



**HAL**  
open science

# Diversité des acteurs et des politiques de la petite enfance : vers une gouvernance partenariale et négociée ?

## Rapport final

Philippe Mossé, Thierry Blöss, Anne-Marie Daune-Richard, Sophie Odena,  
Francesca Petrella, Antoine Vion, Laurent Fraisse, Vincent Lhuillier

### ► To cite this version:

Philippe Mossé, Thierry Blöss, Anne-Marie Daune-Richard, Sophie Odena, Francesca Petrella, et al.. Diversité des acteurs et des politiques de la petite enfance : vers une gouvernance partenariale et négociée ? Rapport final. [Rapport de recherche] Laboratoire d'économie et sociologie du travail (LEST). 2008, 119 p. halshs-00458569

**HAL Id: halshs-00458569**

**<https://shs.hal.science/halshs-00458569v1>**

Submitted on 27 Apr 2021

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0  
International License



**LABORATOIRE D'ÉCONOMIE ET DE SOCIOLOGIE DU TRAVAIL**

UMR 6123 - 35 Avenue Jules Ferry 13626 Aix-en-Provence cedex 01  
Tel. 33-4-42-37-85-00 Fax : 33-4-42-26-79-37 E.Mail : [lest@univmed.fr](mailto:lest@univmed.fr) Site internet : [www.lest.cnrs.fr](http://www.lest.cnrs.fr)

**Diversité des acteurs et des politiques de la petite enfance :  
Vers une gouvernance partenariale et négociée ?**

**Rapport final – janvier 2008**

**Responsable scientifique : Philippe Mossé (LEST, Aix-en-Provence)**

**Equipe de recherche : Thierry Blöss, Anne-Marie Daune-Richard, Sophie Odena,  
Francesca Petrella, Antoine Vion (LEST, Aix-en-Provence) ; Laurent Fraise  
(LISE/CNAM, Paris), Vincent Lhuillier (GREE, Nancy Université)**

**Rapport rédigé par Laurent Fraise, Vincent Lhuillier et Francesca Petrella**

**Recherche subventionnée par la Mire-DREES**

## TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION.....	3
CHAPITRE 1. GOUVERNANCE LOCALE DE LA PETITE ENFANCE : PROBLEMATIQUE ET METHODOLOGIE.....	6
1.1. Pourquoi parler de gouvernance locale de la petite enfance ? .....	6
1.2. Rappel de la problématique .....	8
1.3. Méthodologie.....	10
CHAPITRE 2. EVOLUTIONS RECENTES DES MODES D'ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE EN FRANCE : UN ETAT DES LIEUX .....	11
2.1. Diversification de la demande et de l'offre d'accueil.....	11
2.2. Des évolutions réglementaires importantes pour le secteur .....	16
CHAPITRE 3. UNE ANALYSE DES REGIMES DE GOUVERNANCE : DEFINITION ET PROPOSITION D'UNE TYPOLOGIE .....	26
3.1. La définition de l'intérêt général : de l'intérêt général à l'intérêt collectif ? .....	27
3.2. La définition de règles communes.....	28
3.3. Les configurations d'acteurs.....	29
3.4. L'organisation de la production des services d'accueil .....	29
3.5. Les logiques de financement .....	30
3.6. Les modalités de coordination institutionnelle .....	30
3.7. Une proposition de typologie des régimes de gouvernance.....	31
3.8. Gouvernance locale et enjeux collectifs : cohérence, équité, qualité et participation .....	35
CHAPITRE 4. RESULTATS DE L'ANALYSE COMPARATIVE SUR LES TROIS TERRITOIRES.....	40
4.1. Une diversité de l'offre d'accueil dans les trois territoires .....	40
4.2. Les acteurs de la gouvernance et leurs finalités : quelles déclinaisons et appropriations de l'intérêt général ?.....	50
4.3. Processus variés de diversification de l'offre : des disparités territoriales importantes.....	63
4.4. Information des parents et modalités d'inscription : révélateurs d'une gouvernance cloisonnée des structures d'accueil ?.....	70
4.5. Une analyse de la gouvernance à travers les modes de financement .....	78
4.6. Analyse des formes de gouvernance à travers les enjeux de qualité du service et de professionnalisation .....	84
CHAPITRE 5 : GOUVERNANCE ET PETITE ENFANCE EN EUROPE : UNE MISE EN PERSPECTIVE	88
5.1. La diversification des acteurs et des services et sa gestion par les politiques publiques .....	88
5.2. Les instruments d'intervention publique : qualité et financement .....	91
CONCLUSION ET PROPOSITIONS POUR UNE GOUVERNANCE COHERENTE.....	97
BIBLIOGRAPHIE .....	103
ANNEXE 1 : LISTE DES SIGLES LES PLUS UTILISES .....	106
ANNEXE 2 : GRILLES D'ENTRETIEN.....	107
A. Les acteurs de la régulation locale : grille d'entretien opérationnelle.....	107
B. Les responsables de service d'accueil : Grille d'entretien.....	114
ANNEXE 3 : LISTE DES ENTRETIENS REALISEES SUR CHAQUE TERRITOIRE.....	118

## INTRODUCTION

Ces dernières décennies, la notion de gouvernance a fait son apparition dans de nombreux débats publics. 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, 2005). 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, 2005, p. 56). 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).

L'objectif de cette recherche est d'étudier les régimes de gouvernance à l'œuvre dans le champ de la petite enfance, leur évolution et les enjeux collectifs qui en découlent, notamment en termes de cohérence par rapport aux finalités de l'accueil et d'équité dans l'accès aux services et ce, dans plusieurs départements. Par régime de gouvernance, nous entendons 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, 2005).

Dans le champ de la petite enfance (0-3ans), 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 initialement inscrites dans une perspective de protection de l'enfance et de la maternité, suivi de 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).

L'accueil des jeunes enfants se trouve en effet au centre des préoccupations mises en avant par la Stratégie de Lisbonne, 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 du 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 vis-à-vis de l'accueil. Comme le souligne Esping-Andersen (2002), l'accueil de la petite enfance devient un élément central dans la réforme des Etats-Providence. Pour lui, une véritable politique d'égalité des chances passe par un investissement massif dans les équipements (collectifs) de la petite enfance. Investir dans la petite enfance permet de lutter contre la pauvreté et de prévenir les inégalités sociales par la socialisation précoce des enfants ; de concilier la vie familiale et la vie professionnelle en tenant compte de l'objectif d'égalité des sexes ; et enfin de maintenir un taux d'emploi élevé, notamment celui des femmes, nécessaire à l'équilibre des régimes de retraite. L'accueil de la petite enfance est ainsi justement considéré comme un investissement social.

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, sont au cœur des réformes des politiques d'accueil (notamment en ce qui concerne la PAJE, Prestation accueil jeunes enfants, 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. Pour Letablier & Rieucan (2001), ces changements contribuent à la stratification des modes de garde selon les catégories sociales, ce qui entre en contradiction avec l'idéal républicain d'égalité des chances et d'accès aux services publics.

Plus que dans d'autres secteurs sociaux, l'analyse des activités et des positions des différents acteurs publics et privés dans les processus de décisions et de coordination, du rôle des relations familiales et des réseaux informels, est nécessaire. L'espace de la petite enfance demeure sujet à une variation très grande de combinaisons entre acteurs et financements : c'est une véritable boîte noire sociétale recouvrant les relations construites socialement, juridiquement, économiquement, symboliquement entre divers acteurs, entre l'implication publique et l'implication privée ou familiale, ou encore l'implication d'acteurs privés (associations et entreprises commerciales). La gouvernance de ce point de vue révèle des points d'équilibre différents dans les responsabilités respectives des différents acteurs concernés (Eme & Fraisse, 2005).

C'est pourquoi, cette recherche analyse les évolutions en cours à partir d'une étude fine des formes de gouvernance locale à l'œuvre dans plusieurs territoires français et des challenges qu'elles soulèvent quant au développement cohérent de services d'accueil accessibles à tous et de qualité.

Ce rapport est structuré en cinq chapitres. Le premier présente la problématique de notre recherche ainsi que la méthodologie que nous avons élaborée. Nous explicitons notamment notre choix de s'intéresser à l'analyse des formes de gouvernance locale de la petite enfance pour ensuite présenter plus en détail notre méthodologie empirique. Dans le deuxième chapitre, nous proposons un état des lieux de l'accueil à destination des jeunes enfants. Ce secteur se caractérise par une diversification croissante tant de la demande que de l'offre et par d'importantes évolutions réglementaires qui risquent de modifier en profondeur le paysage des services d'accueil de la petite enfance dans les années à venir. Pour cette partie, nous nous inscrivons dans la suite du rapport du Centre d'analyse stratégique réalisé en

février 2007<sup>1</sup>. Ce rapport présente un état des lieux complet de l'organisation de l'accueil des jeunes enfants en France et met en exergue l'existence de disparités territoriales importantes en matière d'accueil, en partie liée au mouvement de décentralisation des compétences. Il plaide en faveur d'un renforcement des mécanismes de coordination au niveau local et des synergies entre institutions afin de mettre en place un service public de la petite enfance, que nous évoquerons plus loin dans ce rapport. Le troisième chapitre développe le cadre conceptuel à partir duquel nous avons construit la recherche et en particulier la caractérisation des formes de gouvernance locale à travers l'analyse de plusieurs dimensions constitutives du mode de gouvernance. A partir de ces différentes dimensions, nous proposons une typologie des régimes de gouvernance. Cette typologie nous permet de construire notre réflexion autour de quatre « idéaux-types » de régime et d'analyser les compromis locaux en matière de gouvernance à la lumière de ces types de régime. En réalité, l'analyse met en évidence l'existence de formes de gouvernance mixte ou hybride, qui articulent, selon des combinaisons variées et de façon plus ou moins stabilisées, différents types de gouvernance, voire qui font émerger de nouveaux compromis locaux. Appliquant ce cadre d'analyse, le quatrième chapitre présente les résultats de l'analyse comparative menée sur les trois territoires étudiés. Après avoir décrit les diversités existantes dans l'offre d'accueil entre les trois territoires, nous analysons les formes de gouvernance locales à partir de quatre dimensions interdépendantes ressorties comme cruciales : l'intérêt général, et la manière dont il est défini ou réapproprié par les acteurs locaux, en sachant qu'il peut entrer en tension avec la définition nationale de l'intérêt général en matière d'accueil des jeunes enfants ; la diversification des services d'accueil et la manière dont elle est organisée et régulée selon les territoires ; l'accessibilité des modes d'accueil, notamment en termes d'information des parents et des modalités d'inscription ; et enfin, le financement et la qualité des services d'accueil. Le dernier chapitre met en perspective les évolutions en cours dans le secteur de la petite enfance dans différents pays européens en appliquant la grille proposée aux résultats d'une recherche européenne à laquelle les auteurs ont participé précédemment. Enfin, nous concluons ce rapport en formulant des propositions favorables à l'émergence d'une gouvernance cohérente de la petite enfance.

---

<sup>1</sup> Pour une présentation générale de l'organisation de l'accueil des jeunes enfants, voir le rapport du CENTRE D'ANALYSE STRATEGIQUE (2007).

## **CHAPITRE 1. GOUVERNANCE LOCALE DE LA PETITE ENFANCE : PROBLEMATIQUE ET METHODOLOGIE**

### **1.1. Pourquoi parler de gouvernance locale de la petite enfance ?**

En préambule, rappelons qu'il est traditionnel d'opposer le concept de « gouvernance » à celui de « gouvernement » ou de « régulation » au sens de la régulation publique telle que considérée par les économistes de la régulation. La notion de gouvernement renvoie ainsi davantage à l'analyse de l'exercice du pouvoir et de la régulation par un acteur public central détenteur de la légitimité politique à travers les cadres légaux et constitutionnels. La gouvernance, quant à elle, porte plus sur une analyse de l'ensemble des interactions entre une diversité d'acteurs publics et privés et des modes d'élaboration, de coordination et d'arbitrage entre ces différentes parties prenantes et entre différents niveaux de pouvoir dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques. C'est en ce sens que nous utilisons le terme « gouvernance » dans ce qui suit. Si pour les auteurs libéraux, elle vise surtout une meilleure allocation des ressources publiques dans un contexte général de maîtrise de l'évolution des dépenses sociales (Palier, 2002), elle désigne aussi une manière nouvelle d'associer les acteurs concernés dans la régulation du secteur, en particulier en ménageant une place plus importante aux acteurs associatifs et du tiers secteur dans la définition des objectifs et des moyens de les atteindre (Laville, Nyssens, 2001).

Reste que le terme de « gouvernance » est à manier avec précaution étant donné le contexte historique et politique de son émergence qui en fait une notion polysémique et controversée (Pierre, 2000 ; Gaudin, 2004). On ne peut faire abstraction du fait que les politiques de « bonne gouvernance » sont parties intégrantes des recommandations des grandes institutions supranationales depuis une quinzaine d'années, que ce soit la Banque mondiale ou l'Union Européenne. Les critiques du concept de gouvernance mettent ainsi en avant que, sous couvert de neutralité politique, la généralisation du concept de gouvernance a conjointement conduit à justifier des politiques néo-libérales d'ajustement structurel dans les pays du Sud et de désengagement de l'Etat social au Nord. C'est là un des autres usages de la notion de gouvernance dont il ne faut pas sous-estimer l'impact idéologique et pratique. De manière plus explicite, on pourrait ce faisant distinguer une « gouvernance économiciste et gestionnaire » qui vise avant tout l'amélioration de l'efficacité de l'intervention publique, sachant que derrière cette gouvernance peuvent également se cacher des mécanismes de privatisation de domaines et de biens publics ou encore de rééquilibrage des acteurs de pouvoir en faveur des entreprises marchandes.

Si, de manière problématique, nous posons la question de la gouvernance des services de la petite enfance sur les territoires, c'est d'abord parce que, 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 aussi 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 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'allocation familiale (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 2007 le contrat Enfance et Jeunesse) et les commissions départementales de la petite enfance (2002) – qui traduisent un processus de décentralisation inachevée. 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 se négocie en effet à un niveau municipal (les contrats enfance entreprise sont prévus mais rares, de même que des contrats intercommunaux).

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.

Le troisième point qui justifie cet appel à la notion de gouvernance et qui découle des points précédents, est l'ancrage dans des territoires locaux qui favorisent 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<sup>ème</sup> 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.

On peut ainsi comprendre 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, tiers secteur et indépendant) ou encore à la mixité des financements dont la combinaison varie entre les pays et 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 que des formes différentes de gouvernance apparaissent selon les espaces locaux.

## **1.2. Rappel de la problématique**

Dans ce contexte de diversification des finalités, des acteurs, des services et des financements et de partage complexe des responsabilités institutionnelles, l'objectif de cette recherche est d'étudier les régimes de gouvernance à l'œuvre dans le champ de la petite enfance, leur évolution et les enjeux collectifs qui en découlent, notamment en termes de cohérence par rapport aux finalités de l'accueil, de qualité et de professionnalisation des services et d'équité dans l'accès aux services.

Reprenant l'analyse proposée par Enjolras (2005), cette recherche étudie la nature des régimes de gouvernance à partir de ces trois éléments constitutifs que sont : les acteurs, les instruments de la politique publique et les modalités de coordination et d'interaction.

Nous faisons l'hypothèse générale que, selon les types d'acteurs impliqués, les instruments de politique publique adoptés et les modalités de coordination, les formes de gouvernance à l'œuvre localement peuvent avoir un impact différent en ce qui concerne la cohérence des politiques publiques par rapport aux finalités de l'accueil, les formes de démocratie participative, la qualité des services, la capacité d'innovation sociale ou l'équité dans l'accès.

Nous analyserons notamment l'impact de deux évolutions majeures susceptibles de redéfinir la gouvernance de ce secteur. La première concerne la diversification croissante et volontaire de l'offre d'accueil, qui se caractérise principalement par une forte augmentation de l'accueil individuel par rapport à l'accueil collectif ainsi que par l'ouverture aux entreprises privées. En effet, les orientations des politiques publiques prises en faveur de l'accueil individuel, en particulier par l'intermédiaire de mesures fiscales, sont en train de changer le paysage de l'offre d'accueil de la petite enfance, du fait de la rapide expansion du nombre de places d'accueil individuel (cf. Ci-dessous). Cette évolution en faveur de l'accueil individuel risque de conduire à une fragmentation de l'offre dont la régulation, et en particulier le contrôle, s'avère difficile. La qualité de ces services est peu contrôlée par les pouvoirs de tutelle, contrairement aux services collectifs qui sont soumis à des normes de qualité très strictes notamment en matière d'hygiène et d'encadrement et à un contrôle public régulier. La co-existence de ces deux types de services, soumis à des réglementations et des procédures de contrôle très différentes, est source de nombreuses questions en termes de gouvernance de l'offre d'accueil. Comment s'articulent ces deux types de services, sachant que certains acteurs institutionnels centraux s'impliquent dans les deux, poursuivant ainsi des objectifs différents ? Une politique globale de la petite enfance, associant les services individuels et collectifs se construit-elle dans les territoires étudiés ? Quel va être l'impact de l'accroissement des services individuels par rapport aux services collectifs sur les finalités de l'accueil, sur la qualité des services fournis, sur l'organisation du champ professionnel du secteur ainsi que sur les profils d'utilisateurs s'adressant à des services individuels ou collectifs ? Différents effets peuvent être identifiés. Par exemple, pour Letablier et Rieucou (2001, p. 22), la diversification des modes de garde et la poursuite d'un objectif de « libre choix » des parents risquent de conduire à une stratification des modes de garde en fonction des catégories sociales. Dans le champ professionnel, la structuration en cours du métier d'assistante maternelle participe à la dynamique de redéfinition des compétences et des normes de qualité dans le secteur de la petite enfance. Dans une telle perspective, la régulation de cette diversification de l'offre devient une dimension cruciale. Quant à l'ouverture aux entreprises privées, elle représente un des axes importants de la dynamique de diversification de l'offre

mis en avant lors de la Conférence de la Famille de 2003. Il s'agit d'étudier le rôle des « nouveaux intervenants » (associations, parents, entreprises privées, assistantes maternelles) non seulement dans la diversification de l'offre, et en particulier leur impact sur la qualité et l'accessibilité des services, mais aussi dans la conception et à la mise en œuvre des politiques locales de la petite enfance. Face à la multiplication des acteurs, plusieurs outils ont été élaborés ces vingt dernières années afin de favoriser la coordination. Qu'en est-il sur les territoires étudiés ? Les différents acteurs, institutionnels et non institutionnels, sont-ils intégrés dans des instances de gouvernance locales ? Participent-ils à la définition de l'intérêt général au niveau local ?

A cette première évolution s'ajoute l'émergence de régulations locales et horizontales aux côtés d'une régulation verticale et tutélaire. Si l'on assiste à l'émergence de réelles pratiques de gouvernance au niveau territorial, de nombreux éléments de régulation tutélaire, verticale et hiérarchique, demeurent. Ainsi, les ministères et les instances étatiques aux différents niveaux de pouvoir gardent des compétences importantes et continuent d'élaborer le cadre dans lequel les décisions en matière de politique publique doivent se prendre ainsi que les procédures de contrôle. Aux côtés de ces régulations verticales, de multiples acteurs s'organisent dans les territoires et participent à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques publiques locales ou régionales. Une telle gouvernance, dite « horizontale », suppose la création d'instances spécifiques permettant la coopération, la délibération, la prise de décision, le suivi et l'évaluation des actions entreprises, ce que Eme désigne comme des « espaces publics de délibération » (Eme, 2005, P. 44). Notons que la nature des relations entre les acteurs, ou l'importance de leur capital relationnel hérité du passé et de l'accumulation d'expériences positives (Mossé & Verdier, 2002, p. 82) sont autant d'éléments qui facilitent la coopération, la négociation et la délibération entre ces acteurs de proximité. Au sein de ces espaces, les acteurs locaux peuvent créer de nouvelles normes ou règles collectives. On peut ainsi voir émerger localement de nouvelles pratiques professionnelles, des labels de qualité ainsi que des modalités spécifiques d'évaluation des actions.

Pour Eme (2005), les pratiques de gouvernance horizontale peuvent entrer en tension avec les régulations verticales. Des tensions ou contradictions peuvent effectivement apparaître entre les règles collectives territoriales ou locales et celles édictées par l'administration centrale de l'Etat. Ces modes de gouvernance locale ne peuvent donc pas être totalement autonomes. En outre, la séparation institutionnelle qui demeure entre différentes politiques touchant à la petite enfance (politique de l'enfance, de l'éducation, de santé publique, de l'emploi, de l'égalité professionnelle, du développement local etc.) peut mettre à mal la cohérence de l'action publique régionale, ce qui est observé dans le cas de la formation des jeunes par Mossé et Verdier (2002). Comment s'articulent ces deux modes de régulation dans les différents territoires étudiés ? Quelle est la légitimité des espaces publics de délibération, relevant d'une dynamique de démocratie participative, par rapport aux instances légitimées dans le cadre d'une démocratie représentative ?

Suite à la décentralisation des compétences en matière d'accueil des jeunes enfants, ce secteur doit ainsi faire face à une architecture institutionnelle multi-niveaux, où les responsabilités sont fragmentées, complexifiant le paysage tout en engendrant des disparités territoriales et sociales importantes dans l'accès aux modes d'accueil. C'est pourquoi, cette recherche analyse les différentes configurations institutionnelles locales de la petite enfance et les compromis locaux qui émergent sur les territoires en adoptant une approche en termes de gouvernance des politiques publiques.

### 1.3. Méthodologie

L'analyse empirique a pour objet de mettre au jour les formes de gouvernance locale de la petite enfance et de voir comment ces formes s'articulent ou se juxtaposent au régime de gouvernance publique. Trois territoires ont été identifiés pour réaliser des études de cas : les Bouches du Rhône, la Meurthe et Moselle et la Seine-Saint-Denis. Un tel choix permet d'étudier des territoires répartis dans trois grandes régions géographiques françaises (Nord-Est, centre et Sud), composés de centres urbains de tailles différentes tout en ayant des caractéristiques communes permettant de les comparer. Ces départements présentent également des caractéristiques organisationnelles et institutionnelles différenciées en matière d'accueil de la petite enfance, comme nous le décrivons par la suite.

