cf. paragraphes suivants – source Cnaf]
- 28 Dsp sur des entreprises commerciales [recoupements à partir des données reçues de la Cnaf]

Relativement aux données auxquelles nous avons pu accéder, nous pouvons décomposer les modalités de déploiement des entreprises privées lucratives en trois catégories pour l'année 2011 représentées dans la figure 15 ci-dessous. Sans surprise, on observe une prédominance des Dsp.

²⁵ Une recherche internet fait apparaître au moins une structure sur la commune de la ville principale de M, non explorée.

Figure 12 : Caractérisation des modalités de déploiement des entreprises privées lucratives sur les trois territoires en 2011



Concernant les indicateurs de gestion utilisés par les Caf (prix de revient et taux de remplissage), le tableau suivant présente les chiffres pour les trois départements confondus, avec un zoom sur la Dsp la plus importante en volume de notre échantillon, mais qui ne se distingue pas significativement des autres Dsp.

Tableau 13 : Indicateurs de gestion des entreprises lucratives par type d'établissement géré

DSP	Moyenne sur Prix de revient acte	9,16€
	Moyenne sur tx remplissage	86,22
DSP Agglo principale	Moyenne sur Prix de revient acte	9,10€
	Moyenne sur tx remplissage	85,59
Inter-entr	Moyenne sur Prix de revient acte	12,22€
	Moyenne sur tx remplissage	65,13
Total Moyenne sur Prix de revient acte		10,14€
Total Moyenne sur tx remplissage		79,19

Les gestionnaires privés lucratifs affichent un coût de revient plus élevé que la moyenne de l'ensemble des gestionnaires de multi-accueil (privé lucratif compris)²⁶. Il resterait évidemment à mieux mesurer comment ce prix se partage entre la collectivité, les entreprises et les parents. Notons que le coût de revient moyen pour les multi-accueil en France s'élève à 7,76 euros/heure en 2009 (données Cnaf, Observatoire national de la petite enfance, p. 50).

²⁶ La moyenne du coût de revient par type de gestionnaire n'est pas disponible dans les fichiers transmis par la Cnaf. Elle n'a été reconstituée dans le détail que pour les gestionnaires privés lucratifs en croisant les deux fichiers transmis par la Cnaf.

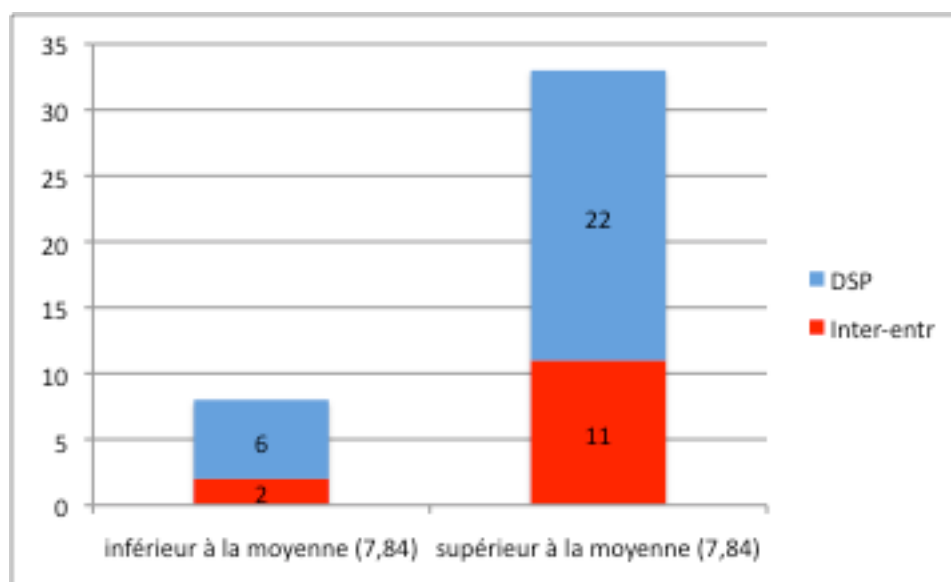
Selon nos calculs à partir des fichiers de la Cnaf, le coût de revient moyen pour les multi-accueil pour nos trois départements est de 7,84 euros/heure, comme repris dans le tableau ci-dessous.

Tableau 14 : moyenne des coûts de revient/acte, tous gestionnaires confondus

	Ruralis	Urbanus	Mixtus	Total
Multi-accueil	7,65 euros	7,76 euros	8,18 euros	7,84 euros

Source : calculs sur données Cnaf

Figure 15 : Répartition des gestionnaires privés par rapport à la moyenne du coût de revient, en fonction des modalités de déploiement (Dsp ou crèches inter-entreprises)



Source : Données Cnaf

Ils affichent également des taux d'occupation légèrement plus bas que les structures en gestion municipale (- 2 points) et que les structures en gestion associative (-5 points) avec des variations territoriales.

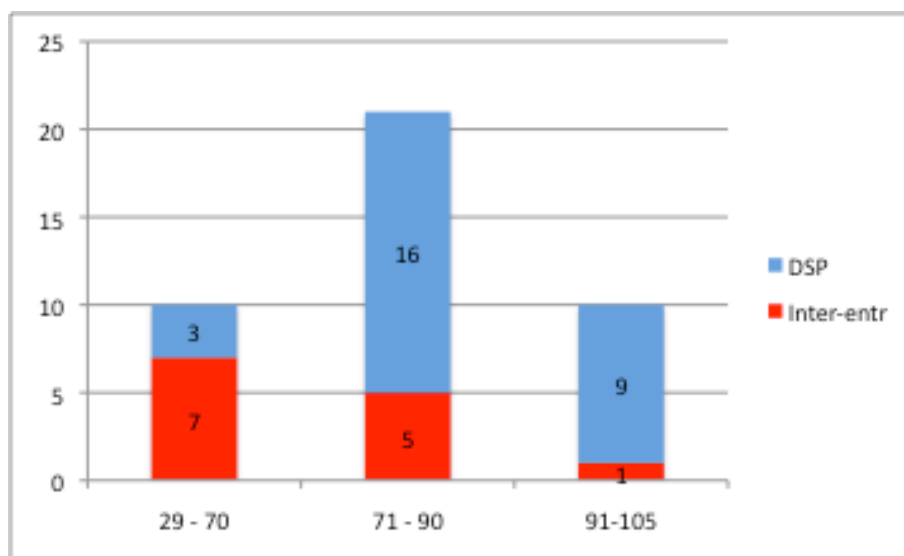
Tableau 16 : Taux d'occupation par type de gestionnaire par département

Moyenne des taux d'occupation budgétaire	RURALIS	URBANUS	MIXTUS	total
ASSOC	90,76	86,44	77,98	84,18
CCAS	79,34	75,78	71,89	73,88
COLOC	61,6	82,48	68,15	80,05
PRIVE		79,76	50,5	78,99
total	87,2	83,03	74,53	81,83

Source : données CNAF

En termes de coût de revient et de taux d'occupation, au sein du secteur privé lucratif, on observe une différenciation forte entre crèches d'entreprises (coût plus élevé et difficultés de remplissage) et crèches en Dsp (plus proches des moyennes des gestionnaires publics et associatifs sur leurs territoires même si les moyennes demeurent légèrement plus élevées) ainsi que le montre le graphique suivant.

Figure 17 : Taux de fréquentation des gestionnaires privés lucratifs par tranche de taux d'occupation et par type



Source : données Cnaf

On constate par ailleurs que certaines entreprises de crèches mènent également une activité qui n'est pas repérée au niveau institutionnel : celle du conseil en gestion de structure auprès des collectivités publiques. Pour ces entreprises, l'activité de gestion d'une structure n'est que le support ou la vitrine de l'activité de conseil.

Mentionnons également le cas de la ville principale du département R, qui a commandé une étude à une entreprise de crèches avant de renégocier son Cej municipal.

Les nouveaux gestionnaires non lucratifs

De nouveaux acteurs non lucratifs investissent également le champ de l'accueil de la petite enfance. Nous distinguons les associations régionales professionnalisées, les fédérations associatives nationales issues d'autres secteurs professionnels, notamment celui de l'éducation populaire, et les mutuelles. Cependant, du fait de leur statut les informations concernant ces organisations sont intégrées dans les données Cnaf au sein des associations sous une appellation commune. Les informations disponibles pour ces nouveaux « entrants » non lucratifs ne sont donc pas isolables de celles du secteur associatif historique.

Les associations régionales professionnalisées

On observe l'émergence d'associations professionnalisées, de création récente (moins de 5 ans) dont l'échelle est départementale voire régionale. Dans le U, les structures étudiées sont nées principalement d'initiatives des cadres qui quittent les structures déjà existantes, en particulier lorsque des structures municipales passent en Dsp et qu'il y a désaccord de vision avec le gestionnaire retenu. D'où leur multiplication sur le territoire d'U, du fait de la Dsp de la deuxième ville du département. Dans M, il s'agit soit d'une mère membre présidente de la crèche parentale d'origine qui a créé son propre emploi en développant la structure, soit de professionnels de l'éducation qui ont choisi de développer la structure et d'investir un nouveau champ professionnel.

A l'extrême, on a vu pendant la recherche dans le département R un directeur, issu du secteur sanitaire et social, fraîchement recruté dans une structure associative, y passer quelques mois en forme de « stage de remise à niveau petite enfance », avant de partir créer sa structure associative « moderne », une fois équipé des outils de gestion, sur un territoire plus rentable, abandonnant purement et simplement son conseil d'administration.

Sur la base de nos observations, les associations régionales professionnalisées présentent le plus souvent des caractéristiques similaires aux gestionnaires privés lucratifs, et se différencient nettement des associations locales :

- ⇒ Elles se développent dans les mêmes zones : urbaines à forte demande ;
- ⇒ Elles sont d'emblée gestionnaires de plusieurs structures par souci d'économies d'échelle ;
- ⇒ Elles fonctionnent d'emblée en PSU contractualisée à l'heure ;
- ⇒ Elles ont des pratiques de gestion de type entrepreneurial ;
- ⇒ Elles ont une politique de communication externe professionnelle et rodée ;
- ⇒ Elles se développent sur les Dsp et les micro-crèches (type PSU et PAJE) ;
- ⇒ Certaines d'entre elles mènent des activités de conseil aux collectivités en dehors des collectivités pour lesquelles elles ont une délégation de service.

Des éléments les distinguent cependant nettement du secteur lucratif :

- L'antériorité sur le territoire de leurs porteurs de projet, leur expérience dans le secteur et leur reconnaissance par les pairs et par les institutionnels en amont des créations ;
- L'inscription dans un territoire dont la taille maximale est régionale, et dont elles n'ont pas vocation à sortir, ayant une expertise sociale et territoriale qui leur est spécifique ;
- La prise en compte des besoins des publics fragilisés (micro-crèches PSU) ;
- L'absence d'investissement sur les crèches inter-entreprises, même si certaines ont quelques places réservées pour augmenter leurs ressources ;
- L'absence et l'opposition ferme aux formes de développement commerciales sans implication directe dans la gestion des structures (de type franchise) ;
- Le travail en réseau, y compris avec les gestionnaires municipaux ;

- La plus faible proportion des coûts de gestion, liée notamment à la proximité des sièges (pas de sièges nationaux à financer) ;
- En termes de gestion des ressources humaines, le cadre de la convention collective *Snaecso*, et un faible *turn-over* des personnels [dans les structures rencontrées].

Ces gestionnaires associatifs récents sont rejoints par certaines associations locales urbaines plus anciennes qui deviennent gestionnaires de plusieurs lieux. D'autres tendent à évoluer vers un modèle commercial, en particulier en essayant de développer des crèches inter-entreprises.

Les fédérations associatives nationales issues d'autres secteurs professionnels

Les fédérations associatives nationales issues essentiellement de l'éducation populaire investissent également le champ de la petite enfance. Historiquement, elles sont entrées dans ce secteur *via* l'accueil péri-scolaire et les centres de loisirs associés à l'école, qui comportent des sections pour les enfants de 2-3 ans. Ces acteurs s'implantent et se développent ensuite *via* les Dsp sur des Mac municipaux.

A ce jour, seules deux fédérations ont réussi à s'implanter dans les appels d'offres urbains; deux autres fédérations cherchent à s'y implanter en répondant aux appels d'offres. En milieu rural, Familles Rurales, acteur historique de l'animation, très prégnant sur la structuration des réseaux ruraux, est le principal interlocuteur des municipalités dans les rares Dsp ou dans la construction de partenariats, ce qui explique que les autres fédérations parviennent plus difficilement à s'implanter. Si ces tendances ne sont pas présentes dans le département R, l'intercommunalité d'une des villes importantes dans ce département n'exclut pas d'introduire ce type de DSP, afin d'avoir un interlocuteur unique pour le périscolaire et la petite enfance.

Par rapport aux associations professionnelles régionales ou locales, toujours à partir de nos observations, ces fédérations présentent les différences suivantes :

- Absence d'antériorité sur la compétence de gestion d'EAJE ;
- Echelle des territoires couverts : inter-régionale à nationale ;
- Absence ou faiblesse du travail en réseau avec d'autres gestionnaires (la mutualisation et l'échange de pratiques se font principalement au sein de la fédération) ;
- Coûts de gestion intégrant des frais de siège plus importants ;
- Ressources humaines : l'application de conventions collectives différentes : animation ou formation ; une dynamique forte de formation et d'insertion par l'emploi (de type éducation populaire) pour les personnels se traduisant par l'existence de plans de carrière complets au sein des fédérations.

Pour être complet, on doit également noter le développement dans le secteur petite enfance de l'Uriopss qui, traditionnellement, n'avait que peu d'expertise dans le secteur et qui propose désormais, fidèle à sa mission de base, aux associations du secteur, non seulement d'adhérer mais également de lui confier certaines fonctions comme la gestion, ce qui constitue un appui important pour les structures associatives isolées en milieu urbain.

Les mutuelles

Les mutuelles sont le troisième acteur non lucratif se développant dans le secteur sans être particulièrement identifié. Très marginal, ce phénomène n'a pas été inclus dans la présente recherche. De même, et notamment dans M, on constate l'intérêt grandissant aujourd'hui des grosses associations professionnalisées de dimension régionale du secteur sanitaire et social, qui cherchent ainsi à diversifier leurs activités, en entrant dans le secteur petite enfance.

1.3 - Les crèches de personnel ou d'entreprise comme nouveau dispositif de financement : une priorité politique mais un développement limité

Dans le contexte de crise économique et de réduction des financements publics, l'implication des entreprises privées comme acteur partenaire du développement de l'offre d'accueil de la petite enfance est considérée comme l'une des solutions permettant le développement de places d'accueil, tout en maintenant une politique de maîtrise des dépenses publiques, dans le cadre d'une gestion d'entreprise jugée plus efficace et en s'appuyant en partie sur des fonds privés.

Cette représentation est particulièrement prégnante dans le discours des entreprises de crèches... :

Aujourd'hui, sans le privé il n'y aurait pas les places. La Caf n'a plus d'argent, les municipalités sont toutes prises à la gorge et financent des fonctionnements à perte sur les impôts locaux.

[UPrivé2]

... ainsi que dans les discours politiques d'orientation générale :

Sans le soutien, via le contrat enfance jeunesse, aux projets interentreprises, la promesse gouvernementale de créer 350 000 places de crèche d'ici 2012 ne pourra être tenue ! Comment motiver les employeurs, déjà affaiblis par la crise économique, à continuer à s'impliquer dans la garde des enfants de leurs salariés, si le coût final reste trop important ?

Comment envisager que les Pme et Pmi s'engagent sur de tels montants ?

[Débat au Sénat sur les crèches d'entreprise, 23/04/2009]

L'analyse qualitative sur les trois départements révèle toutefois que le développement des crèches de personnel ou d'entreprise demeure limité, malgré les incitations financières proposées par la puissance publique. L'étude des modes de financement des 28 crèches de personnel que nous avons pu recenser par recoupement sur les trois départements montre en effet l'importance des aides publiques dont ces crèches bénéficient.

Pour le recensement des structures, les informations proviennent du croisement des données Cnaf avec les données Caf U et les informations disponibles auprès des gestionnaires. Pour les modalités de financement, nos sources sont :

- Cadre légal pour la défiscalisation et récemment le non cumul Cej/défiscalisation ;
- Données Caf U et Caf M, pour les Cej entreprises et leurs bénéficiaires²⁷ ;
- Entretien avec un gestionnaire de crèches inter-entreprises ;
- Données publiques des bilans et comptes de résultats des entreprises commerciales considérées ;
- Comptes-rendus publics des conseils municipaux validant l'achat de berceaux aux crèches d'entreprises concernées.

Au total, nous recensons 28 crèches de personnel sur les trois départements, dont une sur R, quatre sur M et 22 sur U ; soit 8 % des établissements. Plus des trois quart d'entre elles sont gérées par des gestionnaires privés commerciaux, le quart restant étant en gestion associative ou par l'entreprise publique qui l'organise. 11 des 28 sont des crèches hospitalières publiques sur lesquelles quasiment aucune information n'est disponible, hormis le fait qu'elles sont gérées par les hôpitaux en Cej – sans pouvoir déterminer à quel Cej il est fait référence.

Parmi les 17 structures d'accueil de personnel restantes, 13 sont de gestion privée lucrative, 2 de gestion associative et 2 de gestion assimilée publique (Areva et hôpital). Douze sont couvertes par un Cej entreprise (dont un « ville-entreprise »).

On distingue au sein de ces 17 structures²⁸ :

- ⇒ 9 structures dont les bénéficiaires sont des services ou entreprises publiques, correspondant de fait à un financement public et non privé ;
- ⇒ 3 structures couvertes par un Cej dont les bénéficiaires sont des entreprises privées pour tout ou pour partie, bénéficiant ainsi de subventions sur la part des berceaux en Cej, en plus des défiscalisations sur la part des berceaux hors Cej, soit un financement majoritairement public ;
- ⇒ 4 structures non couvertes par un Cej mais percevant de fait des subventions indirectes pour 20 à 40 % des places, *via* l'achat de places par les communes locales, soit en guise de politique petite enfance, soit suite à des difficultés financières desdites crèches. En termes de financement, ce mode opératoire revient au même que le Cej Ville-Entreprise, à la différence que, d'une part, les tarifs sont libres et que, d'autre part, la ville contributrice est considérée comme une « cliente » de la crèche ;

²⁷ Ces données sont issues du site Internet de la Caf U.

²⁸ Notons que les structures peuvent également mixer ces caractéristiques et que, dans ce cas, nous les avons classées selon la logique dominante.

⇒ 1 structure fonctionnant sans subvention, uniquement sur l'association d'entreprises commerciales privées co-finançant l'accueil avec les mécanismes de déduction fiscale incitatifs pour seul appui. Il s'agit de la crèche inter-entreprise d'une ville de taille moyenne. Cette crèche affiche le taux de remplissage le plus bas (20,82 %) pour le coût horaire le plus élevé, et de loin, de l'ensemble des trois départements (32,96 €/h).

En résumé :

- L'accueil en crèches de personnel représente 8 % des établissements d'accueil sur nos terrains, mais uniquement 4,8 % hors crèches d'hôpitaux publics historiques²⁹ ;
- 96 % de ces structures bénéficient de financements publics très largement supérieurs aux financements privés, que ce soit via l'inclusion dans un Cej ou l'achat de berceaux par les communes ;
- 1 seule structure n'a comme appui public que le mécanisme de défiscalisation de 55 à 83 %. Cette structure se trouve dans une situation de difficulté économique et de remplissage majeure. Ailleurs, lorsque des subventions publiques n'ont pas pu être mises en place, les projets ont été abandonnés (cas d'une petite ville dans M que la Caf ne souhaitait pas soutenir).

Le positionnement des Caf vis-à-vis de ces structures varie selon un paramètre bien particulier : celui de la pression sur le nombre de places disponibles sur leur territoire ou, pour le dire autrement, sur l'intensité de la pénurie. Ainsi, la Caf U reconnaît l'intérêt de cet investissement des entreprises privées :

Nous pensons qu'il est positif d'avoir un nouvel acteur qui s'investit dans le développement de l'offre par un temps de déficit de places d'accueil. C'est encore plus positif si un lien s'établit entre nous et l'entreprise qui s'investit pour payer des places à ses salariés.

[UCAF2]

A l'inverse, dans R, l'acteur entreprise ne fait tout simplement pas partie des solutions envisagées [RCAF1]. La problématique de ce territoire n'est en effet pas la pénurie sur des masses importantes de population solvable, mais la difficulté de l'accueil face aux spécificités du monde rural et sa précarité particulière.

Ainsi le développement de la crèche Ville-Entreprise d'une des principales villes du département n'a été validé qu'après une négociation politique difficile qui a laissé des traces à la Caf. La micro-crèche de l'autre ville importante sur le département, qui voulait se monter en financement PAJE, n'a pas été autorisée dans un premier temps et a dû adopter un Cej entreprise moins favorable financièrement selon le gestionnaire qui dit qu'il « *n'avait jamais vu cela, c'est incroyable* » [RPrivé1].

²⁹ A titre indicatif, les places agréées dans les crèches de personnel représentent presque 20 % des places offertes dans les établissements d'accueil du jeune enfant en France en 2010 (Cnaf, 2012, p.15).

Sur le territoire de M, le positionnement de la Caf est intermédiaire. La Caf a encouragé le développement de crèches de personnel sur la ville principale de M, qui présente le même profil en termes de manque de places d'accueil que sur U, tout en le contrôlant par l'investissement, à la différence de la Caf U qui n'appuie pas l'investissement des gestionnaires commerciaux. En revanche, dans le nord du département, la Caf M a refusé de soutenir le projet de crèche de personnel sur une commune³⁰, pour les mêmes raisons que dans R, à savoir un désaccord sur l'évaluation du besoin territorial par la Caf (la crèche municipale n'étant pas remplie).

Mentionnons aussi le fait qu'ouvrir une crèche à partir de conventions signées avec des entreprises pour la réservation de berceaux n'est pas simple, comme l'illustre l'extrait d'entretien ci-dessous.

« La mairie de C voulait ouvrir une crèche, mais comme la zone d'activité n'existe pas encore et que cela traînait moi, j'ai ouvert la mienne juste derrière. J'en ai ouvert une autre sur une zone d'activité. J'avais 18 conventions de signées avec des entreprises et la Caf m'en demandait 20, parce qu'avant, ils avaient aidé une micro-crèche et qu'elle avait fermé. Elle avait trois promesses de conventions mais elles n'étaient même pas signées. Maintenant la mairie de C relance son projet et elle a fait un appel d'offres auprès d'autres structures. Elle m'avait dit qu'elle me demanderait, elle ne l'a pas fait et moi j'ai la mienne juste derrière. J'espère juste que la Caf leur demandera aussi d'avoir 20 conventions avec des entreprises avant de les soutenir ... »

[MAsso1]

En conclusion, concernant les crèches d'entreprise, nous relevons :

- ↳ Un écart entre le soutien politique relatif à cette forme d'accueil en tant que solution aux restrictions de financements publics et la réalité d'un accueil qui reste marginal malgré les incitations proposées par les politiques publiques et majoritairement financé par des fonds publics ;
- ↳ Un positionnement des Caf variant selon la pénurie relative de places d'accueil.

1.4 - Le développement des micro-crèches

Des usages partiellement anticipés

A l'inverse des crèches de personnel qui restent encore marginales, nous observons le développement rapide de micro-crèches, en particulier dans U et en partie dans R, correspondant à trois types d'usage. On distingue trois types d'usage de ces micro-crèches selon que l'on est en territoire rural ou urbain. Sur les *territoires ruraux* dont la couverture est difficile du fait des faibles densités de population, des variations saisonnières et du vieillissement de la population, les communes rurales se sont saisies de l'outil micro-crèche pour amorcer ou compléter une offre d'accueil.

³⁰ La Caf M a préféré inciter d'autres communes à acheter des places dans la structure municipale existante de cette commune, rénovée en maison de l'enfance.

Cet usage, qui repose sur l'adéquation entre la petite taille des structures et leur souplesse de mise en place relativement aux caractéristiques de territoires particuliers, correspond à l'usage prévu par le texte. On le repère dans R avec une création communale et deux créations inter-communales depuis 2011. Il est en revanche absent de M, en raison du positionnement spécifique de la Caf que nous analysons au point suivant.

Au sein des *territoires urbains*, on identifie deux positionnements différents. Le premier correspond à un usage social en conformité avec les textes et porté principalement par des acteurs associatifs. Le second correspond à une stratégie de niche en direction de publics plus aisés ou de cibles spécifiques, portée par des opérateurs du secteur lucratif. En zone urbaine, l'ensemble des acteurs s'accorde sur la facilité de leur création (locaux, projet, encadrement, occupation des places). En phase avec l'évolution nationale de 200 %, la ville principale du département U a vu se créer 22 micro-crèches en deux ans depuis 2010. Cependant, aucune d'entre elles n'est publique, contrairement à la dynamique observée dans R.

La Pmi et la Caf de U disent « *avoir freiné des quatre fers au début, de peur de l'aspect crèche au rabais* », puis avoir évolué positivement sur la question au vu des résultats. Les premières créations autorisées ont donc concerné des micro-crèches associatives financées par la PSU, inscrites dans les Cej avec un projet social spécifique.

Ces six micro-crèches associatives répondent ainsi à un besoin non couvert par les Mac municipaux, et dans une moindre mesure, associatifs. En effet, ces derniers, confrontés à une très forte demande de places par les parents, appliquent des critères de sélection des demandes liés à l'activité des parents. Ainsi, alors que la ville a pour spécificité la proportion élevée de populations précarisées et de primo-arrivants, ces populations sont généralement refoulées des accueils collectifs, ce qui limite leur possibilité d'insertion. Les micro-crèches PSU associatives s'implantent donc dans les quartiers dits sensibles, avec un projet social couplé à un projet d'insertion. L'accueil s'y fait de manière extrêmement souple, correspondant ainsi à la vocation de la PSU, sur des contractualisations corrélées aux parcours d'insertion, revues trimestriellement avec les parents et en partenariat avec les assistants sociaux du secteur, en fonction de l'évolution de leur besoin d'accueil (cf. encadré 3 ci-dessous). Cette forme de micro-crèche « sociale » correspond aux attentes de renforcement de l'équité d'accès prévu par le texte, même si celui-ci n'envisageait pas son application aux aires urbaines.

Encadré 3 : Un projet de micro-crèches qui allie « accueil » et « insertion »

L'association [UAsso3] a été fondée en 2009 sur l'initiative de deux porteurs de projet ayant des parcours de plus de 20 ans dans la petite enfance, dans l'associatif conventionné, puis dans le secteur marchand, après des déceptions professionnelles dans les deux cadres. La porteuse principale du projet (directrice) avait renoncé à travailler dans le secteur lorsque est paru le décret « micro-crèche en 2007 ». Il s'agit donc avant tout d'un projet personnel monté sur un effet d'opportunité (cadre micro-crèche), saisi pour sa souplesse et sa compatibilité avec les valeurs sociales que la directrice voulait mettre en pratique. L'association gère aujourd'hui 6 micro-crèches, situées dans des quartiers en difficultés, quartiers Zep (zone éducation prioritaire), Zus (zone urbaine sensible) et Zfu (zone franche urbaines).

Tout en étant fortement intégrée aux politiques sociales et d'insertion, l'association présente toutes les caractéristiques d'une entreprise efficace : gestion professionnalisée, taux de remplissage à son maximum (plus de 100 % du fait des facturations en cas d'absence). L'association a également complètement pris en compte, d'emblée, les exigences d'adaptation aux besoins spécifiques de la Caf (notamment contractualisation à l'heure et horaires atypiques).

Les composantes sociales du projet sont liées à l'impulsion des porteurs de projet. Le projet social de l'association part de l'identification d'un besoin sociétal non couvert : il est ciblé spécifiquement sur le soutien des familles en parcours d'insertion, « *public qui n'a que difficilement accès aux accueils collectifs en général* ». La micro-crèche est considérée comme un dispositif tremplin (vers un accueil collectif classique lorsque les personnes « montent » dans leur parcours).

Dans un cadre validé par le Cgu, la ville et la Caf U, et en partenariat avec les maisons départementales de la solidarité (Mds), les centres sociaux et les associations locales, les micro-crèches de l'association accueillent les enfants des publics-cibles. Il s'agit d'un accueil sur prescription des travailleurs sociaux : l'obtention d'une place en crèche se fait sur production des justificatifs de parcours d'insertion.