Enfin, l'objectif de cette recherche était de construire une typologie des régimes de gouvernance de la petite enfance et de voir comment les compromis locaux identifiés lors de notre enquête se positionnaient par rapport à cette typologie en faisant l'hypothèse que ces compromis ou systèmes locaux révélaient l'émergence de formes de gouvernance hybride ou mixte, pouvant varier d'un territoire à l'autre. De plus, l'analyse empirique avait pour but de voir, concrètement, comment ces compromis locaux permettaient la production de services d'accueil de qualité et accessibles à tous afin de répondre à l'évolution tant quantitative que qualitative des demandes locales en matière d'accueil.

L'objectif étant d'identifier, sur chacun des territoires, les formes de gouvernance et les questions soulevées en termes de cohérence, de qualité et d'équité dans l'accès, le recueil des données a été réalisé en deux étapes :

- 1) un état des lieux de la situation démographique et socio-économique locale ainsi que des caractéristiques de l'offre d'accueil des jeunes enfants de 0 à 3 ans sur chaque territoire ; cet état des lieux a été réalisé à partir de l'étude des documents et des statistiques disponibles ;
- 2) des entretiens semi-directifs menés auprès de deux types d'acteurs :
  - des acteurs de la régulation locale : 5 à 7 entretiens par territoire : élus municipaux et départementaux, responsables petite enfance CAF, Conseil général, PMI, membres de réseaux ou plates-formes d'acteurs publics et privés) ;
  - des responsables d'établissements d'accueil : 5 entretiens par territoire (crèches publiques, associatives, structures d'accueil innovantes).

Pour chaque type d'acteur, une grille d'entretien commune aux trois départements a été élaborée. La liste des entretiens réalisés ainsi que les grilles d'entretien sont reprises en annexe.

L'analyse des entretiens a principalement porté sur la place des différents acteurs dans les configurations d'acteurs et leur capacité à participer à la gouvernance locale et à la gestion des politiques d'accueil, afin de répondre au mieux à notre problématique. Nous avons dès lors centré notre analyse des résultats les positions et pratiques de ces acteurs par rapport à la gouvernance locale plus que sur l'analyse de leurs représentations et images de ce secteur. C'est pourquoi, dans la présentation des résultats, nous faisons appel à des informations recueillies lors des entretiens sans pour autant y associer des extraits d'entretiens.

## CHAPITRE 2. EVOLUTIONS RECENTES DES MODES D'ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE EN FRANCE : UN ETAT DES LIEUX

### 2.1. Diversification de la demande et de l'offre d'accueil

La France se caractérise par un important taux d'activité féminine et l'un des taux de fécondité les plus élevés d'Europe. En 2005, preuve d'un certain dynamisme démographique, le pays a enregistré 807 000 naissances. Le taux de natalité est de 13 pour mille habitants en 2007 (INSEE<sup>2</sup>). Les enfants de moins de 3 ans sont aujourd'hui plus de 2,4 millions en France et la plupart d'entre eux naissent dans un foyer où au moins un des deux parents travaille (Centre d'analyse stratégique, 2007). Le taux d'activité des femmes de 24 à 49 ans, qui n'a cessé de croître, est aujourd'hui de 82%.

Cette progression ininterrompue de l'activité féminine a entraîné d'importantes modifications dans l'organisation domestique des familles et un nouveau partage de responsabilités entre les familles et les pouvoirs public dans ce domaine (Letablier, Rieucan 2001). Les naissances sont de moins en moins souvent suivies d'une interruption de l'activité féminine au profit de la garde des enfants. En effet, les femmes sont de plus en plus nombreuses à garder leur emploi et faire garder leur enfant.

La plupart des mères ont une activité professionnelle et 60% des enfants de moins de 6 ans ont leurs deux parents qui travaillent. La question de l'accueil des jeunes enfants durant le temps de travail des parents constitue donc un véritable enjeu de société.

Afin de répondre au besoin croissant d'accueil des jeunes enfants, en lien direct avec l'augmentation de l'activité féminine, les modes de garde se sont développés et diversifiés en France au cours de ces dix dernières années.

Aujourd'hui, la garde des jeunes enfants n'est plus l'apanage ni des familles, ni des pouvoirs publics locaux. Elle relève d'une multiplicité d'intervenants qui peuvent se succéder au sein d'une même journée ou semaine. Cette diversité des prestataires n'est pas nouvelle, mais elle est sans doute plus visible du fait que l'offre formalisée d'accueil s'accroît et qu'elle est encouragée par les politiques publiques en réponse au manque de places d'accueil. Là où dans d'autres domaines des politiques sociales ou d'éducation le secteur public a joué un rôle structurant comme prestataire direct de services, le domaine de la petite enfance laisse davantage de place à une cohabitation entre secteurs public et privé, qu'il soit lucratif ou non.

Le mode d'accueil principal des enfants de moins de trois ans reste cependant la famille (70% d'entre eux, selon l'enquête Mode de garde des jeunes enfants de la DREES, 2002). Il est suivi par l'accueil individuel, auprès d'une assistante maternelle ou au domicile. La part d'enfants gardés dans une structure collective constitue donc une minorité dans le paysage des modes d'accueil français. Globalement, tous types d'accueil confondus, on compte environ 846 559 places correspondant à un taux de couverture en 2005 de 37% (selon les chiffres de la CAF). Ces places se répartissent comme suit :

- 13,1 places d'accueil collectif,
- 19,8 places d'accueil auprès d'assistantes maternelles agréées (enfants couverts par l'AFEAMA ou le CMG/assistante maternelle),

---

<sup>2</sup> [http://www.insee.fr/fr/ffc/chifcle\\_fiche.asp?tab\\_id=37](http://www.insee.fr/fr/ffc/chifcle_fiche.asp?tab_id=37)

- 2,4% places au domicile des parents (enfants couverts par l'AGED ou le CMG/domicile).

Ce taux de couverture en moyenne pour la France cache des disparités importantes selon les départements. Cette capacité théorique varie en effet de 15 à 77 places pour 100 enfants selon les départements (Centre d'analyse stratégique, 2007). Selon les chiffres de la CAF en 2005, le taux de couverture, tous modes de garde confondus, varie de 16% dans le 59 (Maubeuge) à 57% dans le 49 (Cholet) suivi par Rennes (35) et Nantes (44), hors départements d'outre-mer. La taille de l'unité urbaine ressort comme un élément important influençant le mode d'accueil principalement utilisé par les parents. Une analyse de la situation de l'offre au niveau local est présentée dans le quatrième chapitre de ce rapport.

Deux des territoires sur lesquels ont porté l'étude ne sont pas représentatifs de cette répartition, la part de l'accueil collectif y étant supérieure à la moyenne nationale. Seul le département de Meurthe et Moselle se rapproche de la moyenne nationale de ce point de vue.

### **1) Les déterminants du « choix » du mode de garde**

Dans le cadre de la Prestation Accueil Jeune Enfant (PAJE ; cf. point 2.2.), de nouvelles mesures ont été mises en place afin de soutenir financièrement les familles et leur permettre de « choisir » leur solution de garde. En théorie du moins, les parents qui ont besoin de déléguer la garde de leurs enfants ont ainsi la possibilité de le confier à une assistante maternelle agréée, à une employée qui garde l'enfant à domicile ou encore, d'utiliser les services d'une crèche. En pratique cependant et bien que ce soit un objectif explicite de la politique en faveur de la petite enfance, la majorité des parents ne peut pas réellement faire un choix. Que ce soit du point de vue de la répartition structurelle de l'offre ou de la localisation géographique, de grandes disparités persistent selon les territoires. S'ajoutent à cela des facteurs sociaux et économiques qui contraignent les parents dans leur recours au mode de garde qui a leur préférence. Ainsi, l'analyse des déterminants du mode de garde menée à partir de l'enquête « Modes de garde » de la Mire-Drees, met en avant que les activités et les conditions de travail de la mère, le revenu et la catégorie socioprofessionnelle sont autant de facteurs d'inégalités entre mère d'enfants en bas âge quant à leur capacité réelle de concilier vie professionnelle et vie familiale (Trancart et al., 2006). Dans un contexte de pénurie de places, de temps partiel contraint et de précarité des revenus de nombreuses mères, on comprend que des dispositifs tels que l'Allocation parentale d'éducation (APE) ou le complément de libre choix d'activité (CLCA) soient analysés comme des incitations financières pour les femmes non diplômées à s'occuper de leur enfants (Meda & Périvier, 2007, p.22-23). Elles se retirent du marché du travail, ce qui renforce les phénomènes de polarisation sociale dans l'accès aux modes d'accueil.

Quant au recours à un mode d'accueil individuel ou collectif, le lieu d'habitation ressort comme décisif compte tenu de la disparité géographique des places en crèches. Le recours à l'accueil individuel (assistante maternelle ou garde à domicile) est plus fréquent en milieu rural : seuls 7% des enfants de 0 à 3 ans sont en crèches. L'accès à l'accueil collectif augmente avec la densification des zones urbaines. Cela ne veut pas dire que les parents vivant en milieu urbain ne recourent pas à l'accueil individuel notamment dans de grandes agglomérations comme Paris où la garde à domicile est plus répandue qu'ailleurs. Ils ont tout simplement plus de possibilités d'arbitrage entre accueil collectif et accueil individuel. L'importance relative de l'accueil individuel dans les grandes villes ne s'explique toutefois pas que par la taille urbaine. Elle tient à une concentration dans les centres villes des familles à revenus élevés qui, en raison de l'insuffisance de places en crèches et d'un système fiscal et d'allocations familiales incitatifs, ont financièrement intérêt à recourir à une garde à domicile ou une assistante maternelle. Le niveau de vie et le revenu constituent donc le second facteur

discriminant confirmant le caractère redistributif des tarifs des crèches collectives qui sont modulés en fonction des revenus – ce qui n'est le cas pour l'accueil individuel que pour les crèches familiales - mais aussi le caractère inégalitaire des incitations fiscales et allocations pour l'accueil individuel. Ainsi, sur les seuls actifs occupés, 63% des enfants de familles à revenus élevés sont gardés par une assistante maternelle ou une garde à domicile contre seulement 14% des enfants des familles les plus modestes (source Drees/PMI, 2004).

## **2) Vers une polarisation sociale des modes d'accueil ?**

L'analyse des déterminants de l'accès aux modes d'accueil permet de dessiner les contours de la polarisation sociale des modes d'accueil en France. Quatre catégories se dégagent (Fraisie Andreotti, Sabatinelli, 2004). D'abord, les ménages où la mère est cadre ou de profession intermédiaire, diplômée et habitant un grand centre urbain. Ils disposent de marge de manœuvre dans le choix de la garde de leur enfant, à la fois sur la possibilité de recourir à un service extérieur payant et sur l'arbitrage entre accueil individuel ou collectif. Si l'environnement familial (faible implication des pères) et socioprofessionnel (gestion de carrière) reste contraignant, les ménages de cette catégorie établissent sous contraintes des préférences relatives à un mode de garde. La seconde catégorie recouvre les ménages vivant en zone rurale, qui n'ont d'autres choix que l'accueil individuel ou par un membre de la famille faute d'une offre collective à proximité. La troisième catégorie est composée des ménages dont la mère est active, dans une commune de grande ou moyenne taille et pour lesquels le principal mode d'accueil économiquement accessible est la crèche. Enfin, la dernière catégorie est celle des mères de famille cumulant les difficultés professionnelles (temps partiel, horaires atypiques, CDD, faible rémunération, chômage...) et conjugales et qui renoncent à travailler pour élever leur enfant.

L'offre d'accueil se caractérise aujourd'hui par une forte hétérogénéité qui est plus marquée que dans la plupart des pays européens (Fraisie et al., 2004). Malgré des disparités territoriales persistantes et très fortes, il n'est pas rare de trouver dans les seuls centres urbains une forte densité d'assistantes maternelles coexistant avec un réseau d'équipements collectifs eux-mêmes divers (crèches collective, familiale, parentale), une offre municipale cohabitant avec une offre associative en croissance, des services traditionnels laissant place à l'émergence de nouveaux services (accueil occasionnel, multi-accueil, accueil parental, accueil parents-enfants, garde atypique).

Cette diversification peut s'expliquer pour des raisons financières mais aussi afin de répondre à la croissance et à l'hétérogénéité des besoins de garde des parents afin qu'ils puissent décider de maintenir, d'arrêter ou de réduire leur activité professionnelle après la naissance d'un enfant et de se tourner vers le mode de garde qui correspond le plus à leurs préférences et à leurs contraintes (financières, horaires, géographiques...).

## **3) Une croissante ralentie de l'accueil collectif**

Ces dernières années, on assiste à un ralentissement du rythme de croissance des places en accueil collectif municipal en raison du coût de fonctionnement de ce type de services, mais aussi de leur inadéquation aux nouveaux besoins des parents. Entre 2000 et 2004, le taux de croissance annuel moyen du nombre de places en accueil collectif a augmenté de 3% (Centre d'analyse stratégique, à partir des enquêtes PMI, 2007).

En 2005, l'accueil collectif ou en crèches familiales comptait 317 000 places dont 255 000 places pour les moins de trois ans (Centre d'analyse stratégique, 2007). Dans cet ensemble,

l'accueil en crèches familiales représentait presque 62 000 places en 2005. Ces places se répartissent entre 7 700 établissements gérés par des collectivités (municipales ou départementales), 1100 crèches familiales ou services d'accueil familial et 680 crèches parentales. S'ajoutent à cela les 230 crèches d'entreprises, principalement hospitalières ou émanant d'entreprises publiques qui proposent plus de 15 300 places (cf. ci-dessous).

Plus généralement, les tensions sur l'offre municipale de garde sont à replacer dans un contexte de décentralisation du fonctionnement des Etats-providence. Elle se traduit par des contraintes budgétaires fortes pour les municipalités, mais aussi par des formes de gouvernance locale des services sociaux qui cherchent à davantage dissocier les fonctions de régulation de l'offre, des fonctions de prestation de services.

Néanmoins, plusieurs stratégies de changement ont été identifiées. La première consiste à adapter et à renouveler l'offre municipale en créant par exemple des services multi-accueil au sein des équipements existants comme à Montreuil et, dans une moindre mesure, à Nancy. La seconde stratégie consiste à déléguer ou soutenir la création de nouveaux services à des organisations du tiers secteur, comme à Marseille, et plus récemment à des entreprises privées lucratives (cf. Infra). Du reste, ces deux stratégies ne sont pas incompatibles, comme le montre l'exemple de Montreuil.

#### **4) Une augmentation quasi-explosive de l'accueil individuel**

Par contraste avec l'accueil collectif, le nombre d'assistantes maternelles a été multiplié par 3,5 entre 1990 et 2001 (Centre d'analyse stratégique, 2007). On comptait 250 7000 assistantes maternelles employées par des particuliers en décembre 2004, correspondant ainsi à 660 000 places d'accueil. Une telle augmentation s'explique par le renforcement des aides financières aux familles en faveur de l'accueil individuel (en particulier l'AFEAMA et la PAJE en 2004) mais aussi par l'amélioration du statut d'assistant maternel suite à l'adoption de différentes lois modifiant les conditions d'accès à la profession, les exigences de formation, le contrôle et l'accompagnement des assistants maternels (loi du 17 juillet 1992, loi du 27 juin 2005 et plus récemment, l'adoption du décret du 14 septembre 2006 entré en vigueur en janvier 2007). En 2005, 663 600 familles étaient bénéficiaires de l'AFEAMA ou de la PAJE-Complément du mode de garde).

Les politiques de la petite enfance encouragent également l'accueil individuel au domicile des parents. Ces familles bénéficient d'une prestation dans le cadre de la PAJE (i.e. le Complément du mode de garde – garde à domicile, correspondant à l'ancienne AGED). En 2005, il y avait 55 500 bénéficiaires.

Au total, ce sont 1,1 millions d'enfants de moins de trois ans qui sont couverts par une prestation en faveur de l'accueil individuel ou en faveur d'une interruption – totale ou partielle – de l'activité professionnelle d'un des parents, soit 45% des enfants de cette classe d'âge (Centre d'analyse stratégique, 2007, p 9).

#### **5) Le rôle croissant du tiers secteur**

Historiquement, le secteur associatif a joué un rôle pionnier dans l'offre des services sociaux des différents pays européens (Fraisie et al., 2004).

Depuis une vingtaine d'années, la part du secteur associatif dans l'offre de places d'accueil ne cesse d'augmenter, reflétant les mouvements de décentralisation et de diversification des prestataires, afin de répondre à la croissance et à l'hétérogénéité des demandes en matière de garde.

Plusieurs travaux soulignent que les initiatives du tiers secteur (coopératives et initiatives de parents, associations) jouent un rôle croissant et innovant dans l'accueil des jeunes enfants (FRAISSE *et al.*, 2004). En France, même si les gestionnaires de modes d'accueil restent en majorité publics (66% des crèches collectives et 87% des crèches familiales sont gérées par les collectivités territoriales, principalement les municipalités), les initiatives associatives ont permis, au cours des dix dernières années, de créer près des deux tiers des places d'accueil collectif. En 20 ans, la gestion associative non lucrative est passée de 10 à plus de 31 % de l'ensemble des structures, ce qui représente près de 3 700 structures à gestion non lucrative pour un total de 87 000 places. Le nombre d'équivalents temps plein a été multiplié par sept en 15 ans (UNIOPSS, 2002). Le développement des structures multi-accueil (40% de l'offre) et des crèches parentales (100% de l'offre) a été porté par les associations. Le bénévolat tient une place importante à côté des professionnels salariés dans la gestion et dans l'accueil pour les crèches parentales.

Plusieurs facteurs expliquent le dynamisme associatif. Le premier tient à *la pénurie de places* sur les territoires. La croissance de l'accueil associatif en France dans les années 80 s'explique tout autant par ses innovations organisationnelles et pédagogiques que par l'insuffisance de l'offre publique locale. Un second facteur tient *au moindre coût de fonctionnement des associations par rapport* au secteur public. C'est une des raisons qui peut expliquer la décision de la Ville de Marseille d'encourager la création de places par des gestionnaires associatifs. La gestion municipale s'avère lourde et coûteuse étant donné le taux élevé d'absentéisme, l'ancienneté du personnel et, plus généralement, des salaires et des avantages liés à la fonction publique territoriale plus élevés. Enfin, le dynamisme des structures associatives tient à *sa capacité d'anticipation et de spécialisation* des nouvelles attentes des familles en matière de flexibilité des horaires, de parentalité, de lutte contre l'exclusion, de développement de nouvelles pédagogies... Là où les services municipaux cherchent, non sans tension avec les professionnels, à intégrer ces nouvelles finalités dans leur mode de sélection et d'organisation, les associations tendent à proposer des services plus ciblés sur des problèmes et des publics spécifiques. En cela, la complexification des finalités des politiques d'accueil de la petite enfance constitue un contexte favorable au développement du tiers secteur. Il est plus avantageux de soutenir la création de nouveaux services associatifs plutôt que de tenter de réformer des services municipaux traditionnels. Si ces initiatives sont reconnues pour leur capacité d'anticipation et de réponse à des nouvelles demandes sociales, elles n'ont en revanche pas systématiquement accès aux mêmes modes de financement que les structures traditionnelles. Cette moindre reconnaissance dans les politiques publiques entraîne des difficultés et des incertitudes financières pour les structures et induit des risques d'essoufflement voire de fermeture par manque de consolidation financière.

Le secteur associatif participe à un double processus de diversification par défaut ou de délégation et de diversification par projet, en proposant des services innovants tant dans le type d'accueil proposé (accueil à horaires élargis, accueil dans des quartiers défavorisés, lieux d'accueil enfants-parents dans une optique de soutien à la parentalité, haltes-garderies itinérantes, etc.) que dans le type de gestion (comme les crèches parentales), processus qui se décline différemment selon les départements, comme nous le verrons ci-dessous.

## **6) L'ouverture aux entreprises privées**

En 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. De nouvelles mesures ont été prises dès 2004 afin d'inciter l'investissement d'entreprises privées. Un crédit d'impôt famille destiné aux entreprises engageant des dépenses dans le financement de places d'accueil pour leurs salariés est créé ;



les entreprises peuvent désormais signer des contrats-enfance avec les caisses d'allocations familiales, s'engageant ainsi à créer des places d'accueil pour les enfants de leur personnel. 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, au terme de cette étude, la participation du secteur privé dans ce type d'équipement au niveau national reste encore marginale et présente de fortes disparités territoriales. C'est en région parisienne que la création de crèches d'entreprises est la plus importante. Sur les 27 projets financés par la CNAF entre 2004 et 2006, 63% concernent l'Ile de France (données CNAF).

En 2004, 230 crèches d'entreprises, principalement hospitalières ou émanant d'entreprises publiques étaient répertoriées. Les crèches d'entreprise proposent plus de 15 300 places. En 2004, six contrats enfance entreprises ont été conclus par des CAF, concernant 60 entreprises. Une étude réalisée par le LEST en 2006 a toutefois mis en évidence la diversité des formes de participation des entreprises dans les crèches (Daune-Richard et al., 2007). Si les crèches de personnel représentent la crèche d'entreprise « traditionnelle », on voit émerger de nouvelles crèches, sous statut commercial ou associatif, qui proposent des places à une ou plusieurs entreprises, non seulement en ville mais aussi sur des zones d'activités. Une analyse plus approfondie fait ressortir la diversité des partenariats entre entreprises privées et mairies dans la création et l'exploitation de ces structures.

Dans ce mouvement d'encouragement aux entreprises privées, on voit apparaître en France un nouvel acteur, à savoir les entreprises de crèches, qui sont des prestataires spécialisés dans la création et l'exploitation de structures d'accueil de la petite enfance. Ces entreprises de crèches se multiplient sur le territoire et proposent leurs services non seulement à des entreprises privées, désireuses d'ouvrir une crèche ou de réserver des lits dans une crèche existante pour les enfants du personnel, mais aussi à des municipalités dans le cadre d'une délégation de service public ou d'un marché public.

Bien qu'encore limitée, la participation des entreprises dans les crèches, dans la mesure où elles s'accompagnent d'un développement des entreprises de crèches, risque de modifier profondément le paysage de l'accueil des jeunes enfants à l'avenir. Dans un contexte d'application généralisée de la PSU (cf. ci-dessous), de rationalisation budgétaire et de rigueur gestionnaire et de renforcement de la mise en concurrence entre prestataires dans le cadre de la réforme des marchés publics, l'accueil des jeunes enfants est un secteur en profonde restructuration que l'analyse qui suit nous permettra de mieux comprendre.

## **2.2. Des évolutions réglementaires importantes pour le secteur**

L'accueil des jeunes enfants a connu de nombreuses réformes depuis le début des années 2000. Ce secteur a connu plusieurs évolutions allant dans le sens d'une reconnaissance des statuts, tant au niveau de l'accueil collectif (décret août 2000) qu'au niveau de l'accueil individuel à travers la loi sur les assistants maternels. Deux autres évolutions ont leur importance, à savoir le passage au multi-accueil et le changement du mode de calcul des prestations des CAF d'une part et la recherche de co-financements, en particulier à travers la mobilisation des municipalités dans des contrats enfance.

Au niveau national, de nombreuses réformes ont vu le jour récemment. Outre une volonté de rationaliser la politique de financement du secteur de l'enfance, on note une tendance claire en

France à privilégier l'accueil individuel et à financer directement la demande plutôt que l'offre. De même, on doit noter une orientation vers la décentralisation du secteur, en tous cas en ce qui concerne la charge financière de son développement, les Communes et les départements étant clairement affichés comme des acteurs clefs du financement. Cette question du financement est d'autant plus importante que les investissements dans des structures nouvelles ou dans la rénovation d'anciennes structures deviennent centraux, face à une offre qui s'étend et qui évolue. De ce point de vue, les questions de financement sont évidemment à rapprocher en amont aux règlements qui portent sur la qualité des services, que ce soit en terme d'adaptation des locaux ou d'encadrement des enfants par des personnels qualifiés.

### **1) Mise en place de la PAJE**

En amont des financements des services d'accueil proprement dit, la Prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) pèse sur le choix du mode de garde en favorisant notamment la garde individuelle. Mesure phare de la loi de financement pour 2004, la PAJE change profondément l'accompagnement financier des familles à la naissance ou l'adoption d'un enfant, puis au moment de sa garde, dans le cadre familial ou par un tiers. Elle bénéficie à 90 % des familles, soit 200.000 familles de plus qu'avec les précédentes prestations petite enfance, du fait de l'augmentation du plafond de ressources pris en compte.

La PAJE est ainsi entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2004 pour tous les enfants nés ou adoptés à compter de cette date, en remplaçant l'allocation pour jeune enfant (APJE courte et longue), l'allocation d'adoption, l'allocation parentale d'éducation (APE), l'allocation de garde d'enfant à domicile (AGED) et l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA). Elle comprend :

- une prime à la naissance (863 euros) ou à l'adoption (1727 euros pour les enfants adoptés à partir d'août 2005), versée, sous condition de ressources, au septième mois de grossesse ou à compter de l'arrivée de l'enfant au foyer des adoptants ;
- une allocation de base, d'un montant mensuel de 173 euros, versée, sous condition de ressources, jusqu'aux trois ans de l'enfant ;
- un complément de libre choix d'activité (CLCA), versé au parent qui choisit de ne pas exercer d'activité professionnelle ou qui travaille à temps partiel pour s'occuper d'un enfant de moins de trois ans (six ans en cas de naissances multiples d'au moins trois enfants). Ce complément peut en effet être attribué à taux plein (536 euros par mois) ou à taux partiel. Sa perception suppose que le parent ait travaillé deux ans au cours d'une période de référence qui varie en fonction du rang de l'enfant : deux ans pour un enfant de rang un, quatre ans pour un enfant de rang deux et cinq ans pour un enfant de rang trois et plus. Lorsqu'il est attribué pour un premier enfant, le complément est versé pour une durée maximale de six mois, à l'issue de la naissance ou du congé de maternité. Lorsqu'il est attribué pour un enfant de rang deux ou plus, il est versé jusqu'aux trois ans de l'enfant.
- Un complément optionnel du libre choix d'activité (Colca), introduit en juillet 2006 : allocation versée au parent qui décide d'arrêter de travailler après la naissance d'un troisième enfant pour une durée maximale de 12 mois ; ce complément ouvre la possibilité d'un congé parental plus court mais mieux rémunéré que le CLCA (766 euros par mois à taux plein);
- un complément de libre choix du mode de garde (CMG), attribué jusqu'aux six ans de l'enfant, lorsque celui-ci est gardé par une assistante maternelle agréée ou par une employée à domicile. Il prend en charge les cotisations sociales (100 % pour une

assistante maternelle et 50 % pour une garde à domicile dans la limite d'un plafond) et une partie de la rémunération versée au salarié, dans la limite d'un plafond variable en fonction des revenus du ménage. Ce complément est attribué par enfant, en cas de garde par une assistante maternelle, et par famille, en cas de garde à domicile. Son montant est réduit de moitié lorsque l'enfant est âgé de trois à six ans.

En 2007, environs 10 milliard d'euros ont été consacrés à la PAJE. Les prévisions pour 2008 s'élèvent à 11,2 milliards. En définitive, cette nouvelle mesure dont on peut estimer qu'elle est aujourd'hui arrivée à sa vitesse de croisière – les anciennes prestations ayant presque toutes été remplacées par la PAJE - s'est révélée beaucoup plus coûteuse que prévu. Selon Marie-Françoise Clergeau, député à l'assemblée nationale, le bloc des aides destinées à la petite enfance (principalement la PAJE) a crû de près de 10 % entre 2004 et 2005. La PAJE est ainsi largement responsable du déficit de la branche famille<sup>3</sup>. Le Centre d'analyse stratégique (2007, p. 31) souligne que les aides spécifiques sont passées en 25 ans du quart au tiers du montant des prestations familiales. Autre élément important, la PAJE a incité au développement des congés parentaux partiel par rapport aux congés à taux pleins. Leur possibilité a en effet été largement améliorée puisque le complément d'activité versé en cas de temps partiel est 15 % plus élevé que celui précédemment versé dans le cadre de l'APE. Il s'agissait ce faisant de favoriser les parents qui souhaitent concilier vie familiale et vie professionnelle, en tenant mieux compte de la difficulté à se réintégrer dans le monde du travail après un congé parental, ce que le terme même de complément d'activité laissait présager.

## **2) Aides fiscales aux entreprises et aux ménages**

Seconde source de financement à considérer ici, les aides fiscales concernant les entreprises et les particuliers.

A la suite de la Conférence de la famille de 2003, de nouvelles mesures ont été prises afin d'inciter l'investissement d'associations et d'entreprises privées. Un crédit d'impôt familles (CIF) a ainsi été créé dans la Loi de finance 2004 et mis en œuvre par un décret d'application en août de cette même année. Les entreprises engageant des dépenses destinées à faciliter la vie familiale de leurs salariés peuvent ainsi déduire 25% de ces dépenses de leurs impôts, dans la limite d'un plafond de 500 000 euros. De plus, ces dépenses étant considérées comme des charges d'exploitation, elles peuvent être imputées négativement sur le bénéfice fiscal d'exploitation, ce qui contribue à une réduction supplémentaire de 35%. Au total c'est une réduction de 60% de l'impôt sur les sociétés qui est prévue par le dispositif. Sont éligibles à ce crédit d'impôt :

- les dépenses de création et de fonctionnement d'établissements d'accueil pour les enfants de moins de 3 ans
- les dépenses de formation destinées aux parents en congé parental
- les rémunérations complémentaires versées par les entreprises à leurs salariés en congé paternité ou maternité ou parental.

---

<sup>3</sup> Assemblée, nationale, rapport n°3384, tome III de Mme Marie-Françoise Clergeau, députée, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007, <http://www.assemblee-nationale.fr/12/rapports/r3384-tIII.asp>

- les dépenses pour indemnisation de frais de garde exceptionnels assumés par les familles pour faire face à des contraintes exceptionnelles de leur emploi (ex : horaires de travail imprévus).

On le voit donc, la loi prévoit désormais d'encourager les entreprises dans leur rôle de soutien à la conciliation familiale et professionnelle. Surtout, elle fait de l'entreprise un partenaire potentiel pour le financement direct de la création des lieux d'accueil.

Dans le même ordre d'idées, les particuliers continuent à pouvoir déduire de leurs impôts une partie des dépenses qu'ils engagent pour faire garder leurs enfants à l'extérieur du domicile familiale. Plus précisément cette aide fiscale a pris la forme d'un crédit d'impôt. Il s'agit ainsi pour les pouvoirs publics de financer indirectement la demande de services de garde des particuliers. Surtout, la proportion des dépenses concernées a été augmentée pour passer de 25 à 50 % des dépenses depuis la déclaration sur les revenus 2006 et ce, dans un plafond de 2300 euros, une fois déduite les allocations mensuelles versées par la CAF et les éventuelles aides de l'employeur. De même, ne sont éligibles que les parents qui ont la garde de l'enfant et qui ont une activité professionnelle au moins à mi-temps, à moins qu'ils soient dans l'incapacité d'exercer une activité professionnelle du fait d'une longue maladie ou d'une infirmité, ou encore sauf s'ils poursuivent des études supérieures.

Un crédit d'impôt existe également pour l'emploi d'un salarié à domicile, notamment pour s'occuper des enfants en bas âges. Le taux est le même que précédemment mais le montant plafond est de 12000 euros, sachant que le crédit d'impôt ne s'applique réellement – i.e. ne donne lieu à un versement de l'Etat – que si les parents travaillent et/ou ont été inscrits sur la liste des demandeurs d'emploi pendant au moins trois mois.

### **3) Application généralisée de la PSU**

Subvention directe de l'offre, la prestation de service unique (PSU) concerne l'accueil des enfants de moins de 4 ans quelle que soit la durée de l'accueil. Elle a été mise en place en 2002 et généralisée en 2005, elle représente en 2006 un montant de près d'un milliard d'euros (source CNAF, reprise dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 : Famille)<sup>4</sup>. Elle est versée à toutes les structures relevant du décret du 20 février 2007 et accueillant les enfants jusqu'à leur 4e anniversaire, quel que soit le type d'accueil. Concernant l'accueil régulier, les parents et le gestionnaire se mettent d'accord sur le contenu d'un contrat d'accueil : nombre de jours et d'heures. Le paiement est mensualisé, et cette mensualisation peut être revue en cours d'année si besoin. Pour l'accueil occasionnel, on considère que l'enfant est connu de la structure et l'a déjà fréquentée, mais la réservation est plus ponctuelle. Les ressources familiales sont connues et la tarification est fonction de celles-ci. Pour l'accueil d'urgence enfin, l'enfant n'est pas connu de la structure et la famille n'a pas besoin de réserver puisque des places sont explicitement prévues à cet effet. Les ressources de la famille ne sont pas connues et on applique une tarification moyenne

Pour bénéficier de la PSU, les établissements doivent soumettre leur projet d'établissement et le règlement intérieur à la CAF. Les conditions d'activité professionnelle des parents et de fréquentation minimale sont supprimées. Le temps d'accueil est prévu dans un contrat établi en fonction des besoins parents. La participation reste fixée à 66% du prix de revient, dans la limite d'un prix plafond, y compris les participations familiales. Le taux intègre donc la participation des familles, sachant que l'application du barème CNAF, définie au niveau national, est obligatoire et que la tarification se fait à l'heure pour tous les types d'accueil.

---

<sup>4</sup> <http://www.senat.fr/rap/105-073-3/105-073-34.html>

Les ressources à prendre en compte sont les ressources imposables avant abattement, auxquels on applique un taux d'effort horaire de 0,06% qui permet de définir la participation familiale horaire qui va être déduite de la prestation de service horaire plafond (3,76 euros en 2007) pour définir la prestation de service horaire versée.

A la suite des difficultés financières rencontrées par les municipalités dans la mise en place de la PSU, la CNAF a constitué un groupe de travail en 2004, pour étudier les aménagements qui pouvaient être apportés pour aider les gestionnaires déficitaires. Trois mesures ont été retenues, sachant qu'elles peuvent être utilisées successivement ou conjointement :

- Versement de 3 heures de concertation et d'accompagnement par place et par an : Ces heures ont pour objectif de financer une partie du travail des professionnels qui n'était pas prise en compte par le calcul horaire de la prestation de service (rédaction des projets d'établissement, travail nécessaire pour qu'une structure devienne un établissement multi-accueil, réunion avec les familles, etc.). Elles permettront de réaliser un travail d'accompagnement en direction des familles et d'impliquer davantage ces dernières dans la vie de l'établissement.
- Réservation des familles exprimées par séquences horaires : Cette possibilité est offerte aux établissements qui en éprouvent le besoin et le souhaitent et ce pour des séquences supérieures à 2 heures. En contrepartie, ces établissements doivent également continuer à pratiquer des réservations à l'heure, notamment pour l'accueil d'urgence. Cette possibilité doit faire l'objet d'une approbation de la CAF et être obligatoirement mentionnée dans le règlement intérieur et dans le projet social d'établissement, afin de permettre aux familles de choisir le type de réservation en fonction de leurs besoins
- Un « contrat d'objectifs » pour les gestionnaires qui, en dépit des deux précédentes mesures, enregistrent une baisse de recettes, leur garantira temporairement, et sous certaines conditions, un niveau de prestation de service équivalent à celui obtenu antérieurement. Dans ce cas, en effet, un diagnostic est réalisé par la CAF avec le gestionnaire afin de déterminer l'origine de la baisse de recettes. A l'issue de ce diagnostic, les CAF pourront signer un « contrat d'objectifs de passage à la PSU » d'une durée de trois ans pendant laquelle le gestionnaire doit améliorer le fonctionnement de la structure en optimisant le taux d'occupation. Si, à l'issue de cette première période, le gestionnaire rencontre toujours une baisse de recettes, un second contrat dégressif peut être signé par expresse reconduction : 75% puis 50%, puis 25% des heures inscrites au contrat d'objectif seront versées au gestionnaire chaque année.

Ces aménagements visent à permettre d'accompagner les gestionnaires à adapter leur fonctionnement aux besoins des parents et les inciter à accroître leur taux d'occupation réel, tout en respectant la qualité des projets socio-éducatifs.

#### **4) Des financements qui transitent par les Contrats enfance et jeunesse**

Mis en place en 1988, ce dispositif 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). En 2006, les contrats enfance représentaient une dépense de près de 700 millions d'euros (source CNAF)<sup>5</sup>. 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

---

<sup>5</sup> <http://www.senat.fr/rap/105-073-3/105-073-34.html>

durée du contrat est de 3 à 5 ans, renouvelable. Le contrat enfance comporte en réalité deux volets : un contrat de cofinancement et un contrat d'objectifs.

Le contrat de cofinancement prévoit de rembourser les communes, à raison de 50 à 70% pour les communes de plus de 5.000 habitants et de 60 % à 70 % pour les communes de moins de 5.000 habitants, de la charge financière nouvelle pour l'accueil de la petite enfance. Ce taux est modulé par deux éléments : un abattement pour les non-ressortissants du régime général des prestations familiales et un plafonnement de la dépense communale annuelle dans la limite de 762,25 € par enfant. La variation du taux de cofinancement quant à elle est déterminée en fonction de la situation initiale de la commune : plus elle aura, avant l'établissement du contrat, développé son offre de service en faveur de l'accueil de la petite enfance, plus le taux sera favorable.

Le contrat enfance est aussi un contrat d'objectifs dans le sens où c'est un projet de développement de l'offre à mettre en oeuvre qui doit être global (territoire, modes d'accueil, partenaires), comporter un schéma de développement décrivant les actions à réaliser sur la période du contrat (création de places nouvelles, amélioration des modalités d'action, ...), et se placer dans une dynamique de projet (état des lieux, diagnostic des besoins, objectifs généraux et objectifs opérationnels définis par la commune, plan d'actions).

Au terme de ce contrat, des objectifs financiers doivent être atteints qui porte sur l'estimation financière du schéma de développement et sur un minimum de 15,24 € de dépense communale supplémentaire par enfant de moins de 6 ans résidant sur le territoire de la commune. Le contrat est renouvelable. Il peut s'agir, soit d'un renouvellement simple - la commune, n'ayant pas de nouveau projet, souhaite reconduire les efforts antérieurs pour une nouvelle période de 3 à 5 ans (pas d'efforts financiers supplémentaires obligatoires) -, soit d'un nouveau contrat justifié par la mise en place d'un nouveau projet de développement - un plan d'actions et des objectifs financiers viennent s'ajouter aux précédents.

Dans la double perspective d'unifier le soutien institutionnel au développement de l'offre d'accueil en faveur des enfants et des jeunes et de maîtriser l'évolution des dépenses, la CNAF a mis en place en 2006 un nouveau dispositif contractuel : le contrat « Enfance et Jeunesse ». Ce dernier unifie les modalités de financement des dispositifs du contrat « enfance » et du contrat « temps libre ». Ce nouveau contrat constitue une première étape vers le contrat territorial unique, en vue de promouvoir une politique globale enfance et jeunesse. Dans un souci d'équité territoriale et sociale, et dans la continuité des directives relatives aux critères de sélectivité, la priorité est donnée aux territoires et aux publics les moins bien couverts. A ce titre, les CAF doivent procéder à un diagnostic sur leur territoire, ce qui renforce le pilotage national de la politique contractuelle. Ce diagnostic porte sur la nature et l'ampleur de l'offre supplémentaire au regard de la demande et de l'offre déjà existante et de l'utilisation qui en est faite, en s'assurant que l'offre prévue correspond bien aux besoins considérés comme prioritaires, mais également sur la richesse du territoire et la proportion de familles potentiellement vulnérables.

Comme son prédécesseur, le contrat « enfance et jeunesse » est un contrat d'objectifs et de cofinancement passé entre une CAF et une collectivité territoriale ou un regroupement de communes. Désormais, il peut également être directement passé avec une entreprise y compris une administration de l'Etat ou une association. Il vise à un développement quantitatif des services d'accueil qui doivent représenter au minimum 85% du financement - la fonction pilotage ne sera financée que pour 15% au maximum - sachant que tous les types d'accueil sont concernés, y compris les RAM. Les dépenses nouvelles ne sont financées que si elles se traduisent par une augmentation de l'offre d'accueil.

Contrairement à ce qui se passait antérieurement où le montant de l'aide financière accordée par les CAF évoluait en fonction des dépenses nouvelles, la nouvelle prestation de service « enfance et jeunesse » se traduit par un montant financier forfaitaire limitatif exprimé annuellement en euros. Elle est calculée sur la base d'un taux unique de cofinancement par la CAF à 55% des dépenses restant à la charge du gestionnaire (déduction faite de la participation des familles, de la PSU et des financements du conseil général lorsqu'ils existent), sous réserve d'un taux d'occupation minimal de 70 %. Auparavant le cofinancement pouvait aller de 50 à 70% avec une moyenne de 63%. En contre-partie, le gestionnaire a dorénavant l'obligation d'élaborer un diagnostic préalable portant sur l'analyse du fonctionnement de l'offre existante qui sera intégré dans le schéma de développement (prix de revient, taux d'occupation, profil et satisfaction des bénéficiaires, besoins des habitants et des salariés des entreprises implantés sur le territoire...). Le contrat a une durée unique de 4 ans. Il prend effet à compter de la date de signature par l'ensemble des parties et est renouvelable par reconduction expresse.

Le schéma de développement constitue l'axe central du contrat. Peuvent être inscrites au schéma de développement les actions nouvelles éligibles financées par la ou les communes sur la période du contrat, et validées par la CAF comme relevant du champ de compétence et des priorités de l'Institution. Toute dépense nouvelle doit correspondre à des actions nouvelles et se traduire par un accroissement de la réponse à la demande. Chaque action doit faire l'objet d'une fiche descriptive dans laquelle sont précisés l'objectif à atteindre (en termes mesurables et évaluables) et le coût limitatif ayant été accepté.

## **5) Les subventions d'investissement**

Pour construire ou aménager les structures d'accueil, des aides peuvent être accordées aux communes par la caisse d'allocations familiales et par le conseil général. En ce qui concerne les aides de la CAF, elles sont de deux types. D'abord, les aides à l'investissement qui résultent des décisions prises au niveau départemental. Chaque conseil d'administration définit en effet dans son règlement intérieur les conditions et modalités d'attribution des aides à l'investissement de la C.A.F., aides financées sur les fonds propres de la caisse. En ce qui concerne la petite enfance, celle-ci travaille, essentiellement en partenariat avec le service P.M.I. du conseil général, sur les dossiers d'investissement.

Parallèlement, depuis plusieurs années, des Conventions d'objectifs et de gestion (COG) sont signées entre la CNAF et l'Etat prévoyant des fonds spéciaux pour financer l'investissement en places de crèches, autrement dit des dépenses donnant lieu à un amortissement comptable. Avec ces fonds, la priorité est donnée à la création de places supplémentaires d'accueil de jeunes enfants permettant de développer l'offre de service sur les territoires. Pour cette raison, les projets de transplantation et de rénovation ou d'aménagement doivent obligatoirement s'accompagner d'une progression de 10 %, au moins, de la capacité d'accueil, constatée avant travaux. La gestion des fonds qui se sont succédés a été confiée à la CNAF via le réseau déconcentré des CAF.

Ainsi en 2001-2002, le FIPE, Fonds d'investissement pour la petite enfance et l'AEI, Aide exceptionnelle à l'investissement, ont disposé de près de 470 millions d'euros. Cet enveloppe exceptionnel ayant été rapidement épuisé, le DAIPE, Dispositif d'aide à l'investissement petite enfance, a été créé en 2003, avec un fond de 200 millions d'euros, dont 40 réservés au financement des entreprises de crèches et gérés directement par la CNAF, pour créer 20000 places nouvelles. Selon la nature de l'établissement et le projet, le montant de la subvention d'investissement varie de 6 000 € à 10 000 € pour une place dans la limite de 80% du montant de la dépense subventionnable par place. Le socle de base de la subvention est en effet de 6

000 €, mais des majorations sont possibles : 1 000 € par place créée pour les structures en multiaccueil et 3 000 € par place s'il existe au moins deux critères innovants (accueil d'urgence, amplitude horaire d'ouverture significative par rapport à l'offre existante, lieu-action passerelle pour le premier accueil d'enfants de 2-3 ans, fonctionnement intercommunal).

Sur la période 2005 – 2008, un quatrième plan crèches prévoit de créer 15 000 places de crèches d'ici 2010 et dispose de 165 millions d'euros : le DIPE, Dispositif d'investissement petite enfance. Le dispositif concerne tous les projets gérés par des collectivités territoriales, des associations ou des entreprises en régie directe mais pas les établissements gérés par des entreprises de crèches. Il prévoit deux types de subventions :

- un socle de base, forfait de 6 500 € (au lieu de 6000 dans le DAIPE) par place existante ou nouvelle ;
- deux modules : un module « intercommunalité », soit 1000€ par place nouvelle créée ou fonctionnant en intercommunalité ; et, un module « potentiel financier », soit un bonus de 1000 à 5000 € selon 5 tranches de « potentiel financier » de la commune.