Dans le cadre de la dynamique tremplin, les places obtenues ont une durée contractualisée de six mois, à l'issue desquelles un point est fait avec les familles et le travailleur social qui les suit. Le suivi des familles est réalisé à la crèche par les deux encadrantes (directrice, adjointe), qui assurent également parfois le rôle de médiatrices de conflits familiaux ou de repérages des situations de maltraitance, et très souvent d'écoute pour des familles fragmentées.

Parmi les spécificités du projet, soulignons la souplesse de l'accueil. Etant donné le public en insertion, l'accueil est réalisé complètement « à la carte », à l'heure, en fonction des besoins des parents en parcours d'insertion. La structure a tenté d'ouvrir sur des horaires atypiques en 2008 (7 h 30 – 20 h), mais devant un trop faible taux de remplissage (une seule famille demandeuse), s'est rabattue sur le créneau 8 h – 18 h 30.

Ensuite, du point de vue du management, l'association fait également de l'insertion dans l'accompagnement des emplois qu'elle crée. Elle porte une dynamique de Vae systématique pour les salariées non diplômées qu'elle recrute. A l'issue de leur contrat aidé (33 % des emplois sont en Cae), les personnes sortent qualifiées pour des emplois mieux rémunérés dans le secteur. Le management favorise également la prise de responsabilité et l'autonomie, y compris pour des bas niveaux de qualification.

Le deuxième positionnement des micro-crèches en milieu urbain, cette fois-ci non attendu, se caractérise par le fort développement des crèches à mode de financement « complément du libre choix du mode de garde (CMG) – structure », c'est-à-dire PAJE, ou interentreprises. A l'inverse des précédentes, ces structures se sont développées en priorité dans les quartiers très aisés, puis dans les quartiers médians. Elles se développent également dans des niches (pédagogies alternatives, crèches « bio ») et sont portées majoritairement par des gestionnaires privés lucratifs.

La Pmi U fait état de son étonnement face à la résistance de ces modèles économiques où le reste à charge pour les parents pour une place à temps plein de 10 heures par jour revient à 1 500 euros mensuels.

« Tout le monde pensait que ça allait se casser la gueule. Leur budget fonctionne ainsi : elles divisent les coûts sur les parents, lesquels sont pris en charge par la PAJE en fonction de leur quotient familial, c'est-à-dire concrètement très peu sur les quartiers considérés. En moyenne c'est 7 euros de l'heure. Ce qui revient pour les parents à 1 500 euros par mois pour 10 heures par jour.

Du coup les quartiers chics sont passés en premier. Ensuite sont venus les quartiers médians : or elles y tiennent. Comment font-elles ? Elles fonctionnent avec des parents qui travaillent à temps (très) partiels : qui ne trouvent pas de place en crèche ni d'assistante maternelle. Du coup ces micro-crèches fonctionnent hyper bien et sont pleines. Elles s'appuient sur les réseaux des parents : « vous avez besoin de 20 heures par semaine ? Bien sûr, on vous prend, mais vous nous trouvez une copine qui complète votre place ».

[UCG]

De fait, ces micro-crèches urbaines répondent aux besoins non couverts pour des places d'accueil à temps partiels qui sont inaccessibles dans les structures municipales (minimum 10 heures / jour sur 3, 4 ou 5 jours) et limitées par quotas dans les structures associatives. En conséquence, dans le département U, les acteurs institutionnels attendaient les micro-crèches dans les rares zones rurales du département où il n'y avait pas de Cej et c'est dans la plus grande ville du département qu'elles se développent proportionnellement le plus.

Seize micro-crèches de ce type ont ainsi vu le jour entre 2010 et 2011, et la liste des projets en attente d'agrément s'allonge.

Elle s'inscrivent dans une logique commerciale : elles s'implantent en zone rentable uniquement, fonctionnent sur le principe de la demande solvable, en dépit de toute analyse de besoin territorial. Ainsi la municipalité de la ville principale de R a eu maille à partir avec un gestionnaire privé lucratif qui voulait s'implanter sur la commune, alors que la mairie venait de commander un audit externe de besoin à une entreprise de crèches dont les conclusions appelaient le développement de l'offre en priorité dans les zones rurales de l'intercommunalité à laquelle la compétence petite enfance venait d'être transférée. La structure s'est néanmoins implantée, en raison du profil des publics locaux (ville à forte proportion de fonctionnaires).

Des marges d'action variables pour les acteurs institutionnels : Caf et Pmi

Sur les trois territoires, les Caf, Pmi et municipalités ont un poids non négligeable en ce qui concerne le développement (ou pas) des micro-crèches.

Le financement en PSU implique de s'inscrire dans le cadre d'une politique publique de la Caf et des communes. Celles-ci peuvent par ailleurs être facilitantes en mettant à disposition des locaux – la superficie requise pour ces petites structures favorisant l'opération.

Dans U, pour parer au risque de crèche au rabais, la Pmi, la Caf et la Msa se sont mis autour de la table pour produire une charte spécifique à l'accueil en micro-crèche, que les gestionnaires doivent s'engager à respecter. Cette charte augmente notamment les taux d'encadrement minimum sur les horaires atypiques (deux professionnels au lieu d'un), et pose des exigences en termes d'aménagement des locaux.

Par ailleurs, la Caf et le CG dans U n'accordent aucune subvention d'investissement aux entreprises privées commerciales développant des micro-crèches PAJE et inter-entreprises. La raison invoquée en est la privatisation des équipements ainsi créés, qui appartiennent et sont amortis par les gestionnaires propriétaires, et qu'il ne convient pas dès lors de financer sur des fonds publics. On retrouve le même positionnement dans R. Dans M, la Caf se sert en toute logique de cette politique d'investissement pour contrôler le développement de structures, en cohérence avec l'analyse des besoins territoriaux effectués par ses représentants sur les zones concernées.

Le très faible développement des micro-crèches (une seule structure ouverte qui depuis a fermé, quelques projets en gestation) sur ce dernier département est également symptomatique du poids de la régulation publique sur le secteur. Le fait que les premières micro-crèches aient toutes connu des difficultés semble avoir pesé dans la stratégie de la Caf M de soutien territorial, en particulier à l'investissement, pour ce type de structure. Désormais, il faut pouvoir établir clairement le besoin et la viabilité du modèle économique – en particulier sous la forme d'engagements d'entreprises à acheter des places - avant de pouvoir solliciter le soutien de la Caf. Sans oublier l'attention particulière à ne pas soutenir ces projets dans des zones suffisamment dotées et cela, en cohérence avec le schéma de développement départemental. Comme mentionné plus haut, le même souci de primauté du schéma de développement territorial de la Caf a présidé aux décisions concernant les micro-crèches dans le R. Pour cette raison, la micro-crèche de la ville principale de R qui voulait se développer en financement Cmg-structure a été d'abord refusée, car le besoin territorial était estimé bien couvert par la création récente d'un deuxième Mac municipal favorisant les accueils très partiels ; puis elle a été autorisée, dans un second temps, à se développer mais sous forme inter-entreprise (des services administratifs en l'occurrence).

Si les Caf, Pmi et municipalités pèsent sur le cadre et les normes de qualité dans le développement des micro-crèches, elles ont, en revanche, des influences contrastées sur la régulation de l'implantation territoriale des structures. Dans la plus grande ville de U, face à l'urgence de créer des places, les acteurs institutionnels ont accepté le développement de micro-crèches mais non sans l'assortir d'exigences de qualité à satisfaire (charte qualité, aménagement des locaux). En milieu rural, l'enjeu d'équité d'accès territorial semble orienter leurs actions.

En outre, si le phénomène reste marginal en volume absolu, il est particulièrement significatif du fait qu'il n'est pas limité : en effet, la ligne budgétaire dans le cadre de la PAJE (Cmg structure) est évolutive, c'est-à-dire non plafonnée, là où la ligne Cej est limitative.

1.5 - Recul des associations parentales et tendance à la publicisation du secteur : zoom sur le département R

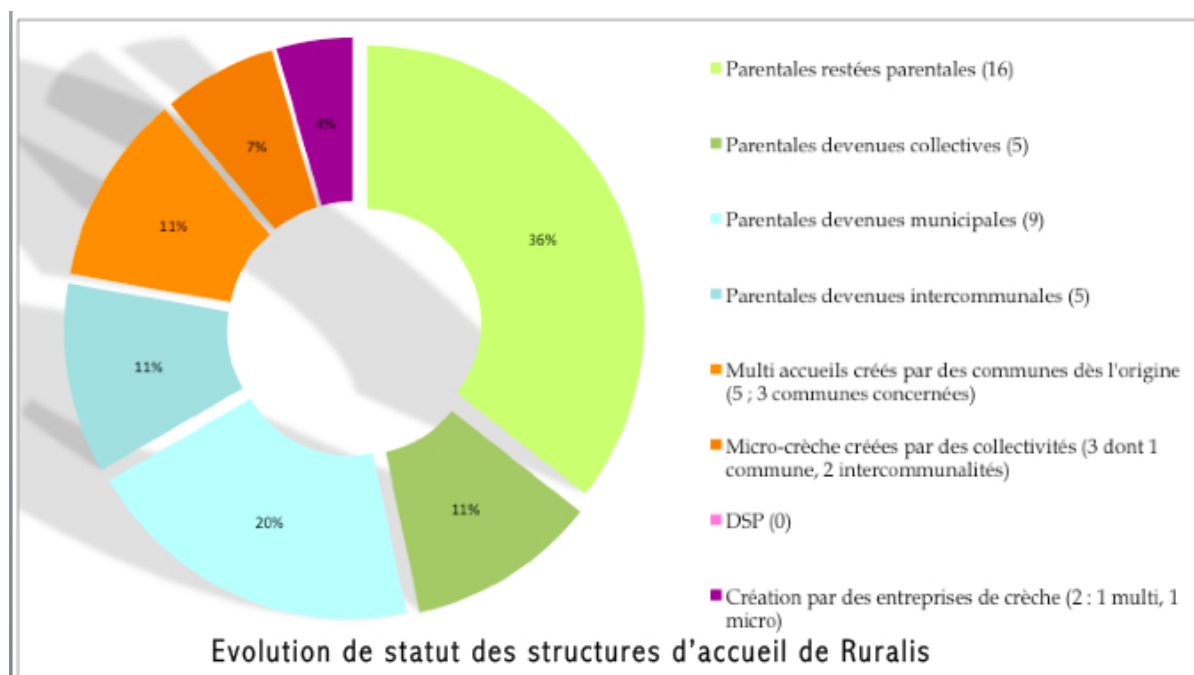
Nous avons vu que le Cej avait pour impact d'influencer la recomposition juridique de l'offre selon trois dynamiques : structures parentales devenant associatives collectives ou municipales, structures associatives collectives devenant municipales, et structures municipales devenant intercommunales.

Etant donné la taille du territoire, nous avons pu dresser un tableau exhaustif de ces évolutions, qui permet de comparer la situation d'une crèche à sa création à sa situation au 1^{er} mars 2013. Ces évolutions sont reprises dans le tableau ci-dessous.

Il en ressort que près des deux tiers des établissements actuels, tous modes d'accueil confondus, sont d'origine parentale (34 établissements) ; Cinq sont devenus collectifs pour des raisons économiques en gardant des modalités spécifiques d'association active des parents, alternatives à l'implication directe dans le fonctionnement des crèches ; Huit sont devenus communaux en gestion directe, quatre intercommunaux en gestion directe et un a été transféré au financement intercommunal par subvention en conservant la forme juridique de gestion parentale.

Concernant les établissements créés par des communes : trois sont de création historique dans les grandes villes du département (Mac en Cej) ; Deux sont de création récente (1 Mac, 1 micro-crèche). Les intercommunalités auxquelles la compétence petite enfance a été transférée ont opté pour une stratégie de complément d'offre existante *via* le dispositif micro-crèche depuis 2010 (2). Enfin, derniers arrivés sur le marché, les gestionnaires lucratifs ont développé deux structures sur les zones les plus urbaines.

Tableau 18 : Evolution des statuts des structures d'accueil dans le département R



1.6 - Les Maisons d'assistantes maternelles (Mam) : zoom sur le département M

Sur le département M, nous avons rencontré l'assistante maternelle qui a fondé la Mam et préside également l'association gérant les factures de fonctionnement (électricité, chauffage, téléphone, etc.). Pour elle, il n'y a pas de volonté de soutenir le développement des Mam, notamment de la part de la Pmi, dans le département (rappelons que la Pmi est réticente pour plusieurs raisons, dont les questions de sécurité et de responsabilité juridique en cas d'accidents). Selon elle, il y a au moins trois ou quatre projets en attente mais que la Pmi et la Caf semblent ne pas vouloir soutenir, sachant que, sur le département, il en existe deux autres et qu'au moins une a dû fermer ces portes (la Caf souligne du reste qu'il faut vraiment une bonne entente entre les assistantes maternelles et au moins un porteur de projet engagé, pour que cela puisse fonctionner correctement et durablement). La Mam rencontrée est une association dynamique qui essaie de participer à la vie locale du secteur de la petite enfance, notamment au travers de sa participation à une association locale qui propose pas mal d'activités dans le secteur (baby gym, carnaval etc.).

Elle souligne également tous les avantages de ce mode d'accueil :

- ⇒ Pour les parents, ils obtiennent un milieu d'accueil à dimension collective qu'ils n'auraient pas autrement ;
- ⇒ Pour les enfants, la Mam permet de combiner un accueil à dimension quasi-collective et familial, du fait qu'elle reste une petite structure, ce qui est bénéfique pour le développement de l'enfant ;
- ⇒ Pour les assistantes maternelles, cela leur permet de travailler à l'extérieur, ce qui arrange certaines qui n'ont pas un logement suffisamment grand pour avoir plus de un ou deux agréments ; d'autres n'ayant plus leur propre enfant à garder préfèrent un projet professionnel plus collectif et à l'extérieur de leur domicile ; enfin cela permet de la souplesse sur les plannings et notamment de travailler à temps partiel : elles sont quatre mais accueillent douze enfants en tournant avec un jour de repos (lorsque une est malade elles se remplacent mutuellement) ; Chacune ayant son contrat avec les parents : elles ne peuvent pas globaliser les temps d'accueil).

Du point de vue du financement, les ressources de l'association sont composées des 3 euros par jour et par enfant de frais dits d'entretien ; auxquels s'ajoutent 400 à 600 euros par an de subvention de la mairie de la commune sur laquelle est située la Mam, subvention à l'association qui sert à payer les factures et le petit matériel. Pour le reste, chaque assistante maternelle conserve son contrat avec les familles, ce qui renvoie donc au circuit classique de la PAJE et de son complément du libre choix du mode de garde. Notons toutefois que de fait, les tarifs pratiqués sont encore plus normés, puisque cette fois les parents connaissent plus directement les tarifs de chacune des assistantes maternelles qui font partie de l'association que lorsqu'il s'agit d'évaluer les tarifs pratiqués en moyenne sur un quartier ou sur une ville.

Le point de vue de la Pmi est tout autre (cf. partie 3), centré sur les fragilités de ces modes d'accueil qu'elle refuse de considérer comme des milieux collectifs, ce qu'elles ne sont pas. En outre, si la situation est plus nuancée sur ce département que sur U, il n'en reste pas moins qu'à l'exception citée, aucune des Mam des deux départements n'a eu une durée de vie de plus de quatre ans.

1.7 - En synthèse : un processus de diversification des opérateurs

Au final, le paysage 2012 de l'offre d'accueil de la petite enfance s'est recomposé autour d'une diversification accrue depuis 2008 des types de gestionnaires, où le statut juridique n'est pas le seul critère clivant. Nous retenons une typologie qui distingue : gestionnaires municipaux directs, associations locales, associations régionales « nouvelle génération », fédérations nationales issues d'autres secteurs et entreprises privées commerciales (avec un clivage entre celles qui se développent en Dsp et celles qui se développent en crèches inter-entreprises).

Malgré cette diversification des gestionnaires, notre analyse fait toutefois ressortir un effacement relatif des frontières entre ces différents types. Associations « nouvelle génération », fédérations d'éducation populaire et secteur privé lucratif partagent des traits communs en termes de forme d'organisation et de développement, tandis que municipalités, intercommunalités et secteur associatif historique présentent des convergences de projet social. Tous les gestionnaires considèrent toutefois qu'ils sont insérés dans un système imposant des contraintes de gestion croissantes.

Ces opérateurs investissent plus ou moins, selon leurs spécificités et les spécificités de leurs territoires, différentes dynamiques :

- ↳ D'évolution des accueils collectifs vers du multi-accueil (tous acteurs),
- ↳ De recul des crèches parentales (secteur associatif évoluant vers le secteur collectif ou municipal dans R et crèche parentale se transformant en multi-accueil associatif dans M, avec une association qui demeure pilotée par les parents),
- ↳ De développement des crèches de personnel hors secteur hospitalier (essentiellement par le secteur privé lucratif),
- ↳ De développement des micro-crèches (essentiellement sur le U et en partie sur le R ; par le secteur public et associatif pour les micro-crèches PSU ; associatif et privé commercial pour les micro-crèches PAJE ; privé lucratif pour les micro-crèches inter-entreprises).

2 - Diversité des stratégies de coordination : objectifs et enjeux

La recomposition de l'offre passe par la diversification des opérateurs et des gestionnaires, mais elle s'exprime aussi dans la diversité des stratégies de coordination. Nos observations de terrain nous permettent d'identifier deux grands types de stratégie de coordination. La première se caractérise par des stratégies différenciées de croissance interne avec une recherche d'effet taille : fusion, mutualisation. La seconde repose sur des stratégies de maillage en réseaux professionnels et territoriaux.

Nous commençons par caractériser ces différentes stratégies de coordination et les *justifications* qui les suscitent, puis nous abordons les processus de rationalisation qui en résultent, et présentons des stratégies de spécification en termes d'équité et de participation.

2.1 - Objectifs des stratégies de coordination

Trois raisons sont principalement invoquées par les acteurs pour justifier la mise en œuvre de stratégies de coordination. Il s'agit tout d'abord de réduire les coûts tout en améliorant la qualité du service, ensuite de sortir d'un relatif isolement, enfin de construire une fonction d'*advocacy* (Priou, 2007) permettant aux structures de mieux faire reconnaître les enjeux auxquels elles sont confrontées.

Réduire ses coûts

Assez trivialement, les stratégies de coordination sont justifiées pour réduire les coûts, qu'il s'agisse de mutualiser des formations, de l'information, de mettre en commun des fonctions supports, de partager des outils de gestion, d'échanger sur des pratiques professionnelles. On reviendra sur la question des coûts ultérieurement dans ce chapitre en les abordant à travers les stratégies de coordination et les processus de rationalisation.

Sortir de l'isolement

L'isolement recouvre des réalités diverses sur les trois départements qu'il importe de caractériser. On peut distinguer trois types d'isolement : relationnel, professionnel, et géographique. Si l'isolement relationnel est plus caractéristique du secteur associatif urbain, l'isolement professionnel concerne particulièrement les structures en gestion municipale, tandis que l'isolement géographique affecte majoritairement les zones rurales. On observe cependant, sur les trois départements et pour l'ensemble des gestionnaires, le recours aux réseaux personnels pour réduire l'incertitude et faciliter l'accès à l'information. De manière anecdotique, l'exemple de la micro-crèche PSU qui parvient à faire faire un détour au cortège présidentiel en visite dans ses locaux d'une Zus dans le département U illustre cette stratégie de recherche de reconnaissance à travers la mobilisation des réseaux personnels.

Isolement relationnel du secteur associatif urbain

Dans les zones urbaines à forte population et à forte densité que nous avons étudiées, nous observons un relatif isolement relationnel des structures historiques. En termes de répartition géographique, le département U compte une quarantaine de gestionnaires associatifs, la plupart implantés sur la principale zone urbaine du département, donc dans une situation de grande proximité géographique, parfois à quelques rues seulement. Il n'existe cependant aucune instance de coordination associative institutionnalisée, et les acteurs soulignent la faiblesse des pratiques d'échange transversales. Des amorces de mise en réseau naissent sur des initiatives individuelles et par affinités personnelles des gestionnaires ou des directrices de structures.

Ainsi, il peut exister des liens interpersonnels forts, mais ils sont fragiles dans le temps et surtout sans aucun impact institutionnel. Il existe par exemple un lien entre une association marseillaise et une municipalité de U parce que ces structures partagent une approche pédagogique par l'art et se retrouvent régulièrement dans des formations communes. Sur la même logique de regroupement affinitaire, un réseau informel d'échange entre directrices de crèches associatives commence à émerger.

Dans le département M, on observe des tentatives sporadiques et éclatées de mise en réseau, à l'exemple d'un collectif des crèches associatives d'une agglomération qui s'est mis en place autour de l'enjeu de l'application de la PSU, mais qui s'avère peu actif en raison d'un manque de temps des directrices et des parents bénévoles, de la volonté de conserver des identités fortes et plus récemment d'un relatif climat de concurrence entre les structures.

Si la coordination inter-associative est faible, on observe néanmoins sur certains territoires le développement de coordinations entre gestionnaires associatifs et gestionnaires municipaux. Les échanges sont en effet plus fréquents avec les communes en tant que financeurs. Dans la ville principale d'U, la mairie a mis en place une cellule de coordination afin d'avoir une meilleure connaissance des acteurs associatifs et de leur état de santé dans la mesure où c'est lui qui porte la responsabilité des créations prévues au Cej. Il en résulte un début de position commune des gestionnaires associatifs. Cette construction est cependant limitée aux enjeux qui entrent dans le spectre d'intérêt de la mairie, à savoir la PSU, la professionnalisation, mais non l'application de la convention collective.

La Caf U a également organisé un système de réunions d'information et de formation collective à l'occasion de la mise en place de la PSU, qui tranche avec les relations individuelles qu'elle entretenait jusque là avec les gestionnaires. Les effets de ces réunions sont moins concluants. La Caf U a l'impression d'être en position d'animation de territoire, là où les structures qui ont assisté à ces réunions ont eu le sentiment d'apprendre la totalité des informations comme un changement brutal, descendant et imposé.

Vis-à-vis des structures associatives, la Caf M pilote le développement de l'accueil en fonction des priorités territoriales et d'une démarche de mise en adéquation de l'offre et la demande sur les territoires. La dimension collective se limite à une information descendante (par exemple, une réunion sur les directives nationales alors que les dépenses PSU avaient augmenté de 11 %), tandis que, dans la fonction de recueil et d'écoute, la Caf M est en relation individuelle face à des gestionnaires associatifs le plus souvent en ordre dispersé, même si le collectif des associations de l'agglomération principale du département tente de peser au coup par coup.

En résumé, l'isolement relationnel des gestionnaires associatifs en milieu urbain n'est que faiblement réduit par des réunions institutionnelles et des affinités personnelles. Les associations se trouvent particulièrement démunies en ce qui concerne :

- L'accès à l'information institutionnelle locale. Dans un cas, une gestionnaire indique assister systématiquement aux réunions de la Codaje, seul moyen de connaître les tendances en l'absence de relais ;
- La fonction de veille sur les cadres et tendances institutionnelles nationales, consommatrice de temps et d'autant plus lourde à mener que les structures sont petites ;
- L'accès à la formation professionnelle : les petites structures cotisent peu et ont peu de crédits formation, il leur est en outre difficile de libérer leurs personnels sur du temps de travail. Quant aux grosses structures, le premier organisme de formation du secteur (Uniformation) vient d'annoncer qu'en 2013, il orientait ses actions sur le public cible des micro-structures d'accueil, désormais prioritaires ;
- La capacité à faire face à l'intensification des impératifs de gestion (compte-rendus et statistiques en particulier) ;
- La capacité à enrichir sa pratique professionnelle par des échanges avec des voisins qui sont des concurrents potentiels ;

- La capacité à exprimer des enjeux sectoriels et à peser dans les négociations face aux institutions.

Isolement professionnel dans les structures en gestion municipale

Notons tout d'abord que le clivage urbain/rural n'est pas significatif sur la question de l'isolement professionnel : les tendances sont observées sur les trois départements.

Les structures en gestion directe sont épaulées par les services municipaux : services des crèches pour l'exploitation courante des structures, services généraux pour la comptabilité, les ressources humaines et la formation, services logistiques pour les achats, l'entretien, le transport... Avec des hauts et des bas même si les structures municipales ne connaissent pas le même isolement technique et relationnel que les structures associatives :

« *C'est fonctionnel pour l'informatique et la RH, en revanche pour l'entretien des bâtiments...* »

[Uville2]

Cependant, il n'y a que peu d'échanges entre directrices de structures municipales au sein d'une grande ville, encore moins entre petites communes. L'espace d'échange est donc très réduit et les personnels des crèches relativement « enfermés » dans leurs structures.

Comme pour les associations, des formes de coordination spontanées, interpersonnelles, s'organisent, par exemple une mutualisation de trois structures pour gérer les listes d'attentes de manière commune [UPub2]. Dans la plus grande ville, la cellule petite enfance, créée dans le cadre du Cej, organise de manière régulière des réunions d'échange de pratiques entre directrices associatives, réunions auxquelles sont invitées les directrices de crèches municipales.

L'une des spécificités des crèches municipales concerne la reconnaissance professionnelle. En décalage avec le cadre institutionnel qui pousse à la professionnalisation de la gestion dans les crèches, et en décalage également avec l'ensemble des autres types de gestionnaires, le secteur municipal ne reconnaît pas statutairement la fonction de « directrice de crèche » à celles qui l'assument. Elles restent « Infirmières Puéricultrice ou Eje » sur leur bulletin de salaire, sans reconnaissance correspondante d'un statut de cadre, ni des responsabilités qui leurs incombent.

Conséquence de cette non reconnaissance de la fonction de « directrice de crèche » dans la fonction publique, le centre national de la fonction publique territoriale (Cnfpt) ne propose pas dans son catalogue de formation correspondant à la fonction de gestion du poste « responsable de structure d'accueil de la petite enfance ». Le constat est le même en ce qui concerne les agents chargés de la gestion des crèches dans les services communaux. Il en résulte une difficulté d'accès à des formations spécifiquement liées à la gestion des crèches et, par ricochet, une lenteur plus grande dans la professionnalisation de ces fonctions.

Isolement géographique des zones rurales

L'isolement géographique pèse dans tout le département R et dans la partie rurale de M. Concrètement, il s'agit des distances kilométriques et du temps pour relier deux structures, et entre les structures les plus excentrées et les principales villes et axes routiers du département. Si l'on prend l'exemple de R, la crèche d'une petite commune se trouve à 9 km de sa première voisine et à 94 km – 2 heures de route - de la première grande ville accessible, sans compter les coupures de route par temps neigeux en hiver.

Cet isolement a un impact de manière particulièrement sensible sur :

- Le recrutement de personnels qualifiés (faible attractivité) ;
- Les possibilités de formation des personnels non qualifiés disponibles sur les territoires ;
- L'accès à l'échange de pratiques ;
- Les possibilités de mise en place d'animations externes pour les enfants (faible disponibilité sur place, coûts de transport) ;
- La viabilité des modèles économiques (support des fonctions de gestion sur de toutes petites structures) ;
- L'accès à l'information institutionnelle en l'absence de relais locaux ;
- La capacité à produire un positionnement commun avec des « collègues » particulièrement distants.

Un objectif d'advocacy

Cet objectif, particulièrement identifié dans le secteur associatif par Priou (2007) concerne plus spécifiquement les nouveaux acteurs du champ de la petite enfance. Mais il prend aussi une signification particulière au niveau territorial.

Pour les nouveaux acteurs, tous statuts juridiques confondus, la principale difficulté est d'arriver à se faire entendre et reconnaître dans les systèmes partenariaux en place. A cet égard, les structures privées commerciales rencontrées en entretien expriment le sentiment d'un rejet et revendiquent un accès aux acteurs pour renégocier l'assouplissement des règles (charte micro-crèche dans le U par exemple) ou avoir accès aux listes d'attente. Les fédérations sont davantage en recherche de reconnaissance et de légitimité par rapport aux autres acteurs associatifs puisqu'elles ont, pour certaines, moins d'expérience dans le champ de l'accueil. Par ailleurs, et lorsqu'elles se développent en milieu urbain elles sont confrontées aux mêmes difficultés que les structures associatives « historiques », à savoir : la faiblesse des relations transversales, l'absence de point de vue commun porté à l'échelle locale et donc de capacité de lobbying (il existe une fédération des entreprises de crèches à l'échelle nationale) et l'isolement relationnel.

Notre analyse met également en évidence l'absence de coordination territoriale capable d'exprimer des enjeux sectoriels en une position forte, audible des institutions et d'être partenaire des négociations. Sur les territoires urbains très fragmentés où les acteurs sont isolés d'un point de vue relationnel, ni le monde associatif ni les entreprises commerciales d'échelle locale n'ont les ressources pour représenter ou fédérer un point de vue qui pèse vis-à-vis de leurs partenaires institutionnels.