Enfin, le 26 mars 2007, la CNAF et l'Etat ont signé un avenant à la convention d'objectifs et de gestion pour la période 2005-2008 par lequel est mis en place un cinquième plan crèche dénommé : plan d'aide à l'investissement pour la petite enfance (PAIPPE). Doté de 44 millions d'euros, ce fonds permettra, d'ici fin 2008, de financer la création de 4 000 nouvelles places d'accueil gérées par des collectivités territoriales, des associations ou des entreprises. 22 M€ ont d'ores et déjà été inscrits au fonds national d'action sociale (FNAS) 2007 et ont été distribués suivant les mêmes règles que pour le DIPE. Tous les types d'accueil sont concernés : crèches collectives, crèches familiales, haltes garderies, multi-accueil, micro-crèches. L'attribution d'une subvention est conditionnée par le respect d'au moins une des conditions suivantes :

- bénéficier de la prestation de service, donc appliquer le barème institutionnel des participations familiales ;
- accueillir uniquement des enfants dont les parents perçoivent le complément mode de garde de la prestation d'accueil du jeune enfant (micro-crèche et service d'accueil familial gérés par une association ou une entreprise).

Sont notamment exclus du bénéfice du PAIPPE, les relais assistantes maternelles (contrairement au DAIPE), les lieux d'accueil « enfants-parents » ainsi que les équipements dont la conception, la réalisation et les modalités de fonctionnement (projet socio-éducatif) ne permettent pas l'accueil d'enfant(s) handicapé(s). Par ailleurs, aucun complément financier à un projet déjà financé dans le cadre d'un fonds précédant (FIPE, AEI, DAIPE, DIPE) ne pourra être accordé dans le cadre du PAIPPE.

## **6) La révision des normes d'équipement et d'encadrement**

En amont des questions de financement proprement dites, les réformes récentes des normes d'encadrement et des contraintes pesant sur les normes techniques, jouent un rôle déterminant



dans la capacité d'augmenter l'offre d'accueil. Le plan petite enfance 2006 inclut précisément une refonte du décret du 1er août 2000, afin d'autoriser les micro-crèches et d'assouplir les règles d'encadrement des crèches, en particulier en milieu rural. Rappelons en effet que jusqu'à présent, le décret d'août 2000 constituait la référence normative du secteur, tant en précisant la qualification et les taux d'encadrement des personnels, qu'en prévoyant l'inspection des bâtiments et de leur aménagement. L'objectif affiché aujourd'hui étant d'être en mesure, d'ici cinq ans, d'offrir "une solution de garde pour chaque enfant de moins de trois ans", Philippe Bas, le ministre en charge du dossier, prévoit que le nombre de places de crèche devra passer de 250 000 fin 2004 à 362 000 en 2012 ; la difficulté étant ici de parvenir à ce résultat sans accroître fortement les dépenses publiques, c'est-à-dire selon le plan, avec un coût pour la CNAF évalué à 440 millions d'euros d'investissement sur cinq ans, puis à 371 millions d'euros par an de coût de fonctionnement.

Ce coût devrait pouvoir être absorbé, explique le ministère, par la réduction progressive du déficit de la branche famille. Surtout et pour maximiser l'impact de l'investissement de la CNAF, le Ministre propose de lever tous les obstacles au développement des places d'accueil, de faciliter le recrutement des professionnels de la petite enfance et d'autoriser des micro-crèches à titre expérimental ; ce qui passe, en premier lieu, par une modification du décret du 1<sup>er</sup> août 2000, c'est-à-dire par un assouplissement des règles d'encadrement et de fonctionnement des crèches. C'est chose faite dans le décret de février 2007 qui devient ainsi la nouvelle référence du secteur.

En matière de diversification, la mesure phare du plan concerne en effet la création à titre expérimental de "micro-crèches". Ces structures situées à mi-chemin entre l'accueil collectif et individuel sont prévus pour regrouper 3 à 9 enfants autour de professionnels disposant d'une qualification équivalente à celle des assistantes maternelles ; ce qui exigeaient une refonte des règles qui s'appliquaient jusqu'à présent dans le décret d'août 2000. En revanche, l'autorisation de création relèvera toujours du président du conseil général, les communes ou communautés de communes étant ensuite responsables du fonctionnement de ces petites unités.

Autre aménagement du décret, la création de postes de directeur à temps partagé. Cette perspective a fait l'objet de consultations auprès, non seulement de la CNAF, mais aussi de l'AMF et de l'UNCCAS. Il s'agit principalement d'autoriser le partage d'un poste de directeur entre deux ou trois petites crèches : trois établissements de 20 places maximum peuvent être confiés à une même direction, pour un total de 50 places maximum (1600 postes seraient concernées). Il s'agit également à ce niveau d'assouplir les règles de calcul du taux d'encadrement des enfants : les directeurs peuvent désormais être comptés pour 50 % de leur activité dans les établissements de moins de 30 places (100 % lorsque moins de 16 places) et ce, après autorisation du CG ; de manière exceptionnelle, les parents dans les crèches parentales peuvent se substituer à un professionnel au-delà des heures d'ouverture et de fermeture ; enfin, les psychomotriciennes sont reconnues dans les personnels, au même niveau que les 50 % de personnels très qualifiés (auxiliaire puéricultrice, EJE, etc.). Ces mesures devraient, selon le ministre, diminuer de manière significative les coûts de fonctionnement d'une place d'accueil mais qui posent question quant au taux d'encadrement réel des enfants.

Dans le même ordre d'idées avec ce qui précède, le décret prévoit en outre, de mieux valoriser les acquis de l'expérience pour l'accession aux postes de direction : les EJE avec trois ans d'expérience professionnelle peuvent ainsi être nommées - sous certaines conditions lorsque le nombre de place est supérieure à 20 (avec l'aide d'une infirmière ou d'une puéricultrice) et a fortiori 40 (avec une certification niveau 2) - sur un poste de direction, le CG disposant

d'une certaine souplesse dans l'appréciation des situations selon les contextes locaux. Par ailleurs, enfin, et essentiellement cette fois à l'attention des communes rurales, le décret prévoit une série de "simplifications des procédures administratives" qui, selon le ministre, freineraient les projets de création de crèches et pèseraient lourdement sur les coûts de fonctionnement.

\* \* \*

Cette description des principales évolutions réglementaires en matière d'accueil des jeunes enfants met en exergue les orientations et solutions proposées par la puissance publique pour augmenter le nombre de places d'accueil tout en tenant compte à la fois des besoins et des ressources des familles, qui sont fortement hétérogènes, et des contraintes financières auxquelles doivent faire face les collectivités territoriales. On le voit à travers la PAJE, le principe de liberté de choix des parents demeure très présent, même si plusieurs études ont mis en avant l'existence de facteurs sociaux qui déterminent fortement le choix des parents (Fraisie et al., 2005). L'objectif est d'augmenter le nombre de places d'accueil, même si la qualité du service risque d'en pâtir, par exemple par le biais du développement des assistantes maternelles, dont le contrôle régulier pose problème ou encore à travers un assouplissement du taux d'encadrement des enfants dans les crèches.

Une deuxième orientation ressort clairement, à savoir la diversification non seulement des gestionnaires de services mais aussi des financements, à travers l'encouragement aux entreprises, le contrat enfance afin de mobiliser les ressources municipales et le recours aux déductions fiscales pour soutenir la demande de services.

Une troisième orientation, reflétée dans l'application généralisée de la PSU et le renforcement du cadre tutélaire, concerne la recherche explicite d'optimisation et de rationalisation des dépenses poursuivie par la CNAF. Cette montée des exigences gestionnaires n'est pas sans conséquence ni en termes de qualifications nécessaires pour gérer une crèche aujourd'hui ni en termes de qualité du service et des conditions de travail.

Enfin, une dernière orientation, qui ressort à travers le développement des contrats enfance mais aussi des commissions départementales de la petite enfance dont nous parlerons plus loin, se reflète dans l'appel à la coordination locale des acteurs et des institutions de la petite enfance, comme condition *sine qua non* pour garantir un minimum de cohérence des politiques publiques en matière d'accueil des jeunes enfants.

Malgré cette réaffirmation du cadre tutélaire et les appels à la coordination locale, force est de constater l'existence d'importantes disparités territoriales, comme le souligne le Centre d'analyse stratégique dans son rapport de février 2007. Ces disparités sont rendues possibles par le maquis et les strates que constituent les textes, les structures et les acteurs. C'est pourquoi, nous proposons dans la suite de notre étude d'approfondir l'analyse des formes de gouvernance locale au sein de ce cadre réglementaire centralisé et d'étudier les articulations et les éventuelles tensions entre cette forme de gouvernance tutélaire centralisée et les formes de gouvernance locale ou horizontale que l'étude a permis d'identifier.

### CHAPITRE 3. UNE ANALYSE DES REGIMES DE GOUVERNANCE : DEFINITION ET PROPOSITION D'UNE TYPOLOGIE

Comme mentionné au début de ce rapport, parler de gouvernance de la petite enfance, malgré le caractère polysémique et controversé de cette notion, se justifie dans le contexte actuel du secteur de l'accueil des jeunes enfants, caractérisé par une diversité des acteurs, des services et des financements. Dans cette recherche, nous avons adopté la définition d'Enjolras (2005) selon laquelle un régime de gouvernance se caractérise par l'ensemble des modalités de coordination et d'interaction des acteurs qui visent la réalisation de l'intérêt général au niveau d'une collectivité ou d'un secteur, comme l'accueil de la petite enfance.

La notion de régime mériterait qu'on s'y attarde. Elle est notamment empruntée à la science politique et en particulier à la littérature sur les politiques urbaines. Un régime de politique publique comprend différentes dimensions : *le pouvoir et les arrangements de pouvoir entre la puissance publique et des groupes d'intérêt privé afin de concevoir et mettre en œuvre des décisions de politiques publiques ; le paradigme politique dominant, qui influence la manière dont les problèmes sont posés et les solutions proposées en termes de politiques publiques ; la manière dont les décisions sont prises et mises en œuvre au sein de l'appareil public et enfin, les objectifs de la politique elle-même* (Wilson, 2000 : 257-258, repris par Enjolras, 2007). La notion de régime est également utilisée dans les approches territoriales du développement dans un sens assez proche. En effet, un *régime territorial comprend à la fois la dévolution du pouvoir à une communauté, la fixation des modes d'élaboration des décisions et les modalités d'implication des différents acteurs dans les processus politiques* (Moquay, 1996 : 98, cité par Itçaina & all, 2007).

Enjolras (2005, p. 62) identifie ainsi un régime de gouvernance à partir de l'analyse de ses trois éléments constitutifs que sont :

- les acteurs impliqués dans la réalisation d'objectifs d'intérêt général ainsi que leurs caractéristiques (objectifs, valeurs, statut, organisation d'appartenance, etc.) ; les acteurs publics mais aussi les associations, les entreprises privées, les usagers et les professionnels de la petite enfance ;
- les instruments de politique publique mis en œuvre afin d'atteindre les objectifs d'intérêt général, et en particulier les modes de financement, les procédures de contrôle et d'évaluation ;
- les modalités de coordination et d'interaction entre les acteurs concernés qui conduisent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques.

Nous proposons de décliner l'analyse de ces trois éléments en plusieurs dimensions interdépendantes : la définition de l'intérêt général, l'élaboration des règles et des normes communes (en particulier en matière d'évaluation), l'organisation de l'accueil, les types d'acteurs impliqués et la nature de leur implication dans les instances de gouvernance, les politiques publiques de financement et les processus d'attribution de ces financements et, enfin, les caractéristiques des dispositifs de coordination qui participent à la gouvernance locale de la petite enfance.

### **3.1. La définition de l'intérêt général : de l'intérêt général à l'intérêt collectif ?**

Il convient tout d'abord d'identifier quel est l'intérêt général autour duquel les acteurs vont se coordonner. C'est en effet en vue de réaliser cet intérêt général que des objectifs précis vont être définis, que des ressources vont y être allouées et que des pratiques d'acteurs vont se mettre en place. Comment cet intérêt général est-il défini ? Est-il défini de l'extérieur ou d'en haut dans le cadre d'une convention de l'Etat « extérieur » ? Ou est-il co-construit à partir d'une discussion collective qui relève plutôt d'une convention de l'Etat « situé » (Salais et Storper, 1993) ? Dans ce second cas de figure, quels sont les acteurs, publics et peut-être privés, qui participent à cette co-construction ? En France, l'intérêt général est défini et garanti par l'Etat et fait l'objet d'un statut juridique particulier. Peut-on dès lors parler d'intérêt général lorsqu'une pluralité d'acteurs, publics et privés, définissent à un niveau local leur conception de l'intérêt général. Ne doit-on pas parler d'intérêt collectif au niveau local ou départemental, qui peut entrer en tension avec l'intérêt général tel que défini par la puissance publique au niveau central ?

Le défi est dès lors de mettre en compatibilité les diverses parties prenantes afin de construire l'intérêt collectif et notamment établir les priorités. « La mise en compatibilité signifie qu'au minimum, chacun prend en compte l'existence des intérêts de l'autre, ce qui se traduit par la reconnaissance de la position du partenaire » (Duran & Thoenig, 1996, p. 600). La construction de l'intérêt collectif passe en effet par la création d'un cadre de référence commun, d'une convention ou d'un compromis qui reçoit l'adhésion de toutes les parties prenantes. A défaut d'arriver à l'élaboration d'un tel cadre, l'implication d'une multiplicité d'acteurs poursuivant des intérêts au moins partiellement divergents risque d'augmenter de façon prohibitive les coûts de coordination en multipliant les dispositifs de coordination en fonction des besoins et des rencontres sans définir clairement des priorités ni les hiérarchiser.

Comment est défini l'intérêt général en ce qui concerne l'accueil des jeunes enfants en France ? Même si, à l'origine, la protection sociale a une vocation universelle qui s'exprime notamment à travers sa politique de prestations à des ayants droits, le ciblage catégoriel, la territorialisation de l'action sociale et la généralisation de la contractualisation et des partenariats font que l'intérêt général relève moins d'un gouvernement central agissant de manière unilatérale et verticale (Centre d'analyse stratégique, 2007). Bref, les 30 dernières années ont connu un passage d'une logique de gouvernance paritaire, dans laquelle les partenaires sociaux jouaient un rôle central, à une logique de gouvernance territorialisée, impliquant un nombre de partenaires (conseil général, villes, associations, etc.) aux légitimités multiples, ayant des compétences réglementaires (CG), financières (CAF), politiques (villes) et professionnelles (assistantes maternelles, associations).

Dans un tel contexte, la définition des finalités de la politique de la petite enfance relève de compromis institutionnels complexes, aux résultats différenciés selon les espaces locaux, en particulier pour ce qui concerne la lutte contre les inégalités sociales. Ces compromis entre familles, branche famille de la protection sociale et collectivités territoriales ne s'inscrivent ni dans le cadre d'un « quasi-service public de la petite enfance » caractéristique des écoles maternelles, ni dans celui d'un droit à un accueil pour les parents puisque le législateur ne dit pas qui est en dernier ressort responsable de l'accueil.

Si l'on repart de la politique de la petite enfance, telle que définie au niveau central, les finalités qu'elle poursuit sont multiples et ont évolué au cours du temps (LEPRINCE, 2003). Outre ses objectifs liés à la conciliation vie familiale et vie professionnelle, au soutien de la

natalité et à l'épanouissement de l'enfant, les orientations récentes insistent sur l'égalité hommes-femmes, la prévention des exclusions et l'intégration sociale.

### **3.2. La définition de règles communes**

Ainsi nous pouvons nous poser la question de la construction et de la légitimation du cadre normatif général des actions menées en faveur de l'accueil des jeunes enfants. Comme le souligne Reynaud (1997), l'élaboration des règles est une construction sociale. Qui définit les règles générales ? Quel devient le rôle de l'Etat dans un contexte caractérisé par la décentralisation des compétences et la diversification tant de la demande que de l'offre de services d'accueil ? En fait, à travers la CNAF, l'Etat continue de fixer le cadre réglementaire dans lequel les acteurs évoluent. Il en est de même des contrats-enfance mis en place dès 1988, du décret du 1<sup>er</sup> août 2000 qui régleme la qualité au sein des milieux d'accueil, du décret du 3 mai 2002 sur les commissions départementales d'accueil des jeunes enfants ainsi que de la Loi de Finance 2004 qui régleme les possibilités des déductions fiscales des frais encourus par les entreprises en faveur de l'accueil des jeunes enfants.

Comment ces règles générales ou incitatives sont-elles interprétées et traduites dans les pratiques des acteurs sur les différents territoires étudiés ? Comme dans d'autres secteurs où l'on parle de règles procédurales, les règles centralisées sont incomplètes et peuvent être réinterprétées et aménagées localement. Comment se positionnent des acteurs comme les CAF, les mairies et les Conseils généraux qui jouissent d'un degré relativement important d'autonomie au niveau local dans le choix des instruments de politiques publiques et des processus de coordination, et ce, en fonction des priorités qui sont définies localement ?

Nous sommes donc dans un univers où l'action publique se complexifie dans la mesure où sa mise en œuvre est fragmentée et incertaine, où plusieurs niveaux de gouvernance sont à prendre en compte et où plusieurs acteurs – dont les espaces de référence varient aussi – sont impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques.

Dans un tel contexte, il est par exemple intéressant de voir si les régimes de gouvernance à l'œuvre dans le secteur de la petite enfance dans les trois départements étudiés relèvent d'une régulation croisée ou se rapprochent d'une régulation multilatérale territorialisée. La régulation est dite croisée lorsque « l'action publique allie une définition centrale du cadre normatif général à une mise en œuvre territorialisée des politiques publiques » (Duran & Thoenig, 1996, p. 581). La régulation croisée caractérise ainsi un système politico-administratif dans lequel l'Etat prédomine mais qui permet la prise en compte des spécificités locales dans l'action collective. La régulation est essentiellement bilatérale et se joue entre les services centraux de l'Etat et les élus des collectivités territoriales. Quant à la régulation multilatérale territorialisée, elle se base sur une négociation institutionnalisée qui, « abandonnant la stabilité des hiérarchies coordinatrices, tente de soutenir la coopération entre une pluralité d'acteurs concourant à la définition des politiques publiques. La configuration d'acteurs apparaît dès lors comme plus complexe que dans le cas des relations bilatérales de la régulation croisée » (Mossé & Verdier, 2002, p.86 et 88). Cette dernière configuration semble dominante dans le secteur de la petite enfance aujourd'hui. La question se pose dès lors de savoir comment y est garantie la cohérence de l'action collective.

Identifier la manière dont se définissent et sont reconnus comme légitimes l'intérêt général et les règles générales ou communes aux différents acteurs constitue donc une dimension importante de la recherche. La multiplication des finalités de l'accueil vient complexifier la prise de décision et la construction d'un compromis entre les différentes parties prenantes concernées.

### **3.3. Les configurations d'acteurs**

L'accueil formel des jeunes enfants est un secteur fortement régulé par des institutions publiques, qu'elles relèvent du niveau national (comme la CNAF), départemental (comme le service PMI du Conseil général) ou municipal (les mairies). Mais comme souligné précédemment, l'augmentation quasi-exponentielle de l'accueil individuel change la donne, même si ce secteur fait l'objet d'une réglementation minimale de la PMI. De même, l'ouverture à un maximum d'intervenants afin d'augmenter l'offre d'accueil fait apparaître de nouvelles configurations d'acteurs dans les différents territoires. La mise en place d'outils de coordination de ces différents acteurs, comme le contrat-enfance ou la commission départementale de l'accueil des jeunes enfants, complexifie le paysage de la régulation locale des modes d'accueil.

Différents cas de figure d'implication d'une mixité d'acteurs publics et privés (lucratifs ou non) dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques peuvent exister. Selon les configurations d'acteurs, différents régimes de gouvernance émergeront. Ainsi, on peut supposer que dans certains territoires, les parties prenantes de la « gouvernance locale », celles qui participent à la conception et à la mise en œuvre des politiques publiques concernant l'accueil, demeurent essentiellement issues d'organisations publiques. A l'opposé, on peut imaginer des territoires où des acteurs privés sans but lucratif ou des citoyens sont à l'origine d'une dynamique participative dans la mise en coordination des acteurs concernés et dans l'élaboration de politiques publiques. Il se peut également que des acteurs privés lucratifs soient largement impliqués dans les instances de gouvernance. A titre d'exemple, les entreprises privées lucratives peuvent être partenaires des mairies dans le cadre d'un contrat-enfance.

### **3.4. L'organisation de la production des services d'accueil**

Les services d'accueil sont fournis par différents types de prestataires : des collectivités territoriales (principalement des municipalités et dans une moindre mesure des départements), des associations, des entreprises privées ou des personnes individuelles (assistantes maternelles). La manière dont est encouragée, organisée et régulée la production de services varie d'une forme de gouvernance à l'autre. Ainsi, on observe des services produits directement par des acteurs publics (production directe) ou par des acteurs associatifs dans des formes de délégation (*de facto*) d'une mission de service d'intérêt général. Aux côtés de ces formes de production de service fortement régulée par une puissance publique, se développent des formes de production de services très variées allant de la co-production de services sur un territoire pour répondre à l'émergence de nouvelles demandes sociales à différentes formes de contractualisation, jusqu'à la mise en concurrence à travers des procédures d'appels d'offre de délégation de service public ou dans le cadre de marchés publics. Quant aux assistantes maternelles, déclarées ou au noir, elles reflètent un mode de production des services que l'on peut qualifier de marchand, en ce sens qu'elles proposent leurs services à un prix de marché pour répondre à des demandes solvables.

Mettre en évidence les formes d'organisation de la production du service qui dominant ou qui co-existent sur un territoire permet donc de révéler un compromis local en matière de gouvernance de la diversité de l'offre.

### **3.5. Les logiques de financement**

Quant au mode de financement des services d'accueil, différents scénarios apparaissent également. Le financement de ces services peut tout d'abord être assuré par des subventions publiques octroyées systématiquement aux prestataires en fonction du service rendu dans le cadre de politiques structurelles. C'est le cas du financement versé par les CAF à l'ensemble des structures d'accueil agréées et qui respectent les critères d'obtention de ces financements (en particulier une participation financière des parents modulée en fonction des revenus du ménage). Une autre logique de financement, de nature incitative, porte sur la solvabilisation de la demande plutôt qu'une subvention directe au prestataire. Dans ce cas, les instruments privilégiés sont la déductibilité fiscale ou l'octroi de chèques-services. Une autre logique vise la mobilisation de co-financements publics et privés afin d'augmenter le budget disponible. Les financements ne sont plus attribués de façon coercitive ou systématique mais sont à chaque fois négociés par les parties prenantes concernées. Si par ces pratiques, on peut effectivement espérer multiplier les financements, l'incertitude sur le financement, l'ouverture à des pratiques clientélistes et le risque de (re)négociations successives sont à souligner. Bien entendu, ces différentes logiques de financement peuvent se juxtaposer ou coexister, ce qui semble être le cas actuellement pour l'accueil de la petite enfance. Le recours prépondérant à l'une ou l'autre logique de financement sera révélateur de la présence d'un type de régime de gouvernance particulier.

### **3.6. Les modalités de coordination institutionnelle**

Enfin, afin d'analyser les régimes de gouvernance à l'œuvre localement, on s'intéresse également aux modes de coordination des acteurs locaux ou régionaux et à la mise en place éventuelle d'instances de coordination. Les modalités de coordination entre acteurs, couplées aux autres dimensions de la gouvernance, participent à la constitution de régimes de gouvernance particuliers.

Il est classique de distinguer des modes de coordination hiérarchique ou verticale des modes de coordination horizontale, au sein desquels les différents acteurs sont considérés comme étant sur le même pied d'égalité. Au sein d'une coordination hiérarchique, Le Galès (2004) distingue la coordination hiérarchique qui s'apparente à l'intégration verticale (dans le cas des grandes entreprises) de la coordination par l'exercice de la contrainte ou la coercition (qui est le propre de l'Etat notamment à travers son pouvoir de taxation). Quant au sein des modes de coordination horizontaux, une distinction peut être faite entre, d'une part, une coordination concurrentielle, qui permet de coordonner les acteurs de façon volontaire et spontanée via le mécanisme de prix et, d'autre part, une coordination horizontale de type réseau, où les acteurs se coordonnent à travers différents mécanismes de coordination. Une coordination de type réseau se caractérise en général par l'association d'acteurs volontaires motivés par la promotion d'intérêts qu'ils ont en commun et par un mode de fonctionnement basé sur la négociation et la concertation entre acteurs égaux entre eux.

Ainsi, la mise en place d'une commission départementale de la petite enfance par décret relève d'un mode de coordination hiérarchique ou vertical, insufflé d'en haut par les pouvoirs publics. En revanche, un collectif qui rassemble tous les acteurs publics et privés de la petite enfance à l'échelle d'un quartier pour faire avancer des propositions pour le quartier relève plutôt d'un mode de coordination horizontale fonctionnant selon une logique de réseau. Enfin, l'octroi d'une subvention de la demande, telle que le chèque emploi service universel

contribue au développement d'un mode de coordination entre les acteurs basé sur la concurrence via le mécanisme des prix. A ces modes de coordination, s'ajoutent diverses modalités de coordination hybrides, qui combinent, de façon complexe et variée, différentes modes de coordination.

### 3.7. Une proposition de typologie des régimes de gouvernance

Dans un article récent, Enjolras (2005) identifie quatre idéaux-types de régimes de gouvernance<sup>6</sup>. La *gouvernance publique* n'implique que des acteurs publics, les politiques sont mises en œuvre par l'administration publique et les décideurs font appel aux « technocrates » pour les élaborer. De son côté, la production de services collectifs ou quasi-collectifs est organisée directement par des acteurs publics ou déléguée à des acteurs privés dans le cadre d'une régulation tutélaire et hiérarchique. La *gouvernance corporative* passe, quant à elle, par la désignation d'une organisation représentative avec laquelle la puissance publique élabore les politiques. Celles-ci sont également mises en œuvre dans le cadre d'une régulation tutélaire. La *gouvernance concurrentielle* met en concurrence les différents acteurs à travers des mécanismes incitatifs mis en place par la puissance publique. La production des services collectifs ou quasi-collectifs est assurée grâce à des appels d'offre et à des relations de sous-traitance avec les pouvoirs publics (cas des quasi-marchés). Enfin, la *gouvernance partenariale* insiste sur le rôle de facilitateur des pouvoirs publics dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques aux côtés d'une pluralité d'acteurs, publics, privés lucratifs et d'économie sociale, impliqués dans des réseaux ou des partenariats. Ces partenariats sont institutionnalisés au sens où ils se développent au sein d'un cadre formel et d'une régulation publique.

Reprenant des éléments de cette typologie, nous proposons pour notre part de construire notre réflexion à partir des quatre idéaux-types de régime de gouvernance suivants qui sont synthétisés dans le tableau 2 ci-dessous<sup>7</sup>. Pour chacun de ces idéaux-types, nous avons identifié plusieurs dimensions à partir des trois éléments constitutifs d'un régime de gouvernance (i.e. les acteurs impliqués dans la réalisation des objectifs d'intérêt général, les instruments de politique publique et les modes de coordination) : les types d'acteurs impliqués, le mode d'organisation de la production de biens et services (quasi)-collectifs, la manière dont se définit l'intérêt général, 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 propres à chaque régime de gouvernance.

De ce point de vue, précisons que notre travail peut également être rapproché de la démarche entreprise par Nadine Richez-Battesti au sujet des modes de régulation à l'œuvre dans les différents régimes d'Etat-Providence (Richez-Battesti, 2005). Le terme de *gouvernance citoyenne* quant à lui est directement issu des travaux d'Evers et Riedel (2003), bien que l'on n'en trouve pas une forme aussi systématique. Enfin ajoutons que cette typologie découle directement des travaux que nous avons menés récemment dans le cadre du projet européen TSFEPS<sup>8</sup> et de la recherche sur les organisations partenariales de développement local

---

<sup>6</sup> Il s'agit d'idéaux-types car, dans la réalité locale, ils font l'objet d'hybridation ou de combinaisons.

<sup>7</sup> Cette typologie ne fait cependant pas apparaître la *gouvernance corporative*, présentée par Enjolras (2005). Nous pourrions la rajouter par exemple si la recherche met en évidence le poids des associations professionnelles dans la conception et dans la mise en œuvre des politiques d'accueil des jeunes enfants.

<sup>8</sup> Recherche européenne sur les Transformations des structures familiales et des politiques sociales : les services d'accueil des jeunes enfants comme services de cohésion sociale, cf. chapitre 5.



(Petrella, 2003). En ce sens, elle constitue bien une grille d'intelligibilité du réel puisque les concepts disponibles dans la littérature ne nous permettraient pas de rendre complètement compte de l'ensemble des éléments observés, en particulier des évolutions récentes dans le champs des services d'accueil des jeunes enfants.

La *gouvernance publique ou administrée* implique principalement des acteurs publics et les politiques sont mises en œuvre par l'administration publique. L'autorité publique est garante de l'intérêt général qu'elle définit selon ses propres critères. La production de services collectifs ou quasi-collectifs est organisée directement par des acteurs publics ou déléguée à des acteurs privés dans le cadre d'une régulation tutélaire et hiérarchique (qui prévoit par exemple une procédure d'agrément des prestataires définie centralement et sans concertation avec les acteurs de terrain). La production de ces services est financée par des subventions directes aux prestataires dans le cadre de politiques structurelles. Dans un tel cadre, les règles, et en particulier les procédures de contrôle et d'évaluation, sont définies par cette autorité publique centralisée. Lorsque des instances de coordination sont prévues, elles sont créées et organisées sur l'initiative des pouvoirs publics et dominées par ceux-ci. Un décret sera par exemple élaboré pour en définir les objectifs, les membres et les procédures de fonctionnement.

La *gouvernance multilatérale* insiste sur l'implication d'une diversité d'acteurs publics et privés dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques locales. Les pouvoirs publics jouent un rôle de facilitateur dans la gestion de la vie collective locale aux côtés d'une pluralité d'acteurs, publics et privés. La production de services collectifs ou quasi-collectifs est organisée au sein de dynamiques partenariales qui permettent la co-construction de l'intérêt général à partir de la diversité des intérêts en présence. Elle est financée par une pluralité de sources, publiques et privées, les pratiques de co-financement étant encouragées. Les règles et les procédures d'évaluation sont le résultat d'un compromis négocié. Ce mode de gouvernance donne lieu en général à la création d'instances de coordination décentralisées et ouvertes à toutes les parties prenantes concernées selon une règle de représentativité des forces en présence. Ces instances peuvent résulter d'une décision ou d'une injonction du niveau central, comme dans le cas du décret encourageant la création de commissions départementales de la petite enfance en France, ou trouver leur origine dans des initiatives spontanées mises en place par des citoyens ou des associations qui s'ouvrent ensuite à une plus grande diversité d'acteurs. Dans ce dernier cas, les instances de coordination multilatérales peuvent être vues comme une institutionnalisation de dynamiques relevant d'une gouvernance citoyenne.

Précisément, la *gouvernance citoyenne* se caractérise par la présence d'une pluralité d'acteurs dont une part prépondérante est constituée d'acteurs non institutionnels (usagers, associations, organisations d'économie sociale et solidaire, etc.). Ces acteurs ont en commun de favoriser la révélation des demandes sociales en émergence non ou partiellement reconnues par les pouvoirs publics. Ces nouvelles demandes sociales peuvent ainsi être prises en compte dans la définition de l'intérêt général. Les acteurs impliqués contribuent à l'innovation sociale en créant de nouveaux services adaptés à ces demandes. 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. Lorsqu'il existe des règles particulières qui s'appliquent à ces services, elles sont donc le fruit d'une négociation entre les acteurs associatifs et publics. Les instances de coordination sont créées par des acteurs locaux non institutionnels et, bien qu'elles soient ouvertes à une diversité de parties prenantes, elles n'intègrent que timidement les partenaires institutionnels. Ce régime de gouvernance apparaît moins stabilisé que les autres mais permet de caractériser des dynamiques de gouvernance portées par les citoyens qui peuvent ensuite se traduire par une gouvernance

multilatérale ou publique. Ce régime se distingue toutefois du régime de gouvernance quasi-marchande dans la mesure où la coordination se fait par la coopération et non, par la concurrence.

En effet, la *gouvernance quasi-marchande* met en concurrence les différents prestataires potentiels à travers des mécanismes incitatifs mis en place 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 relations de sous-traitance instaurés par les pouvoirs publics. Les critères d'attribution de ces « marchés » mettent en avant l'efficacité dans la production et privilégient la réputation des prestataires lorsqu'ils interviennent déjà dans le secteur ainsi que la satisfaction des consommateurs. 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 subventionnée par les pouvoirs publics dans le cadre de mesures de soutien de la demande (comme la déductibilité fiscale ou l'octroi de chèques-services) ou de paiement à l'acte. Ces modes de financements sont incitatifs et n'entravent pas le mécanisme de concurrence, contrairement aux subventions à l'offre. Quant aux modalités de coordination entre acteurs, elles se réalisent par le marché à travers le mécanisme de concurrence. Surtout, cette coordination est minimale dans la mesure où elle porte principalement sur l'ajustement des quantités à qualité donnée.

**Tableau 2 : Typologie des modes de gouvernance dans l'accueil des jeunes enfants**

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
Définition des règles et évaluation	Tutélaire Contrôle	Consultation, négociation Compromis	Interpellation et débat public Innovation	Réputation Efficience, Satisfaction
Acteurs de la gouvernance	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 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	Solvabilisation de la demande Incitative
Modalités de coordination institutionnelle	Verticale et à dominante publique	Hybrides (verticale et/ou horizontale), élargies	Horizontale (coordination par la coopération, en réseau), à dominante citoyenne	Horizontale (coordination par le mécanisme de concurrence)

Ces idéaux-types permettent, nous semble-t-il, d'améliorer la compréhension des évolutions actuelles en France et dans d'autres pays européens en ce qui concerne la gouvernance de l'accueil de la petite enfance. Toutefois, leur caractère idéal typique ne préjuge pas, ou en tout cas pas de manière tranchée, des choix qui doivent être faits au niveau des politiques sociales. Sans doute on voit se dégager ici les avantages et les inconvénients de chacun de ces régimes de gouvernance, mais on mesure à la lecture de leurs caractéristiques générales, les limites propres à chacun d'eux. Pour autant, et si on fait fonctionner la typologie de manière

dynamique, on peut souligner qu'au-delà du choix de la part des services qui relèvent de la gouvernance publique qui sera éventuellement transférée à la gouvernance marchande, la gouvernance multilatérale présente des avantages certains en terme de pluralisme. Encore faut-il ajouter que ce régime de gouvernance est d'autant plus pertinent qu'il est associé à un régime de gouvernance citoyenne seule capable de soutenir l'innovation sociale en profondeur.

A partir de ce tableau, il est possible d'opérer une lecture dynamique des régimes intégrant une forme de gouvernance multi-niveaux. Ainsi, c'est dans la combinaison (ou la juxtaposition) des différentes colonnes ou le glissement d'une colonne à l'autre selon les niveaux de pouvoir considérés, que l'on peut appréhender les différents niveaux de gouvernance et analyser l'émergence de formes de gouvernance mixte ou hybrides sur les territoires, qui combinent différents niveaux de gouvernance et différents types de régimes. Ces formes de gouvernance locale ne sont pas forcément stabilisées et peuvent être vues comme des formes de transition d'un régime à un autre ou comme des préfigurations d'un nouveau type de régime de gouvernance en émergence qu'il conviendrait de qualifier.

Dans le cas de l'accueil des jeunes enfants, la gouvernance demeure principalement publique aux différents niveaux de pouvoir (national, départemental, municipal). Mais au sein (ou à côté) de cette gouvernance publique, on voit progressivement émerger des éléments qui relèvent d'autres types de gouvernance. Tout d'abord, la diversification des prestataires, en particulier le développement des acteurs associatifs innovants, s'apparente plutôt à la gouvernance multilatérale ou citoyenne. La participation du secteur privé lucratif dans les modes d'accueil demeure marginale, bien qu'en augmentation, ce qui peut refléter la place encore limitée accordée à la gouvernance marchande dans les choix de société. Par ailleurs, l'élargissement des finalités de l'accueil - avec la reconnaissance du rôle de l'accueil des jeunes enfants par rapport à l'insertion sociale des parents, par rapport à la prévention du décrochage scolaire ou par rapport au développement local - relève d'une logique de révélation de nouvelles demandes sociales et de prise en compte des inégalités sociales propre à la gouvernance citoyenne. Les finalités de l'accueil apparaissent dès lors comme une construction sociale issue de la prise en compte de besoins non encore reconnus par les pouvoirs publics. Cette dynamique semble à l'œuvre également dans la diversification des types de services. Des fragments de gouvernance multilatérale et citoyenne sont donc présents dans le mouvement actuel de diversification des prestataires, des finalités et des types de services.

En revanche, si l'on se penche sur les politiques de financement des places d'accueil, on remarque l'apparition depuis la fin des années 1980 d'éléments de gouvernance marchande et plus récemment de gouvernance citoyenne ou multilatérale. L'introduction de la déductibilité fiscale, à l'inverse des politiques de subvention directe de l'offre, s'inscrit dans la logique de la gouvernance marchande. De même, si l'on considère l'ensemble des places d'accueil, la part du financement assurée par les parents augmente du fait de l'accroissement des services non subventionnés. De son côté, le recours croissant aux politiques actives d'emploi est plus complexe à analyser. A la limite on peut encore le considérer comme relevant de la gouvernance publique même si les financements ne sont plus octroyés dans le cadre des politiques structurelles « petite enfance » mais deviennent tributaires des priorités politiques extérieures au champ même de la petite enfance. En effet, dans la mesure où leur attribution à telle ou telle structure d'accueil n'est pas liée à l'agrément par la CAF, elle cesse d'être systématique. Cette attribution relève donc bien d'une décision au cas par cas, et à ce titre se rapproche des modes de financements publics tels qu'ils se manifestent dans la gouvernance citoyenne. De même, le recours aux politiques actives d'emploi peut tout autant être intégré dans le cadre de la gouvernance multilatérale, caractérisée par la mobilisation d'une diversité

de sources de financement. Au demeurant, et toujours à ce titre, la tentative de mobiliser des financements venant des entreprises privées dans une logique de co-financement avec des fonds publics relève également de la gouvernance multilatérale.

Enfin, il est intéressant d'analyser la multiplication des instances de coordination au niveau local et de rapprocher cette analyse de notre typologie des modes de gouvernance. Ces instances adoptent des formes organisationnelles variées et intègrent, selon les cas, différents types d'acteurs. Par ailleurs, des coordinations spontanées, créées indépendamment de l'initiative publique, émergent également au niveau local. Ces instances de coordination, qu'il nous faudra identifier et analyser durant cette recherche, relèvent a priori d'une gouvernance de type citoyenne et participent à l'innovation sociale dans ce secteur. Au sein de ces instances en effet, on s'attend à trouver une majorité d'acteurs associatifs non encore reconnus par les pouvoirs publics qui, en développant de nouveaux services afin de répondre aux demandes sociales émergentes, contribuent à la redéfinition de l'intérêt général, par la prise en compte des intérêts jusqu'alors non ou insuffisamment reconnus. De ce point de vue, un mode de gouvernance citoyenne peut contribuer à l'innovation sociale à travers la construction conjointe de l'offre et de la demande, même si l'on peut y voir un risque lié à la poursuite d'intérêts particuliers ou limités.

De ces premières analyses, nous formulons l'hypothèse que les dispositifs de coordination locaux se juxtaposent et ne s'intègrent pas dans une politique globale de la petite enfance. Il y aurait ainsi, aux côtés d'une régulation tutélaire très présente assurée par la CNAF, une régulation de type négociée mais fragmentée (ou par projet) qui émerge localement (Eme & Fraisse, 2005), conduisant ainsi au développement de configurations locales très variées.

### **3.8. Gouvernance locale et enjeux collectifs : cohérence, équité, qualité et participation**

Dans le contexte actuel de multiplication des finalités poursuivies à travers l'accueil des jeunes enfants, de diversification des types de services, de prestataires et des modes de financement, il est donc important de poser tout d'abord la question de la cohérence de l'action collective en matière d'accueil. Selon le Livre Blanc sur la Gouvernance européenne, (Commission européenne, 2001, p.12), au sein de l'Union européenne, « la cohérence passe par la capacité d'imprimer une direction politique et par une prise de responsabilité affirmée de la part des institutions, afin de garantir une approche intégrée dans un système complexe ».

Dans un contexte d'interdépendances multiples entre une diversité d'acteurs poursuivant des intérêts différenciés, la question est donc de voir si l'Etat arrive à maintenir une certaine cohérence de l'intervention publique tout en instituant des capacités de négociation entre la grande diversité d'acteurs concernés. Comme le soulignent Duran & Thoenig (1996, p.604), l'argent, l'autorité et la technicité sont des instruments à légitimité limitée pour mener à bien l'action publique. La capacité de l'Etat à interagir avec des tiers, à associer autour de lui, à mobiliser les parties prenantes, i.e. la « nodalité », devient une condition généralisée de l'intervention publique. En l'absence d'une telle condition, ces auteurs soulignent que la gestion locale pourrait se transformer en un marché ouvert où s'activent diverses parties prenantes qui développent des stratégies d'alliance ou de concurrence en fonction de leurs intérêts particuliers.

Muller et Surel (1998) insistent également sur la capacité de l'Etat à interagir avec une diversité d'acteurs publics et privés. Pour ces auteurs, « la cohérence de l'action collective ne passe plus par une élite politico-administrative centralisée et relativement homogène mais par la mise en place de formes de coordination multi-niveaux et multi-acteurs dont le résultat,

toujours incertain, dépend de la capacité des acteurs publics et privés à définir un espace de sens commun, à mobiliser des expertises d'origines diverses et à mettre en place des formes de responsabilisation et de légitimation des décisions, à la fois dans l'univers de la politique électorale et dans l'univers de la politique des problèmes publics » (Muller et Surel, 1998, p.96-97).

Autrement dit, il est important d'analyser, d'une part, les relations entre les multiples objectifs des politiques publiques, les différents moyens mis en œuvre et les pratiques d'acteurs créées pour atteindre ces objectifs et, d'autre part, la capacité du mode de gouvernance à intégrer ces trois éléments - objectifs, moyens et pratiques - au sein d'une politique globale. Afin d'appréhender la cohérence de l'intervention publique, l'analyse devrait permettre de répondre aux questions suivantes :

- y a-t-il un cadre de référence commun, plus ou moins explicite, auquel adhèrent toutes les parties prenantes concernées ?
- quels sont les critères de répartition des tâches entre les multiples institutions et acteurs ?
- quelles sont les conditions de légitimité de l'action publique ?

La cohérence de l'action publique en matière d'accueil, et par là, son intégration au sein d'une politique globale, s'avère particulièrement complexe notamment du fait que plusieurs tensions peuvent apparaître au vu de la situation actuelle.

Face à la pénurie de places d'accueil, une première tension peut émerger entre les différentes finalités de l'accueil. Si l'objectif de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle devient central actuellement, il peut entrer en tension avec l'objectif de développement et de socialisation des enfants dès lors qu'il s'agit de définir les critères d'attribution des places ou le type de service d'accueil que l'on souhaite encourager. La priorité souvent accordée aux enfants dont les deux parents travaillent peut conduire à l'exclusion des enfants dont les parents sont par exemple au chômage. Or, fréquenter une structure d'accueil pourrait être particulièrement bénéfique pour ces enfants dont la socialisation ne dépasse pas la famille restreinte et qui vivent une réalité sociale et familiale difficile.

Une deuxième tension peut apparaître entre l'objectif d'équité dans l'accès à des services quasi-collectifs et l'objectif de fournir des services d'accueil adaptés à l'hétérogénéité des demandes locales. L'objectif d'égalité républicaine peut ici entrer en tension avec la dynamique de différenciation territoriale, qui se justifie au nom de l'amélioration de l'efficacité économique à travers une plus grande adéquation des politiques publiques aux besoins (Mossé & Verdier, 2002). Des disparités territoriales importantes apparaissent ainsi en fonction de la localisation géographique des enfants tant au niveau de l'accueil individuel que de l'accueil collectif. L'accueil individuel auprès d'une assistante maternelle est nettement plus fréquent dans le quart Nord-Ouest du pays alors que le recours à une nounou à domicile est le plus fort en région parisienne. Au niveau d'accueil collectif, le taux d'équipement varie de 3 à 29 places pour 100 enfants de moins de 3 ans. Une dizaine de départements, dont trois en Ile-de-France ont un taux d'équipement moyen supérieur à 20 alors que 24 départements, situés plutôt dans la moitié Nord de la France comptent moins de 6 places pour 100 enfants (Centre d'analyse stratégique, 2007, p. 20).