Inversement, les entreprises commerciales et fédérations nationales ou inter-régionales s'appuient sur le poids respectif de leurs structures, des fédérations nationales (fédération nationale des entreprises de crèches, Cnajep³¹, Familles rurales, Uniopss) et des contacts politiques de haut niveau pour assurer une fonction de « lobbying » au niveau national.

Quant aux municipalités, leur capacité à faire poids dépend de leur taille : les deux grandes villes étudiées arrivent à se faire entendre pour faire aménager leur Cej selon des orientations qui leur sont propres, ce qui n'est pas accessible aux petites communes. En termes de dynamique territoriale, on ne relève aucune solidarité particulière entre communes de ce point de vue, sauf bien entendu lorsqu'elles transfèrent la compétence petite enfance au niveau intercommunal.

Globalement le secteur associatif local est celui qui a le plus de mal à se structurer et à faire reconnaître ses positions. A cet égard, le département R fait exception : c'est le seul territoire rencontré où, grâce à une mutualisation coordonnée en un seul réseau, les structures d'accueil associatives, locales et mono-gestionnaires sont en capacité de faire prendre en compte leur point de vue.

2.2 - La nature des stratégies d'acteurs : entre croissance et maillage en réseau

Face aux contraintes de l'environnement, deux grands types de stratégies de coordination se développent : d'un côté on observe des formes de croissance marquées par la recherche d'un effet taille, de l'autre on identifie des formes plus horizontales de mise en réseaux territoriaux ou professionnels.

On note cependant que certaines organisations échappent à ce processus. Ce sont notamment les petites associations locales implantées en zone urbaine et gestionnaires d'une seule structure d'accueil. Le tissu urbain, plus ou moins concurrentiel selon les territoires étudiés, n'est en effet pas le lieu de développement le plus propice à toute forme de coordination, sans oublier la contrainte de temps dans un contexte d'activités à flux tendus. Les enjeux sur lesquels ces structures achoppent de plus en plus sont les fonctions de gestion, les échanges de pratiques, et la veille institutionnelle, même si pour certaines l'appartenance à un réseau comme l'Acepp, l'Udaf, ou plus récemment l'Uriopss répond en partie à ces besoins. L'absence de coordination affecte également les crèches du secteur public. Cela concerne principalement la reconnaissance professionnelle et la formation de la fonction spécifique de gestion des directrices de crèches. Il se crée ainsi un décalage sur les différents territoires entre les structures municipales et les autres structures d'accueil.

On note aussi que le clivage entre ces différentes stratégies ne recoupe pas les différences statutaires. Ainsi, les associations ont globalement un pied dans chacune d'entre elles. Elles se différencient en cela des fédérations d'éducation populaire pour qui la stratégie dominante est celle de la croissance interne avec appui sur les sièges régionaux et nationaux ou des entreprises commerciales qui s'inscrivent exclusivement dans la recherche de l'effet taille.

³¹ Comité pour les relations Nationales et Internationales des Associations de Jeunesse et d'Education Populaire.

Croissance, effet de seuil et économies d'échelle

La recherche d'un effet de seuil vise à réaliser des économies d'échelle, et donc des économies de coût dans une logique concurrentielle. La stratégie ici s'apparente à une « course à la taille » pour réduire ses coûts relatifs et augmenter son pouvoir d'influence. Cette stratégie peut s'opérer en interne à une organisation, en parallèle ou en rivalité avec les stratégies des autres opérateurs jouant des partitions similaires. Il s'agit alors de créer de nouvelles structures rattachées au même groupe. Il peut aussi s'agir de croissance externe, par processus de fusion-absorption. Cette stratégie est prédominante en territoire urbain où les logiques concurrentielles sont plus fortes. Elle est principalement mise en œuvre par les gestionnaires associatifs nouvelle génération, par les grandes fédérations d'éducation populaire, pour qui l'effet seuil existait avant leur investissement dans le champ de la petite enfance et par les entreprises commerciales.

Les associations « nouvelle génération » accordent cependant une plus grande attention à la compatibilité du projet avec la recherche d'économies d'échelle. Le gestionnaire que nous avons rencontré dans la grande ville du département U exprimait ainsi à la fois l'existence d'une stratégie de développement en taille, mais pondérée par la compatibilité des projets pédagogiques et sociaux. Il venait de refuser l'offre d'un réseau d'associations en faillite qui lui proposait de reprendre huit structures en gestion pour des raisons d'incompatibilité de projet. Dans la ville principale de M également, le gestionnaire interrogé reste attentif à la question de la qualité pédagogique du projet et ne cherche pas à grandir pour grandir, surtout maintenant qu'il a atteint son seuil de croisière. Globalement certains gestionnaires associatifs font ainsi état de leurs « règles » de gestion et de solvabilité actuelle : à condition que la gestion des ressources humaines, le social et la comptabilité soient mutualisés, il faut, pour un Mac :

« 50 places minimum, si on veut avoir un minimum de qualité d'accueil avec un taux d'encadrement élevé par des diplômés, ce qui a un coût. C'est le seuil de l'économie d'échelle, sinon on se met mécaniquement en déficit. »

[UAsso1]

Et pour les gestionnaires de micro-crèches, il faut trois structures *minimales* pour pouvoir mutualiser la fonction de direction.

« Et encore, sur U avec la charte imposée par la Pmi, il est illusoire de penser pouvoir réaliser une marge sur une gestion de micro. »

[UPrivé1]

A cheval entre ce qui précède et ce qui suit, certaines petites structures qui développent des stratégies territoriales pour s'en sortir, se tournent aussi vers la fusion avec d'autres crèches ou l'externalisation des fonctions de gestion vers des tiers, parfois hors secteur petite enfance, ce qui, dans les deux cas impacte le profil de l'offre locale.

Certaines s'appuient ainsi de préférence sur les fédérations existantes dans le secteur (Acepp, Familles rurales) ou plus largement dans le secteur associatif (Uriopss) et parviennent à stabiliser leur situation dans le moyen terme, en déléguant notamment les fonctions de gestion de plus en plus lourdes, pourvu qu'elles diversifient leurs sources de financement afin d'en assumer la contrepartie financière (ce qui passe soit par une meilleure gestion des taux d'occupation, soit par la vente de places de personnels, soit par des projets entrant dans des politiques sociales plus larges que la petite enfance, cf. encadré 4).

Encadré 4 : Recherche de financements alternatifs et innovations sociales : le cas des crèches associatives et parentales de la communauté urbaine (M) :

Les évolutions que connaît le secteur de la petite enfance et en particulier l'application de plus en plus stricte de la PSU, continuent à peser sur les structures.

Les structures ont dès lors dû trouver des solutions pour résoudre l'équation financière de plus en plus tendue à laquelle elles sont confrontées. Outre une aide exceptionnelle de la Caf pour celles en déficit, elles ont pour la plupart optimisé leur taux d'occupation, ce qui a incontestablement pesé sur la qualité du service rendu, moins individualisé, sans compter les déficits d'échange de pratiques et d'informations entre les personnels, ni les difficultés à maintenir le projet pédagogique avec des accueils de plus en plus morcelés (Mirts). Certaines, comme on l'a vu, ont choisi la croissance interne pour augmenter leurs recettes, la plupart du temps en demandant une augmentation de leur agrément, soit purement et simplement (MAso4), soit suite à des travaux ou un déménagement (MAso5). D'autres ont choisi de se restructurer plus fondamentalement en développant d'autres structures et en confiant une mission de chargé de projet à leur directrice (MAso1). Certaines ont fait le choix d'abandonner leur statut parental. Pour autant, et dans ce cas, elle reste des associations gérées par les parents (MAso1 et MAso5) et la raison de cet abandon du statut parental tel que reconnu par la Caf, est la volonté d'obtenir des financements PSU plus conséquents.

Surtout le point important qui ressort des observations sur les crèches associatives du M, est leur capacité ré-affirmée à innover socialement, ce que du reste elles faisaient déjà depuis leur création, en particulier en adoptant le statut parental. Aujourd'hui cette innovation porte sur de nouvelles dimensions et les conduisent à optimiser les financements publics auxquels elles peuvent prétendre au sein des différentes politiques sociales et environnementales existantes. Des projets sont ainsi développés en lien avec la protection de l'environnement (mise en place de couches lavables auprès d'une association locale qui fait produire ses couches par une association de femmes immigrées et qui les fait laver par des détenus en insertion) et/ou la promotion des produits biologiques (utilisation de groupements d'achat pour l'acquisition de produits d'entretiens biologiques et choix d'un prestataire repas privilégiant les productions locales et/ou biologiques). Les structures peuvent ainsi demander un financement complémentaire du Conseil général et de l'Ademe. Une structure a passé un partenariat avec une Mjc pour l'accueil des enfants d'immigrés primo-arrivants (MAso4). Cette même structure, s'appuyant sur l'équipe des professionnels composés en particulier de deux EJE et d'une éducatrice spécialisée et sur des parents travaillant pour certains dans le domaine, a mis en place un partenariat avec le CG dans le cadre de l'Aide sociale à l'enfance et en alternative au placement. Elle réserve ainsi deux berceaux pour le CG qui lui verse un financement en contre-partie. On le voit donc, pour ces associations, la recherche de l'équilibre budgétaire se fait au-delà des instruments de financements traditionnels du secteur et elles se servent des politiques sociales existantes pour développer des innovations sociales.

L'organisation en réseau

Un second type de stratégie de coordination observée repose sur une coordination en réseaux, territoriaux et/ou professionnels.

Les réseaux territoriaux concernent exclusivement les associations historiques de l'accueil de la petite enfance. Ils se déclinent de deux manières selon que l'on est en milieu rural ou urbain.

En *milieu rural*, les associations sont assez fortement maillées en réseau pour bénéficier d'un accompagnement pour les fonctions de gestion, la formation ou pour l'accès à l'information : réseaux spécialisés (Familles rurales, Association d'aide à domicile en milieu rural- Admr mais aussi des réseaux associatifs propres au territoire) et réseaux associatifs non spécialisés petite enfance tels que l'Uriopss. Cette stratégie constitue une alternative organisationnelle à la recherche d'un effet taille. Elle a cependant un coût financier non négligeable, ce qui peut freiner cette stratégie (Cf. La crèche sur le territoire rural du M et son projet de rattachement à Familles rurales) et peut correspondre selon les cas à une perte d'autonomie plus ou moins forte, sans compter l'éventualité de l'intéressement des fédérations ou des grosses associations professionnalisées, hors secteur petite enfance, à investir ce champ pour leur propre compte, utilisant ainsi les structures adhérentes comme un premier pied posé dans le secteur.

En *milieu urbain*, les fonctions de gestion des associations professionnalisées sont rarement confiées à des réseaux, contrairement aux petites associations mono-gestionnaires. La mise en réseau concerne principalement les échanges de pratiques, une veille institutionnelle et des éléments de formation qui passent par des mises en réseau.

On distingue aussi des coordinations territoriales plus ou moins polarisées. Ainsi dans le M, une coordination par le maillage territorial sans polarisation, est mise en oeuvre par le secteur associatif en milieu urbain et rural, mais sur des réseaux différents. A l'opposé, le département R se caractérise par la mise en réseau des structures d'accueil associatives, locales et mono-gestionnaires polarisée à l'échelle d'un département. En effet pour pallier l'isolement géographique, l'ensemble des crèches parentales s'est appuyé historiquement sur le montage d'un réseau propre au département adossé à l'Accepp. Même après transformation en crèches associatives voire municipales, certaines structures demeurent membres de ce réseau, qui a regroupé jusqu'à 32 structures (aujourd'hui 27).

Le souci d'optimisation de la gestion est tout aussi présent que dans la stratégie de croissance, mais selon le principe d'un seuil collectif. Sont ainsi en partie mutualisées et coordonnées les fonctions de comptabilité, de gestion du volet social, des ressources pédagogiques, d'animation tournante et de ludothèque ambulante, la veille institutionnelle, l'information et la représentation politique auprès des institutionnels leur permettant ainsi de faire prendre en compte leur point de vue.

Les déterminants de la diversité des stratégies

Bien que la stratégie de croissance semble la plus répandue, nos observations montrent qu'elle ne constitue ni la seule ligne de développement, ni la seule stratégie performante.

Les facteurs déterminants des choix stratégiques tiennent en partie à *la nature juridique des gestionnaires* (par exemple adéquation entre lucratif et concurrentiel d'une part et associatif et réseaux d'autre part), mais elle n'en est pas le seul déterminant.

Le contexte territorial est un deuxième facteur déterminant. Ainsi, en milieu urbain soumis à la forte pression des objectifs d'optimisation et à une grande diversité d'opérateurs, le milieu associatif combine stratégies concurrentielles par croissance et stratégies partenariales par réseau.

Le clivage urbain / rural joue également : contrairement à leurs homologues urbains, les crèches rurales ne rentrent pas dans la dynamique de recherche d'un effet de seuil. Les réseaux auxquels elles adhèrent ne sont pas non plus les mêmes.

Enfin dans le cas de R, la très grande ruralité n'est pas le facteur explicatif de la forme de coordination spécifique que l'on y retrouve. En effet, les zones rurales de M, pas plus que les zones rurales des départements limitrophes de R ne connaissent une telle évolution ; à savoir la mise en place d'un régime très dérogatoire avec une mutualisation en réseau très intense. A l'origine de ces spécificités se trouve *la conjonction d'intérêts des acteurs avec un fort soutien institutionnel de la Caf, en particulier, et de la Pmi*. L'histoire du développement de l'offre d'accueil dans R est marquée par le soutien à l'innovation, puisque les formes « traditionnelles » ne correspondaient pas aux besoins, et par une grande proximité humaine (l'ensemble de services étant centralisé dans la ville principale du département).

La spécificité de la Caf R, de petite taille relativement à la Caf U, est d'être fortement gouvernée par un conseil d'administration très impliqué, porteur d'une vision territoriale forte.

« Le réseau des crèches associatives s'est développé en ayant le rôle de cheville ouvrière de la Caf – spécialisé sur des actions opérationnelles qui croisaient les objectifs prioritaires de la Caf. Cela leur a permis d'avoir une légitimité, de se structurer, et, en intégrant les objectifs de la Caf, d'être une sorte de relais réciproque entre la Caf et les structures. »

[RCAF1]

Face à un régime devenu par trop dérogatoire et dans un objectif d'harmonisation nationale, la Caf R a infléchi sa stratégie, pour orienter les structures d'accueil du département vers une gestion plus professionnelle et mettre en place de nouvelles mesures de contrôle. Cette inflexion s'accompagne de l'introduction d'une régulation technocratique concurrentielle considérée comme la plus simple et la plus efficace pour atteindre les objectifs d'harmonisation et de gestion.

« C'est comme pour la technicienne : si elle n'avait pas les présidents d'associations à la voix forte du réseau, ce serait beaucoup plus simple pour elle. Et si les techniciens et les services de la Caf pouvaient se passer de CA, ils seraient très contents. »

[RCAF1]

De fait, le réseau associatif perd aujourd'hui de l'influence car davantage de négociations sont organisées en mode bilatéral Caf-structure. Parallèlement, le fait de considérer un seul cadre possible d'optimisation de la gestion conduit aujourd'hui à l'abandon d'innovations spécifiques au territoire, qui s'inscrivaient pourtant au cœur des objectifs de souplesse et d'adaptabilité aux besoins des directives Cnaf.

Ainsi, l'accueil des enfants de saisonniers devient de plus en plus compliqué à mettre en place (auparavant, les agréments Pmi pouvaient être revus mois par mois pour coller à des variations de besoin importantes d'un mois sur l'autre). De la même manière, en partenariat avec les écoles dans le cadre de la scolarisation des 2 ans, certaines structures avaient mis en place un système d'accueil spécifique sur de toutes petites tranches horaires permettant aux tout-petits de manger et de faire la sieste dans un cadre plus approprié que l'école des « grands ». Cependant, la Caf demandant que les repas soient facturés moins de 3,93 euros, cela devient moins cher que le tarif cantine école sur la commune. Vu le nombre de parents intéressés et un financement correspondant trop faible pour la structure par rapport au coût encouru, cette pratique sera abandonnée en 2014 lors de l'application stricte de la PSU.

Le cas de R illustre ainsi le fait que la coordination par la croissance, propre à une stratégie concurrentielle, des structures gestionnaires n'est ni inéluctable ni la seule opérationnelle ; en la matière, l'orientation vers cette modalité dépend non seulement des configurations locales spécifiques mais aussi de l'appui des acteurs institutionnels.

Dans le tableau qui suit, nous tentons de positionner de façon synthétique les différents acteurs dans l'éventail des stratégies de coordination repérées sur les trois départements. Nous mettons en évidence des formes d'articulation complexes entre statuts juridiques, territoires, rural/urbain, et rapports aux institutions.

Figure 19 : Les différentes stratégies de coordination et leurs objets

	<i>Stratégie de coordination</i>	Pas de coordination	Développement de réseaux personnels et informels	Effet taille et croissance	Stratégie de réseau territorial et professionnel
Objets de la coordination	Support des fonctions de gestion	Certaines petites associations mono-gestionnaires urbaines et rurales > difficultés économiques croissantes		Associations historiques professionnalisées Associations "nouvelle génération" Fédérations associatives Entreprises commerciales	Associations rurales Associations urbaines monogestionnaires Micro-crèches associatives,
	Accès à la formation	Secteur public en gestion directe > difficulté spécifique		Fédérations Associatives Entreprises lucratives nationales	Ensemble des associations du R
	Echanges de pratiques	Petites Associations mono-gestionnaires > isolement accentué	Associations et secteur public	Fédérations associatives Entreprises lucratives	Associations rurales > Familles Rurales, Admr Associations urbaines > Udaf, Uriopss Asso et secteur public du R
	Animation d'une fonction de veille institutionnelle et territoriale	Petites associations urbaines > isolement accru	Tous acteurs	Associations historiques professionnalisées Associations nouvelles générations Toutes fédérations associatives Entreprises lucratives nationales	Associations rurales > Familles Rurales, Admr Associations urbaines > Udaf Associations urbaines > Uriopss Asso et secteur public du R
	Fonction d'advocacy	Associations urbaines sauf R Entreprises commerciales locales	Tous acteurs	Fédérations associatives et entreprises à l'échelon national	Entreprises lucratives (Fédérations et associations R)

3 - Les processus de rationalisation

Les évolutions repérées jusqu'à présent en termes de gouvernance et de recomposition de l'offre ont un impact non seulement sur les stratégies de coordination mais aussi sur les processus de rationalisation déployés au sein des structures. Notre recherche met ainsi en évidence un rapprochement sur la culture de gestion de l'ensemble des structures, quels que soient leur statut juridique (public, associatif, ancienne et nouvelle génération, ou commercial) et les modes de coordination qui les caractérisent. Ce mouvement correspond clairement aux objectifs de rationalisation portés par le cadre institutionnel *via* le Cej et la PSU.

Cependant, notre recherche fait également ressortir deux facteurs discriminants dans les pratiques et les résultats : celui de la localisation des fonctions de pilotage d'une part, et celui du type de rationalisation gestionnaire à l'œuvre d'autre part. En ce sens si l'impératif gestionnaire apparaît comme une lame de fond, on repère toutefois des processus différenciés de mise en œuvre.

3.1 - La recherche d'une efficacité gestionnaire : dépasser les tendances communes

En adaptation aux directives institutionnelles poussant à la professionnalisation et au renforcement des capacités gestionnaires, l'ensemble des structures rencontrées partage aujourd'hui une conscience de l'impératif gestionnaire, qui se traduit par la reconnaissance de la nécessité de développer une fonction de gestion et par l'utilisation d'outils de gestion, pour la plupart issus du monde de l'entreprise. Parmi les outils de gestion, nous avons identifié, à des degrés certes divers mais sur un socle commun, l'utilisation de tableaux de bord et de suivi interne des indicateurs de gestion : fréquentation, suivi et statistiques des forfaits ou contrats, outils de pilotage comptables (facturation, comptabilité d'engagement, suivi de trésorerie, parfois suivi des délais d'encaissement des subventions), outils de pilotage des ressources humaines (suivi des contrats, des départs en formation, des coûts de la convention collective).

Dans certains cas, nous avons repéré des outils d'analyse du besoin territorial (suivi des indicateurs d'emploi et sociaux) ainsi que des indicateurs de suivi du projet social : sociologie des familles du territoire, suivi des places d'accueil liées aux critères prioritaires, suivi des parcours d'insertion.

Si les impératifs de gestion sont largement diffusés parmi les structures que nous avons rencontrées, notre analyse a mis en exergue deux lignes de clivage dans la mise en œuvre de ces objectifs d'amélioration de la gestion : la localisation des fonctions de pilotage, d'une part, et les modes de rationalisation en cours.

Un clivage selon la localisation des fonctions de pilotage : entre centralisation et décentralisation

En premier lieu, la localisation de la fonction de pilotage gestionnaire, c'est-à-dire de la prise de décision en fonction des indicateurs disponibles (que nous distinguons de la fonction administrative sans pouvoir décisionnel consistant à relever et transmettre les indicateurs de gestion, laquelle est toujours locale), est discriminante par rapport aux modalités de gestion. De manière plus précise, il s'agit de sa localisation et de sa distance en termes de nombre d'intermédiaires vis-à-vis des structures d'accueil de terrain. On oppose ainsi un modèle centralisé à un modèle décentralisé.

La centralisation des fonctions de gestion se retrouve aussi bien dans le secteur public des communes de grande taille que dans le secteur privé lucratif de rang national, même si les échelles diffèrent. En effet, les entreprises nationales centralisent les fonctions de pilotage gestionnaire sur leur sièges nationaux : la « délocalisation » de la fonction de pilotage gestionnaire en termes de nombre d'intermédiaires correspond alors également à la distance géographique. Le secteur public centralise également cette fonction de pilotage gestionnaire hors de la structure, mais sur une échelle de distance administrative plus faible.

A l'inverse, les associations locales positionnent la fonction de pilotage au plus près de leurs structures d'accueil et de leur terrain d'intervention. Les personnels encadrant comme les gestionnaires, lorsque les associations ont plusieurs structures en gestion, sont en prise directe avec le terrain et ont des niveaux de responsabilités et de pilotage bien plus élevés (sans que la rémunération soit nécessairement plus élevée). Dans les micro-crèches, ces responsabilités sont d'ailleurs utilisées comme élément de valorisation des personnels dans la gestion des ressources humaines.

Les associations de nouvelle génération, d'échelle régionale, comme les grandes fédérations investissant le secteur se rapprochent de ce modèle. En effet, les services de comptabilité sont centraux comme dans les entreprises lucratives nationales, mais ils se limitent à une fonction d'appui technique. A la différence des entreprises privées commerciales nationales, le pilotage gestionnaire demeure localisé à l'échelon départemental ou régional.

Du coup, on retrouve dans cette catégorie également le secteur public des communes de taille restreinte et les entreprises privées lucratives locales, dont les pratiques sont beaucoup plus proches du secteur associatif. Ce type d'entreprise est cependant très atypique dans le secteur privé lucratif – nous en avons rencontré une mais n'avons pas trouvé d'équivalent à ce jour. Créée en 2011, elle n'apparaît pas dans les statistiques de la Cnaf.

L'analyse statistique sur les données comparables, à savoir celles des multi-accueils couverts par un Cej [cf. lignes surlignées dans le tableau ci-dessous] fait ressortir cette ligne de clivage correspondant à la localisation du pilotage de gestion. Les meilleures « performances » sont celles des structures dont le pilotage est le moins délocalisé, tant en termes de distance administrative (fédération *versus* communes) que de distance géographique (associations et entreprises lucratives locales *versus* entreprises lucratives nationales).

Tableau 20 : Indicateurs de gestion en fonction de la localisation du pilotage gestionnaire

		STATUT JURIDIQUE DU GESTIONNAIRE			
Type d'accueil	Données	ASSOC Historiques + Nelle génération + Fédérations	Collectivités locales	PRIVE lucratif de rang national	Total
Crèches collectives	Somme sur NB PLACES	1133	1408	90	3146
	Moyenne sur NB PLACES	49	45	45	48
	Moyenne sur TX OCCUP	77,22	86,56	53,31	80,53
	Ecartype sur TX OCCUP	19,94	12,22	0,62	16,91
Crèches parentales	Somme sur NB PLACES	52			52
	Moyenne sur NB PLACES	17			17
	Moyenne sur TX OCCUP	85,33			85,33
	Ecartype sur TX OCCUP	13,15			13,15
Micro-crèches	Somme sur NB PLACES	97	19		116
	Moyenne sur NB PLACES	10	10		10
	Moyenne sur TX OCCUP	90,76	73,26		87,84
	Ecartype sur TX OCCUP	16,31	0,33		16,25
Multi-accueil	Somme sur NB PLACES	5539	5953	1524	14358
	Moyenne sur NB PLACES	34	41	39	38
	Moyenne sur TX OCCUP	84,19	80,05	79,09	81,23
	Ecartype sur TX OCCUP	20,15	16,31	16,54	18,74
Total Somme sur NB PLACES		6821	7380	1614	17672
Total Moyenne sur NB PLACES		36	42	39	40
Total Moyenne sur TX OCCUP		83,13	81,27	77,65	81,16

Un clivage en fonction du type de rationalisation

La recherche d'une optimisation de la gestion passe par un processus de rationalisation au sein de l'ensemble des gestionnaires rencontrés. Rationaliser renvoie à la mise en place de procédures standardisées ou systématisées et de cadres de référence permettant d'économiser des coûts liés aux temps de travail ou à de l'ingénierie en réalisant des gains de productivité. La rationalisation peut concerner l'évolution du contenu du travail (avec une standardisation plus ou moins poussée de procédures, par exemple pour le recrutement), l'évolution des services proposés (avec des degrés plus ou moins élevés d'individualisation du service), les caractéristiques de la structure organisationnelle (ex. division poussée ou non des tâches entre conception et exécution, niveaux de hiérarchie) et les critères de jugement des performances. Nous reprenons, dans l'analyse, la distinction faite par Gadrey (1994) entre rationalisation industrielle et rationalisation professionnelle.

La rationalisation industrielle repose sur une dépersonnalisation et une standardisation des prestations considérées comme un moyen d'accroître la productivité (*op.cit.*, p. 189). La rationalisation professionnelle concerne les méthodes et les procédures de travail et repose sur une typification des cas en s'appuyant sur des méthodes et des routines répertoriées (*op.cit.*, p. 177).

Elle consiste par exemple à formaliser des méthodes, des compétences et des responsabilités, à mettre en place des groupes de travail ou des réunions régulières afin d'améliorer l'efficacité de l'organisation et par là, la qualité de service *via* une amélioration des compétences et une plus grande implication des salariés. Les dynamiques de professionnalisation s'inscrivent plutôt dans ce second type, que ce soit la professionnalisation de la fonction de gestion à travers la mise en œuvre de différents outils aidant la personne responsable de cette fonction mais aussi la professionnalisation d'autres personnels à travers la définition de référentiels métiers par exemple. Il en est de même de l'adoption d'une convention collective, qui contribue à standardiser plusieurs aspects de l'organisation du travail.

Dans les structures que nous avons rencontrées, nous avons pu observer la variété des objets et des pratiques standardisés, dont la liste, hiérarchisée en termes de fréquence d'observation sur le terrain, est la suivante :

- 1 - Social, paie
- 2 - Gestion des ressources humaines
- 3 - Comptabilité
- 4 - Gestion globale
- 5 - Procédure hygiène et sécurité

- 6 - Formation des personnels
- 7 - Projet d'établissement (quand différent du projet pédagogique)
- 8 - Gestion des listes d'attente ou des « portefeuilles familles »
- 9 - Conception architecturale
- 10 - Aménagement mobilier des locaux
- 11 - Restauration

- 12 - Matériel pédagogique
- 13 - Sorties et animations proposées
- 14 - Gestion quotidienne
- 15 - Gestion des inscriptions
- 16 - Pratiques professionnelles
- 17 - Analyse des pratiques professionnelles
- 18 - Projet pédagogique

On peut en déduire une intensité de la rationalisation industrielle relativement à la rationalisation professionnelle sur laquelle se positionnent les différentes pratiques rencontrées par types de gestionnaire. Nous proposons ci-dessous une première classification de ces pratiques.

Globalement les points 1 à 5 font consensus pour l'ensemble des opérateurs. Il y a donc une part de rationalisation industrielle à l'œuvre, à travers l'adoption d'outils et de procédures standardisées pour bénéficier d'économies d'échelle dans toutes les structures en tendance de fond.