L'objectif d'équité dans l'accès aux services d'accueil peut également être mis à mal par l'adoption de politiques de financement de soutien de la demande, en particulier à travers des mécanismes de déduction fiscale. En effet, l'impact redistributif des mesures fiscales n'est pas

facile à déterminer et dépend des modalités de la politique fiscale. Ainsi l'étude de Farfan-Portet, Lorant et Petrella (2007) montre que l'augmentation du plafond déductible effectuée en Belgique bénéficie principalement aux ménages les plus aisés. A l'inverse, la suppression de la limite des dépenses déductibles à 80% des dépenses totales a plutôt bénéficié aux ménages à faibles ou moyens revenus, dans la mesure où les familles les plus riches atteignent rapidement le plafond déductible.

En France, l'instrument actuellement privilégié de la couverture des besoins de garde par l'Etat est l'individualisation et la défiscalisation de la garde. La Prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) illustre bien cette tendance. Au-delà d'un socle de base (composé d'une prime de naissance et d'une allocation de base mensuelle, versées sous condition de ressources), la PAJE prévoit un complément du libre choix d'activité, pour les parents qui interrompent leur activité totalement ou partiellement, et un complément du libre choix du mode de garde, qui octroie des aides pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée ou d'une garde d'enfant à domicile. La PAJE prend totalement en charge les cotisations sociales pour les familles qui engagent une assistante maternelle agréée et intervient de manière forfaitaire (mais en fonction des revenus des familles) dans le salaire net de l'assistante maternelle.

Par ailleurs, il est important de souligner qu'une politique de solvabilisation de la demande est, la plupart du temps, favorisée afin de laisser le choix du type d'accueil aux usagers et de ne pas entraver les mécanismes de concurrence. Or, la présence d'asymétries d'information entre parents et prestataires de la prise en charge quant à la qualité du service limite la capacité des parents à juger de la qualité des services et plaide en faveur d'une subvention directe de l'offre. En outre, comme les familles n'ont pas la même capacité de choisir entre une diversité de modes d'accueil, l'octroi de subventions de la demande renforce cette inégalité (Mocan, 2001). De plus, les déductions de frais de garde sont une forme de subside indépendante de la qualité, en ce sens qu'aucune exigence de qualité n'y est associée, si l'on excepte des conditions minimales fixées par le législateur qui demande que l'on s'adresse à un mode d'accueil agréé. Or, lorsque le prix moyen baisse, les études empiriques montrent que les ménages ont tendance à demander une quantité d'accueil plus grande plutôt qu'une amélioration de la qualité du service (Blau & Hagy, 1998). Dans la mesure où la déduction des frais de garde conduit à une diminution du prix de la qualité moyenne, ce mode de subside risque d'entraîner une réduction de la qualité.

Une quatrième source de tension peut apparaître entre l'objectif de qualité des services d'accueil et la différenciation entre les procédures de contrôle de l'accueil collectif et de l'accueil individuel. En effet, comme décrit plus haut, l'accueil collectif est soumis à une réglementation et à des procédures de contrôle plus strictes que l'accueil individuel, ce qui peut conduire à des différences importantes dans le niveau de qualité des services fournis sur un territoire (sans que les parents n'en soient conscients).

Enfin, et c'est le constat de départ de notre analyse, les enjeux concernant l'accueil de la petite enfance, comme de nombreux autres services sociaux, sont multidimensionnels, engagent des acteurs multiples et mobilisent des savoir-faire nombreux. Nous formulons dès lors l'hypothèse que l'implication de la pluralité d'agents concernés<sup>9</sup> dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques peut être une façon de prendre en compte la multiplicité des finalités poursuivies et des priorités collectives (Petrella, 2003).

---

<sup>9</sup> Par « concernés », on entend tous les agents ayant un intérêt au sens large du terme dans l'offre d'un tel service. Nous parlons également de partie prenante pour désigner tout agent (personne ou groupe) ayant un intérêt dans l'offre de services d'accueil de la petite enfance.

Si la dimension (quasi)collective de l'accueil des jeunes enfants plaide pour une intervention publique dans l'offre de services d'accueil, la théorie économique a mis en avant la difficulté de l'Etat à révéler et à satisfaire des demandes locales lorsqu'elles sont fortement hétérogènes dans la mesure où le processus de décision politique se base sur les préférences de l'électeur médian (Weisbrod, 1975). La gestion centralisée et bureaucratique du secteur public rend en outre plus difficile l'identification des demandes locales et l'offre de services non standardisés pouvant s'adapter à ces demandes et à leur évolution. Notons que le mouvement de décentralisation des compétences compense, en partie, cette limite de l'intervention publique et permet une offre de services publics différenciée selon les territoires.

Les organisations privées non lucratives (le plus souvent des associations pour ce qui nous concerne) ont, *a priori*, une plus grande capacité à révéler ces demandes locales et à y répondre de façon innovante et adaptée de par leur insertion dans les réseaux sociaux locaux et leur capacité à mobiliser des ressources volontaires, telles que des dons ou du travail bénévoles. Néanmoins, l'offre privée non lucrative de services (quasi)collectifs, basée uniquement sur ces ressources volontaires est généralement sous-optimale<sup>10</sup>. Le partenariat entre organisations publiques et associatives, impliquant également d'autres parties prenantes comme les parents, les assistantes maternelles ou les entreprises privées, pourrait dès lors permettre d'atteindre un niveau plus efficace de production de ces services. Les mesures récentes en faveur de la participation des entreprises vont dans ce sens. Mais le partenariat entre différents types d'organisation engendre aussi des risques qu'il nous faut prendre en compte. Ainsi, se pose la question de savoir si une organisation publique peut s'engager de façon crédible à ne pas prendre le contrôle au sein du dispositif de coordination ni à imposer des conditions qui sont défavorables à l'association partenaire, par exemple, parce qu'elle en est le principal bailleur de fonds. Un tel risque, dit de *hold-up*, peut freiner la participation de l'association ou d'autres parties prenantes dans le dispositif de coordination.

Pour terminer, rappelons que l'accueil de la petite enfance se caractérise par la présence de plusieurs asymétries d'information (ex ante et ex post) qui découlent de la complexité du service d'accueil, de la multidimensionnalité des objectifs et de la dimension relationnelle de ce service. Le fait que les performances des services d'accueil dépendent de la participation conjointe des prestataires et des usagers ne facilite pas en effet l'évaluation des performances de l'initiative (Gadrey, 1996)<sup>11</sup>. L'adoption d'un statut non lucratif, la constitution d'une charte ou d'un label de qualité sont autant de façons de signaler la qualité du service pour des acteurs privés. Quant aux outils à disposition des acteurs publics, l'agrément des prestataires, l'élaboration de normes de qualité et de procédures de contrôle réduisent également les risques d'exploitation de ces asymétries d'information au détriment des usagers. L'implication des usagers dans les services d'accueil est une autre manière de réduire l'asymétrie d'information entre les prestataires et les usagers quant à la qualité du service et de créer une

---

<sup>10</sup> En effet, l'offre privée de services (quasi)collectifs aura tendance à être insuffisante dans la mesure où les agents choisiront le montant des services à produire principalement en fonction des bénéfices individuels qu'ils en retireront, voire dans le cas d'une offre privée non lucrative, en fonction des bénéfices sociaux qui rentrent dans la finalité sociale que ces agents poursuivent, sans pour autant prendre en compte dans leur décision l'ensemble des bénéfices pour la collectivité. Dans le cas d'une offre privée non lucrative, la quantité produite sera donc en général sous-optimale puisqu'elle dépend de la générosité de donateurs ou de bénévoles et qu'elle satisfait des besoins particuliers et non pas les préférences de l'électeur médian (Salamon, 1995).

<sup>11</sup> Pour Gadrey (1996, p. 97 et 268), « le produit n'est pas une réalité objective aux caractéristiques admises par tous (par exemple le profit, le chiffre d'affaires ou une quantité réelle) mais une construction sociale entachée d'ambiguïté et diversement représentée par les acteurs et marquée par l'incertitude des relations de services ». Le concept de « produit » est donc au cœur de la difficulté de l'évaluation des services.

relation de confiance entre eux (Hansmann, 1980). En outre, l'implication des usagers permet dès lors de réduire les coûts de contrôle pour les autorités publiques.

Si la coordination entre une pluralité de parties prenantes s'avère source d'avantages en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques en faveur de la petite enfance, il est nécessaire de considérer d'une part les coûts de la coordination, en particulier les coûts de la décision collective et, d'autre part, les coûts de contrôle liés aux exigences de qualité du service et d'accessibilité dans l'accès (Williamson, 1975 ; Hansmann, 1996). Nous faisons l'hypothèse que ces coûts peuvent être importants lorsque les finalités collectives ne sont pas clairement définies et hiérarchisés, que les dispositifs de coordination se multiplient à l'infini en l'absence d'une régulation globale de ce secteur et que contrôler son évolution devient difficile (face à l'augmentation de l'accueil individuel qui est moins régulé que l'accueil collectif). Une autre source de coût lié à la création et au bon fonctionnement des partenariats multilatéraux peut également venir du fait que la tradition de coopération entre les secteurs public, privé et associatif est faible et que l'administration publique demeure cloisonnée.

\* \* \*

La suite de ce rapport présente les résultats de notre étude empirique qui a porté sur l'analyse des systèmes de gouvernance locale en tentant de répondre aux questions suivantes :

- quels sont les acteurs impliqués dans la gouvernance locale et pour quelles finalités de l'accueil ?
- quelles sont les formes de régulation de la diversification de l'offre, apparue sur les trois territoires mais qui prend des orientations très variées selon les territoires ? Sont donc analysées les modes de coordination des acteurs, les procédures d'évaluation de la qualité, les modes d'information des parents, l'accessibilité aux modes de garde et les formes spécifiques de financement de l'accueil.



## **CHAPITRE 4. RESULTATS DE L'ANALYSE COMPARATIVE SUR LES TROIS TERRITOIRES**

### **4.1. Une diversité de l'offre d'accueil dans les trois territoires**

#### **1) Les Bouches du Rhône**

##### *Eléments de contexte socio-démographique*

Le département des Bouches-du-Rhône compte actuellement une population de 1 845 719 habitants, avec Marseille qui regroupe près de la moitié des habitants du département (800 000 habitants). La population a légèrement augmenté depuis le recensement de 1999 et a augmenté de 4% depuis 1990 (source Insee, recensement 1999).

Le département comptait en 1999 près de 500 000 familles dont 45% n'ont pas d'enfants, 25% ont un enfant, 20% deux enfants et 10% 3 enfants ou plus. 11,5% de la population vit dans une famille monoparentale (7,1% sont dans une famille constituée d'une femme seule avec enfants et 4,4% sont dans une famille constituée d'un homme seul avec enfants). Le nombre de personnes vivant dans une famille monoparentale a augmenté de 34,3% entre 1990 et 1999.

La population des Bouches-du-Rhône est relativement jeune, puisque un habitant sur deux a moins de 40 ans. Le taux de natalité était en 1999 de 12,6 pour mille, très proche de la moyenne nationale (12,7 pour mille).

Le taux d'activité féminine est 69,8% en 1999 et ne varie pas selon les tranches d'âge (il est de 70,5% pour les femmes de 20 à 39 ans et de 69,1% pour les femmes de 40 à 59 ans). Le taux d'activité féminine a fortement augmenté depuis 1982, date à laquelle il s'élevait à 54%. Ce taux est légèrement inférieur par rapport à la moyenne nationale de 74,4%, qui était de 63,1% en 1982. Même si les femmes représentent 46% de la population active dans la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, le chômage les touche plus que les hommes, le taux de chômage féminin étant de 20% (soit 5 points de plus que celui des hommes).

##### *L'offre d'accueil : importance de l'accueil collectif*

En 2005, le département comptait, selon les données de la CAF, 71 412 enfants de moins de 3 ans, soit 4,2% de la population. Le département dispose de 12 547 places en accueil collectif et 6192 enfants sont couverts par une aide à l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA ou CMG/assistante maternelle). Le mode d'accueil des jeunes enfants domine donc en collectivité. L'offre de garde individuelle par une assistante maternelle agréée est deux fois moins importante que l'accueil collectif. Quant à la garde par une employée au domicile des parents, elle concerne à peine 1000 familles sur l'ensemble du département (enfants couverts par l'AGED ou CMG/domicile).

En moyenne, pour 100 enfants de moins de 3 ans dans les Bouches du Rhône, le taux de couverture en 2005, tous modes de garde confondus est de 27,7, soit <sup>12</sup>:

- 17,5 places en accueil collectif
- 8,7 en accueil auprès d'une assistante maternelle,
- 1,5 places au domicile des parents.

Ces chiffres mettent en avant un taux de couverture de l'accueil collectif plus élevé que la moyenne nationale (13,1) alors que l'accueil individuel auprès d'une assistante maternelle est nettement inférieur à la moyenne nationale (19,8) de même que les bénéficiaires d'une aide pour la garde au domicile des parents (2,4).

Le nombre de bénéficiaires de l'APE était de 13 508 en 2003. En 2006, après l'introduction de la PAJE, 15 137 familles bénéficiaient du complément libre choix d'activité, qui remplace l'APE. La garde des enfants par les parents demeure le mode de garde principal dans le département, comme dans le reste du pays.

## **Marseille**

Fin 2006, tous types d'accueil confondus, Marseille compte 8411 places pour un nombre total de 34 569 enfants de 0 à 3 ans, ce qui correspond à un taux de couverture de près de 24,33 %. Ces places se répartissent comme suit :

- 4583 places en accueil collectif (cf. Ci-dessous),
- 3228 places en accueil individuel auprès d'une assistante maternelle (environ 1600 assistantes maternelles agréées) et
- 600 places au sein d'une crèche familiale (4 crèches familiales).

L'accueil au domicile des parents n'est pas comptabilisé dans ces chiffres.

Sur la base de ces chiffres, on peut dire que plus de la moitié des places (54,5%) sont proposées au sein de modes d'accueil collectif (municipal, associatif ou privé) contre 45,5% en accueil individuel auprès d'une assistante maternelle agréée.

Fin 2006, selon les chiffres de la mairie de Marseille, Marseille dispose de 4583 places en accueil collectif proposées par :

- 64 structures municipales (59 crèches, 2 haltes-garderies et 3 haltes-garderies itinérantes) soit 2681 places
- 42 structures associatives (crèches et haltes-garderies) : 1311 places
- 11 établissements privés (crèches hospitalières et crèche du Conseil général), avec 591 places.

---

<sup>12</sup>Calculé à partir des« Données modes de garde jeune enfant de moins de 3 ans par Caf en 2005 ». Source CNAF.

Au sein de l'accueil collectif, le secteur public gère 58,5% des places, le secteur associatif 28,6% et le secteur privé 12,9%. Soulignons ici que le Conseil général gère sa propre crèche pour les enfants de son personnel. La progression du nombre de places depuis 1986 est impressionnante, l'augmentation étant de 86% (si l'on inclut l'augmentation des places en crèches familiales).

En 1986, Marseille comptait 2108 places en accueil collectif qui se répartissaient comme suit :

- 2073 crèches et haltes-garderies municipales
- 35 places en crèches et haltes-garderies associatives

Au-delà de cette forte augmentation générale, il est intéressant de constater que l'augmentation du nombre de places d'accueil à Marseille tient essentiellement à l'augmentation des places au sein de structures associatives, qui passent de 35 à 1311 places sur les vingt dernières années. Cette augmentation illustre le mouvement de délégalation de facto du secteur public vers le secteur privé en ce qui concerne l'accueil des jeunes enfants, tendance explicitement poursuivie dans le dernier contrat enfance.

Après la signature d'un contrat crèche en 1987, la ville a été signataire d'un contrat enfance en 1995, puis d'un deuxième contrat enfance pour la période 2003-2007. Entre 1987 et 2006, le nombre de places d'accueil collectif a augmenté de 86%. En 1986, seules 2 468 places étaient disponibles.

Pour le deuxième contrat enfance, la mairie a présenté l'augmentation de la capacité d'accueil collectif comme le premier de ses objectifs en faisant le choix de soutenir le développement de l'accueil collectif par des associations plutôt que de créer de nouvelles crèches municipales. Ainsi, sur cette période, environ 300 places ont été créées au sein de structures associatives. Seules des augmentations de la capacité d'accueil de crèches municipales existantes ont été réalisées, créant 135 places supplémentaires. Sur cette période, la Mairie de Marseille a mis en fonction, trois haltes-garderies itinérantes, les « bébécars », d'une capacité de 10 places chacun. Ces bébécars se rendent dans des quartiers urbains socialement défavorisés qui ne bénéficient pas d'un tissu associatif suffisamment développé pour proposer de l'accueil collectif. De plus, Marseille poursuit un objectif ambitieux de création de 600 places entre 2006 et 2008 : 500 places par des associations et 100 places dans des structures municipales. Cependant, sur les 1130 places prévues dans le contrat enfance 2003-2007, seulement la moitié a été créée (La Marseillaise, 10 décembre 2007).

Au-delà de l'objectif quantitatif d'augmenter le nombre de places d'accueil à Marseille, les contrats enfance ont également permis le développement de modes d'accueil innovants comme les haltes-garderies itinérantes dont nous venons de parler mais aussi des lieux d'accueil parents-enfants, permettant une socialisation des enfants en présence d'un des parents et un accompagnement à la parentalité. En 10 ans, 20 lieux d'accueil parents-enfants ont été créés dont 6 ces deux dernières années. En revanche, seules 4 à 5 crèches parentales existent à Marseille et dans le département, la dernière ayant été inaugurée fin 2007.

Globalement, une caractéristique centrale de Marseille tient à la diversité de l'offre d'accueil au regard tant du type de gestionnaires que du type de services. Plus précisément, c'est bien l'augmentation, soutenue par les autorités publiques, de la gestion associative qui marque l'évolution de l'offre d'accueil ces vingt dernières années sur ce territoire. Et au sein de cette offre associative, l'augmentation de modes d'accueil innovants est à souligner en particulier en ce qui concerne la création de lieux d'accueil parents-enfants.

Quant à l'accueil individuel, relativement peu développé par rapport au reste de la France, le développement de relais d'assistantes maternelles reste faible par rapport à d'autres grandes villes comme Lyon. Trois relais d'assistantes maternelles (RAM) fonctionnent sur Marseille et dix pour l'ensemble du département des Bouches du Rhône (un onzième est en gestation). A Marseille, une seule association, l'UFCV (Union française des centres de vacances et de loisirs), association d'éducation populaire, gère les trois relais d'assistantes maternelles, ce qui permet une gestion centralisée, une meilleure coordination entre les RAM et un échange d'informations et de pratiques. En revanche, le faible nombre de RAM fait que chaque RAM gère un secteur qui compte beaucoup d'assistantes maternelles. Ainsi, le baby-relais, plus gros RAM de France, couvre un secteur de 720 assistantes maternelles, les deux autres relais se répartissant les 900 autres assistantes maternelles. Cette grande taille pose la question de la capacité réelle du RAM à jouer son rôle d'information des parents et des assistantes maternelles ainsi que sa fonction d'animation, d'organisation de temps d'échange entre assistantes maternelles et d'activités d'éveil avec les enfants. Quant aux 4 crèches familiales, elles sont gérées par l'association « Marseille Enfance ».

## **2) La Meurthe et Moselle**

### ***Éléments de contexte socio-démographique***

En 2004, la Meurthe et Moselle comptait 721 942 habitants. Le département inverse la tendance à la baisse de sa population avec une augmentation de 0,3 % depuis 1990 et une nouvelle dynamique démographique positive. Cette évolution est toutefois différente selon les territoires avec une baisse significative dans le Nord du Département (Canton de Longwy par exemple) et une hausse importante dans la grande banlieue autour de Nancy (Toul, Pont à Mousson ...). En revanche, et à cette date, on observe une baisse importante du nombre d'enfants de 0 à 4 ans qui s'élève à 41 695 enfants (moins 14 % depuis 1990, contre moins 5,5 % au niveau national). On doit toutefois noter que depuis lors, ce chiffre est reparti à la hausse pour atteindre 42 747 enfants en 2004 (soit 2,5% d'augmentation depuis 1999 contre 7,1 au niveau national), dont 24 203 enfants de moins de trois ans, soit une proportion de 3,35% de la population. Du reste, le taux de natalité du département demeure légèrement inférieur à la moyenne nationale (11,9 pour mille par rapport à 12,7).

A un niveau plus détaillé, on peut mentionner certains résultats dans la mesure où ils ont des conséquences directes sur l'accueil des jeunes enfants. Ainsi, le département se caractérise par un taux d'activité des femmes de 20 à 39 ans assez élevé (68,3%) mais inférieur à la moyenne nationale (74,4%) et ce, même si en revanche le taux de chômage augmente fortement dans cette catégorie. Surtout on assiste à une très nette augmentation du taux d'activité des femmes de 40 à 49 ans. Si on ajoute que la distance entre le domicile et le travail s'allonge et que les familles en âges d'avoir des enfants sont très mobiles géographiquement, on comprend que les soutiens intergénérationnels ne suffisent plus et plus généralement que les besoins d'une garde externe augmentent, toutes choses égales par ailleurs. Ajoutons pour terminer que le nombre de familles monoparentales est en nette augmentation pour atteindre 17,8% des familles en 1999 sur le département (30% à Nancy).

Dans ce contexte, la Communauté Urbaine du Grand Nancy (CUGN) représente à elle seule près de 40% de l'ensemble de la population du département avec 266 000 habitants (dont 103000 pour Nancy même). Si de 1990 à 1999 le nombre d'enfants de moins de 4 ans a également diminué sur la CUGN, le mini boom des naissances de 1999 à 2001 ne ralentit que faiblement, y compris sur des projections à l'horizon 2015, ce qui laisse présager une

stabilisation du nombre des 0-6 ans avec un peu plus de 24 000 enfants à l'horizon 2015. C'est pourquoi il nous semble peu pertinent de compter sur une diminution absolue des besoins de garde, comme le laissait penser l'évolution de 1990 à 1999.

Par ailleurs, le taux d'activité des femmes s'il semble plus bas à Nancy s'explique à la fois par le nombre élevé d'étudiants dans cette tranche d'âge dans cette ville universitaire mais également par une reconfiguration urbaine spécifique puisque nombreuses sont les familles qui habitent la CUGN et travaillent à Nancy. Quoiqu'il en soit, c'est là un élément important dans la problématique qui nous occupe et qui permet de souligner d'emblée la dimension intercommunale inhérente à une communauté urbaine dont la population est la cinquième de France tandis que la ville principale conserve une taille très modeste.