Pour autant, elle peut être compatible, voire complémentaire, d'une rationalisation professionnelle jusqu'au point 11. À partir du point 12, les professionnelles diplômées commencent à être dépossédées de l'autonomie à laquelle les prépare leur référentiel de formation, et à partir du point 16 elles ne sont clairement plus qu'exécutantes, toute forme de rationalisation professionnelle disparaît, on est dans le monde de la fourniture d'un service standard à des clients.

Précisons le contenu de certains points de standardisation identifiés afin d'illustrer notre démarche.

La conception architecturale, l'aménagement des locaux et le mobilier sont standardisés dans certaines crèches. C'est le cas d'entreprises de crèches de rang national qui conçoivent et aménagent leur crèche de façon identique.

Concernant la restauration, trois modalités ont été identifiées : la cuisine sur place est celle qui rentre *a priori* le moins dans un processus de rationalisation, même si des processus de rationalisation professionnelle peuvent être mis en place pour améliorer la qualité des repas (élaboration de repas équilibrés-type) ; à l'inverse, l'externalisation de la restauration auprès d'une entreprise telle que Avenance s'inscrit, quant à elle, dans une procédure de rationalisation industrielle forte qui conduit à la suppression du personnel de cuisine au sein de la crèche et qui peut aller jusqu'à la perte d'autonomie de la directrice dans le choix des menus (décidés par exemple au niveau de la commune qui a réalisé le marché avec la société). Nous avons également repéré un cas de restauration externalisée mais avec des produits biologiques, qui se positionnerait dans une situation intermédiaire entre les deux cas présentés.

La standardisation du matériel pédagogique ressort comme un élément plus marquant de la présence d'un processus de rationalisation industrielle dans la mesure où il retire aux professionnelles leur autonomie dans le choix du matériel le plus adapté aux besoins des enfants accueillis, ne reconnaissant pas ainsi leurs compétences pédagogiques.

Au sujet des sorties et animations proposées, on note également une différence entre un gestionnaire de rang national qui conclut des contrats de prestation de service pour des animations types qui tournent sur toutes ses crèches pour des raisons d'économies d'échelle, dans un processus de rationalisation industrielle, et le réseau associatif qui mutualise les budgets des associations rurales pour monter ou commander une animation qui n'aurait pas été accessible à des structures géographiquement isolées, en lien avec un processus de rationalisation professionnelle.

Du point de vue des pratiques professionnelles, on distingue la rationalisation industrielle qui consiste en l'établissement de procédures standards à la tâche à exécuter (ex. « comment accueillir un parent » ; « objectifs de temps standard passer à la phase d'adaptation », « nombre d'événements publics annuels à organiser » etc...) qui réduit de fait l'autonomie de compétence de la professionnelle.

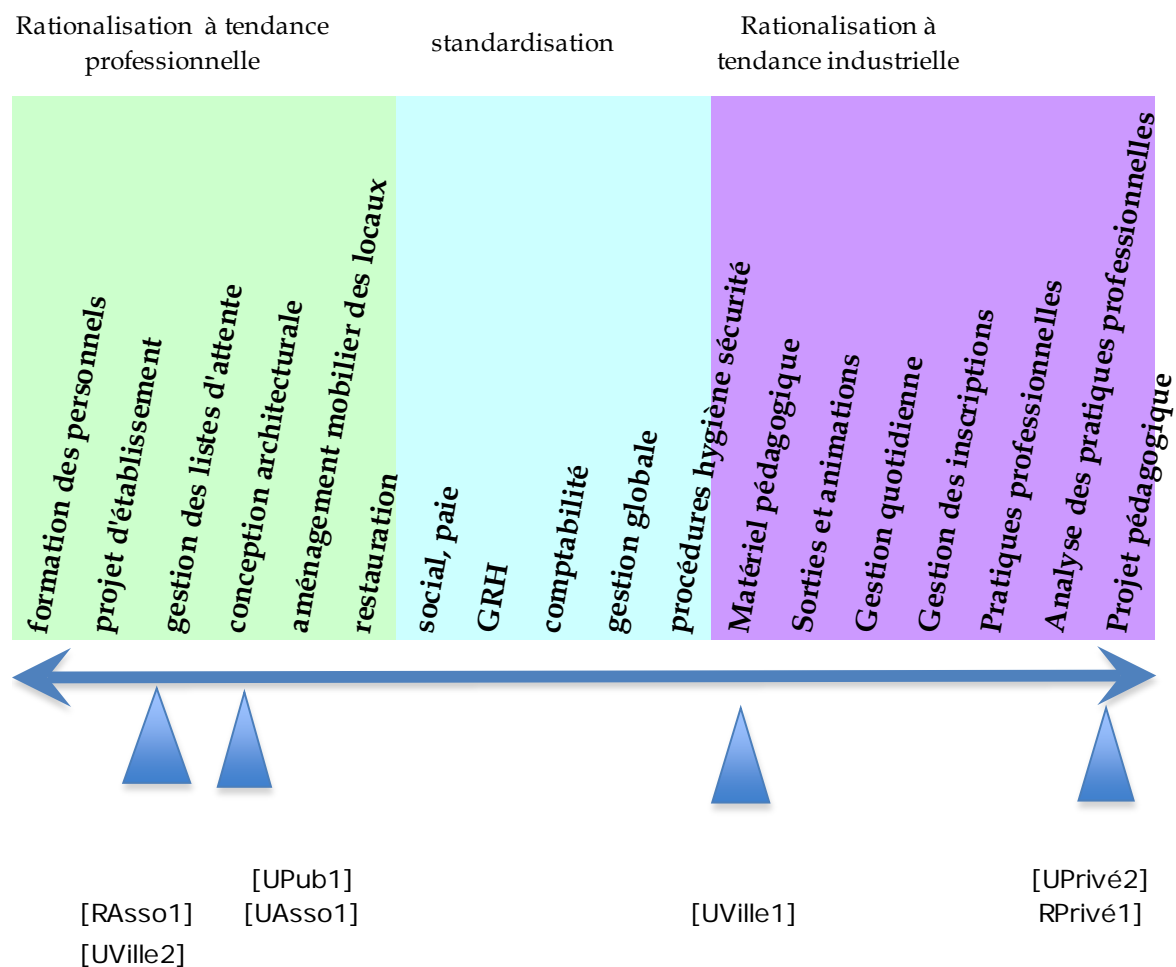
A l'opposé, une rationalisation professionnelle des pratiques professionnelles consiste à améliorer des méthodes de travail et à formaliser certaines procédures à partir de l'expérience et d'échanges de pratiques dans le but de faciliter le travail, de pouvoir s'adapter à l'évolution des besoins et de répondre à des problèmes particuliers. L'élaboration d'un référentiel métier à laquelle les différents membres du personnel ont participé s'inscrit dans un tel processus de rationalisation.

La conception du projet pédagogique peut aussi être réalisée à partir des deux processus de rationalisation que l'on a rencontrés. La rationalisation industrielle du projet pédagogique a été rencontrée dans un seul cas. Dans ce cas, il existe au siège un projet pédagogique type dans lequel les professionnelles doivent compléter les espaces blancs supposés suffire à rendre compte de la spécificité de leur établissement et de son contexte. A l'opposé, nous avons rencontré plusieurs structures qui ont rédigé un projet pédagogique très spécifique qu'elles utilisent pour animer des dynamiques d'équipe et mener une forme de démarche qualité.

Notons que les procédures de rationalisation à l'œuvre dans les municipalités varient en fonction de la taille des communes. Dans la plus grande commune de notre échantillon, la rationalisation s'arrête au point 12, avec un marge de manoeuvre partagée entre le service des crèches et les directrices de structures sur ce point.

Afin d'illustrer cette tension entre rationalisation industrielle et rationalisation professionnelle par une figure (cf. ci-dessous), nous avons fait le choix de poser la standardisation au milieu et de positionner les rationalisation professionnelles ou industrielles de chaque côté, puis de positionner quelques structures de l'échantillon sur ce curseur pour illustrer les différents processus de rationalisation qui coexistent aujourd'hui.

Figure 21 : Entre rationalisation professionnelle et rationalisation industrielle



La rationalisation industrielle semble d'autant plus forte que l'on est en présence d'une centralisation de la fonction de pilotage, dans le cadre d'une coordination par la croissance et que l'on est en milieu urbain.

3.2 - Vers un bien commun : la recherche de l'équité et de la participation

Le tournant gestionnaire et les processus de rationalisation adoptés par une grande partie des structures réduit les écarts entre les acteurs, alors que l'impératif de gestion n'a pas toujours été considéré comme légitime par tous les acteurs de la petite enfance (cf. Fraisse *et al.*, 2008a) :

« Une crèche, c'est comme un avion, il faut que ce soit rempli pour être rentable »

[UAsso3]

« Il nous faut être pérenne, gestionnaire, c'est une petite Pme à faire tourner. Depuis que je suis arrivée les taux de fréquentation ont augmenté de 20 %. C'est toute une culture à mettre en place, mais c'est donnant – donnant. Je mets la pression sur les directrices pour atteindre l'équilibre, mais ce qu'on génère en plus je le leur restitue. Par exemple, en faisant séparer la section en 2, pour 90 000 euros de travaux sur deux ans pour pouvoir accueillir plus d'enfants mais toujours dans de bonnes conditions.

Faire de la qualité c'est cher. Nous procédons ainsi : nous savons que nous avons besoin d'être équilibré : alors on maintient un taux de fréquentation élevé, on est vigilant aux dépenses. On a fait un gros travail de communication interne sur l'absentéisme qui l'a beaucoup réduit... Ainsi, on dégage du résultat et on l'affecte au projet... Mais uniquement selon les résultats. On fait des choix.

Le cas de l'Association X, qui vient d'être mise en liquidation m'a fait réfléchir : ils avaient un projet social fort (handicap) : je pense que c'est une erreur de mettre le projet avant tout. Le projet n'a de sens que lorsque la structure tourne. A quelques occasions, j'ai vu des projets magnifiques, comme la crèche Y avec une ouverture sur l'insertion, l'art et le quartier... Mais c'est tellement compliqué que j'ai vu le moment où cela ne sortirait pas. Ils ont ouvert en avril (2012), j'attends de voir si ça marche. »

A titre perso, notre réseau se situe entre les deux. Mais à mon sens, il faut d'abord avoir un établissement équilibré avant de pouvoir mener un projet mirifique.

UAsso1

Mais ce consensus sur la gestion, laissant supposer un processus d'homogénéisation entre les structures, ne doit pas masquer les stratégies de différenciation construites de façon volontariste par certains acteurs et qui, pour la plupart d'entre elles, véhiculent des objectifs d'équité et de justice sociale.

Le premier élément de différenciation concerne la *prise en compte des besoins territoriaux*. Ainsi nous avons constaté dans les entretiens que l'analyse du besoin (sociologie du territoire, couverture par des équipements, enjeux sociaux, ...) était systématiquement mentionnée sans demande par les acteurs associatifs et publics rencontrés. Ils en sont parfois même l'objet principal, comme dans le cas du réseau de micro-crèches en PSU. Dans les crèches du secteur privé lucratif, la prise en compte des besoins territoriaux n'est pas mise en avant : les seuls éléments qui ont été cités sont ceux des critères d'urgence imposés par les communes, à l'exception de l'enjeu d'accompagnement de la parentalité des recompositions familiales auxquelles tous sont confrontés et bien entendu de la problématique de la conciliation vie familiale et vie professionnelle dans les zones d'activité économique pour celles qui s'y sont implantées spécifiquement. L'adaptation au territoire ressort clairement dans l'extrait d'entretien suivant :

« Nous quand on a pas d'associations locales, on ne répond pas aux sollicitations des communes ; notre objectif, ce n'est pas d'ouvrir une quantité X de crèches en deux ans. Il faut bien travailler les projets, regarder sur quel territoire on se situe (familles monoparentales, situation de l'emploi ...), qui on accueille, comment on va soutenir les parents, leur insertion professionnelle ... On cherche également à élargir la gestion de l'association à une mixité d'acteurs, aux habitants en général et pas seulement aux parents qui auraient voulu monter un mode de garde pour eux. Le multi-accueil c'est une des activités de l'association pas la seule. Cela permet de monter des partenariats entre les différents projets sur la commune, on va faire intervenir le club du troisième âge ... C'est l'esprit éducation populaire. Notre association a des convictions : être un projet de territoire avec les habitants, y compris les élus qui sont des habitants ... »

[MAso2]

Le deuxième élément, qui en découle, concerne l'équité d'accès. Là encore, nous relevons des différences de pratiques par statut juridique et mode de financement. Dans les micro-crèches PAJE en particulier, il est ouvertement affiché que ce n'est pas possible. C'est également dans ce milieu que nous avons été confrontés à un gestionnaire assumant explicitement n'être pas là pour répondre aux besoins des familles, mais pour faire tourner sa structure :

« Parce que quand on est dans le fonctionnement PAJE on fait ce qu'on veut – enfin... pas complètement, mais un peu quand même car la Caf ne nous verse pas d'argent directement, mais elle le verse aux familles. En PSU, on est tenu de se conformer aux besoins des familles et aux directives Caf. »

[UPrivé2]

Cependant, l'adaptation aux besoins spécifiques, hors cas d'urgence sociale, n'est pas toujours possible dans les structures municipales des grandes villes, dont les horaires sont rigides et dont l'accès est conditionné à l'emploi des parents. A l'inverse, dans les petites municipalités rencontrées, l'équité d'accès demeure réellement un souci prioritaire :

« Nos critères d'acceptation c'est habiter la commune (même si c'est interdit par la réglementation) – sinon il n'y aucun critère, sauf pour les places d'urgence : enfant porteur de handicap ou demande appuyée par un organisme social ou médical (Pmi, Cams, hôpital). Dans le projet, nous voulons donner la priorité aux enfants dont les parents sont aux minima sociaux, mais il y en a peu du fait de la sociologie du territoire.

Nous n'avons plus de places en halte-garderie, mais deux types de prestation d'accueil : pour les parents qui travaillent ou assimilés (demandeurs emploi, maladie, étudiants) l'accueil de l'enfant peut se faire sans limitation de temps (mission 1) ; pour les demandes d'autres catégories et pour la socialisation : limité à 20 heures par semaine (mission 2). Nous surveillons que les missions 1 et 2 ne soient pas favorisées l'une par rapport à l'autre, avec des systèmes de quotas. »

[UVille3]

Le troisième élément de différenciation porte sur *l'organisation du travail* : il y a clairement une différence entre les structures dont la rationalisation est essentiellement industrielle et celles dont la rationalisation est principalement professionnelle. Dans les secondes, l'attention est portée spontanément sur le bien-être au travail, considéré comme un déterminant primordial de la qualité d'accueil. Nous y avons rencontré une grande variété de pratiques, toutes destinées à « *rompre la routine au travail qui est le cancer de la crèche* » : projet intégrant des pratiques artistiques, voire l'accueil en résidence de troupes théâtrales, organisation de mobilité inter-structures, accès à des responsabilités nouvelles et valorisation des acquis de l'expérience, autonomie dans les choix d'aménagement pour correspondre à l'identité spécifique d'un quartier... « *Le plaisir, c'est la diversité* ».

A l'inverse, dans la grande entreprise lucrative où le processus est standardisé, le discours, lorsque nous posons la question, porte sur le bien-être des salariées qui « *se sentent très bien chez nous* » [Mprivé1]. Cependant en termes de pratiques, la réponse, quand on leur a posé la question au sujet du risque de routine au travail, a été assez succincte :

| « ***Il n'y a pas de routine, car chaque enfant est différent.*** »
[UPrivé2]

Enfin le dernier élément de différenciation concerne *l'attention accordée à la participation des parents*. Cette affirmation est prédominante dans le R, où les crèches parentales ont marqué le territoire, y compris dans les crèches publiques par effet d'entraînement. On y observe cependant comme ailleurs une baisse de l'implication des parents dans la participation à la vie quotidienne de la crèche. Les structures ont donc trouvé d'autres solutions pour continuer à vivre de cette richesse :

| « ***A l'origine nous étions une structure parentale. Juridiquement nous ne le sommes plus, mais on est quand même plus parentale que d'autres qui ont le statut sur d'autres départements. Personnellement je suis là depuis le début, j'étais moi-même parent à l'origine de la création avec un groupe de parents. Nous sommes professionnelles, mais complémentaires : nous ne savons pas « mieux » que les parents et il nous faut être à l'écoute. Entendre leur besoin, leur façon de voir les choses.***

| « ***Aujourd'hui les parents participent au CA ; un samedi par trimestre nous ouvrons le jardin de la crèche aux parents : cela permet de participer à l'entretien du jardin, mais aussi de se rencontrer, de faire de l'éducation à l'environnement et au développement durable (Eedd) adulte, et avec l'entretien du terrain de l'oliveraie on fait l'huile pour la crèche en fin d'année. Les parents peuvent aussi venir une fois tous les 15 jours jouer 2 heures avec les enfants. Nous avons gardé cela du parental. Ce sont les enfants qui invitent leurs parents, ils en sont fiers, c'est important.*** »

[RAsso3]

Dans les zones urbaines, l'association des parents est plus problématique. Cependant une partie des structures rencontrées met en oeuvre des stratégies pour tenter de les associer, ce qui n'est pas le cas des entreprises privées lucratives, au sein desquelles le statut de client donné au parent est satisfaisant:

« Des parents on attend juste qu'ils prennent la place qu'ils ont besoin. De toutes façons, quand on leur laisse la place, celle qu'ils demandent est toute petite : rentrer dans la crèche, ne pas rester devant la porte. De temps en temps, une participation informelle est possible aux activités, mais elle est très peu demandée. En revanche, ce sont les parents qui choisissent la période de fermeture du printemps, laissée libre. »

[UPrivé1]

4 - Quelques éléments de synthèse

Nous avons synthétisé une partie des résultats obtenus. Bien que conscients des limites d'une approche par type de questionnaires, c'est néanmoins celle que nous avons retenue dans un premier temps pour reprendre les principales dimensions de notre analyse.

Tableau 22 - Synthétique de la diversification des opérateurs et des stratégies adoptées

	Collectivité locales	Associations locales	Associations régionales récentes + locales professionnalisées en extension	Fédérations interrégionales / nationales venues d'un autre secteur	Secteur privé lucratif
Date d'entrée	+ 20 ans	+ 20 ans	2008 & + 20 ans	2008	2008
Territoire d'intervention	Communale Inter-communale	Communale Mono-structure	Communale à Régionale Plusieurs structures	Régionale à Nationale Plusieurs structures	Nationale à Internationale (frontalier francophone : Luxembourg, Belgique, Suisse) Plusieurs structures
Rapports au siège	Sans objet	Structure = siège	Direct	Intémedié par un échelon régional	Intémedié par un échelon régional
Culture du partenariat territorial avec les acteurs publics	-	Ancrée	Ancrée Changement d'opérateur Dsp au renouvellement rare à ce jour	Ancrée Habituees des Peg ³² Impliquées à tous niveaux dans la réforme des rythmes scolaires	En construction
Travail en Réseau Transversal avec d'autres gestionnaires	A l'initiative personnelle	Culturellement ancré	Culturellement ancré	En interne aux fédérations	A l'initiative personnelle
Prise en compte des besoins des publics fragilisés	Selon les enjeux de politique publique	Forte Spontanée	Forte Spontanée	Forte Spontanée	Faible hors Demande Institutionnelle spécifique
Souplesse d'accueil	Variable selon la pression de la demande et le positionnement Caf	Variable selon le projet associatif et l'historique de gestion ; clivage urbain / rural	Variable selon les demandes institutionnelles (s'adapte au contexte)	Variable selon les demandes institutionnelles (s'adapte au contexte)	Variable selon les demandes institutionnelles pour les Dsp ; variable selon la demande pour les inter-entreprises et micro-crèches

³² Projet éducatif global : projet voulant impulser une dynamique entre une diversité de partenaires afin de mettre en cohérence toutes les activités éducatives (scolaires, culturelles, sportives, de loisirs, citoyennes, ...) sur un territoire de la petite enfance à l'adolescence. Adossée en 2007 à des financements Cucs (contrats urbains de cohésion sociale), l'appellation Peg demeure associée aux politiques de la ville et peut concerner des projets dans des communes qui ne sont pas en zone Cucs (pour plus d'infos, <http://www.education.gouv.fr/bo/2007/2/MENE0603257C.htm>, cf. § 3).

Performance selon critères Caf (occupation/coût de revient)	Très variable	Très variable	Harmonisée Légèrement au-dessus de la moyenne	Non isolable	Légèrement en-dessous de la moyenne pour les Dsp Significativement en-dessous de la moyenne pour les crèches inter-entreprise et micro-crèches PAJE
Reconnaissance d'une fonction de gestion	De fait oui ; non reconnue juridiquement aux directrices de structures	Emergente années 2000	Ancrée	Ancrée	Ancrée
Mode de coordination	Variable	Professionnalisation de la gestion, économies d'échelle	Economies d'échelles (développement) Dsp / micro-crèches pour la nouvelle génération	Dsp souvent en lien avec Dsp périscolaire	Dsp Micro-crèches Inter-entreprise
Trésorerie et capacité d'investissement	Décisions de politiques publique	faible	Plutôt faible	Soutien de la fédération	Forte Soutien de l'entreprise à l'échelle nationale
Convention collective	Fonction publique	Snaecso	Snaecso	Animation le plus souvent (= coût du point d'indice inférieur à Snaecso)	Absente
Turn-over	Stabilité maximum Statut convoité par les professionnelles	Variable selon la proportion de contrats aidés	Faible sur les Structures rencontrées	-	D'après les autres acteurs de terrain forte. Nombreuses offres d'emploi disponibles.
Possibilité d'évolutions Des Personnels dans leur carrière	Mobilité sur Secteur identique	Faible	Culture Vae	Mobilité verticale forte, culture éducation populaire	Mobilité pour les cadres
Equité et participation	équité	Equité participation	équité	équité	faible

Si on laisse de côté la perspective de comparaison entre statuts, l'une des principales conclusions de notre analyse est le double mouvement paradoxal d'effacement des frontières entre les différents gestionnaires, d'une part, et d'affirmation de spécificités, d'autre part, mais sur des registres réaffirmés ou renouvelés, notamment en termes d'équité, de participation des parents ou de lien au territoire, comme nous le verrons au chapitre suivant.

On observe ainsi qu'une partie des catégories d'analyse couramment utilisées est inopérante. On ne peut comprendre l'ampleur des transformations en opposant les structures de crèches par statut. L'approche par département ou par le clivage urbain ou rural est elle aussi insuffisante. Enfin, l'accent mis sur les enjeux gestionnaires masque souvent des objectifs d'équité ou de participation. Très présents chez certains acteurs, ces objectifs permettent des processus d'innovation indispensables dans un univers plus concurrentiel encore et marqué du sceau de la rareté.

Nous avons pu mettre en évidence la diversification des gestionnaires de crèches, des stratégies de coordination et des processus de rationalisation. Notre analyse a ensuite montré la diffusion généralisée d'outils de gestion et l'intégration de l'impératif gestionnaire dans l'ensemble des établissements d'accueil, s'accompagnant de processus de standardisation généralisés. L'analyse fait ressortir que, si une majorité de structures se professionnalise dans leur fonction de gestion, à travers l'adoption de nombreux outils (paie, RH, comptabilité, etc.), certaines structures ont entamé un processus de rationalisation de type industriel, consistant en :

- ⇒ Standardisant autant que possible le service fourni (l'aménagement des locaux, la restauration, le matériel pédagogique mais aussi le projet pédagogique défini au niveau central, la procédure d'inscription sur un site sans contact préalable avec la directrice ni visite de la crèche),
- ⇒ Séparant la fonction de conception (siège central) de celle d'exécution (directrice) ;
- ⇒ Instaurant une organisation hiérarchique où les dirigeants ne sont pas issus du secteur ;
- ⇒ Mettant plus d'accent sur le contrôle des « performances » (suivi financier, tableaux de bord, taux de fréquentation).

D'autres, au contraire, privilégient un processus de rationalisation professionnelle, mettant en avant les enjeux de création d'outils et de formalisation de pratiques, notamment par écrit en appui à la professionnalisation. D'autres enfin font le choix de réaffirmer l'ancrage dans les territoires en lien avec les besoins spécifiques et la participation des acteurs.

Ce tournant gestionnaire et les processus de rationalisation adoptés par une grande majorité de structures réduit ainsi les écarts entre les acteurs. Mais le plus souvent ils masquent la continuité ou le renouvellement des engagements en termes de justice sociale portés par les acteurs associatifs et publics. En ce sens, les éléments de diversité sont souvent marqués par la prédominance des logiques gestionnaires qui, de fait, sont véhiculées ou affectent les différents opérateurs de la petite enfance, mais ne sauraient masquer la permanence de stratégies spécifiques, notamment sous l'angle des dimensions de qualité prises en compte par les différents gestionnaires. L'analyse de ces dimensions fait l'objet du chapitre suivant.

1 - La difficile évaluation de la qualité des services relationnels : des conventions de qualité multiples

A l'origine, dans l'analyse économique, l'approche de la qualité renvoie aux principes de bon fonctionnement des marchés. Le mécanisme de concurrence « pure et parfaite » suppose la possibilité de comparer les produits pour permettre une allocation efficace des ressources, autrement dit pour que l'assise des choix réalisés soit rationnelle et maximise l'utilité de celui qui les opère. Or, pour comparer des produits entre eux, il faut avoir accès à une information dont les paramètres sont comparables et définissent « la qualité ». Eymard-Duvernay (1989) rappelle que là se trouve la raison de l'intérêt très spécifique des économistes, depuis les années 1950, pour les situations de concurrence imparfaite.

En particulier, certaines situations limitent l'accès à l'information objectivement comparable, ce qui rend difficile la hiérarchisation qualitative entre les produits et donc le bon fonctionnement du marché. Rentre dans ce cadre tout ce qui porte à « *singulariser un produit : commodité de l'emplacement d'un vendeur, réputation acquise, liens personnels qui attachent le client au vendeur* » (Eymard-Duvernay, 1989, p. 333). De même, Karpik (2007) considère ainsi qu'il existe des biens qui ont une qualité singulière qui ne peut être définie à partir des propriétés techniques de ces biens et qui engendre une incertitude sur la qualité du produit. L'ensemble du secteur des services aux personnes s'inscrit dans ce cas de figure. En effet, dans le cas des services à dimension relationnelle, la relation entre le prestataire et l'utilisateur n'est pas simplement un paramètre qui s'ajoute à la vente du produit (ex. 1 heure de ménage). Elle fait partie intégrante du produit et est déterminante de la qualité du service. Partant, il n'y a pas d'objectivité possible sur le produit, et « *le terme même de « produit » s'avère inadapté, du fait du caractère malléable de l'échange* » (*op cit*, p. 333). Comme le souligne Gadrey (1996, p. 268), « *Le produit n'est pas une réalité objective aux caractéristiques admises par tous mais une construction sociale entachée d'ambiguïté et diversement représentée par les acteurs et marquée par l'incertitude des relations de services* ». L'évaluation de la qualité de ces services s'avère d'autant plus complexe.

La question de la qualité devient ainsi un enjeu pour la théorie économique, lorsqu'il est difficile de l'évaluer à partir de critères objectifs ou à travers le mécanisme des prix. Eymard-Duvernay (1989) propose dès lors d'analyser la qualité à partir de l'articulation entre différentes formes de coordination, qui sont rattachées à des conventions de qualité distinctes. « *Cette démarche permet de traiter des situations peu conformes à la théorie standard (flexibilité des prix limitée, liens durables entre les agents) sans les réduire à des imperfections du marché.*

Elle introduit à l'analyse de la complexité des tissus industriels par l'étude de l'articulation entre plusieurs formes de coordination » (op. cit, p. 329). Il considère que, selon les conventions de qualité, les critères d'évaluation seront différents. Ainsi, cela « permet de caractériser des modèles cohérents d'activité liés à chaque convention de qualité » (op. cit, p.331).

Dans cette partie, nous proposons d'analyser les différentes conventions de qualité qui coexistent aujourd'hui dans le champ de la petite enfance. Cette approche permet de mettre en évidence l'existence de différentes façons de concevoir la « qualité ».

Les services d'accueil du jeune enfant sont des services dont l'évaluation de la qualité s'avère difficile notamment du fait de l'importance de la dimension relationnelle qui les caractérise. La tendance à la standardisation du service rendu observée dans la partie précédente peut être lue comme une tentative de combler l'écart entre les éléments de « produit objectivable » et ceux relevant du « service relationnel ». Il s'agit ainsi de répondre plus facilement aux exigences d'évaluation, ce qui permet *de facto* une meilleure lisibilité dans un univers concurrentiel, tant pour les parents que pour les autorités publiques chargées de réguler la qualité de ce secteur. En effet, ces services se caractérisent par des asymétries d'information entre les prestataires et les usagers, les prestataires détenant des informations sur la qualité de leur service qui sont difficilement observables par les parents. De plus, ces services s'adressent à des personnes vulnérables, de très jeunes enfants, qui ont du mal à exprimer leur satisfaction quant à la qualité du service qui leur est proposé. Dans ce cas, les prestataires risquent d'exploiter cette asymétrie d'information aux dépens des enfants et de leurs parents en offrant une qualité de service moindre qu'annoncée. C'est d'ailleurs l'un des arguments qui permet de justifier l'introduction d'une régulation publique de la qualité afin de limiter les comportements opportunistes et « protéger » les usagers.

On peut donc comprendre le souci de rendre objectivable le service rendu et sa qualité pour en faciliter l'évaluation. Ce faisant, on tend néanmoins à considérer l'accueil du jeune enfant comme un « quasi-produit » (Gadrey, 1994). On cherche ainsi à réduire le plus possible l'incertitude sur la qualité inhérente à la relation de service au cœur de l'accueil du jeune enfant, d'une part, et à la complexité des finalités pouvant être poursuivies à travers ce service d'accueil, d'autre part. Si cette tendance à l'objectivation et à la standardisation semble être une lame de fond importante aujourd'hui dans le champ de la petite enfance, notre analyse empirique a mis en évidence l'existence d'autres conceptions de la qualité du service d'accueil, qui valorisent la dimension relationnelle du service et la poursuite de multiples bénéfiques collectifs, défendant ainsi une définition de la qualité plus complexe et multi-dimensionnelle. La qualité de l'accueil du jeune enfant peut donc être appréhendée à partir de différentes conceptions de la qualité, articulant différemment des dimensions objectivables et standardisables, d'une part, et des dimensions relationnelles et singulières, d'autre part.

Dans ce qui suit, nous présentons les différentes dimensions de la qualité que nous avons repérées lors de nos entretiens avec les différents acteurs (gestionnaires et institutionnels). Notre objectif est d'identifier, à partir de la combinaison de ces différentes dimensions, quelles sont les conventions de qualité qui co-existent aujourd'hui pour aboutir à la caractérisation des différents modèles de qualité présents dans ce secteur. Ces modèles ont chacun leurs propres critères d'évaluation de la qualité considérés comme légitimes. Enfin, nous nous efforcerons de mettre en lien les modèles de qualité et les modes d'organisation du service.

2 - La qualité de l'accueil selon les acteurs : différentes conceptions en tension

Notre analyse empirique a permis d'identifier six dimensions de la qualité de l'accueil. Pour chacune d'elles, le poids accordé aux contenus standardisables et relationnels du service varie. A partir de cette analyse, nous caractériserons ensuite les formes de conventions de qualité qui co-existent dans ce champ et les modèles de qualité qui en découlent.

2.1 - La qualité comme respect du cadre réglementaire

Le respect des normes d'hygiène et de sécurité, d'une part et des taux d'encadrement et de qualification d'autre part, fonde le socle des minima qualitatifs exigés de l'ensemble des structures d'accueil de la petite enfance. Les services de la Pmi sont chargés du contrôle de ces dispositions. N'ayant pas légitimité d'audit sur des informations qui sont nécessairement déjà connues de la Pmi, l'objet du respect ou non des législations n'a pas été exploré. Cependant, nous avons pu noter une marge d'interprétation parfois importante et une certaine souplesse dans leur application, en fonction des territoires et des difficultés particulières qui pouvaient être rencontrées par les acteurs, comme dans le cas du R, où un ajustement de l'agrément est nécessaire plusieurs fois par an (cf. ci-dessus).

Les normes d'encadrement qui s'appliquent à ce jour sont spécifiées dans le décret d'août 2000, révisé en 2007 et en 2010. On observe une tendance à l'assouplissement du cadre normatif. Cette tendance est repérable aussi bien au niveau quantitatif (nombre d'enfants par encadrant, présence en fonction du nombre réel d'enfants par tranche horaire et non par moyenne du taux d'occupation global de la structure, qu'au niveau qualitatif (abaissement des normes de qualification, etc...).

De ce point de vue, la Pmi ajoute parfois des contraintes d'encadrement pour « ne pas faire des crèches au rabais » (cf. [UCG], qui souhaite mieux encadrer le développement des micro-crèches ou [MPMI], réticente vis-à-vis des MAM) – ce qui est, en fonction des cas, apprécié ou décrié par les opérateurs. Dans d'autres cas, elles font parfois preuve de souplesse en fonction des difficultés rencontrées ou des situations transitoires (cf. [MAso2], qui rencontre des difficultés de recrutement de personnel qualifié ; situation également présente dans le R où des aménagements ont été consentis durant de nombreuses années pour permettre aux structures d'assurer leurs missions ; plus généralement accords pour des changements d'agrément en cours d'année et/ou des agréments différenciés selon les moments de la journée).

En termes d'évolution des pratiques, nous pouvons cependant souligner que la majorité des structures rencontrées tend à appliquer les taux minimaux d'encadrement actualisés, essentiellement pour des raisons budgétaires. Restent des exceptions importantes. La directrice d'une crèche parentale du R établit ainsi un lien direct entre un encadrement renforcé et une qualité d'accueil élevée de la crèche [RAsso3]. Comme la plupart des crèches parentales ou associatives, elle peut du reste s'appuyer sur la mobilisation des parents bénévoles (forte implication parentale animée dans ce cas autour de la production annuelle de l'huile d'olive du jardin de la crèche). Par ailleurs et comme elle est située en Zone Rurale à Revitaliser, elle bénéficie d'une exonération de charges sociales, donc concrètement d'une marge de manoeuvre budgétaire supérieure à ses voisines. De même, dans le M, une autre crèche associative justifie sa nouvelle stratégie de développement de la vente de places auprès des employeurs, comme lui permettant d'assurer un encadrement de qualité au-delà de celui garanti par le décret, qui lui semble correspondre à « une situation de maltraitance des enfants » :

« Aujourd'hui, nos critères pour sélectionner les parents sont : où vous travaillez ? Combien de jours et combien d'heures ? Voire combien vous gagnez ? Où est l'équité sociale ? On n'est plus dans nos valeurs. Le CA a préféré ne pas aller contre la PSU mais du coup on trie, notamment selon les partenariats que l'on développe avec les entreprises. On n'a pas le choix si l'on veut garder la qualité d'accueil, sinon c'est de la maltraitance. En tous cas, quand on rencontre les parents on leur pose tout de suite des questions pour savoir si ils entrent dans nos partenariats et puis ensuite on pousse à la consommation, on cherche les parents qui demandent le plus d'heures ... Je viens de chez Suez-Lyonnaise des eaux et j'y reviens ... »

[MAsso1]

Ce « sur-encadrement » qualitatif n'est pas reconnu comme un avantage par les financeurs, qui recherchent en priorité la maîtrise des coûts et donc le strict respect de normes dont on a vu qu'elles avaient été assouplies. Un « sur-encadrement » est néanmoins accepté lorsqu'il se justifie par un projet socio-éducatif particulier et clairement identifié. Ce strict respect des normes a pour vocation d'assurer une qualité minimale standardisée à partir de laquelle les services de l'ensemble des acteurs sont rendus comparables par catégorie (accueil collectif traditionnel, crèche parentale et micro-crèches). Autrement dit, cet élément de différenciation de la qualité étant neutralisé, la comparaison entre les services peut dès lors se faire sur d'autres dimensions, même si du point de vue des parents l'existence d'un sur-encadrement ou d'une participation parentale peut demeurer un critère de qualité à valoriser. Pour autant, la pénurie quantitative de places ne permet pas véritablement à ces sources de différenciation de jouer un rôle réel dans le choix de l'établissement d'accueil.

2.2 - La qualité comme performance gestionnaire

Coût de revient horaire et taux d'occupation

Ces deux éléments, coût de revient horaire et taux d'occupation, sont particulièrement reconnus par les organismes financeurs, en particulier par les Caf dans le cadre de la PSU et du Cej.

Le coût de revient horaire le plus connu des acteurs est celui du plafond de financement par la PSU (qui finance 66 % de 6,73 euros pour l'accueil collectif et de 5,95 euros pour les crèches parentales et les micro-crèches, déduction faite des participations parentales). Outre ce prix de revient, la Cnaf fixe un seuil d'exclusion ou encore un prix de revient plafond, au-delà duquel elle ne garantit plus le versement de la PSU, soit pour 2012, 15,19 euros pour les crèches collectives et 11,33 euros pour les crèches parentales et les micro-crèches. Il est clair que le taux d'occupation pèse sur le coût de revient horaire et devient aujourd'hui l'une des variables d'ajustement. Tout dépend également de la manière dont on calcule le prix de revient : les Caf distinguent désormais le prix de revient réel, lorsque les coûts sont rapportés aux heures réalisées et le prix de revient financier, lorsqu'il est rapporté aux heures facturées.

Il ressort de nos observations que, pour la plupart des structures, le coût de revient plafond PSU est une norme sinon à atteindre, du moins dont on doit se rapprocher. Pour combler les écarts éventuels entre ce coût de revient plafond PSU et le coût de revient réel ou pour bénéficier de marges de manœuvre supplémentaires, outre l'augmentation du taux d'occupation, certaines structures recherchent d'autres sources de financement (subventions des communes, recours à des emplois aidés, exonérations supplémentaires de charges patronales au titre de dispositifs fiscaux territoriaux, vente de berceaux à des entreprises ou subventions publiques en dehors des outils habituels réservés à la petite enfance, etc.). Par contraste, les micro-crèches PAJE, qui se développent en parallèle des structures assujetties à la PSU, ne connaissent aucune contrainte de plafonnement tarifaire, si ce n'est celle de la disponibilité de la demande à payer.

En termes de comparaison qualité/prix, le cadre tarifaire garantit l'équité d'accès des familles aux services, en pondérant les taux d'effort aux revenus et en neutralisant donc la variable prix à payer, sauf bien entendu pour les micro-crèches PAJE, où les barèmes de la PSU ne s'appliquent pas et pour les crèches de personnel, lorsqu'il y a réservation de places par les entreprises, puisque seules 30 % des places doivent être réservées pour tous les publics et pas seulement pour les salariés des entreprises qui contribuent (ce chiffre pouvant être diminué jusqu'à être nul, par dérogation). Reste que des différences de qualité subsistent en fonction de la capacité de la structure à mobiliser des financements supplémentaires et donc, dans l'hypothèse où elle ne fait pas de profit, à ré-injecter ces ressources sous la forme d'une amélioration de l'encadrement notamment.

Dans la mesure où il s'agit d'évaluer à ce niveau les coûts de revient et la bonne gestion des structures, il est indispensable d'avoir une vision claire de ce que chaque option coûte à la Caf, en particulier au travers de la PSU, du Cej et de la PAJE, libre choix du mode de garde, à la commune (crèche municipale, subventions aux crèches associatives ou achats de places dans les entreprises de crèche), ou encore à l'Etat (crédit d'impôt, emplois aidés, achat de places dans les entreprises de crèche ou déductions fiscales des familles), sans oublier les autres organismes publics sollicités (conseil général notamment, fonction publique hospitalière pour les crèches hospitalières, ou encore tout autre organisme public achetant des places dans des crèches associatives ou privées commerciales). Les travaux de l'observatoire de la petite enfance de la Cnaf ont beaucoup avancé dans ce sens.

Ainsi, pour l'année 2011, les dépenses d'accueil des enfants de moins de 6 ans sont présentées dans leur publication de 2012 par type d'accueil et par source de financement (p.44). Le coût total pour les finances publiques est également calculé selon le mode de garde (p. 49) mais aucune distinction n'est faite au sein des établissements d'accueil collectif. Par exemple, il serait intéressant de calculer le prix de revient pour la société d'une place en micro-crèche en tenant compte de l'ensemble des dépenses effectuées (contribution des parents, montants alloués dans le cadre de la PAJE, subventions et/ou places réservées par des communes, crédits d'impôts des entreprises...).

Second élément à prendre en compte, le taux d'occupation précisé dans le cadre de l'application du Cej (70 % d'occupation) et qui est considéré comme un seuil en-dessous duquel la structure est insuffisamment efficace, avec une diminution du financement Cej lorsque les structures concernées n'atteignent pas ce taux. De même, dans le cadre de l'application stricte de la PSU, un taux de 80 à 85 % d'occupation réelle commence à être mentionné. Il est calculé par comparaison entre les heures facturées aux parents et les heures de présence effective des enfants, la Caf annonçant qu'elle pourrait ne plus financer toutes les heures facturées aux parents si elles s'écartent trop des heures de présence réelle.

Ces deux taux jouent aujourd'hui le rôle d'une norme à atteindre synonyme de bonne gestion et d'efficacité minimale.

Ils sont plus ou moins difficiles à atteindre selon que le territoire est urbain ou rural avec une demande qui peut varier au cours d'une même année. Ainsi, les communes les plus rurales du R compensent cette difficulté en ayant recours à des réévaluations d'agrément en cours d'année. Sous pression de la charge administrative, la Pmi a cependant de plus en plus de mal à les suivre et à traiter leurs demandes en temps et en heure :

« A l'origine, la Pmi nous avait autorisé à changer l'agrément plusieurs fois dans l'année. Mais aujourd'hui, elle croule sous les demandes, du coup elle ne peut plus changer qu'une ou deux fois par an, ils sont moins souples. Ici, nous n'avons pas de visibilité à six mois dans notre crèche... Alors pour atteindre les 70 %, on fait baisser l'agrément au maximum. Et parfois « pouf » il y a subitement 12 enfants de saisonniers en plus, et moi j'ai le personnel et les locaux aux normes pour 20 (...). Du coup on les accueille quand même. « Mais votre taux de fréquentation est faux » me disent-ils ? Mais jusque là j'ai dit « ok, j'arrête le jour où vous me faites un papier noir sur blanc qui m'impose de refuser les familles ». Jusque là, personne ne l'a fait. »

[RAsso1]

Autre cas rencontré et de plus en plus fréquent, les demandes de modulation émises par les structures qui cherchent à contourner la difficulté que génèrent, du point de vue du taux d'occupation réelle, les contrats horaires avec les parents, aux heures extrêmes de la journée, ainsi que les structures directement concernées par les Cej, comme celles qui vendent les places à des partenaires extérieurs en faisant valoir la possibilité de ce co-financement. A ce niveau également, la Pmi semble ne plus être en capacité d'instruire les demandes, tout en avouant ne pas souhaiter traiter ce problème qui doit, selon elle, être renvoyé aux Caf, à l'origine des difficultés avec la mise en place de la PSU et son application de plus en plus stricte ou aux possibilités de signer des Cej avec les entreprises notamment [MCG1].

Certaines structures rencontrées affirment purement et simplement s'affranchir de ces normes d'occupation, vu leur situation concrète et attendre de la Caf qu'elle leur explique comment elle pourrait faire mieux [RPub1 et MAsso3].

Plus généralement, certaines structures rencontrées sont en deçà du seuil des 70 %, tandis que d'autres dépassent les 100 %. Ce seuil n'est pas toujours facile à atteindre, comme l'illustre le témoignage ci-dessous.

« Dans le décret de 2010, il y a une demi-phrase qui dit que les structures peuvent moduler les capacités d'accueil soit dans la journée, soit selon la saison ; le taux d'occupation demandé est de 70 % en moyenne, ce qui est infaisable lorsqu'on a des ouvertures larges pour horaires atypiques. Les structures ont demandé aux Pmi de moduler les capacités d'accueil, c'était à elles de pallier les injonctions paradoxales de la Caf. La Caf a fini par dire que les deux premières et les deux dernières heures, n'entraient dans le calcul que pour la moitié de la capacité ... Il y a des formes de rentabilisation de la Cnaf, ce n'est pas aux Pmi d'y faire face. »

[MCG1]

Notons que ce taux diffère selon le statut juridique : les structures associatives génèrent sans surprise, vu les contraintes financières plus fortes qui pèsent sur elles, une meilleure moyenne que les autres statuts, mais avec une plus grande diversité de situations (écart-type plus important avec notamment des faibles taux en zone rurale). Enfin, et pour être complet sur cette question, on doit revenir un peu plus précisément sur la tendance actuelle à faire référence au taux d'occupation réel et non plus facturé et sur ce qu'elle implique notamment du point de vue de la qualité du service. Cette radicalisation de l'application de la PSU met progressivement fin aux régimes dérogatoires dont pouvaient bénéficier certaines crèches en difficultés financières (les crèches associatives notamment), autorisées à pratiquer des forfaits, sous réserve de respecter certaines conditions (par exemple dans le U, quatre types de forfait minimum). Désormais, le financement PSU pourrait ne plus s'appliquer qu'aux heures réellement fréquentées et non plus à l'ensemble des heures facturées, ce qui pose la question délicate de l'absentéisme des enfants dans les crèches, évalué par rapport au contrat de réservation mis en place entre la structure et les parents. Surtout, et au-delà du manque à gagner par place pour les structures, cette norme a un impact qualitatif. Elle modifie en effet considérablement les rapports entre les structures et les parents, les structures étant désormais amenées à discuter directement avec les parents de leurs besoins d'accueil réel pour éviter que ne se creuse l'écart entre heures facturées et heures de présence réelle, autrement dit de faire la chasse à l'absentéisme et à ce qui serait désormais perçu comme des réservations abusives.

Taille des structures (nombre d'enfants par structure)

La taille de la structure est associée à la question de la qualité mais ne fait pas consensus parmi les acteurs rencontrés. On note une dichotomie entre les tenants du petit nombre d'enfants (ex. discours sur la qualité des micro-crèches ou des crèches parentales et/ou associatives) pour le côté « familial » et les tenants des structures plus importantes en taille, notamment pour être plus viables économiquement et bénéficier d'économies d'échelle.

Ces derniers proposent une autre organisation de l'accueil, par exemple en réfléchissant à l'aménagement intérieur et en valorisant la diversité des activités proposées grâce aux compétences plus variées du personnel (du simple fait du nombre et des spécialisations de chacun d'entre eux), comme illustré par l'extrait d'entretien suivant :

« Il y a un point sur lequel on a avancé depuis 2008, c'est l'aménagement de l'espace, notamment grâce à un travail avec les médecins de la Pmi sur les plans. Plus les plans ont été réfléchis avec la Pmi et avec la directrice qui va faire l'ouverture, plus on est en capacité de rentabiliser rapidement. Notre tendance actuelle est donc de faire des crèches plus grandes avec des espaces plus petits, des entités de vie les plus humaines possibles (c'est-à-dire un petit nombre d'enfants par entité). »

[UAsso1]

Assise financière et viabilité des modèles économiques

L'assise financière et la viabilité des modèles économiques font partie de l'analyse de la qualité et constituent le cadre des conditions matérielles dans lesquelles évolue l'initiative. Ils influencent les capacités d'innovation, la diversité des activités proposées dans le projet ou encore la stabilité du projet. Ce cadre économique et financier sécurise la pérennité de l'accueil pour les familles, la richesse et la diversité du projet d'accueil, le niveau de stress général au sein de l'organisation (qui se ressent sur la qualité du travail et la disponibilité des personnels).

De ce point de vue, il existe des différences importantes selon les types de gestionnaires, ce qui n'est pas sans lien avec leurs modes d'organisation, tels que présentés dans la synthèse du chapitre précédent. Le secteur public a la capacité d'être déficitaire sans avoir de problème de trésorerie, même si cela devient de plus en plus délicat. Les entreprises privées lucratives nationales, les associations régionales nouvelle génération et les grandes fédérations associatives disposent, en théorie du moins par effet d'échelle, de capacités plus importantes de consolidation de leurs fonds propres. Ce sont les structures locales, associations ou entreprises mono-gestionnaires qui risquent d'avoir le plus de mal à équilibrer leurs modèles économiques. C'est notamment le cas dans le R où les contraintes précédemment évoquées ont fait passer certaines crèches du stade de parentales à associatives pour finir municipales, seul moyen d'assurer leur pérennité.

Cependant, le statut et la taille des structures ne sont pas les seuls déterminants de leur santé financière. Dans le M, une association régionale est en faillite, emportant avec elle une quinzaine de structures, alors que les crèches associatives isolées rencontrées parviennent, malgré les difficultés actuelles, à maintenir leur activité, voire à les consolider en cherchant des financements complémentaires ou en accroissant leur taille.

On voit donc l'importance aujourd'hui de la bonne gestion des structures, même si cette tendance ne va pas sans créer des tensions importantes et parfois difficilement soutenables. En effet, l'accentuation de la professionnalisation des tâches dévolues aux acteurs des structures (salariés comme bénévoles), le cadre réglementaire contraignant (et tout particulièrement celui de la PSU), le changement régulier des modalités de son application, la multiplication des contrôles, les injonctions paradoxales dont les acteurs font l'objet, sont autant d'éléments générateurs de stress dans les structures, ce dont témoigne la plupart des initiatives rencontrées.

2.3 - La qualité définie en termes de bien-être de l'enfant

Socialisation et développement individualisé

Le bien-être de l'enfant ressort de la plupart de nos entretiens comme une dimension de la qualité du service d'accueil. La plupart des personnes rencontrées considèrent que leur cœur de métier porte sur le bien-être de l'enfant, que la légitimité de leur service se construit au travers de leur capacité de répondre aux besoins des familles et mettent en avant l'importance du développement psychologique individualisé de l'enfant, comme l'illustre l'extrait d'entretien suivant :

« Avant 3 ans il y a besoin de préserver l'individu dans le collectif pour le développement psychologique de l'enfant. Des études sur les crèches avant les années 70 ont montré qu'il y avait un lien entre le retard de langage et l'objectivation de l'enfant. Nous considérons chaque individu dans son propre rythme. C'est la construction du sujet par rapport à l'enfant objet, manipulé... L'objectivation de l'enfant diminue la qualité d'accueil et a, de plus, un impact sociétal à long terme. »

[UPub1]

Néanmoins, au-delà des discours, des différences dans les pratiques entre les structures ressortent. Bien que ce ne soit pas l'objet de cette recherche, certaines dimensions d'individualisation du service ont été mentionnées. Nous pensons notamment au biberon, au repos ou au change à la demande ainsi qu'aux critères de regroupement des enfants (pas uniquement par tranche d'âge). Néanmoins, à défaut d'une analyse systématique des pratiques pédagogiques, nous proposons de les aborder à travers l'analyse de la finalité du projet et des modalités d'élaboration du projet d'établissement.

Finalités du projet

La finalité du projet a un impact sur le bien-être de l'enfant, même si les professionnels de terrain demeurent animés par une vocation de service, quelle que soit la structure dans laquelle ils travaillent. La considération de la place de l'enfant dans une structure d'accueil varie selon les structures rencontrées.

En effet, dans les structures non lucratives (essentiellement publiques ou associatives), la finalité du service d'accueil se définit, en général, par le service rendu à la société (socialisation de l'enfant mais aussi soutien à l'emploi ou à l'insertion des parents, lutte contre les inégalités, développement et cohésion sociale du quartier, implication des bénévoles dans le tissu associatif local etc.). La dimension économique demeure le moyen de parvenir à cette finalité, par une adaptation à l'environnement, qui nécessite aujourd'hui un seuil de consolidation financière pour garantir la pérennité de l'activité.

Dans les structures à but lucratif, l'objectif premier est de dégager une marge financière, même si les situations peuvent varier entre des pratiques proches du modèle précédent (génération d'un excédent pour consolider l'activité), et des pratiques beaucoup plus lucratives (rémunération des dirigeants et des actionnaires). Les priorités sont inversées. L'accueil est le moyen de parvenir à cette finalité et l'enfant devient donc le support de l'activité, et non son objectif en soi. L'extrait d'entretien d'une directrice d'une association gestionnaire de plusieurs crèches témoigne de l'existence d'un objectif de marge financière dans certaines structures :

« Quand j'ai redémarré j'avais trois crèches en gestion (actuellement 17), je ne me salariais pas. Au moment où j'ai été en passe de remporter des marchés importants, j'ai été sollicitée par une entreprise commerciale nationale de crèche, qui se présentait comme des gens fabuleux, avec les mêmes valeurs que nous, et qui acceptait les niveaux de salaires proposés. J'ai travaillé un mois pour eux puis je suis partie : mon rôle était de gérer les appels d'offres d'une région en tant que responsable pédagogique. Or j'ai l'habitude de traiter un dossier du début à la fin. Là, il fallait séparer le projet présenté du personnel nécessaire, mais le dosage/mixage (= entre le projet et le besoin en personnel correspondant) était assuré par Paris, avec marge à réaliser de 50 000 euros sur chaque Dsp. De plus, ils annonçaient des taux de diplômés qu'ils ne respectaient pas. »

[UAsso2]

Parallèlement, selon le projet de l'opérateur et la pression de la demande sur son territoire, le service rendu peut être revendiqué comme un service de « garde » (cas des crèches de personnel, cf. guide méthodologique Cnaf ; ou cas d'une des micro-crèches PAJE rencontrées) ou comme un service « d'accueil » avec un projet sociétal fort (cas des structures parentales du R et du M par exemple). Dans un cas, l'enfant fait partie d'une transaction dont la finalité consiste à répondre aux besoins des parents. Dans l'autre, il est le sujet d'une politique éducative globale.

Abordée de front, la distinction est toutefois impossible à établir dans les discours des différents acteurs. En effet, aucun gestionnaire, quels que soient son statut juridique et ses pratiques plus ou moins commerciales, ne revendique explicitement la primauté de la génération de marge sur le bien-être de l'enfant, ou d'être un « garage à enfants » [UAsso1]. Cependant, on peut en repérer des traces indirectes notamment dans les modes de rationalisation du service, tels qu'analysés au chapitre précédent.

Les modalités d'élaboration des projets d'établissement

Nous pouvons également faire ici référence aux processus d'élaboration des projets d'établissement. Ces processus varient entre deux extrêmes : l'appropriation du projet par la seule direction, ce dernier étant considéré uniquement comme une obligation légale à remplir ; ou l'utilisation du projet comme support d'animation et de remise en question des pratiques professionnelles, avec un objectif de montée en compétence collective par la co-élaboration avec l'équipe et les parents. Traduit en termes d'indicateurs, il s'agit de mesurer le nombre de parties prenantes impliquées, les lieux de pouvoir consultatif ou décisionnel, la durée du processus, l'existence ou non d'un tiers extérieur garant de la procédure.

A ce titre, nous mentionnons deux expériences rencontrées dans le R et une dans le M, où des structures associatives utilisent un dispositif public (le dispositif local d'accompagnement³³) pour appuyer leur démarche de projet d'établissement multi-partenarial [RAsso2 & RAsso3 ; MIRTS]. De même, dans le département U, une commune rencontrée s'est servie du support de son projet éducatif global pour en faire une déclinaison à l'échelle des crèches par l'ensemble des personnels et une implication des parents volontaires. Elle a fait intervenir les étudiants d'une école de graphisme, avec mission aux personnels d'arriver à décrire leur projet pour que les étudiants puissent l'illustrer. Ce type de démarche s'apparente directement à une démarche qualité bien qu'elle n'en porte pas le nom : dimension de valorisation externe, dimension d'animation interne, processus d'amélioration continue, appui par un tiers extérieur à la structure [UPub1].

2.4 - La qualité du service en lien avec la qualité de l'emploi

La qualité de l'emploi et de la formation continue dans l'emploi influence la qualité du service, *via* la mise à jour des compétences des professionnels du secteur. Il existe un certain nombre d'indicateurs objectifs :

- Indicateurs de sécurisation dans l'emploi : qualité des contrats, niveau de rémunération, rattachement à une convention collective, possibilité de mobilité verticale ou horizontale, existence d'un dialogue social ou non, existence d'un espace d'écoute en interne ou avec un tiers extérieur.
- Indicateurs de renforcement des compétences dans l'emploi : existence, volume, orientation et cohérence d'un plan de formation ; démarche d'analyse des pratiques professionnelles en interne ou avec un tiers extérieur ; modalité d'animation des équipes.
- Indicateur d'autonomie et de satisfaction dans l'emploi : appui sur les savoir-faire spécifiques des personnels pour l'innovation du projet, recherche d'une dimension de « plaisir au travail ».

³³ Créé en 2002 par l'Etat et la Caisse des Dépôts, le Dispositif local d'accompagnement (DLA) aide les associations employeurs, structures d'insertion et autres entreprises d'utilité sociale créatrices d'emploi dans leur démarche de consolidation et de développement. L'Avise anime ce dispositif au niveau national depuis 2003. (Source : <http://www.avise.org/spip.php?rubrique108>).