### ***L'offre d'accueil : accueil collectif et individuel relativement bien développé mais fortes disparités territoriales sur le département***

Comme dans le reste du pays, les 24 203 enfants de moins de 3 ans du département sont souvent gardés par leurs parents et notamment leur mère. 4 279 familles sont bénéficiaires de l'APE, sachant que cette dernière n'est accessible qu'aux parents ayant suffisamment travaillé au cours des cinq dernières années. De son côté, l'offre d'accueil collectif s'élève à un total de 2255 places. Les 5 500 assistantes maternelles agréées proposent quant à elles une offre théorique de 10 800 places. Ainsi et avec 9,5 places pour 100 enfants l'offre collective en Meurthe et Moselle est similaire à la moyenne nationale (9,4 places), tandis que l'accueil individuel (par une assistante maternelle principalement, par une aide à domicile très rarement) est globalement très élevé (43 places théoriques pour 100 enfants, contre 17 pour le département de la Seine Saint Denis).

Pour autant, ces chiffres globaux masquent de fortes disparités selon les territoires en particulier pour ce qui concerne l'accueil collectif, même si globalement, comme ailleurs, l'offre d'accueil est jugée insuffisante aux regards des demandes et des besoins. Ainsi sur les 6 territoires du département, 5 se situent très en dessous de la moyenne nationale du taux de couverture en accueil collectif (de 0,6 à 6 places pour 100 enfants). C'est logiquement le grand Nancy qui permet de rejoindre la moyenne nationale avec pour ce qui le concerne un taux qui s'élève à 17 places pour 100 enfants. En revanche, l'accueil individuel demeure relativement faible sur la CUGN avec seulement 33 places pour 100 enfants chez les assistantes maternelles contre 43 en moyenne sur le département.

Dans ce contexte, Nancy apparaît comme une commune bien dotée tant quantitativement que qualitativement, en particulier en places d'accueil collectif. C'est d'ailleurs le résultat d'une politique ambitieuse de la Commune qui à ce titre s'est vu décernée le label « Ville amie des enfants » par l'association des maires de France et l'UNICEF. Avec environ 1900 places (un peu plus de 750 places en accueil collectif régulier (dont 150 réservés au personnel hospitalier et qui n'habite donc pas forcément Nancy) et 1100 places en accueil individuel, dont 120 en crèche familiale), la ville apparaît comme d'ores et déjà bien équipée. Toutefois, le service petite enfance du CCAS qui gère directement 650 places (dont 400 d'accueil régulier en crèches municipales, 50 dans les crèches d'entreprise hospitalières, 120 en crèche familiale et 80 en halte garderie) n'a globalement pas pu faire face aux 713 demandes enregistrées en 2005, ce qui constitue une situation nouvelle. Cette demande de la part des parents continue d'augmenter et désormais la ville ne peut plus accueillir les enfants dont les parents habitent les communes limitrophes et dont on peut penser qu'une bonne partie travaille à Nancy. De même, le nombre d'assistantes maternelles ne cesse de diminuer, ce qui pèse sur la demande au CCAS et menace le recrutement du personnel au niveau de la crèche familiale.

Par ailleurs, et qualitativement, un point central à Nancy tient à la diversité de l'offre d'accueil au regard tant du type de gestionnaires que du type de services. En effet, outre les cinq crèches et les trois haltes-garderies municipales directement gérées par le CCAS (480 places), la municipalité soutient 8 crèches associatives multi-accueil (dont 7 parentales ou anciennement parentales) et deux haltes-garderies associatives (250 places dont environ 170 en accueil régulier). Au demeurant, l'importance du secteur associatif est un trait marquant de la gouvernance locale, que l'on retrouve d'ailleurs au niveau de la CUGN dans son ensemble : à Vandoeuvre-Lès-Nancy, on compte deux crèches parentales pour 35 places et une crèche municipale pour 60 places. A cela, il convient d'ajouter la diversification que représente la présence traditionnelle des crèches d'entreprise, essentiellement des crèches de personnel du secteur médical (150 places à Nancy et 80 à Laxou). Enfin, le nombre de structures multi-accueil et innovantes ne cesse d'augmenter, que ce soit au niveau communal (crèche David Abensour et nouveau projet en cours), associatif (crèche parentale et/ou innovante), ou des crèches d'entreprise (à horaire flexible) ; sans oublier la mise en place d'un système de garde à horaire décalé au domicile des parents inclus dans le Contrat enfance de la ville (dispositif arc en ciel).

### **3) La Seine-Saint Denis**

#### ***Eléments de contexte socio-démographique***

La Seine Saint-Denis est, avec 1 396 000 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2003, le 3<sup>ème</sup> département le plus peuplé après Paris et les Hauts de Seine, représentant environ 13% de la population de l'Ile-de-France, avec une forte population de moins de 20 ans (29% en 2003). La population, après avoir diminué durant les années 1990, a connu une légère reprise depuis 1999. Le département compte 67 000 enfants de moins de trois ans, soit environ 4,8% de la population totale. Les dernières années ont été marquées par un taux de natalité supérieur à la moyenne nationale (18,6 pour mille habitants contre 12,7 pour mille en France). Le département se caractérise également par davantage de familles nombreuses, de familles monoparentales, de mère en activité et au chômage que dans le reste de la France. Ainsi 24,5% des enfants de moins de 6 ans sont dans une famille sans emploi. Le taux de chômage était de 13% en 2005.

Deuxième ville la plus importante de la Seine Saint-Denis avec 90 674 habitants à l'Est de Paris, Montreuil a connu une augmentation de sa population en grande partie liée à des migrations externes. La ville compte 10.080 sur 23.094 familles qui ont des enfants dont 4560 qui sont des familles monoparentales, soit 19,7% des familles. Cette augmentation du nombre de familles monoparentales depuis le début des années 90 se double d'une fragilisation des ménages largement touchés par la précarité de l'emploi et le chômage structurel. 18% des ménages vivaient sous le seuil de pauvreté en 2001. Les femmes et les mères de familles sont, avec les jeunes, les principales catégories concernées.

Marqué par son passé ouvrier, Montreuil a une population composite caractérisée par une population d'origine immigrée importante ainsi que l'arrivée d'une classe moyenne largement issue des professionnels du spectacle. Ces changements sociologiques de la population accroissent la diversité des attentes et demandes de parents en termes de mode de garde mais renforcent aussi les risques de polarisation sociale et géographique dans la commune puisque les nouveaux arrivants et leurs enfants sont largement implantés dans le bas Montreuil à proximité de Paris.

### ***L'offre d'accueil : force de l'accueil collectif, faiblesse de l'accueil individuel***

Au sein du département, comme dans le reste du pays, les enfants de moins de 3 ans sont principalement gardés par leurs parents et notamment leur mère. 12 074 familles sont bénéficiaires de l'APE en 2003 ; en 2006 elles sont 13 408 à bénéficier du complément libre choix d'activité qui remplace l'APE dans le cadre de la PAJE.

L'offre d'accueil collectif agréé rassemble 250 établissements pour un total de 10 631 places en 2005. Les 6 316 assistantes maternelles agréées proposent une offre théorique de 11 939 places. La particularité du département de Seine Saint Denis est que le Conseil général gère 58 crèches qui représentaient en 2005 3255 places, soit environ 40% de l'offre collective du département. Si, avec 14,6 places pour 100 enfants, l'offre collective en Seine Saint Denis est nettement supérieure à la moyenne nationale (13,1 places), l'accueil individuel (par une assistante maternelle principalement, par une aide à domicile plus rarement) souffre d'un faible taux de familles bénéficiaire de l'AFEAMA ou du CMG/assistante maternelle (8,7% des familles contre 19,8% pour la moyenne nationale) et de recours à l'AGED ou au CMG/domicile (seulement 0,5% contre 2,4% pour la moyenne nationale). Ces faibles taux reflètent un moindre niveau de vie et une plus forte précarité des familles en Seine Saint-Denis.

Globalement, le taux de couverture dans le département en 2005 est de 23,8%, tous modes de garde confondus et se répartit comme suit pour 100 enfants :

- 14,6 places d'accueil collectif ;
- 8,7 places auprès d'une assistante maternelle agréée
- 0,5 places au domicile des parents.

Pour autant, ces chiffres globaux masquent de fortes disparités selon les communes tant pour l'accueil collectif que pour l'accueil individuel même si globalement, comme ailleurs, l'offre d'accueil est jugée, notamment par les responsables de la CAF, du Conseil général et de la mairie de Montreuil, insuffisante aux regards des demandes et des besoins. Les disparités dans la répartition des crèches tiennent largement à leur implantation historique. Les crèches départementales ont été créées dans l'ancien département de la Seine avant le regroupement avec le département de Seine et Oise dont les communes sont déficitaire en matière d'équipement petite enfance.

Dans ce contexte, Montreuil apparaît comme une commune relativement bien dotée tant quantitativement que qualitativement. Doté de 1551 places théoriques (659 places en accueil collectif et 852 places en accueil individuel auprès de 392 assistantes maternelles) et 40 places en accueil familial (crèche hospitalière), elle propose 29 places d'accueil régulier pour 100 enfants et 3 places d'accueil occasionnel pour 100 enfants, ce qui semble supérieur à la moyenne départementale. Cependant cette offre est jugée insuffisante au regard des besoins puisque sur 1000 demande d'accueil en crèches (départementale ou municipale) examinées, on dénombre seulement 275 admissions soit 27,5% de demandes satisfaites, ce qui semble inférieur à la moyenne départementale. L'explication tiendrait au niveau relativement élevé d'activité des mères.

Qualitativement, l'une des caractéristiques de Montreuil tient à la diversité de l'offre d'accueil en ce qui concerne tant le type de gestionnaire que le type de services. En effet, outre les quatre crèches départementales (246 places) directement gérées par le Conseil général, la municipalité gère 5 crèches (260 places) et soutient deux crèches parentales (33 places) et 5 halte-jeux principalement gérées par des associations (120 places). Le soutien à la gestion associative semble être une spécificité de Montreuil par rapport aux autres communes du 93

dans lesquelles les initiatives associatives sont plus rares. Néanmoins, Montreuil se caractérise par l'importance des places au sein de structures publiques (500 places) par rapport aux places offertes par le secteur associatif avec 32 places en crèches parentales et 119 en halte-jeux.

Montreuil a des objectifs ambitieux en matière de création de places sur la ville (+300 places d'ici la fin de l'année 2008). La petite enfance est devenue un enjeu politique stratégique. La ville prévoit le développement du multi-accueil dans 4 crèches municipales mais aussi dans 3 associations, la création de deux Relais petite enfance qui cumulent rôle de RAM et d'information aux parents ainsi que la création d'une crèche d'entreprise dans le bas Montreuil mais sous une forme associative.

Le programme de création de nouveaux établissements est très ambitieux mais la municipalité se heurte à un déficit de terrain et site pour construire de nouveaux établissements.

Reste que le problème est bien celui du risque de décalage entre des objectifs ambitieux et des réalisations modestes en raison du coût et des disponibilités du foncier, de la mise aux normes et du turn-over des professionnels, de la capacité réduite de l'équipe petite enfance de la ville de Montreuil.

#### **4) Des disparités dans l'offre d'accueil entre les territoires**

Si les trois départements étudiés se distinguent faiblement à partir de la part des enfants de moins de trois ans dans la population totale (3,35% pour la Meurthe-et-Moselle, 4,2% pour les Bouches du Rhône et 4,8% pour la Seine-Saint-Denis), les différences sont plus marquées en ce qui concerne les taux de natalité (selon les chiffres de 1999) : 11,9 pour mille en Meurthe-et-Moselle ; 12,6 dans les Bouches du Rhône et 18,9 (2004) pour la Seine-Saint-Denis.

A partir de ces chiffres, la tension sur les besoins en matière de places d'accueil semble donc plus forte en Seine-Saint-Denis qu'ailleurs. En sachant que la population se caractérise par un nombre important de familles nombreuses, de familles monoparentales et de familles en situation de précarité et de pauvreté, la question de l'accessibilité aux modes d'accueil se pose de façon claire dans ce département. En 2005, avec un taux de couverture global de 23,8%, la Seine-Saint-Denis se situe à un niveau inférieur aux autres départements étudiés ainsi que par rapport à la moyenne nationale (cf. Tableau 3 ci-dessous). La pression concernant le développement de places d'accueil semble donc être plus forte en Seine-Saint-Denis.



**Tableau 3** : Modes de garde externes ou formels (= en dehors de la famille) en 2005 : nombre de places pour 100 enfants

	Accueil collectif	Assistante maternelle	Garde à domicile	Taux de couverture global
Bouches du Rhône	17,5	8,7	1,5	27,7%
Meurthe et Moselle	12	23,5	1,6	37,1%
Seine Saint Denis	14,6	8,7	0,5	23,8%
Moyenne nationale	13,1	19,8	2,4	37%

Source : Calculs à partir des données en Chiffres absolus de la CNAF, 2005

Ces chiffres illustrent les disparités que l'on peut rencontrer entre les territoires en ce qui concerne l'offre d'accueil. Ainsi, le département des Bouches-du-Rhône se caractérise par une offre d'accueil collectif très importante en comparaison avec la moyenne nationale et les autres territoires étudiés, accueil dont l'augmentation des places est essentiellement due au développement de structures associatives. Le département de Meurthe-et-Moselle se distingue quant à lui par une proportion nettement au-dessus de la moyenne et des autres territoires étudiés en ce qui concerne l'accueil individuel auprès d'une assistante maternelle agréée, même si le nombre d'assistantes maternelles ne fait que diminuer. La Seine-Saint-Denis dispose d'un taux de couverture d'accueil collectif légèrement supérieur à la moyenne nationale alors que l'accueil individuel, par une assistante maternelle ou au domicile des parents, est nettement inférieur à la moyenne nationale.

**Tableau 4** : Modes de garde en dehors de la famille par ville : chiffres absolus

	Accueil collectif	Assistante maternelle	Total
Marseille	4583	3228 + 600 en crèches familiales	8411
Montreuil	659	852 + 40 en crèches familiales	1551
Nancy	750	980 + 120 en crèches familiales	1900
Moyenne nationale	13,1%	19,8%	–

**Tableau 5** : Répartition des places en accueil collectif selon le statut du gestionnaire (approximation)

	Accueil public (municipal ou départemental)	Accueil associatif	Accueil privé (crèches de personnel, crèches d'entreprise)
Marseille	2681 (58,5%)	1311 (28,6%)	591 (12,9%)
Montreuil	500 (260 municipales +246 départementales)	153	40 (crèche hospitalière) + 4 en crèches d'entreprise
Nancy	480 (dont 80 en halte- garderie)	250	150

Source : données recueillies lors de notre enquête (2006)

Malgré une offre globale de places d'accueil relativement bien développée dans les trois territoires étudiés, une partie importante de la demande demeure insatisfaite. Dans les trois territoires, les crèches font face à de longues listes d'attente, ce qui apparaît comme une situation relativement nouvelle à Nancy.

Globalement, les trois territoires se caractérisent par une offre très diversifiée selon le type d'accueil (individuel ou collectif ; régulier ou occasionnel) mais aussi selon le type de gestionnaire (départemental, municipal, associatif, privé lucratif). Si l'on analyse les mouvements de diversification en cours dans les trois territoires, des différences apparaissent clairement. Ainsi, dans les Bouches du Rhône, on assiste à un mouvement clair de déléation de service public du secteur public vers le secteur associatif. En revanche, en Seine-Saint Denis, la réponse à la demande de places d'accueil passe par un développement de l'offre municipale, qui inclut un processus de municipalisation des crèches départementales. Les places au sein de structures associatives sont peu nombreuses : 151 contre 500 dans des crèches publiques. Contrairement à Marseille, il n'y a pas de crèches associatives « classiques » mais des crèches parentales et des haltes-jeux. Quant à la Meurthe-et-Moselle, l'accueil associatif est bien développé et compte pour environ un tiers des places d'accueil collectif. Une grande partie des crèches associatives sont issues du réseau des crèches parentales.

La participation du secteur privé lucratif dans l'offre d'accueil demeure faible dans les départements étudiés, si l'on excepte les crèches de personnel. Dans les Bouches du Rhône, l'année 2006 a vu s'accélérer la création de crèches à participation des entreprises. La première crèche d'entreprise, considérée comme telle par la CNAF, a été créée en septembre 2006. En 2007, au moins deux autres crèches à participation des entreprises ont vu le jour à Marseille. A Montreuil, une crèche d'entreprise devrait ouvrir prochainement et un ou deux projets sont en cours à Nancy.

## **4.2. Les acteurs de la gouvernance et leurs finalités : quelles déclinaisons et appropriations de l'intérêt général ?**

La politique familiale et la CNAF à travers leurs modes de financement et leurs interventions définissent les finalités de la petite enfance et fixent un cadre réglementaire et financier pour les réaliser. Afin de répondre à l'accroissement et à la diversification de la demande en matière d'accueil, la France a mené une politique volontariste dans ce sens depuis une vingtaine d'années qui s'est traduite par une évolution importante du cadre réglementaire depuis 2003.

La politique familiale au niveau national demeure en effet structurante de par les orientations de la conférence de la Famille mais surtout des financements de la CAF pour les congés parentaux, l'accueil individuel et l'accueil collectif. A ce niveau il semble clair que la PSU ou la réduction à 50% du financement de fonctionnement des crèches au travers des contrats enfance et jeunesse ont des effets directs sur les orientations des politiques locales de la petite enfance. Mais ce changement (brutal) du cadre réglementaire fragilise les compromis locaux qui s'étaient établis. En effet, l'intérêt général local a parfois pu faire l'objet de longues négociations ayant abouti à des compromis locaux formalisés (contrat enfance, schéma départemental...) qui se trouvent largement déstabilisés par des orientations nationales qui, sans modifier explicitement les priorités locales, les compromettent par des moyens insuffisants ou inadaptés.

Du reste, on voit ici combien la prégnance des questions financières, qui sont très importantes dès lors qu'il s'agit d'avoir une politique de la petite enfance ambitieuse, peut prendre le pas sur le débat sur les finalités de l'accueil. Ce qui prime clairement aujourd'hui, c'est le nombre de places ou leur taux d'occupation.

Toute la difficulté à définir la construction de l'intérêt général local tient à ce que les finalités des services à la petite enfance (éveil de l'enfant, conciliation vie professionnelle/vie familiale, lutte contre la précarité) sont rapidement rabattues dans le discours des acteurs à des objectifs plus opérationnels de la petite enfance au niveau local.

La baisse de 17% du Fonds d'investissement de la petite enfance prévue en 2007<sup>13</sup> a un impact direct sur les projets de création ou transformation de crèches des municipalités. Ainsi, dans le cas de Montreuil, la municipalité va pouvoir, grâce à une augmentation de sa taxe professionnelle, compenser le manque à gagner.

Même si les politiques nationales sont prégnantes, elles ne déterminent pas tout loin de là. D'une part, parce que d'autres institutions, comme souligné précédemment, le Conseil général et les municipalités ont des compétences en la matière qui sont difficilement contournables tant au niveau réglementaire qu'au niveau des modes de financement. D'autre part, parce que les CAF ont une marge de manœuvre étroite mais réelle dans l'application de leur politique.

La CAF qui exerce principalement une régulation tarifaire et financière n'est pas sans conséquence sur l'accès des parents aux modes d'accueil et le type de services créés (individuel versus collectif, régulier versus occasionnel, multi-accueil...). Par le biais du contrat enfance, la CAF a conquis des prérogatives incitatives fortes relativement au diagnostic de l'accueil, le taux d'occupation des équipements...qui ne sont pas sans

---

<sup>13</sup> <http://www.senat.fr/rap/106-059-3/106-059-38.html>

incidences sur les priorités locales de la petite enfance. Les accords avec le département du 93 sur une application forfaitaire de la PSU dans les crèches départementales (mesure aux effets indirects non négligeables puisque les crèches municipales de Montreuil se sont alignées sur ce mode de fonctionnement) ainsi que le Fonds départemental de développement de l'offre d'accueil (FODDAC) en sont la démonstration. Mais c'est sans doute dans l'application du Schéma départemental de la petite enfance que les marges de manœuvre se manifestent le plus.

Depuis la décentralisation, les conseils généraux ont, outre la compétence de l'action sociale et de l'aide sociale à l'enfance (ASE), la protection infantile et maternelle (PMI). Si les missions de la PMI ne se réduisent pas à la garde d'enfants, elle doit promouvoir « la santé de la mère et de l'enfant et garantir lorsqu'il en dehors de son domicile sa santé et son épanouissement ». Objectif au contenu pour le moins flou mais qui pratiquement se concrétise par l'agrément des assistantes maternelles et mais aussi des crèches en vérifiant les conformités légales en termes de locaux, de nombre, de qualification du personnel et de règlement intérieur. Bref, une compétence réglementaire, mais des marges de manœuvre financières limitées, sinon des subventions à l'investissement dans les modes d'accueil des petites communes dans certains conseils généraux. Les marges de manœuvre budgétaires sont d'autant plus étroites que les responsabilités réglementaires et financières des CG en matière d'insertion (gestion du RMI) et de prise en charge de la dépendance des personnes âgées n'ont cessé de s'accroître ces dernières années.

Quant aux communes, même si elles n'ont ni compétence, ni obligation juridique en matière de petite enfance, elles sont aujourd'hui incontournables. Les disparités de l'offre entre communes montrent que sans l'engagement des municipalités, la CAF est relativement démunie notamment en matière de modes d'accueil collectif. L'engagement politique des élus et l'action de l'administration sont déterminants tant aux niveaux de l'investissement dans l'accueil collectif, l'accès au foncier, la gestion d'établissements et de personnels, du soutien logistique et financier aux associations que l'information et orientation des parents qui, comme potentiels électeurs, manifestent de plus en plus ouvertement leurs attentes auprès des élus. Les communes semblent avoir gagné en compétence et en importance du fait des incitations de leur environnement institutionnel (contrat enfance) d'une part, et de l'enjeu croissant de société que devient la petite enfance avec notamment l'augmentation d'activité des mères de famille, d'autre part. Néanmoins, pendant longtemps la petite enfance est restée cloisonnée au service des crèches, l'appui aux associations étant parfois traité à part ainsi que l'information sur les assistantes maternelles.