Nous constatons que ces indicateurs ne sont pas convergents pour l'ensemble des structures. Il existe en effet une ligne de clivage par statut juridique, du fait de la différence de sécurité de l'emploi selon que l'on évolue dans le secteur public, dans le secteur associatif du fait de l'adhésion à des conventions collectives ou dans des entreprises de crèches.

Nous avons également rencontré une deuxième ligne de fracture, selon le degré d'implication des gestionnaires dans les pratiques commerciales (qui n'est pas réservé aux structures de statut juridique commercial, comme expliqué précédemment). La référence spontanée aux pratiques destinées à renforcer les compétences et au renouvellement professionnel est inversement proportionnelle à la prégnance des dimensions commerciale et concurrentielle chez les gestionnaires rencontrés. Il en est de même pour le nombre de pratiques que les structures peuvent mentionner :

- Quantité et contenu des formations (uniquement technique ou apportant également transversalité, dialogue territorial, ouverture culturelle) ;
- Rapport à la routine (subie sans effort particulier ; contrebalancée par de la mobilité transversale ou territoriale ; contrebalancée par une valorisation des initiatives personnelles innovantes) ;
- La dimension de plaisir au travail n'a jamais été évoquée spontanément par les structures de statut commercial rencontrées, alors qu'elle l'a été systématiquement dans les structures de statut public ou non commercial – bien que n'étant pas toujours traduite en actes lorsque l'on interroge sur les mesures prises.

« Dans l'auto-évaluation de la bonne santé de mes structures, dans les premières choses que je regarde, il y a le plaisir au travail. Je suis convaincue que c'est cela la bonne voie. Ce que le projet social nous apporte à nous, professionnels, c'est le plaisir, la satisfaction du travail accompli. On ne fait pas cela pour devenir riche. Pour moi, le plaisir des choses, c'est la variété. On peut faire des projets extrêmement motivants et entraînants dans de vieux bâtiments, parce qu'ils stimulent notre capacité d'innovation à contourner la contrainte.

D'ailleurs dans la période de contraintes que nous traversons, heureusement qu'elle existe, cette dimension du plaisir, parce que sinon, on aurait déjà fermé. »

[UAsso1]

Du côté des tutelles, une attention est portée à la qualité de l'emploi dans ses dimensions objectives (types de contrat, durée du temps de travail, etc.). Ainsi la Caf R, dans ses retours mensuels, demande à avoir les informations sur les formes de contrats (droit commun/aidés) ainsi que sur les temps de travail. La Caf U mentionne en entretien le fait qu'elle est au courant de pratiques distinctes dans le secteur commercial et dans le secteur non commercial. Nous n'avons cependant pas de traces formelles relatives à l'exploitation de telles données. Dans tous les cas, la qualité de l'emploi, qu'elle soit excellente (et citée comme exemple) ou dégradée, ne donne pas lieu à une valorisation particulière. Le seul niveau de contrainte est le respect des cadres réglementaires. Il n'y a donc aucun mécanisme de contrainte ni d'incitation spécifique, au-delà du cadre légal en matière de qualité de l'emploi.

2.5 - La qualité à travers l'association des parties prenantes : la place des parents

La réponse au besoin de garde

L'adaptation aux besoins des familles se fait principalement, dans le cadre de la PSU, à travers la définition d'un nombre d'heures de garde qui soit le plus ajusté possible aux besoins d'heures de garde des parents. Cet objectif d'adaptation aux besoins des familles fait partie intégrante des discours des structures, malgré la diversité des pratiques rencontrées. Ces pratiques se distinguent selon :

- ↳ Le type de plages horaires majoritairement réservé : possibilités très souples de réservation horaire comme en zone rurale dans le M et dans le R ou très rigides comme dans les grandes agglomérations du U ou du M. Sur le M notamment, les associations, lors du passage à la PSU à l'heure et pour préserver leur équilibre financier, ont continué à faire pression sur les parents pour que les contrats soient proches des réservations forfaitaires antérieures, ce qui se traduit par une homogénéité des plages réservées.
- ↳ La part des accueils occasionnels par rapport aux accueils réguliers : l'argument avancé par les structures est désormais bien connu, répondre aux besoins des parents n'est pas le seul objectif des lieux d'accueil. Il faut également pouvoir répondre aux besoins de développement de l'enfant, et par conséquent ne pas accepter, par exemple, les enfants plus de 10 heures par jour, même si il y a un besoin des familles. Surtout, il convient pour ce faire d'éviter les accueils morcelés qui dénaturent le projet pédagogique et menacent l'équilibre financier de la structure.

La place des parents dans le projet éducatif et/ou dans la gouvernance

De la même manière, les parents ne se réduisent pas à leur besoin de garde en tant qu'utilisateurs. Le parent est également considéré dans sa dimension de co-éducateur dans certaines structures, en particulier dans les structures parentales. Cette dimension est particulièrement développée dans une structure parentale rurale du R, dont nous citons un extrait du projet éducatif dans l'encadré 5 ci-dessous.

Encadré 5 : Extrait de projet éducatif [RAsso1]

- Le parent est et demeure le premier éducateur de son enfant : il est la personne dont l'enfant a besoin en priorité et doit être respecté en tant que tel. Il est celui qui assure durablement la continuité éducative.
- Tous les parents sont aptes à vivre avec les enfants un moment plaisant et enrichissant. Ils peuvent, toutefois, s'ils en ressentent le besoin, être accompagnés dans leur démarche et leur action, par les professionnels.
- Il est primordial d'établir une relation claire et satisfaisante avec les parents, si l'on veut pouvoir établir avec l'enfant la relation la plus propice à son épanouissement.

Dans le respect des valeurs et convictions énumérées ci-dessus, la crèche se veut pour les parents un lieu de garde rassurant, un lieu d'accueil, un lieu de rencontres et d'enrichissement.

- **un lieu de garde rassurant** : les parents doivent pouvoir sentir que leur enfant y sera en sécurité, tant sur le plan physique que psychique.
- **un lieu d'accueil** : une attention particulière est accordée aux temps d'accueil :
 - **le premier accueil**
 - **l'accueil quotidien**
- **un lieu de rencontres, d'échanges et d'enrichissement**
 - Où la création de liens de convivialité est facilitée ;
 - Où les parents peuvent participer à des réflexions thématiques, échanger sur leurs pratiques éducatives, entre eux et avec les professionnelles sur des aspects liés au développement des enfants en général ou de leur enfant en particulier ;
 - Où, dans un espace qui leur est destiné, les parents pourront consulter sur place ou emprunter des livres et cassettes vidéo, mis à leur disposition, sur tous sujets concernant l'éducation et la vie familiale ;
 - Où, dans ce même espace, les parents pourront déposer informations en leur possession, jouets, vêtements, matériel de puériculture... dont ils n'ont plus l'utilité, afin que d'autres puissent anonymement les récupérer.

Voilà présentée en quelques paragraphes, la relation respectueuse que la structure souhaite instaurer avec les parents et les actions qu'elle entend mener avec eux, pour que s'établisse un véritable partenariat éducatif, autour de l'enfant.

Les indicateurs objectivant les pratiques d'association des parents en tant que parties prenantes sont, entre autres, les temps d'activité de la crèche librement ouverts aux parents en-dehors des temps festifs ponctuels, sans oublier les temps de permanences obligatoires dans les crèches parentales ; l'animation des processus de recrutement et de mobilisation des parents bénévoles (simple affichage ou animation d'une vie associative avec un temps de travail affecté à cette animation soit au niveau de l'équipe, des parents bénévoles ou des salariés de l'association), sans oublier la place des parents dans la gouvernance de l'association. L'encadré 6 ci-dessous témoigne de ces dynamiques parentales.

Encadré 6 : Une implication parentale renouvelée et adaptée

La crèche associative [RAsso3] a été créée en 1985 à l'initiative d'un groupe de parents sur un territoire en Zrr (Zone Rurale à Revitaliser), classification qui lui permet d'avoir un taux d'encadrement des enfants plus élevé que la moyenne, et un aménagement du temps de travail plus souple en conséquence, sur une base de 32 heures.

La crèche a été à gestion parentale jusqu'en 2006, date où elle a modifié ses statuts pour devenir crèche associative. Deux raisons à cela : une raison financière (le statut de crèche associative permet d'obtenir un meilleur financement horaire) et une raison d'adaptation à la réalité : *« nous étions une crèche parentale pur jus quand nous avons démarré en 1985,... milieu rural, au bout du monde, chacun y mettait du sien... En 2000, cet esprit ne convenait pas à tous les usagers. Nous avons tiré la politique parentale « traditionnelle » jusqu'à ce qu'un jour nous nous rendions compte qu'il y avait un parent qui payait quelqu'un pour venir réaliser « ses heures » à sa place. L'implication parentale historique était devenue contradictoire avec le projet ».* (Extrait d'entretien)

Bien que désormais associative, l'implication parentale demeure cependant la base du projet de la crèche. L'adhésion au réseau des crèches associatives est pour la directrice la garantie de cette politique. La labellisation Acepp « label parental » (en cours de finalisation) en est la valorisation externe.

Le souhait d'un maintien d'une implication parentale repose sur la vision portée par l'équipe : *« la crèche est un lieu de vie pour les parents et les enfants. Professionnels, notre travail est de vivre avec les enfants, mais les parents sont co-éducateurs : chacun partage avec l'enfant sa compétence pour la vie. »* (Extrait d'entretien)

Ces pratiques ont été formalisées dans un livret d'accueil qui, dès la première page, donne le ton : *« Ce livret d'accueil existe pour vous : La crèche, vous allez le voir, est une association. Elle est gérée par les parents-adhérents. Après l'avoir lu, vous devriez trouver une manière de vous investir dans cette association et, qui sait, peut-être intégrer le conseil d'administration ! ».*

La crèche a été accompagnée dans cette démarche par un consultant externe dans le cadre du Dispositif Local d'Accompagnement, et assimile ce travail à une démarche qualité (motivation d'équipe, formalisation des process, traçabilité des actions).

La participation des parents se traduit aujourd'hui comme suit :

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

Pour la directrice : *« nous ne sommes plus juridiquement parentale, mais nous sommes plus parentale que certaines ! ».*

On relève clairement un clivage entre les structures associatives et les autres structures, ainsi qu'au sein des structures associatives elles-mêmes, dont une partie considère qu'un conseil parental est aujourd'hui un luxe, face à l'épuisement des logiques bénévoles.

Sur le territoire de R, et dans une moindre mesure dans M, ou en tout cas de façon moins formalisée, l'association nationale Acepp porte et attribue son label « parental » dont l'objet est de valoriser l'association de cette partie prenante spécifique au projet. A l'origine à destination des crèches parentales, l'Acepp est aujourd'hui ouverte à l'ensemble des structures. De fait, elle est sollicitée par les associations originellement parentales ayant changé de statut, comme dans le cas présenté dans l'encadré 6 ci-dessus, qui souhaitent ainsi avoir un marqueur « officiel » de leur engagement dans cette dimension parentale, malgré l'abandon du statut correspondant, abandon dont nous avons souligné le caractère mécanique et quasi-systématique en situation de pénurie financière.

L'Acepp bénéficie *a priori* sur le territoire national comme local d'une reconnaissance par les institutionnels. Elle constitue donc une alternative pour la valorisation de l'association des parents dans un contexte où le statut de crèche parentale est défavorable en termes de financement. Le label parental Acepp constitue ainsi le cas le plus homogène de label sur les terrains explorés.

Le cas de M et en particulier de son agglomération principale est plus nuancé. Sans doute une bonne partie des crèches parentales est-elle devenue associative, mais la raison relève essentiellement de la volonté d'augmenter les financements PSU plus que de la difficulté à animer les collectifs de parents. Du reste, dans les cas observés, les parents sont demeurés animateurs plus ou moins impliqués de l'association, à défaut d'avoir conservé totalement leur rôle dans l'accueil des enfants [MIRTS, MAsso1 et MAsso5].

Du côté précisément de la prise en compte de cet indicateur qualitatif par les institutions, on note un décalage entre un discours qui le valorise [UCAF1, UCAF2, MCG1, MCAF] et des pratiques qui, concrètement, ne font pas de cette dimension une priorité. Les crèches parentales sont indirectement incitées à devenir des multi-accueil associatifs afin d'augmenter leur financement PSU, notamment pour faire face à l'application stricte de la PSU et au passage à la convention collective, et ce même si, comme tout autre établissement, elles peuvent encore solliciter des régimes dérogatoires ou des aides exceptionnelles en cas de difficultés financières.

2.6 - La qualité à travers l'association de parties prenantes : le lien au territoire

Le lien au territoire des structures a déjà été abordé sous certaines dimensions dans la partie 3. Nous soulignons ici deux indicateurs pouvant être considérés comme contribuant à la qualité du service d'accueil : l'adaptation du service aux caractéristiques du territoire et les types de relations entre les gestionnaires rencontrés avec les acteurs locaux.

Le premier indicateur concerne *l'adaptation du service aux caractéristiques du territoire*. Nous reprenons ici toutes les pratiques différenciées identifiées lors de nos entretiens pour s'adapter au territoire. Nous pensons par exemple à la volonté des communes d'équilibrer l'offre d'accueil sur leur territoire, aux acteurs en zones rurales ou urbaines à revitaliser qui ont une politique de recrutement de personnel issu du territoire, aux structures qui développent des projets spécifiques sur leur territoire en partenariat avec des écoles, des maisons de retraite, des prisons... L'encadré 7 illustre ces dynamiques.

Encadré 7 : Une adaptation des modalités de l'offre d'accueil au territoire

La crèche [RAsso1] est une crèche associative parentale, créée par une initiative parentale en 1986 (début d'activité 1987), sans soutien communal, pour répondre à un besoin de garde non couvert. Pendant deux ans, elle a fonctionné à 100% sur bénévolat.

Aujourd'hui cette crèche se définit comme « *un Mac rural qui répond à tous les besoins* », et qui accueille entre 80 et 120 enfants à l'année sur ses 16 places agréées. Sa base famille repose sur une centaine de familles, dont 30 régulières, sans limitation de territoire.

La crèche est implantée sur un territoire très rural où le besoin (et le nombre d'enfants) fluctue en cours d'année, notamment en raison de la présence importante de travailleurs saisonniers. C'est pourquoi, la crèche propose un accueil particulier :

- **Accueil régulier et occasionnel du jeune enfant.**

La crèche est ouverte **51 semaines par an**.

Cet accueil est extrêmement souple : contractualisation sur un planning mensuel. Le désistement est possible jusqu'au jour même, sans facturation si les heures sont utilisées ultérieurement. En fin de mois, ce qui a été réservé est dû.

Les critères d'accueil donnent la priorité aux parents ayant un emploi (ou assimilé). Il n'y a pas de priorité communale (sept communes utilisatrices).

- **Accueil des enfants de travailleurs saisonniers ;**
- **Accueil des enfants de vacanciers ;**
- **Ouverture en mode ludothèque, les jours de marché**
- **Partenariat avec l'école maternelle pour l'accueil à la pause midi + sieste des moins de trois ans scolarisés, en environnement protégé.**

Si le projet rencontre l'adhésion des différents partenaires institutionnels, les relations n'en sont pas moins complexes.

Du point de vue de la mairie, créée sans soutien communal, la crèche bénéficie aujourd'hui d'une mise à disposition gracieuse des locaux et de leur entretien. Elle est également intégrée dans le Cej.

Quant à la Pmi, elle avait autorisé les crèches à demander des modifications d'agrément plusieurs fois dans l'année pour mieux s'adapter aux besoins changeants sur ces territoires. Cette possibilité diminue (temps administratif de traitement de plus en plus long), se réduisant le plus souvent à un changement par an. Or, du fait de l'extrême souplesse de l'accueil et de la variation saisonnière des populations, la directrice n'a pas de visibilité à six mois sur le remplissage de la crèche. Pour atteindre 70 %, elle fait donc baisser l'agrément au maximum.

Les relations avec la Caf sont marquées par une certaine ambiguïté. Favorable au projet et comprenant la nécessité de souplesse et d'adaptation aux besoins des parents, la Caf éprouve certaines difficultés car la crèche « *ne rentre pas dans les petites cases* ». Par exemple, la Caf ne « comprend pas » qu'il y ait une participation variable des parents (dans les statuts, distinction entre parents actifs dont la contribution est valorisée et parents « usagers »). Cet écart permet à l'association de ne pas rendre la participation parentale obligatoire, toutes les familles n'en ayant pas envie. L'écart de participation monétaire entre les actifs et les usagers pouvant atteindre 400 €/an antérieurement, il a dû être réduit sur demande de la Caf (actuellement : 3 euros actifs, 10 euros usagers), ce qui fragilise le modèle économique de la structure.

Le second indicateur porte sur *les types de relations des gestionnaires rencontrés avec les acteurs locaux* (municipalités mais aussi réseaux territoriaux).

Au-delà des partenariats plus informels ou des partenariats plus classiques (subventions de la Commune, participation aux assemblées générales, groupes de réflexion et discussion, Codaje etc.), nous avons rencontré plusieurs positionnements différents : dans le cadre de la mobilisation de politiques sociales, dans le cadre de Cej ou de délégations de service public. Ainsi, on observe :

- Des associations qui développent un projet d'accueil mixant différentes politiques sociales, en étroite collaboration avec les différents partenaires publics locaux (cf. encadré 3 sur les micro-crèches présentées dans la partie 4) ;
- Des associations subventionnées structurées en réseau qui participent à l'élaboration de la politique publique locale, et en particulier des Cej (dans le R).

« En tant qu'acteur de terrain, les associations sont acteurs de l'élaboration des Cej – elles sont dedans, ce n'est pas uniquement une négociation Caf-commune. Ce sont des experts qui aident à développer les crèches, mais qui sont actuellement pris en porte-à-faux dans ce rôle partenarial avec le développement des crèches privées, qui nous est tombé dessus.

Le rôle de ce réseau associatif a été depuis le début de nous aider à vendre notre marchandise, ce qu'on a en rayon... : Cej, objectifs de la convention d'objectifs et de gestion (COG). Et c'est pour cela que nous les avons financés.

De ce fait, si l'on regarde les taux de couverture du R, on est très bien placé sur le collectif, grâce au réseau associatif. C'est exceptionnel sur un territoire rural, nous sommes au niveau de territoires très urbanisés comme Paris et Marseille. Je pense que l'existence du réseau associatif explique en bonne partie le développement territorial historique et l'évolution vers le Cej. Ce développement et cette évolution, que le réseau a donc accompagnés, rattrapent aujourd'hui les membres du réseau, car ces évolutions ne sont pas favorables aux structures parentales. »

[RCAF2]

- Des associations en Dsp qui ne jouent pas uniquement un rôle de prestataire dans une relation de délégation mais qui sont reconnues comme des interlocuteurs par les collectivités lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre la politique publique locale.

« Sur nos 17 structures en gestion, trois structures datent de 2011 : elles correspondent au développement de l'offre d'accueil sur deux communes sur lesquelles nous gérons déjà une structure. Nous avons proposé d'en ouvrir une deuxième au vu de la liste d'attente, en partenariat avec la commune. »

[UAsso2]

Ces observations illustrent que, même si les nouveaux outils de contractualisation (Cej ou Dsp) ont tendance à considérer les opérateurs comme des prestataires de service qui ne participent pas aux décisions en matière de politique d'accueil du jeune enfant (les associations ne pouvant pas être signataires des Cej par exemple), ils n'excluent pas forcément la possibilité de partenariat entre les différentes parties prenantes sur les territoires.

Notre analyse empirique a permis d'identifier cinq dimensions de qualité qui peuvent être abordées à partir de plusieurs indicateurs que nous présentons dans le tableau de synthèse ci-dessous.

Tableau 23 : synthèse des dimensions de la qualité et des indicateurs rencontrés

Dimensions de qualité	Indicateurs rencontrés	Exemples
Respect du socle réglementaire	Normes d'hygiène et de sécurité	Rôle du médecin de la Pmi en matière d'hygiène, normes incendie, taille des locaux... Cf. Décret n° 2010-613 du 7 juin 2010
	Normes d'encadrement et de qualifications	Décret n° 2007-230 du 20 février 2007 Décret n° 2010-613 du 7 juin 2010
Performance gestionnaire	Coût de revient horaire	Lettre circulaire Cnaf n°2011-105 du 29 juin 2011 relative à la prestation de service unique
	Taux d'occupation	
	Nombre d'enfants inscrits	
	Assise financière et viabilité économique	
Bien-être de l'enfant	Développement de l'enfant	Respect du rythme de l'enfant, change à la demande, organisation de l'espace et des groupes (par âge ou autre)
	Finalité du projet	Garde ou accueil
	Elaboration du projet d'établissement	Défini par la direction ou le siège central ou élaboré avec les professionnels et/ou avec les parents
Qualité de l'emploi	Sécurisation par l'emploi	Types de contrat (CDD, CDI)
	Développement des compétences	Accès à la formation continue
	Satisfaction au travail	Plaisir au travail
Association des parties prenantes : - Place des parents - Lien au territoire	Réponse au besoin de garde	Contractualisation ou forfait
	Place des parents dans le projet éducatif	Parents consommateurs ou parties prenantes du projet : temps et type de présence des parents Lieux d'accueil et de réflexion
	Place des parents dans la gouvernance	Parents dans le CA ou pas
	Adaptation du projet au territoire	Ciblage sur des zones prioritaires
	Relations avec les acteurs locaux	Partenaires ou prestataires, convention ou Dsp, adhésion à des réseaux

3 - Les différentes conventions de qualité observées : esquisse d'une typologie des modèles de qualité

Les dimensions et les indicateurs de qualité que nous avons repérés dans l'exploration des terrains ne sont pas tous valorisés de la même manière selon les types d'acteurs étudiés. Leur articulation conduit à la construction de différentes conventions de qualité, bien qu'elles soient toutes en interaction les unes avec les autres.

Nous retrouvons ainsi :

- ⇒ Une *convention de qualité civique* qui valorise les dimensions d'intérêt général associées à l'accueil du jeune enfant (réponse aux besoins des familles, lien au territoire, cohérence territoriale) et qui se traduit aujourd'hui et *a minima*, par un socle de qualité minimal à respecter pour garantir l'intérêt général (normes d'hygiène et de sécurité, normes d'encadrement et de qualification). Dans certains cas, on observe un souci d'équilibrage de l'offre sur les territoires, ou encore de réponse à des besoins spécifiques, en particulier dans le cas de zones urbaines ou rurales à revitaliser.
- ⇒ Une *convention de qualité marchande* au sein de laquelle la qualité se définit à travers les signaux proposés par le marché que sont les prix et les coûts, l'image et la réputation (à travers des actions de marketing) et l'adoption de labels et de normes internes à l'entreprise sans passer par un tiers certificateur ou une agence de normalisation comme l'Afnor par exemple, comme dans le cas de la convention industrielle ci-dessous) ;
- ⇒ Une *convention de qualité industrielle* définie à partir des dimensions objectivables et standardisables qui valorise la recherche d'un système performant, en particulier du point de vue de la gestion. En prenant appui sur une logique industrielle, l'idée est que la mise en œuvre d'une gestion performante est garante de la qualité du service. Cette valorisation se traduit par la définition de plusieurs indicateurs de gestion ainsi que par l'adoption de démarches de certification de type ISO ou de norme NF, qui se centrent sur des données objectivables et standardisables. Ces démarches, empruntées au secteur industriel, font leur apparition aujourd'hui dans le champ de la petite enfance, à l'instar de ce qui se fait dans le secteur sanitaire et social. Outre le label parental de l'Accepp mentionné plus haut, plusieurs crèches publiques, associatives et privées commerciales du U (cf. **UVille3** ; **UAsso2** et **UPrivé1**) s'engagent dans un processus de labellisation « écolo-crèche³⁴ ». De même, une crèche publique dans le R fait état du label Unicef « ville amie des enfants » obtenu par la ville de Sisteron, label que la ville principale du département M a également obtenu et qu'elle met en avant.
- ⇒ Une *convention de qualité singulière ou relationnelle*, construite par les acteurs concernés (parents, professionnels et/ou acteurs locaux), où la dimension relationnelle est valorisée et qui se traduit par la personnalisation du service et une association large et volontaire de parties prenantes autour du projet dans le but de prendre en compte les différentes facettes du service qui le rendent singulier.

³⁴ Ecolo-crèche est un label créé et porté par l'association l'Atelier méditerranéen pour l'environnement (AME) qui vise à développer des pratiques plus respectueuses de l'environnement au sein des crèches. Ce label recouvre plusieurs dimensions de l'organisation : l'alimentation, les déchets, l'aménagement et l'entretien des locaux, l'énergie ainsi que les activités avec les enfants (<http://www.ecolo-crerche.fr/>)

Prenant appui sur deux séries de travaux qui proposent des modèles de qualité dans les services à la personne (Messaoudi, 2012 ; Bailly et al., 2012), nous construisons une typologie des modèles de qualité que nous positionnons sur deux axes :

- le premier axe désigne l'articulation opérée entre la dimension objectivable et la dimension relationnelle ou singulière du service d'accueil : différents modèles de qualité en découleront selon la pondération accordée à ces deux dimensions ;
- le second axe représente l'articulation opérée entre une régulation de la qualité par le marché, qui repose principalement sur la satisfaction de l'intérêt individuel (l'obtention d'une place d'accueil pour les parents ou la recherche de profit pour les gestionnaires) et conduit à une vision étroite des finalités de l'accueil (finalité de garde), et une régulation publique de la qualité qui prend en compte la dimension d'intérêt général associée à l'accueil du jeune enfant, les bénéfices collectifs produits pouvant ainsi être intégrés dans l'évaluation de la qualité.

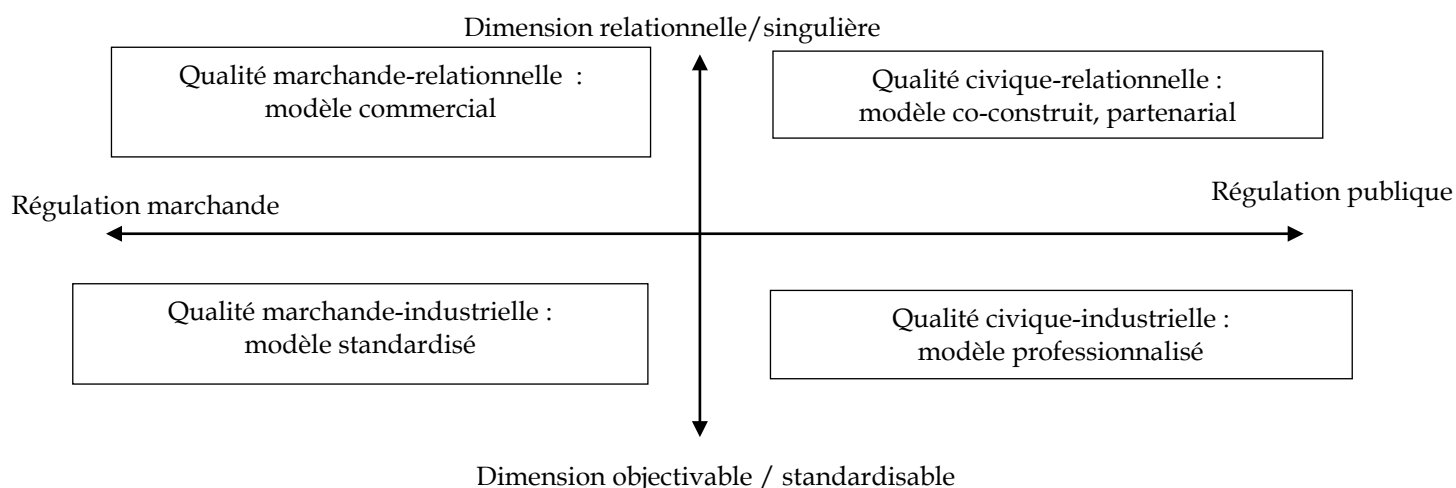
En croisant ces deux axes, quatre modèles de qualité apparaissent qui rendent compte de compromis entre ces différentes dimensions :

- ↪ Un *modèle de qualité marchande-relationnelle*, modèle commercial, construit à la fois sur la dimension de singularité du service d'accueil et sur une régulation de la qualité par le marché. L'offre de service est adaptée à la demande des usagers et l'évaluation de la qualité se fait à travers le mécanisme des prix, la réputation, voire des labels produits par l'entreprise elle-même et ce, dans un contexte de concurrence. Le socle réglementaire est minimal. La forme de coordination est donc le marché ;
- ↪ Un *modèle de qualité marchande-industrielle*, modèle standardisé, où la qualité est définie à partir de critères de performance basés principalement sur des dimensions objectivables du service et sur des critères de gestion ; les indicateurs créés permettent de comparer les structures dans un contexte de concurrence, indicateurs qui donnent parfois lieu à un label ou à une certification. La réputation mais surtout les standards, construits sur des indicateurs de performance, jouent un rôle important de signalement dans ce marché concurrentiel et constituent le socle de la coordination ;
- ↪ Un *modèle de qualité civique-industrielle*, modèle professionnalisé, caractérisé par la valorisation des objectifs d'intérêt général, qui se traduisent ici par l'instauration de normes réglementaires en matière d'hygiène, de sécurité, d'encadrement et de qualification, mais aussi par la recherche d'une performance gestionnaire, qui s'exprime par une volonté de standardiser le service et par la définition de critères de gestion proches d'un système industriel concernant par exemple les taux de « remplissage » des structures. On y retrouve également la dimension de réponse aux besoins des familles (présente par exemple dans la circulaire PSU) et la dimension de cohérence territoriale (Cej, Codaje) mais la dimension gestionnaire prime. La forme de coordination est principalement la règle définie par le législateur ou le financeur public dont l'objectif est de garantir un haut degré de professionnalisation de la structure et qui intègre aujourd'hui de plus en plus des règles de gestion au détriment d'autres dimensions d'intérêt général ;

↳ Un *modèle de qualité civique-relationnel*, modèle co-construit, résultat d'un compromis entre une convention singulière et une convention civique, à partir de l'association de diverses parties prenantes (les salariés, les parents, les acteurs du territoire), qui valorise des éléments de singularité (le service d'accueil est adapté aux caractéristiques des familles et des territoires) et des objectifs d'intérêt général, qui se traduisent par exemple par l'insertion du milieu d'accueil dans le territoire, par des recrutements spécifiques ou par l'accueil d'enfants ayant des besoins particuliers. La forme de coordination est dans ce modèle le partenariat multilatéral, dans la mesure où une diversité d'acteurs participe à la construction de la qualité.

Ces différents modèles sont présentés dans la figure suivante.

Figure 24 : Quatre modèles de qualité dans le secteur de la petite enfance



L'étape suivante de l'analyse consiste à placer dans cette typologie les différents acteurs que nous avons rencontrés que nous regroupons en cinq catégories : les institutionnels (Caf, CG), les collectivités locales gestionnaires d'établissements, les associations locales, les associations à dimension régionale et les fédérations nationales/interrégionales et le secteur privé lucratif d'envergure nationale. Bien sûr, comme mentionné plus haut, tous les acteurs combinent les différentes conventions de qualité. Notons aussi qu'au sein d'une même catégorie d'acteurs, des différences sont apparues entre les acteurs étudiés. Certaines structures rencontrées peuvent aussi se situer à cheval sur deux modèles de qualité. Le raisonnement à partir d'une typologie repose en effet sur des idéaux-types, soit des constructions abstraites élaborées à partir des observations de terrain. Au-delà de ces variations, notre objectif est d'identifier les conventions qui dominent selon les acteurs rencontrés afin de proposer une grille de compréhension des évolutions en cours en matière de qualité à partir d'une catégorisation des modèles de qualité. Une telle grille de lecture permet de faire émerger les cohérences ou incohérences qui existent entre les pratiques et les règles concernant la qualité ainsi que les tensions ou les compromis qui en découlent.

Du point de vue *des institutionnels* (Caf, CG), même si certaines différences sont apparues entre les départements, notre analyse met en évidence le poids du socle réglementaire et des indicateurs quantitatifs (taux, ratios) dans l'évaluation de la qualité. Outre ce socle réglementaire qui vise à garantir la poursuite de l'intérêt général, la conception institutionnelle s'attache essentiellement à la définition de contenus standardisés de la qualité. Les indicateurs de performance gestionnaire semblent prédominer actuellement dans l'évaluation de la qualité, reléguant au second plan les autres dimensions de la qualité : le bien-être de l'enfant est formalisé dans la définition d'un projet d'établissement ; La réponse aux besoins des familles se traduit essentiellement par l'application généralisée de la PSU ; le lien au territoire apparaît à travers la volonté d'améliorer l'équilibre de l'offre d'accueil sur les territoires qui se retrouve dans les outils tels que le Cej et les Codaje. Cet extrait d'entretien illustre bien la manière dont est perçue cette tendance sur le terrain.

« Je crois surtout que la Cour des Comptes s'est penchée sur la Cnaf et ses moyens – et a des exigences en matière de suivi budgétaire et de dépense qui modifient la relations aux partenaires qui en bénéficient. La culture « contrôle » est légitime, car le service public doit faire l'objet de contrôle. Mais c'est sur la manière : elle n'est pas bien perçue. Les gestionnaires ont l'impression de faire au mieux. On leur assigne des objectifs qui ne sont pas forcément tenables en zone rurale. Cela altère la qualité et la confiance de la relation.

Les taux de remplissage, coût, données passées, tout cela sont des données que la Caf a déjà, et qui demandent du temps à sortir. Or les professionnels sont attachés avant tout aux enfants et on leur parle peu des enfants... On leur demande peu de retour sur leur rôle auprès des enfants. On est dans une pensée de l'efficacité du mode de garde. Pas de pensée pédagogique du mode d'accueil.

On profite de l'ignorance des CA de Caf pour faire passer une gestion technocratique qui n'opère pas de différenciation en fonction des territoires. Il faut que les décisions restent politiques ! En période de restriction budgétaire, est-ce qu'on donne la même chose à X ou à Y, alors que les bassins d'emplois, les potentiels fiscaux sont complètement différents ?

Il y a évidemment une légitimité au contrôle de la dépense publique, mais la manière dont cela se fait... Aujourd'hui la technocratisation se fait aux dépens de la démocratie locale. Cela pourrait être autrement. »

[RCAF1]

La conception institutionnelle de la qualité s'écarte ainsi peu d'une conception de la qualité par la norme *minimum* et par la performance gestionnaire. Ce faisant, les acteurs institutionnels disposent de peu d'éléments relatifs au bien-être de l'enfant dans sa vie quotidienne. Les éléments sur lesquels ils s'appuient sont essentiellement déclaratifs (formalisation du projet d'établissement), mais ne traduisent pas toujours la réalité des pratiques.

En ce qui concerne l'attention portée à la dimension parentale, elle est centrée sur l'enjeu de la couverture du besoin, de la réponse à la souplesse d'accueil nécessitée par les familles, même si sur ce dernier point les tendances actuelles à l'application stricte de la PSU semblent traduire une domination sans partage de l'enjeu quantitatif de la couverture des besoins. La conception institutionnelle observe donc la qualité du service rendu aux familles en tant qu'utilisatrices d'heures de service. En revanche, la dimension d'association des familles au projet n'est portée que par un discours [cf. entretien Caf U, en ce qui concerne les recommandations d'échange accru avec les familles au moment de la contractualisation], mais ne semble pas se traduire en indicateurs identifiés. Sur la base de ces différents éléments, les institutionnels (Caf et CG) s'inscrivent plutôt dans un modèle de qualité civique-industriel, en recherchant le plus possible à définir un cadre commun d'évaluation à toutes les structures à partir d'indicateurs standardisés.

Du point de vue *des collectivités locales*, une distinction doit être faite en fonction de la taille de la collectivité : ainsi, parmi les municipalités étudiées, il faut distinguer le service de la petite enfance des villes principales d'U ou de M des municipalités de plus petite taille qui gèrent un établissement d'accueil du jeune enfant. Si les villes, ayant un service petite enfance important, s'inscrivent plutôt dans un modèle de qualité civique-industriel, une grande diversité de situations a pu être observée pour les petites municipalités. Certaines d'entre elles se rapprochent du modèle civique-industriel alors que d'autres, notamment dans le R, adoptent un modèle de qualité plus proche du modèle de qualité co-construit. C'est notamment le cas là où des anciennes crèches parentales ont été municipalisées.

Par ailleurs, la mairie de la ville principale de U souhaite mettre en œuvre une démarche qualité, afin de « *valoriser (ses) bonnes pratiques : en effet, nous avons de bonnes pratiques et nous n'osons même pas en faire état tant nous sommes sujets aux critiques sur la pénurie de place dès que nous prenons la parole* » [Uville2]. Dans cette optique, un appel d'offre a été lancé afin d'élaborer une démarche qualité pour les milieux d'accueil municipaux. Cet appel n'a actuellement pas trouvé preneur et est donc en train d'être retravaillé. Nous sommes donc plutôt dans un modèle de qualité civique-industriel.

Quant aux *associations locales* de petite taille, la plupart du temps ancrées sur le territoire depuis plusieurs années, elles se caractérisent par la prédominance d'un modèle de qualité co-construite. Ces crèches impliquent le personnel, les parents, voire les acteurs locaux dans la définition du projet d'établissement et les objectifs d'intérêt général dépassent le simple besoin de garde des parents pour y ajouter des objectifs ambitieux de socialisation de l'enfant, d'intégration d'enfants ayant des besoins particuliers, d'insertion sur le territoire ou de recrutement et d'insertion socio-professionnelle de personnes éloignées du marché du travail. L'association qui gère six micro-crèches fonctionnant avec la PSU rencontrée dans la ville principale d'U rentre dans cette catégorie. Les crèches parentales ainsi que certaines crèches associatives insistent sur l'importance de la participation des parents dans la crèche comme critère de qualité. Ainsi, en adhérant à l'Acepp, ces structures recherchent une certaine reconnaissance « officielle » de leur engagement vis-à-vis de la dimension parentale, reconnaissance obtenue à travers l'octroi du « label parental » Acepp.

Les *gestionnaires associatifs d'envergure régionale* ainsi que les *fédérations nationales/interrégionales*, qui gèrent ou coordonnent plusieurs établissements, s'inscrivent plutôt aujourd'hui dans un modèle de qualité civique-industriel, dans la mesure où, étant donné la taille de ces opérateurs, une certaine performance gestionnaire s'impose pour assurer la pérennité de ces structures. Un processus de rationalisation professionnelle est à l'œuvre dans le but d'appuyer les professionnelles dans la réalisation de leur métier. La dimension civique y est toutefois très présente et dépasse le respect du seul socle réglementaire. Ainsi, au sein de ces associations, une attention particulière est portée aux besoins des familles et au lien au territoire, par exemple en termes de recrutement du personnel, d'horaires d'ouverture ou des caractéristiques des territoires (interaction avec une école, une maison de retraite, accueil d'enfants handicapés, etc.). Si le modèle de qualité civique-industriel domine, certains gestionnaires rencontrés insistent sur l'importance d'avoir une définition de la qualité co-construite avec les salariés et/ou les bénévoles de la structure et centrée sur le bien-être de l'enfant. En effet, la participation du personnel et des bénévoles (parents ou militants) dans la définition et l'évaluation de la qualité permet non seulement une mobilisation et une adhésion plus forte des collectifs au projet de la crèche, mais aussi une meilleure prise en compte des besoins réels des enfants que les équipes côtoient au quotidien.

Quant aux *gestionnaires privés lucratifs d'envergure régionale ou nationale*, ils s'inscrivent clairement dans un modèle de qualité standardisé, caractérisé par un compromis marchand-industriel. La dimension industrielle apparaît dans le processus de rationalisation industrielle poussé ici le plus loin parmi toutes les structures rencontrées. La dimension marchande se retrouve dans la logique de concurrence dans laquelle s'inscrivent ces structures, leur objectif étant de s'étendre sur le territoire et d'augmenter leur chiffre d'affaires. Ces gestionnaires déploient, plus que les autres, des stratégies de communication et de marketing, proposent leurs propres labels, éléments caractéristiques d'une régulation de la qualité par le marché. Du point de vue de la communication et du marketing, les structures de rang national et inter-régional (entreprises commerciales mais aussi certaines grandes fédérations ou des associations « nouvelle génération ») disposent de chargés de communication uniquement affectés à cette tâche. Les structures de rang infra-régionale ont au moins un salarié disposant de compétences en communication, et recourent en externe à des graphistes pour la production d'une identité visuelle et d'une charte graphique cohérente. Ces structures investissent les dimensions relationnelles, écrites et web, de la communication grâce à des outils sans commune mesure avec ceux dont disposent les associations plus anciennes ou locales ou les structures publiques.

Nous n'avons rencontré que peu d'acteurs adoptant un modèle de qualité commercial, l'exemple-type se situant traditionnellement dans le secteur de l'accueil individuel avec l'assistante maternelle ou la garde d'enfants à domicile. Toutefois, les micro-crèches qui fonctionnent avec la PAJE et certains gestionnaires privés commerciaux locaux ou d'envergure départementales rentrent plutôt dans ce modèle de qualité. Peu réglementées pour certaines, fonctionnant sur le bouche à oreille ou développant des actions marketing, et proposant des places d'accueil au prix du marché ou en partie financées par des fonds privés, elles se rapprochent en effet d'un modèle de qualité marchande.

4 - Conclusion : d'une conception étroite de la qualité à une conception plus ambitieuse ?

Cette partie consacrée à l'évaluation de la qualité fait ressortir la diversité des modèles de qualité qui coexistent aujourd'hui dans le champ de la petite enfance. Cette coexistence repose sur des processus d'hybridation entre différentes conventions de qualité caractérisées par des frontières plus souples. L'hybridation se traduit par des modèles de qualité qui apparaissent comme des compromis entre des conventions de qualités hétérogènes. Mais cette coexistence peut prendre la forme d'une confrontation entre (I) une conception réglementaire et gestionnaire de la qualité portée par les acteurs institutionnels, objectivée par des indicateurs quantitatifs de fait plus aisés à mettre en oeuvre, ainsi que des socles normatifs, aussi bien sanitaires que d'encadrement et (II) une conception plus complexe de la qualité combinant des indicateurs quantitatifs et qualitatifs, donnant une place plus ambitieuse à la dimension relationnelle du service et aux multiples bénéfices collectifs engendrés.

Une vision institutionnelle de la qualité essentiellement réglementaire et gestionnaire

La vision institutionnelle évalue le service d'accueil du jeune enfant en éludant l'ensemble de la dimension relationnelle et singulière qui en est toute aussi constitutive que le contenu technique, ce qui revient, *de facto*, à considérer le service comme un « quasi-produit » ainsi que nous l'avons souligné au début de cette partie. Cette conception a l'avantage de déboucher sur des critères de qualité facilement objectivables, mais qui passent sous silence une part significative des dimensions de la qualité considérées comme centrales pour certains des acteurs de l'accueil des jeunes enfants et notamment au sein des organisations publiques et associatives.

Il n'est dès lors pas étonnant que les opérateurs les plus ancrés dans la dimension commerciale ou industrielle (entreprises commerciales, grandes fédérations, associations professionnalisées nouvelle génération) soient ceux qui arrivent le mieux à valoriser leurs services. Ils évoluent en effet dans un monde qui leur est familier.

A l'inverse, les crèches publiques et associatives historiques sont amenées à évoluer dans un monde, qui n'est pas celui de leur ancrage originel et qui suppose des ajustements importants. La tension qui les affecte est d'autant plus forte qu'il leur est actuellement quasiment impossible de valoriser les dimensions qualitatives au cœur de leurs pratiques et de leur projet, car elles ne font pas partie du spectre des indicateurs pris en compte pour l'attribution des financements en fonction de la qualité du service rendu.

L'évolution de l'action publique caractérisée par le renforcement du contrôle et l'importance accordée à la reddition de l'activité à travers des règles standardisables, ou encore la montée en puissance des labels et des démarches qualité, témoignent du renforcement de la convention industrielle de qualité. Mais elles amènent aussi les organisations à mettre en oeuvre des stratégies d'adaptation, de contournement ou d'innovation susceptibles de renforcer les dimensions relationnelles et multi-parties prenantes d'une convention de qualité plus civique.

On conçoit dès lors l'enjeu, du point de vue de la gouvernance de ce secteur, de se doter d'une conception multidimensionnelle de la qualité, pourtant difficile à mettre en œuvre dans un contexte où la pénurie de place reste encore importante et où les tensions sur les finances publiques augmentent.

Une valorisation de la qualité difficile en situation de pénurie

Il importe en effet de souligner la difficulté particulière à valoriser dans ce secteur, la qualité des services d'accueil, en particulier dans les grandes aires urbaines où la tension liée à la pression de la demande est palpable. Cette difficulté touche aussi bien les communes (difficulté à faire entendre un discours qualitatif alors que l'attention est entièrement braquée sur la dimension quantitative), que les institutions (Caf et Pmi).

Pour ces dernières, la pression de la politique nationale en faveur de la création de place tous azimuts, limite la capacité de sélection qualitative des porteurs de projet en fonction des diagnostics de territoire qu'elles ont élaborés, tout comme la portée de ce renforcement de la qualité sur les choix des familles en univers fortement contraint. Ainsi, comme on l'a vu dans la partie 3, la Caf et la Pmi de M et de U tentent de conserver leurs marges de manoeuvre d'aménagement cohérent du territoire par le contrôle des subventions d'investissement. Elle ne peuvent cependant y parvenir totalement, notamment sur des dispositifs comme les micro-crèches dont la création est facilitée, en particulier pour les grands réseaux disposant d'une assise financière de plus grande ampleur. Dès lors que toute création est légitime par défaut, la logique de pénurie vient limiter les possibilités de politiques plus qualitatives (égalité territoriale d'accès au service, publics cibles fragilisés, etc.), quand bien même les institutions disposent des outils pour les développer.

Pour une définition plus ambitieuse de la qualité : un enjeu pour la gouvernance

On perçoit dès lors que l'un des enjeux, eu égard à l'hétérogénéité des conventions de qualité et des différents modèles de qualité qui en résultent, est de réussir à valoriser des dimensions plus complexes de la qualité. Il s'agit ici de considérer que la qualité de l'accueil est multidimensionnelle et résulte d'une interaction entre des dimensions standardisables d'une part et singulières d'autre part, ce qui suppose la prise en compte de bénéfices collectifs multiples qui ne peuvent être réduits au seul besoin quantitatif de garde des parents et ce, dans une logique de long terme.

Sans être exhaustif et suite à nos observations, nous pouvons identifier plusieurs dimensions qui pourraient être incluses dans une appréhension plus large de la qualité :

⇒ La qualité des emplois et les modalités de gestion des ressources humaines qui contribuent à la motivation des personnels auprès des enfants : plusieurs structures développent un mode de management participatif dans lequel les personnels participent à l'élaboration du projet d'établissement et du projet pédagogique, à la formalisation des référentiels métiers et à l'auto-évaluation des pratiques – cf. [UAsso1] ;

- ⇒ L'association d'une diversité de parties prenantes qui permet un processus de mise en débat : nous pensons plus particulièrement aux initiatives qui accordent une place importante aux parents dans le quotidien de la crèche ou dans sa gouvernance –cf. **[RAsso3]**;
- ⇒ L'insertion dans un projet éducatif et de développement global de territoire : par exemple, en développant un travail en partenariat avec les écoles du quartier, en proposant un service de ludothèque le jour du marché ou en développant des activités en lien avec les particularités du territoire (activités de jardinage, éducation à l'environnement, découverte de la montagne....); le lien au territoire peut être encore plus étroit par exemple lorsqu'elle est située dans des zones à revitaliser (urbaines ou rurales) ou dans le cas de territoires ayant des besoins spécifiques en matière d'accueil (en présence de travailleurs saisonniers par exemple) – cf. **[RAsso1]** et **[RAsso3]**;
- ⇒ La mixité des politiques sociales comme une façon de mieux prendre en compte la diversité des bénéficiaires collectifs engendrés par les services d'accueil : nous pensons plus particulièrement aux politiques d'emploi et d'insertion, dans la mesure où, d'une part, ce secteur est créateur d'emplois, sous réserve que les besoins en matière de qualification ne soient pas niés et où, d'autre part, le fait de disposer d'une solution de garde est un des déterminants de retour à l'emploi – cf. **[UAsso3]** ; mentionnons ensuite les politiques d'aide sociale à l'enfance, plusieurs structures rencontrées ont signalé que le fait de fréquenter une structure d'accueil permettait d'éviter un placement en famille d'accueil, sans oublier celles qui proposent directement des places en alternative au placement ; ou encore aux politiques de santé publique, plusieurs actions pouvant être menées par les crèches en matière d'éducation et de prévention, au niveau de la nutrition, de la santé en général ou du développement psychomoteur de l'enfant – **[MAssso3]**.

Dans le cadre de cette recherche, nous avons ainsi identifié plusieurs structures qui, malgré le cadre institutionnel considéré par la plupart des personnes rencontrées comme de plus en plus contraignant et limitant leur marge de manoeuvre, développent des projets originaux ou innovants. L'analyse des comportements organisationnels sur le terrain a mis ainsi en exergue, d'une façon plutôt paradoxale, que les évolutions actuelles pouvaient être appréhendées comme une opportunité de changement et d'innovation par certains acteurs.

Nous considérons dès lors ces structures comme innovantes par rapport à la tendance à l'industrialisation et à la standardisation de l'offre d'accueil, lame de fond observée dans cette enquête, dans la mesure où ces structures mettent en avant, contre vents et marées, une vision de l'accueil multidimensionnelle, associant des objectifs d'équité, de participation et d'ancrage territorial (cf. partie 4) à la qualité de l'accueil de manière plus affirmée et plus fondamentale que d'autres structures rencontrées. Cette conception multidimensionnelle de l'accueil s'accompagne dès lors d'un mode de fonctionnement particulier tant de l'accueil, qui est donc singulier et peu « standardisé » que du management de l'équipe, souvent plus participatif et associant le personnel dans une dynamique de projet et de créativité. Du point de vue du management, ces structures adoptent un mode de management co-construit et professionnalisé plutôt qu'un mode industriel qui laisse peu d'autonomie aux professionnels.

Ces stratégies innovantes demeurent toutefois fragiles et peu reconnues d'un point de vue institutionnel, surtout si le projet entraîne un coût de revient plus élevé et nécessite de déroger à la PSU. Si ces éventualités sont prévues dans les dispositifs réglementaires pour des projets particuliers, elles sont considérées comme des exceptions, confortant ainsi une vision étroite de la finalité et de la qualité de l'accueil.

Conclusion

Nous proposons d'organiser la présentation de nos principaux résultats autour des trois axes et hypothèses qui ont guidé notre recherche, pour terminer par les effets de ces constats en termes de logiques de proximité.

Axe 1 : Gouvernance locale et recomposition des territoires : quelles interactions entre opérateurs ?

Hypothèse 1 :

Les formes de gouvernance quasi-marchande se renforcent sur les territoires et fragilisent les tentatives de développement de gouvernance partenariale ou multilatérale encouragées par ailleurs par les politiques publiques.

Nos résultats sur les trois départements mettent en évidence un approfondissement des tendances observées dans la précédente recherche du point de vue des instruments de politique publique et des formes de gouvernance. Les gouvernances publique et quasi-marchande se renforcent tandis que les gouvernances partenariale et citoyenne peinent à se structurer, voire reculent sur certains territoires.

On observe en effet un renforcement du cadre tutélaire (gouvernance publique), à travers les Cej, qui sont essentiellement des outils de contractualisation financière, et l'application de la PSU, qui entraîne un contrôle accru et un renforcement des exigences de gestion.

On constate, par ailleurs, un renforcement de la gouvernance quasi-marchande, qui s'observe d'abord et avant tout, à travers le recours à des mesures de soutien de la demande (PAJE, exonérations fiscales pour les entreprises qui contribuent au financement de places d'accueil pour leurs salariés ainsi que pour les parents) mais également, à travers la création de modes d'accueil avec des exigences moins fortes en matière d'agrément et de contrôle, afin de répondre au plus vite à la pénurie en favorisant le développement d'une offre plus immédiatement rentable ; et enfin, à travers l'augmentation, lente mais progressive, des DSP, ces dernières ayant des répercussions au niveau des structures (changement dans les modes de gestion des organisations et tendance au regroupement ou à la fusion, comme nous l'avons souligné précédemment). Ces différentes mesures contribuent à structurer un « quasi-marché » de l'accueil du jeune enfant, où la concurrence s'accroît, la tarification est parfois libre et les barrières à l'entrée sont plus faibles.

La gouvernance partenariale reste, quant à elle, peu effective : malgré des injonctions de coordination par les acteurs institutionnels, via la Codaje par exemple, les dispositifs sont peu opérationnels, peu utilisés par les acteurs ou n'obtiennent que très peu de résultats ; ce constat confirme les difficultés de ces instances verticales à mobiliser les différents acteurs et à définir une politique transversale, tandis que les attentes sur les terrains sont fortes et que les acteurs déclarent souvent souffrir d'un manque de reconnaissance en lien avec l'absence de lieux de consultations véritables.

Quant à la gouvernance citoyenne, elle continue à se réduire (voire est en net recul pour le R, là même où elle avait démontré toute sa pertinence), quand elle n'est pas complètement absente, confirmant le manque d'espaces publics de proximité, au sein desquels seraient débattus les objectifs et la mise en œuvre de la politique locale de la petite enfance. Peu de « réseaux de politique publique » (Massardier et al., 1997), au sens d'interactions entre acteurs publics et privés dans le but de façonner la politique publique, ont donc été identifiés. Les négociations avec les acteurs institutionnels se font au niveau individuel, dans le cadre du Cej, de la PSU pour obtenir des dérogations ou encore pour répondre à des appels d'offre au travers des mécanismes de Dsp.

Ces mouvements, s'ils restent diversifiés et d'intensité variable selon les territoires observés nous permettent d'identifier deux espaces de tensions :

↳ Tension, d'une part, entre le renforcement du contrôle gestionnaire et de l'évaluation pour certains types d'accueil et le développement de modes d'accueil dont les cadres sont moins contraignants (ex : tarification libre, pas de convention collective obligatoire) et moins contrôlés (cas des micro-crèches et des Mam) ; ce faisant, les évolutions récentes renforcent les disparités qui existent entre les types d'accueil et de gestionnaires : si les différences sont connues de tous entre l'accueil collectif, fortement réglementé et contrôlé, et l'accueil individuel, plus souple et bien moins contrôlé, le cas des micro-crèches qui fonctionnent avec la PAJE mérite une attention toute particulière, tant du point de vue de l'équité dans l'accès, de la qualité du service proposé, que dans l'affectation des ressources publiques. De même, le fait que les entreprises ne doivent pas adhérer à une convention collective, contrairement aux associations, introduit des distorsions de concurrence.

↳ Tension, d'autre part, entre mise en concurrence et incitations à la coopération entre acteurs sur les territoires, notamment à travers des dispositifs comme les Codaje, faisant dire aux acteurs rencontrés qu'ils sont soumis à des injonctions paradoxales.

Notre analyse conduit toutefois à interroger la viabilité de la co-existence de ces deux modes de gouvernance, *a priori* antinomiques : une gouvernance publique caractérisée par un renforcement du cadre tutélaire et des procédures de contrôle et d'évaluation pour certains modes d'accueil collectifs, d'un côté, et, de l'autre, une gouvernance quasi-marchande, structurant un « quasi-marché » parallèle de l'accueil du jeune enfant, tel que décrit plus haut.

Si cette juxtaposition se justifie aujourd'hui comme une manière de gérer la pénurie de places, il serait intéressant de s'interroger sur le coût global pour la société, non seulement du point de vue des finances publiques, ce qui implique également de déterminer plus précisément les différents types de ressources publiques qui sont sollicitées, mais aussi du point de vue de la qualité et de l'équité dans l'accès à ces services.

Axe 2 : Recomposition de l'offre et modèles d'organisation : quelles stratégies de coordination et quels processus de rationalisation ?

Hypothèse 2:

Les recompositions de l'offre sur les territoires nécessitent la mise en compatibilité des différentes logiques de différenciation poursuivies par les acteurs susceptibles d'entrer en tension du point de vue des stratégies de coordination, des processus de rationalisation ou des dimensions de spécification.

A partir d'une analyse de la recomposition de l'offre sur nos trois territoires, nous avons pu mettre en évidence la diversification des gestionnaires de crèches, des dispositifs et des stratégies de coordination ainsi que des processus de rationalisation que ces gestionnaires déploient.

Nous avons identifié deux stratégies principales de coordination des acteurs : une stratégie de croissance (interne ou externe) d'une part et une stratégie de maillage en réseau d'autre part. Un clivage important apparaît entre les zones à forte et à faible concurrence dans l'émergence de l'une ou l'autre de ces alternatives. Nos précédentes recherches avaient repéré le développement de différentes formes de coopération. Ces dynamiques se sont amplifiées depuis. Les observations actuelles ont mis en évidence une fragmentation locale importante et un besoin de coordination horizontale croissant qui en découle. La plupart des acteurs se sentent isolés, surtout professionnellement, du fait de l'absence ou de la trop grande rareté de lieux ou moments d'échange de pratiques, de la difficulté d'accès à des formations ou de faire de la veille institutionnelle.

Nous avons ensuite souligné la diffusion généralisée d'outils de gestion et l'intégration de l'impératif gestionnaire dans l'ensemble des établissements d'accueil, s'accompagnant de processus de standardisation mis en œuvre par tous. Ce tournant gestionnaire, déjà identifié lors d'une précédente recherche (Odena, 2009), et les processus de rationalisation adoptés par une grande majorité de structures dans un univers concurrentiel cependant marqué par la rareté, semblent réduire les écarts entre les acteurs.

Mais, si une majorité de structures se professionnalise dans leur fonction de gestion, à travers l'adoption de nombreux outils (paie, RH, comptabilité, etc.), une distinction doit être faite entre celles qui ont entamé un processus de rationalisation de type industriel et celles qui, au contraire, privilégient un processus de rationalisation professionnelle, mettant en avant les enjeux de la professionnalisation du personnel.

En outre, ce tournant gestionnaire commun masque, le plus souvent, la continuité ou le renouvellement des engagements en termes d'équité portés par les acteurs associatifs et publics. En ce sens, les éléments de diversité sont souvent obérés par la prédominance des logiques gestionnaires qui, de fait, sont véhiculées ou affectent les différents opérateurs de la petite enfance, mais ne sauraient occulter la permanence de stratégies spécifiques.

Nous avons enfin mis en exergue le choix que font certaines organisations (en général associatives ou publiques) de réaffirmer l'ancrage dans les territoires en lien avec les besoins spécifiques et la participation des acteurs.

L'un des principaux résultats de notre analyse est donc le double mouvement paradoxal d'effacement des frontières entre les différents gestionnaires, d'une part, et d'affirmation de spécificités, d'autre part, mais sur des registres renouvelés : notamment en termes d'autonomie des professionnelles, de justice sociale et d'enjeux environnementaux, ou de participation de l'ensemble des parties prenantes (salariés, bénévoles, parents).

On constate ainsi qu'une partie des catégories d'analyse couramment utilisées sont peu opérantes. On ne peut ainsi comprendre l'ampleur des transformations dans le secteur en se contentant d'opposer les structures d'accueil par statut. Les approches par département ou par le clivage urbain ou rural sont, elles aussi, insuffisantes. Enfin, l'accent mis sur les enjeux gestionnaires masque souvent des objectifs d'équité ou de participation. Très présents chez certains acteurs, ces objectifs permettent des processus d'innovation indispensables dans un univers plus concurrentiel, mais ils ne font pas toujours l'objet d'une reconnaissance ou d'une valorisation par les opérateurs publics et institutionnels en charge de la régulation de l'offre. La capacité démontrée par certains acteurs, en particulier du secteur associatif, à innover afin de répondre aux demandes sociales ne s'est pas épuisée avec le tournant gestionnaire. Du reste ces derniers, comme nous l'avons souligné, parviennent encore aujourd'hui à se démarquer d'autres types d'acteurs du secteur, en mobilisant notamment des ressources nouvelles, en particulier au sein des politiques sociales existantes (insertion, environnement, aide sociale à l'enfance, développent local etc.) ou en développant de manière contrôlée leur partenariats avec les acteurs privés.

Axe 3 : Gouvernance et régulation de la qualité : quelles évolutions des modèles d'évaluation de la qualité ?

Hypothèse 3 :

L'adoption de « démarches qualité », si elle témoigne d'un intérêt croissant accordé à la qualité dans ce secteur, interpelle les acteurs de la gouvernance locale par rapport à leurs propres modèles de qualité, aux différents instruments d'évaluation qu'ils déploient et à la manière de les articuler.

Avec l'axe précédent nous avons analysé les modèles d'organisation et de structuration du secteur, sans les référer à ce stade à leurs effets sur la qualité de l'emploi et de services. Dans ce troisième axe, nous cherchons à comprendre en quoi les changements dans les instruments de politique publique ont entraîné des modifications dans les « modèles de qualité ». Nous avons privilégié une entrée en termes de qualité de service, tout en abordant des éléments de la qualité de l'emploi, celles-ci étant intrinsèquement liées dans la relation de service.

Nous observons une fois encore la diversité des modèles de qualité qui coexistent aujourd'hui dans le champ de la petite enfance. Cette coexistence repose sur des processus d'hybridation entre différentes conventions de qualité caractérisés par des frontières plus souples. L'hybridation se traduit par des modèles de qualité qui apparaissent comme des compromis entre des conventions de qualité hétérogènes.

Mais cette coexistence peut prendre la forme d'une confrontation entre (I) une conception réglementaire et gestionnaire de la qualité portée par les acteurs institutionnels, objectivée par des indicateurs quantitatifs de fait plus aisés à mettre en oeuvre, ainsi que des socles normatifs, aussi bien sanitaires que d'encadrement et (II) une conception plus complexe de la qualité combinant des indicateurs quantitatifs et qualitatifs, donnant une place plus ambitieuse à la dimension relationnelle du service et à la production de bénéfices collectifs plus larges.

L'évolution de l'action publique caractérisée par le renforcement du contrôle et l'importance accordée à la reddition de l'activité à travers des règles standardisables, mais également la montée en puissance des labels et des démarches qualité, encore limitée sur les territoires étudiés, témoignent du renforcement de la convention industrielle de qualité. Mais elle amène aussi les organisations à mettre en oeuvre des stratégies d'adaptation, de contournement ou d'innovation susceptibles de renforcer les dimensions relationnelles et multi-parties prenantes d'une convention de qualité plus civique.

On conçoit dès lors l'enjeu, du point de vue de la gouvernance de ce secteur, de se doter d'une conception multidimensionnelle de la qualité, pourtant difficile à mettre en oeuvre dans un contexte où la pénurie de places reste encore importante. Il importe en effet de souligner la difficulté particulière à valoriser la qualité des services d'accueil dans les situations des grandes aires urbaines où la tension liée à la pression de la demande est palpable. Cette difficulté touche aussi bien les communes (difficulté à faire entendre un discours qualitatif alors que l'attention est entièrement braquée sur la dimension quantitative), que les institutions (Caf et Pmi).

Pour ces dernières, la pression de la politique nationale en faveur de la création de places tous azimuts, limite la capacité de sélection qualitative des porteurs de projet en fonction des diagnostics de territoire qu'elles ont élaborés, tout comme la portée de ce renforcement de la qualité sur les choix des familles en univers fortement contraint. Dès lors que toute création est légitime par défaut, la logique de pénurie vient limiter les possibilités de politiques plus qualitatives (égalité territoriale d'accès au service, publics cibles fragilisés, etc.), quand bien même les institutions disposent des outils pour les développer.

On observe toutefois par ailleurs des opérateurs qui introduisent des stratégies innovantes, concernant la participation des parents, l'adaptation au territoire, l'intégration de publics spécifiques, ou encore les liens avec d'autres politiques sociales et environnementales, et qui contribuent ainsi à affirmer la permanence de modèles diversifiés de qualité dans le champ de l'accueil des jeunes enfants.

Une analyse en termes de proximité

Croisant nos résultats en matière de gouvernance, de modèles d'organisation et de modèles de qualité, et en les ré-intégrant dans une grille d'analyse traitant des logiques de proximité, nous pouvons pour conclure, tenter de formuler certains constats concernant la mise en oeuvre de logiques de proximité dans le secteur et les tensions qui peuvent potentiellement émerger.

Premier constat, la proximité géographique, fondée sur des liens liés à la faible distance joue peu. Les coordinations locales restent faibles, soit parce que les acteurs coopèrent principalement dans des logiques verticales, soit parce que la coopération est réduite. On observe plutôt une tendance à l'affaiblissement d'une coordination motivée par la proximité géographique, et ce d'autant plus que les acteurs présents sur le territoire sont hétérogènes. Les incitations publiques restent inefficaces et les institutions publiques continuent à fonctionner selon un modèle hiérarchique qui limite *de facto* les coopérations possibles. Le cas du R, pourtant spécifique d'une coordination forte sur un territoire, ne correspond que faiblement à la logique de proximité géographique ainsi identifiée, car les distances (en Km et en temps) entre les acteurs y sont importantes.

La proximité organisationnelle semble plus forte entre l'ensemble des structures d'accueil de la petite enfance : elle s'exprime par le développement d'un processus de mise aux normes gestionnaires, pour partie impulsé par les pouvoirs publics et les organes de régulation publics, et qui affecte l'ensemble des organisations à des degrés plus ou moins forts. On observe cependant que le processus de standardisation demeure partiel et peut être plus ou moins orienté vers une rationalisation professionnelle ou industrielle, tandis que le lien au territoire est plus ou moins affirmé par l'existence ou pas de réseaux de coordination horizontaux. Nos résultats mettent ainsi en évidence que des outils de gestion très standardisés coexistent avec des modalités de coordination plus ou moins décentralisées, des processus de rationalisation hétérogènes et des objectifs d'équité spécifiques. On note enfin que la régulation de la concurrence entre les différents opérateurs est partielle, certains opérateurs faisant l'objet de règles plus souples. Tous ces éléments limitent donc la portée de la logique de proximité organisationnelle dans le secteur.

Enfin la proximité institutionnelle reste faible. La diversification des acteurs et leur hétérogénéité, la difficulté des collectivités territoriales et des acteurs institutionnels locaux à mettre en œuvre des stratégies de coordination locales et à introduire des référentiels d'évaluation multi-dimensionnels ainsi que l'hétérogénéité des stratégies gestionnaires rendent difficile l'émergence d'un bien commun et de normes partagées. Sur certains territoires, les acteurs publics peuvent jouer un rôle dans l'émergence d'une structure commune de coordination conduisant à la participation d'acteurs. Dans d'autres, des réseaux associatifs peuvent tenter d'impulser ces dynamiques, comme par exemple dans le R. Toutefois, ces dynamiques sont marginales et on constate une diversité forte des normes et des représentations de l'accueil de la petite enfance sur le terrain.

Dans ce contexte, il nous semble que plusieurs enjeux et questionnements liés émergent de notre recherche pour les politiques publiques :

- Un enjeu de gouvernance locale : la coordination locale entre les acteurs ne peut se limiter à une dynamique descendante. L'enjeu est d'autant plus important que les évolutions de l'offre d'accueil en termes de regroupements et de mutualisation modifient les modalités d'interaction entre les autorités locales et les opérateurs ; dans cette optique, il nous semble important de mieux reconnaître le rôle des réseaux associatifs dans l'accompagnement des structures tant du point de vue de leur gestion que du point de vue de leur fonction d'*advocacy* ou tribunitienne (Priou, 2007) ;

- Un enjeu de reconnaissance professionnelle et d'appui à la professionnalisation de ce secteur : nous pensons notamment à la reconnaissance, et à la valorisation salariale qui en découle, du poste de directrice de crèche dans la fonction publique mais aussi, à la nécessité de faciliter l'accès aux formations pour certaines structures de petite taille non affiliées à un réseau ; dans cette perspective, la multiplication des micro-crèches pose question du point de vue de la reconnaissance professionnelle ; en outre, le processus de rationalisation industrielle, lorsqu'il touche les pratiques professionnelles notamment, réduit l'autonomie des professionnelles, les cantonnant dans un rôle d'exécutant d'un projet défini par d'autres. Le risque d'insatisfaction au travail, voire de souffrance au travail est grand pour les professionnelles concernées par ces processus de rationalisation dans un contexte de tensions gestionnaires ; or, nous l'avons vu, le plaisir au travail est une dimension importante de qualité des emplois et des services ;
- Un enjeu de construction de référentiels d'évaluation plus complexes pour intégrer les différentes dimensions de la qualité au sein des structures d'accueil de la petite enfance, les dimensions standardisables bien entendu, mais aussi les dimensions singulières, référentiels qui permettent à tous les acteurs de valoriser les différentes dimensions de la qualité.

Glossaire

ACEPP -	Association des collectifs enfants, parents et professionnels
ALSH -	Accueil de loisirs sans hébergement
CAF -	Caisse d'allocations familiales
CEJ -	Contrat Enfance et Jeunesse
CG -	Conseil général
CMG -	Complément mode de garde
CODAJE -	Commission départementale du jeune enfant
CNAF -	Caisse nationale des allocations familiales
CNAJEP -	Comité pour les relations Nationales et internationales des Associations de Jeunesse et d'Education Populaire
DSP -	Délégation de service public
EAJE -	Etablissement d'accueil du jeune enfant
LAEP -	Lieu d'accueil enfants parents
MAC -	(Etablissement) multi-accueil
MAM -	Maison d'assistantes maternelles
PAJE -	Prestation d'accueil du jeune enfant
PMI -	Protection maternelle infantile
PSU -	Prestation de service unique
RAM -	Relais d'assistantes maternelles
URIOPSS -	Union régionale interfédérale des œuvres et des organismes privés sanitaires et sociaux

Liste des tableaux et figures

Tableau 1 - Typologie des régimes de gouvernance dans les services d'accueil du jeune enfant.....	15
Tableau 2 - Origine des données statistiques.....	35
Tableau 3 - Offre d'accueil de la petite enfance – comparaison U, R, M.....	36
Tableau 4 - Evolution du nombre de places agréées EAJE –2006-2010.....	40
Tableau 5 - Nombre de places par type d'accueil dans la construction globale de l'offre	41
Figure 6 - Représentation graphique des profils d'offre globale par département (nombre de places par mode d'accueil).....	42
Tableau 7 - Répartition de l'offre au niveau national (en pourcentages).....	45
Figure 8 - Représentation graphique de l'offre d'accueil collective nationale par type de gestionnaire.....	45
Figure 9 - Investissement des types d'accueil par type de gestionnaire	51
Tableau 10 - Correspondances des entretiens	57
Figure 11 - Profil comparé des couvertures départementales par les CEJ.....	63
Figure 12 - Caractérisation des modalités de déploiement des entreprises privées lucratives sur les trois territoires en 2011.....	93
Tableau 13 - Indicateurs de gestion des entreprises lucratives par type d'établissement géré	93
Tableau 14 - Moyenne des coûts de revient/acte, tous gestionnaires confondus	94
Figure 15 - Répartition des gestionnaires privés par rapport à la moyenne du coût de revient, en fonction des modalités de déploiement (DSP ou crèches inter-entreprises)	94
Tableau 16 - Taux d'occupation par type de gestionnaire par département.....	94
Figure 17 - Taux de fréquentation des gestionnaires privés lucratifs par tranche de taux d'occupation et par type.....	95
Tableau 18 - Evolution des statuts des structures d'accueil dans le département R.....	107
Figure 19 - Les différentes stratégies de coordination et leurs objets	121
Tableau 20 - Indicateurs de gestion en fonction de la localisation du pilotage gestionnaire	124
Figure 21 - Entre rationalisation professionnelle et rationalisation industrielle	128
Tableau 22 - Synthétique de la diversification des opérateurs et des stratégies adoptées.....	133
Tableau 23 - Synthèse des dimensions de la qualité et des indicateurs rencontrés	156
Figure 24 - Quatre modèles de qualité dans le secteur de la petite enfance.....	159

Bibliographie

Bailleau G. et Borderies F. (2011), « *L'offre d'accueil des enfants de moins de 3 ans en 2009* », Etudes et résultats, Drees, n° 763, 2011

Bailly, F., Devetter F.-X., Horn, F. (2012), « *Est-il possible d'améliorer les conditions de travail et d'emploi dans le secteur des services à la personne ? Une analyse en termes de mondes de production* », Économies et Sociétés, série « Socio-économie du travail », AB, n° 34, vol. 6, pp.1101-1128.

Borderies, F. (2013), « *L'offre d'accueil des enfants de moins de trois ans en 2011* », Etudes et résultats, Drees, n° 840, mai 2013.

Coestier B., Marette S. (2004), *Economie de la qualité*, Collection Repères, n°390, La Découverte, Paris.

Commission européenne (1997), « *Premier rapport sur les initiatives locales de développement et d'emploi, Des leçons pour les pactes territoriaux et locaux pour l'emploi* » DGV, Luxembourg.

Daniel A. (2011), « *Accueil de la petite enfance : une approche territoriale pour évaluer la couverture des besoins* », Revue française des affaires sociales, n° 4, 2011/4, pp. 30 à 55.

Daune-Richard A.-M., Letablier M.-T., coord. (2009), « *Concilier Travail et Famille : l'engagement des entreprises dans la prise en charge des enfants : Allemagne, France, Italie et Royaume-Uni* », Dossier d'étude Cnaf, n° 120, juin 2009.

Daune-Richard A.-M., Odena S., Petrella F. (2008), « *L'engagement des entreprises dans l'accueil des jeunes enfants. De nombreux enjeux et des partenariats public-privé complexes* », Recherches et Prévisions, n° 92, juin 2008, p. 61-71.

Daune-Richard A.-M., Odena S., Petrella F. (2007), « *Entreprises et modes d'accueil de la petite enfance : innovation et diversification* ». Dossier d'étude Cnaf, n° 91, 58 p.

Di Maggio P.J., Powell W.W., (1997), « *Le néo-institutionnalisme dans l'analyse des organisations* », Politix, X (40), pp. 113-154.

Di Maggio P.J., Powell W.W. (1983), « *The iron cage revisited : Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields* », American Sociological Review , vol. 48, April, p. 147-160.

Eymard-Duvernay F. (1989), « *Conventions de qualité et formes de coordination* », Revue économique, vol. 40, n° 2, pp. 329-360.

Eme B., 2005, « *Gouvernance territoriale et mouvements d'économie sociale et solidaire* », Recma, n° 296, pp. 40-54.

Eme, B. & Fraisse, L., 2005, « *La gouvernance locale de la diversification des modes d'accueil : un nouvel enjeu de cohésion sociale*, Dossier Petite enfance », Recherches & Prévisions, n° 80, pp.11-27.

Enjolras B. (2008), « *Régimes de gouvernance et intérêt général* », in Enjolras, B. (dir.), « *Gouvernance et intérêt général dans les services sociaux et de santé* », Peter Lang, Bruxelles, pp. 23-38.

Fraisse L., Lhuillier V., Petrella F. (2008a), « *La diversité des acteurs et des politiques de la petite enfance : vers une gouvernance partenariale et négociée ?* », Rapport de recherche pour la Mire-Drees, sous la responsabilité scientifique de Philippe Mossé, janvier 2008.

Fraisse L., Lhuillier V., Petrella F. (2008b), « *L'accueil des jeunes enfants en Europe : vers des formes de gouvernance multilatérale et intégrée ?* », Revue Française de Socio-Economie, n° 2, second semestre 2008, p. 141-160.

Gadrey J. (1994), « *La modernisation des services professionnels : rationalisation industrielle ou rationalisation professionnelle ?* », Revue française de sociologie, vol. 35, n° 2, p. 163-195.

Gaudin J.-P. , (2004), « *Pourquoi la gouvernance* », Paris, Presses de Sciences Politiques.

Gilly J.-P, Leroux I., Wallet F. (2004), « *Gouvernance et proximité* », in Pecqueur B. et Zimmermann J.-B., Economie de proximités, Hermes-Lavoisier.

Johannes B., (2013), « *Les délégations de service public dans le secteur de la petite enfance : Quel développement, quelles modalités, quelle gouvernance ?* », Dossier d'étude Cnaf n° 165, juillet 2013.

Juilhard J.-M., « *Accueil des Jeunes enfants en milieu rural : développer une offre innovante* », Rapport d'information n° 545 (2008-2009) fait au de la Commission des affaires sociales, Sénat, 2009.

Karpik L. (2007), « *L'économie des singularités* », éd. Gallimard, 373 p.

Kooiman J. (2003), « *Governing as governance* », London, Sage Publications.

Le Galès P. (1998), « *Régulation, gouvernance et territoire* », in Commaille J. et Jobert B., « *Les métamorphoses de la régulation politique* », Paris, LGDJ.

Massardier G., Le Galès P., Tatcher M. (1997), « *Les réseaux de politique publique, Débats autour des policy networks* », Politix, vol. 10, n° 37, pp. 177-183.

Meyer J.-W., B. Rowan, (1977), « *Institutionalized organizations : formal structures and shape responses to environment* », Academic Journal of Sociology, LXXXIII (2), pp. 340-363.

Messaoudi D. (2012), « *L'adaptation de la qualité aux attentes des personnes âgées : quelle innovation du modèle associatif ?* » in Petrella F. (dir.), « *Aide à domicile et services à la personne. Les associations dans la tourmente* », coll. Économie et société, Presses universitaires de Rennes, pp.83-100.

Muñoz J., Robin Y. (2012) « *Evolution de la taille dans le secteur de l'accueil collectif du jeune enfant. Expression d'une évolution des normes organisationnelles ?* » - 24^e colloque de l'Addes, 2012.

Odena S. (2009), « *Les professions et leur coordination dans les établissements d'accueil collectifs du jeune enfant : une hétérogénéité source de tensions au sein des équipes* », sous la direction d'Anne-Marie Daune-Richard et Francesca Petrella, rapport final pour la Cnaf, juillet 2009.

Observatoire national de la petite enfance (2012), « *L'accueil du jeune enfant en 2011* », données statistiques, Cnaf.

Observatoire national de la petite enfance (2010), « *L'accueil du jeune enfant en 2009* », données statistiques, Cnaf.

Pecqueur B., Zimmermann J.-B. (2004), « *Economie de proximités* », Hermes-Lavoisier.

Petrella F., Richez-Battesti N. (2010), « *Démarches qualité et Economie sociale et solidaire : entre innovation et isomorphisme ? Le cas des services à la personne en France* », Management et Avenir, n° 35, juin 2010/5, p. 273-292.

Priou J. (2007), « *Les nouveaux enjeux des politiques d'action sociale et médico-sociale* », coll. Santé-social, Dunod.

Tabarot M. (2008), « *Rapport au premier ministre sur le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance* », 2008.

Thévenon O. (2011), « *Pourquoi réformer la politique d'accueil de la petite enfance en France ? Comparaison avec les politiques d'autres pays de l'Ocde* », in Revue d'Economie Politique, vol. 121, 2011/5, pp.667 à 712.

Annexes

Annexe 1 - Grille d'entretien auprès des gestionnaires d'établissements

Date de l'entretien
Structure
Type
Personne rencontrée
Fonction
Informations générales
Type de gestionnaire
Appartenance à un/des réseaux
Type d'ancrage (local/national)
Adaptation au contexte local ? De quelle manière ?
Démarrage d'activité
Ancienneté moyenne ou écart-type
Nombre d'emplois (éventuellement par structures)
Nombre d'emplois en ETP
Localisation du siège
Types d'emplois
Nombre d'emplois qualifiés (y compris direction)
Ratio personnel/enfants
Nombre de jours de fonctionnement
Nombre de places (capacité d'accueil)
Nombre d'enfants / de familles
Surbooking ?
Liste d'attente
Critères liste d'attente
Nombre de types de contrats (amplitude horaire)
Contrats pratiqués : à l'heure, au forfait, temps plein, temps partiel (de combien ?)
Accueil occasionnel
Accueil sur projet social ou urgence
Accueil des différents âges
Taux remplissage/fréquentation (sur heures facturées)
Taux remplissage/fréquentation (sur heures réalisés)
Développement passé et perspectives
Vécu de l'évolution des cinq dernières années : opportunités, contraintes, impacts <i>Question ouverte ; mais on sera attentif en particulier la mention spontanée de (ci-dessous), si n'apparaît pas relancer (mention)</i>
Exigence qualité
Mise en place PSU

<i>Usages de la PSU</i>
<i>Impacts PSU</i>
Agrément modulé
Développement DSP
<i>Usages DSP</i>
<i>Si refus, sur quel argumentaire ?</i>
Développement privé commercial
Diversification des opérateurs
Appréciation globale
Partenariat et gouvernance
<i>Conseil général</i>
<i>Caf</i>
<i>Municipalité</i>
<i>Instances</i>
<i>Rapport au temps partenarial</i>
<i>Type de positionnement (impliqué / prestataire)</i>
Discours, positionnement
<i>Question généraliste (quelle est la manière dont vous gérez vos crèches, ce qui est important, ce qui est vital, quels sont vos objectifs ? / Quels sont d'après vous vos points forts et vos points faibles, ce qui est à améliorer ? (voire ce qui émerge, relancer au besoin)</i>
Système de finalisation (objectifs)
Système d'organisation
Système de coordination
Valeurs énoncées spontanément
Valeurs sur question
Vision du risque
Durée projetée spontanément
Positionnement global (gestion/projet)
Profil gestionnaire
Effet de seuil (taille recherchée)
Lieu de réalisation d'économies d'échelle
Hiérarchisation des ambitions du projet
Spécificités et conditions d'émergence des spécificités
Indicateurs de réussite retenus pour s'auto-évaluer ?
Reporting / contrôle de gestion (vision)
Ressources humaines
Type de management
Fonction des salariés dans le projet
Objectifs de l'employeur pour les personnels
Profil de l'équipe

Convention collective
Ancienneté des salariés
Turn-over
Taux d'absentéisme
Nombre de procédures prud'hommales
Politique d'emploi
Moyens
Pratiques distinctives
Projet d'accueil / projet pédagogique / projet éducatif
Insertion dans un projet éducatif global (sur échelle de 5)
Reporting / contrôle de gestion (pratiques - sur échelle 5)
Critères supports de leur auto-évaluation
Formalisation
Usages de la formalisation
Rigidification de l'accueil ?
Eléments pédagogiques mentionnés (En particulier : accompagnement du processus d'individuation, apprentissage du collectif, rapport à l'espace, au temps, au bruit)
Vis-à-vis des enfants : idéologie, référentiels, moyens pratiques
Vis-à-vis des parents : intention, connaissance des problématiques du territoire, moyens d'association
Chiffres
<i>Coût d'exploitation horaire</i>
<i>Coût moyen familles</i>
<i>Budget investissement annuel</i>
<i>Budget formation (+ plan)</i>
<i>Modèle économique (dans son contexte social)</i>
Communication
<i>Existence d'une personne responsable Dsp / son profil</i>
<i>Communication (contenu)</i>
<i>Communication (moyens de mise en œuvre)</i>

Annexe 2 - Chiffrage du coût de la convention collective pour une structure de dix salariés (M)

Salarié	heures hebdo	Contrat	salaire mensuel sans convention	Salaire annuel brut	Taux horaire
A	17 H 50	CDI	805,31	9663,78	10,62
B	35 H	CDI	1566,44	18797,28	10,32
C	30 H	CIE	1138,75	13665,00	8,76
D	26 H	CAE	986,76	11841,12	8,76
E	26 H	CDI	986,76	11841,12	8,76
F	35 H	CAV	1329,38	15952,56	8,76
G	30 H	CIE	1146,60	13759,20	8,76
H	35 H	CDD	1329,38	15952,56	8,76
I	35 H	CDI	1337,73	16052,76	8,82
J	26 H	CDI	949,51	11394,12	8,76
Total			11576,62	138919,50	9,11

Salarié	heures hebdo	Contrat	salaire mensuel avec convention	Salaire annuel brut	Taux horaire	Montant	nbre de Jours congés supplémentaires	Montant
A	17 H 50	CDI	974,42	11693,04	12,850	324,81	8,00	559,80
B	35 H	CDI	1948,96	23387,52	12,850	649,65	8,00	719,60
C	30 H	CIE	1170,91	14050,92	9,007	390,30	8,00	432,34
D	26 H	CAE	1014,01	12168,12	9,007	338,00	8,00	374,69
E	26 H	CDI	1014,01	12168,12	9,007	338,00	8,00	374,69
F	35 H	CAV	1366,09	16393,08	9,007	455,36	8,00	504,39
G	30 H	CIE	1201,20	14414,40	9,240	400,40	8,00	443,52
H	35 H	CDD	1366,09	16393,08	9,007	455,36	8,00	504,39
I	35 H	CDI	1595,57	19146,84	10,520	531,86	8,00	589,12
J	25H	CDI	975,73	11708,76	9,007	325,24	8,00	360,28
Total			12626,99	151523,88	9,95	4209,00	80,00	4862,82

Total salaires brut avec convention +PRIME RIS 1%	Total salaires brut sans convention	Différence salaires avec convention	Chiffrage jours enfants malade	Chiffrage congés supplémentaires	Chiffrage jours carences maladie	Surcoût total dû convention SNAECSO
153039,11	138919,50	14119,61	4209,00	4862,82	2373,03	25564,46