Le décloisonnement administratif est aujourd'hui à l'ordre du jour pour mettre en place une politique transversale de la petite enfance qui suppose que les communes passent d'une position de simple gestionnaire de crèches et d'équipements (ce qui a longtemps été le cas) à une fonction d'institutions de régulation au même titre que la CAF ou le CG. Plus facile à assumer pour de grandes villes qui font d'ailleurs parfois l'objet d'un traitement particulier au regard du reste des départements, ce nouveau rôle n'est pas facile à tenir pour les villes de tailles moyenne et petite faute de compétence réglementaire et de budget mobilisable. La situation de Montreuil est particulière puisque le Conseil général gère depuis des années des crèches départementales, ayant ainsi un rôle non seulement réglementaire mais aussi gestionnaire.

Dans ce mouvement de décloisonnement, on peut mentionner le rôle des commissions départementales de la petite enfance, créées sur l'initiative des conseils généraux, dans la formulation de l'intérêt général local et l'élaboration d'une politique transversale au niveau du département. Le décret du 3 mai 2002 prévoit en effet la création d'une instance de réflexion, de conseil, de proposition, d'appui et de suivi pour les intervenants dans le champ de l'accueil

de la petite enfance, instance composée d'institutionnels et de représentants de structures d'accueil. Ce décret octroie ainsi un rôle de proposition de mesures et d'actions aux commissions départements afin de favoriser :

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.

Voyons comment se décline l'intérêt général dans les trois départements étudiés.

### **1) L'intérêt général dans les Bouches du Rhône**

Au niveau départemental, les priorités définies par la CAF concernent d'une part le soutien à la fonction parentale, notamment à travers le développement de lieux d'accueil parents, et la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. D'autre part, la CAF a pour priorité de développer l'offre disponible dans le département à travers une diversification des modes de garde et l'optimisation des structures existantes (l'objectif étant d'améliorer la productivité des crèches). Le Conseil général, quant à lui, a pour but de développer et assurer les fonctions du service de la protection maternelle infantile et de surveillance de la qualité du service et de l'encadrement. Dans cette optique, les priorités passent par le développement des relais d'assistantes maternelles (RAM), l'organisation de séances d'information des assistantes maternelles et le développement de crèches familiales.

Au niveau municipal, à la Ville de Marseille, les finalités de l'accueil sont liées à un objectif de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Les places en crèches sont prioritairement attribuées aux enfants dont les deux parents travaillent, excluant de fait toute une partie de la population. Cette tendance s'explique par l'importante des demandes non satisfaites de familles dont les parents travaillent.

Depuis 1987, la ville de Marseille s'est engagée à développer son offre d'accueil à travers un contrat-crèche (signé en 1987), suivi de deux contrats enfance (1995-2002 ; 2003-2007). Le premier contrat enfance visait le développement d'accueil périscolaire (centres de loisirs sans hébergement, accueil parents-enfants, actions qualitatives comme un éveil culturel des enfants en crèche). Ces priorités ont été définies suite à une étude des besoins réalisée en 1998 et actualisée en 2001. Les objectifs du contrat enfance pour 2003-2007 étaient d'améliorer l'offre d'accueil occasionnel sur l'ensemble de la ville et de favoriser la création d'établissements d'accueil de la petite enfance et de projets innovants comme les lieux d'accueil parents-enfants ou un lieu de rencontre inter-générationnel et d'élargir l'offre d'accueil à caractère social pour les familles en difficulté, notamment avec le développement de haltes-garderies itinérantes dans les quartiers défavorisés et excentrés. Les premiers bilans

ce contrat enfance montrent toutefois que moins de la moitié des places prévues par le contrat a été effectivement créée.

La cellule contrat-enfance, qui est chargée de la mise en œuvre et du suivi du contrat enfance, apparaît très active au niveau de la ville de Marseille et joue un rôle de coordination entre structures associatives souligné comme important par les acteurs rencontrés. Ces réunions ont pour objet l'échange de pratiques et d'informations entre directrices de structures associatives (principalement des crèches et des haltes-garderies). Ces acteurs de terrain ne sont toutefois pas signataires du contrat-enfance. Ils sont dans certains cas impliqués dans la réflexion en amont afin de voir ce qui pourrait émerger du tissu associatif. Plus généralement, au moment de l'enquête, il n'y avait pas de contrat enfance tripartite (CNAF, Mairie, associations ou entreprises) à Marseille ni dans le département.

La coordination entre acteurs institutionnels fonctionne relativement bien au niveau opérationnel mais apparaît plus difficile au niveau politique. Il existe en effet un comité de pilotage institutionnel (entre la CAF, le Conseil général et la mairie de Marseille) mais qui ne fonctionne pas. En revanche, la commission technique fonctionne bien. Tout projet de création d'un lieu d'accueil est examiné par une commission constituée de représentants de la CAF, du Conseil Général (service PMI) et de la Mairie et qui se réunit régulièrement (environ une fois par mois). Le choix d'un projet se fait, outre le respect des critères nécessaires à l'agrément, en fonction des besoins et de l'enveloppe financière de chaque partenaire, en particulier de la CAF puisqu'elle est le principal financeur des établissements d'accueil.

En revanche, aucune commission départementale de la petite enfance n'a encore vu le jour dans les Bouches du Rhône. Une première tentative ayant échoué, des négociations sont en cours mais rien n'a encore abouti à notre connaissance. La composition de cette commission semble être une véritable pierre d'achoppement. Pour certains acteurs institutionnels rencontrés, c'est une « usine à gaz » alors que pour d'autres, elle est inexistante car ils n'ont pas été sollicités. L'absence d'une telle commission risque dès lors de freiner l'émergence d'une politique transversale et cohérente sur le département.

Au niveau des services, la définition de l'intérêt général passe par l'élaboration d'un projet d'établissement et d'un projet pédagogique. Au niveau des crèches municipales de Marseille, une dynamique participative autour de l'élaboration du projet d'établissement a été menée avec les directrices de crèches. Des groupes de travail ont été constitués ainsi que des crèches pilote pour « tester » les propositions du groupe avant de les généraliser.

Il existe également un comité de pilotage pour les initiatives dites « qualitatives » comme les lieux d'accueil parents-enfants ou les relais d'assistantes maternelles.

Au sein des structures associatives étudiées, la plupart des crèches attribuent prioritairement leurs places aux enfants dont les deux parents travaillent. Il existe cependant des projets à dimension sociale plus forte rattachés en général à des centres sociaux. L'APAF (association provençale d'aide familiale) a créé une crèche qui accueille les enfants issus de familles en difficulté, en recherche d'emploi ou dans un processus de formation qualifiante. Le projet a été difficile à mener jusqu'au bout car il fallait engager une équipe qualifiée et sensibilisée à la problématique de l'insertion. En avril 2007, l'APAF a commencé la construction d'une crèche qui permettra d'accueillir à la fois des enfants handicapés et des enfants de salariés d'entreprises qui ont réservé des berceaux dans la crèche.

En termes de coordination, différents regroupements se sont formés. Citons l'existence d'une coordination des centres sociaux de la vallée de l'Huveaune, qui concerne notamment l'accueil des jeunes enfants ou des réunions d'échanges d'information et de pratiques entre gestionnaires de crèches (associatifs et privés lucratifs) à Marseille. Mentionnons aussi

l'existence du Collectif petite enfance, regroupement collectif qui s'est créé à l'Estaque (15<sup>ème</sup> arrondissement) dans le cadre d'un diagnostic des besoins sociaux sur le territoire. Un premier conventionnement entre la CAF et la fédération des centres sociaux laïcs a eu lieu pour réaliser une pré-animation sur le territoire. Le diagnostic a donné lieu à la création d'un centre social dans un équipement de la ville de Marseille. Les habitants de l'Estaque se sont mobilisés autour de ce projet pour établir le diagnostic mais aussi pour faire avancer le projet de construction d'un bâtiment, qui n'a toujours pas vu le jour. Cela n'a pas empêché le centre social de proposer des activités en partenariats avec les écoles, collèges et lycées du quartier. Un collectif d'habitants « ça dépend de nous » a été créé pour faire avancer le projet de construction. D'une façon plus globale, un Collectif Petite enfance rassemble différents acteurs autour de la problématique de la petite enfance dans le quartier. Y participent à la fois des institutionnels (CAF, Mairie, CG) mais aussi des habitants (parents de la crèche parentale, usagers du centre de loisirs parental ou simplement des habitants), le chef de projet DSU et différents réseaux comme le REAAP et le REP (réseau d'éducation prioritaire) Ce collectif fonctionne comme une cellule de veille et de proposition sur le quartier dont l'utilité dépend notamment du fait qu'il est adossé à une structure plus formelle (le centre social).

Globalement donc, nous constatons que les besoins particuliers ou à titre occasionnel ne sont pas des finalités prioritaires des acteurs institutionnels des Bouches-du-Rhône. Certains parents ont par exemple contesté le fait que les enfants ayant des allergies alimentaires soient exclus des crèches municipales pour des raisons d'organisation de la cantine. Une manifestation a été organisée par les parents soutenus par la HALDE à Marseille en novembre 2006. De même l'accueil d'enfants handicapés est très marginal au sein des crèches à Marseille.

Il nous semble qu'une distance apparaît ainsi entre les finalités définies aux niveaux départemental et municipal et les objectifs nationaux, tels que reprise dans les décrets d'août 2000 sur les modes d'accueil ou de mai 2002 sur la constitution d'une commission départementale. Dans ces décrets, l'accueil est considéré comme outil d'intégration sociale en permettant un accès égal pour tous les enfants, notamment ceux ayant un handicap ou une maladie chronique.

L'analyse fait ressortir un déficit de gouvernance dans les Bouches du Rhône en ce qui concerne la définition d'une politique transversale de la petite enfance, au-delà de l'objectif général d'augmentation des places d'accueil. Ce déficit de gouvernance apparaît notamment à travers la faiblesse de la coordination institutionnelle et politique, l'absence d'une commission départementale de la petite enfance, le cloisonnement institutionnel entre accueil collectif et individuel, l'accueil individuel étant de la compétence du Conseil général et l'accueil collectif étant géré par la Ville de Marseille. L'intérêt général reste donc maîtrisé par les institutionnels (CAF, CG, Mairie) sans pour autant arriver à la définition d'une politique globale de la petite enfance. Les acteurs de terrain participent peu à la conception et à la mise en œuvre des politiques, ils ne sont que très peu consultés et aucune association n'était signataire du contrat-enfance. Dans ce contexte, nous sommes loin d'une co-construction de l'intérêt général impliquant les acteurs non institutionnels. Un second point à souligner est celui de la distance des priorités de la petite enfance dans les Bouches du Rhône par rapport aux directives nationales, notamment en matière d'intégration sociale et d'accueil des enfants handicapés.

En revanche, comme nous l'avons expliqué plus haut, la coordination opérationnelle entre acteurs institutionnels semble effective. Il y a donc un décalage au sein de la gouvernance institutionnelle entre le pilotage institutionnel et le pilotage technique ou opérationnel.

Par ailleurs, des dispositifs descendants consultatifs sont mis en place sur l'initiative de la cellule contrat-enfance. Ces dispositifs ont pour but l'information et l'échange de pratiques entre opérateurs associatifs et demeurent cloisonnés par rapport aux structures publiques, malgré une volonté d'ouverture et d'échange qui apparaît tant du côté associatif que du côté public. La cellule contrat-enfance apparaît très active au niveau de la ville de Marseille dans son rôle de coordination entre structures associatives.

Aux côtés de ces dispositifs descendants, des initiatives locales émergent de manière spontanée et plus ou moins formalisée sur le territoire, comme la coordination des centres sociaux de la vallée de l'Huveaune ou le Collectif petite enfance à l'Estaque. Ces initiatives localisées reflètent peut-être l'émergence de nouvelles formes de participation locale, bribes de gouvernance citoyenne territoriales. Ces initiatives portent sur un territoire bien connu des acteurs, comme la vallée de l'Huveaune, l'Estaque ou sur la division par secteur opérée par la cellule contrat-enfance.

Dans ce département, la gouvernance au niveau de l'intérêt général peut donc être qualifiée comme une gouvernance essentiellement publique bien que minimale au niveau institutionnel, dans la mesure où aucune politique transversale de la petite enfance n'est définie, aux côtés de laquelle se développent des formes de coordination multilatérale autour de la cellule contrat-enfance de Marseille et des formes de coordination citoyenne territorialisées. Ces coordinations ne sont pas, à ce stade, parties prenantes des instances de gouvernance au niveau du territoire, car elles ne sont pas formellement associées à la définition des objectifs de politiques publiques. Elles peuvent être force de proposition et contribuent à leur mise en œuvre.

## **2) L'intérêt général en Meurthe et Moselle**

En Meurthe et Moselle, trois niveaux distincts de pilotage se dégagent :

- 1) Le pilotage CAF Commune
- 2) Le pilotage CAF, CG et représentants des Communes du département (choisis en fonction d'objectifs déjà établis par le CG : correction des inégalités départementales)
- 3) Le pilotage par la Commune

Au niveau départemental, le CG a donc organisé plusieurs réunions de discussion et de concertation et attendait les résultats de la première étape d'évaluation pour prolonger ce travail. La mise en place d'une commission départementale de la petite enfance à laquelle participent le CG et la CAF - mais pas la Mairie de Nancy - s'est concrétisée par la commande d'une étude détaillée du secteur qui fait à la fois le bilan de l'existant sur le département tout en suggérant des pistes de réflexion pour l'avenir. Cette étude réalisée par une société d'expertise privée indépendante (Madinfor) est dès lors perçue comme exhaustive par ses financeurs, ou tout au moins comme ne devant pas réclamer le financement d'une nouvelle étude. Elle porte pour l'essentiel sur un recueil de données quantitatives tant concernant l'offre de services que les besoins (estimés par le nombre d'enfants de moins de trois ans) et propose ce faisant un développement quantitatif de l'offre par territoires géographiques en fonction des taux de couverture existants. Sa conclusion principale est qu'il existe des inégalités géographiques importantes et des zones particulièrement peu couvertes vers lesquelles il convient de faire porter les efforts collectifs, à la fois des municipalités et ou intercommunales et de la CAF. D'autre part, des éléments plus qualitatifs sont mentionnés comme par exemple l'importance de la dimension intercommunale en particulier dans ces



zones géographiques plus rurales et où l'offre demeure moins développée que sur l'agglomération nancéienne. Des inégalités géographiques importantes existent sur le département, y compris dans des zones urbaines de taille moyenne (Lunéville, Pont à Mousson, Toul etc.).

La question de l'intercommunalité se manifeste à différents niveaux sur le territoire. D'abord, et comme le souligne l'étude Madinfor, au niveau des 6 grands territoires que compte le département et de l'équité d'accès géographique. Ici, la disparité des niveaux de développement de l'offre permet de souligner la problématique particulière des communes rurales de petite dimension et qui ne peuvent assumer seule une offre collective d'accueil. A l'avenir et pour impulser une dynamique positive, il faut pouvoir encourager la mise en place de projets communs entre les communes.

Ensuite, la problématique des bassins d'emploi relance le débat d'une offre conjointe des communes et en particulier de l'implication financière et régulatrice de communes des lieux de résidence et des communes des lieux de travail. Le fait que Nancy, qui possède une infrastructure importante, ne puisse plus accueillir les enfants des autres communes limitrophes nous semble refléter l'importance de ce problème et ce, d'autant plus que les besoins sont parfois insuffisants sur les communes de résidence pour justifier la mise en place d'une structure nouvelle. Si la Communauté urbaine du Grand Nancy (CUGN) a d'ores et déjà reconnu comme relevant de la dimension intercommunale un certain nombre de politiques économiques et sociales, les Communes, et en particulier celle de Nancy, ne semblent pas prêtes à admettre la petite enfance dans ce sous-ensemble, alors même que les besoins sont désormais importants. Dans le même ordre d'idée, des études de besoin ont été menées sur le bassin d'emploi du Plateau qui recoupe le terrain d'action de plusieurs communes (Nancy, Maxéville et Laxou) et de nombreuses entreprises de service et du secteur médical. Enfin des discussions ont lieu à l'heure actuelle pour impliquer de nouveaux partenaires, en particulier communaux, dans la crèche du Centre Psychothérapique de Nancy-Laxou.

De ce point de vue, la mise en place d'une Commission départementale d'accueil du jeune enfant, qui s'est traduite par l'organisation de plusieurs réunions de concertation auxquelles assistaient des représentants de la CAF, du Conseil général et de 5 communes va à l'évidence dans le sens d'une première prise en compte de cette nécessaire collaboration entre les communes. Toutefois l'absence de la ville de Nancy dans cette Commission, du fait que le département juge que l'offre d'accueil est suffisante à Nancy, démontre que c'est pour l'instant une approche quantitative qui est privilégiée. Autrement dit, la priorité semble bien être le développement de l'offre, en particulier collective, dans les zones « sinistrées ». C'est du reste ce que soulignent les conclusions du rapport Madinfor commandé à l'occasion de la mise en place de la Commission départementale. Au premier abord, il semble bien que la relative abondance de l'offre sur Nancy et la CUGN ne conduise pas à considérer comme prioritaire le développement des projets intercommunaux sur ce secteur. Surtout, on voit mal comment une réflexion sur ce sujet au niveau de la CUGN pourrait se passer de l'acteur « ville de Nancy », incontournable par sa taille et par son expérience dans le secteur.

Toutefois, et si l'on écarte la question de la gestion intercommunale et celle de l'équité d'accès géographique, les dimensions d'une gouvernance réelle du secteur, notamment en termes de qualité des services et de participation des acteurs et des usagers, n'ont pas été traitées dans le rapport Madinfor.

Au niveau municipal, il s'agit avant tout de répondre aux besoins quantitatifs, tout en maintenant une bonne qualité. Pour ce qui est des besoins des parents, il s'agit de répondre en priorité aux demandes des parents qui travaillent, notamment lorsque la mère travaille. Au-

delà, on cherche à mettre en place une politique de soutien à la parentalité, voire au niveau du discours, une politique de socialisation précoce des enfants pour renforcer l'insertion sociale dans les quartiers et prévenir les problèmes sociaux.

La politique de la petite enfance de Nancy peut se résumer comme suit :

- 1) Développer et améliorer l'accueil individuel (création d'un RAM, recrutement formation des assistantes maternelles)
- 2) Répondre aux besoins spécifiques des parents (création lors du contrat précédent d'un centre multi-accueil pilote et d'un accueil d'urgence à domicile (géré au sein du premier mais distinct)
- 3) Soutenir les associations comme un maillon de l'offre de service

Au niveau municipal, les instruments et instances de coordination qui participent à la définition de l'intérêt général, sont :

- 1) le contrat enfance dont les objectifs sont de maintenir le nombre de places et stabiliser les financements des contrats précédents et de développer un relais d'assistantes maternelles ;
- 2) l'adjointe petite enfance et le service petite enfance au sein du CCAS ;
- 3) les réunions thématiques régulières (mensuelles) auxquelles sont invités tous les prestataires de service ;
- 4) la semaine petite enfance avec une volonté d'ouverture des structures au public et aux autres structures

La mairie est par ailleurs en recherche d'une légitimité politique auprès des parents et électeurs, notamment en fonction du nombre de places d'accueil qu'elle a réussi à créer. Cette caractéristique est un frein au développement d'une gouvernance intercommunale (au niveau de la CUGN), la ville voulant pouvoir défendre son bilan personnel sur cette dimension.

Le contrat enfance reste un outil de négociation entre la CAF et la mairie qui informe les acteurs et services locaux mais ne les associe pas à son élaboration. La mairie gère directement le contrat et redistribue ensuite les financements aux prestataires concernés, y compris aux associations lorsqu'elles sont concernées.

Les réunions régulières avec les prestataires servent à faire redescendre l'information. Elles permettent également de maintenir un niveau minimum de coordination entre-eux, ne serait ce que par la connaissance réciproque de ce que chacun fait et les rencontres informelles qui s'y développent.

Si l'on considère maintenant la gouvernance au niveau de la seule ville de Nancy, le point central est l'importance de la diversification des types de prestataire avec le développement de l'offre associative et des crèches d'entreprise. Ici des modalités de coordination plus ou moins ambitieuses existent. Entre des partenariats sous forme de convention financière avec les trois crèches d'entreprise et des réunions régulières avec les structures associatives que la ville finance, la gouvernance peut sans doute être renforcée. Des questions comme celles des orientations globales de la politique petite enfance pourraient être abordées en concertation. Cela semble d'autant plus important que la ville de Nancy a initié une réflexion globale sur la gestion des temps sociaux en s'inscrivant dans le programme national intitulé « le temps des villes ». Le fait que Nancy ait choisi de porter ce projet à l'échelle de la ville seule, alors qu'ailleurs en France ce sont des territoires ou parfois des départements qui sont impliqués,

est assez significatif de la difficulté actuelle à donner une dimension plus large à la politique petite enfance, qui demeure perçue au niveau local comme une prérogative communale ou encore comme le moyen de mener une politique de ville distinctive.

Toujours pour ce qui concerne l'implication des acteurs privés, structures associatives et crèches d'entreprise, la possibilité désormais d'impliquer ces acteurs dans les Contrats enfance, n'a pas encore été utilisée, notamment à l'échelle de la CUGN. Ce point reflète sans aucun doute le rôle limité que les partenaires institutionnels entendent faire jouer aux structures privées, sans compter une certaine méfiance en particulier vis-à-vis des acteurs associatifs dont l'indépendance continue à inquiéter, ne serait-ce qu'en terme de pérennité des projets.

Au niveau des services, les finalités semblent assez homogènes, les prestataires mettant en avant la nécessité d'un accueil de qualité, c'est-à-dire qui répondent au bien être de l'enfant et des parents. De ce point de vue la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle demeure l'élément central même si la plupart souligne qu'on ne peut pas répondre à l'ensemble des besoins particulier (en terme d'horaires d'ouverture notamment). Viennent ensuite, au même niveau, les dimensions développement et socialisation de l'enfant.

Les parents demeurent faiblement associés à la définition des orientations, sauf dans les quelques crèches parentales ou anciennes crèches parentales devenues associatives. De ce point de vue, on doit noter l'épuisement à terme de la dynamique parentale qui souvent cède la place à une structure associative portée par un individu et/ou un professionnel et qui par la suite sort parfois de la logique d'implication des parents.

Au final et sur cette dimension de l'intérêt général, on s'apparente à une forme gouvernance multilatérale encore dominée par une gouvernance publique, en référence à notre tableau idéal typique, puisque les instances de coordination sont dictées par le haut et peu ouvertes aux partenaires de la société civile. Cette gouvernance multilatérale à dominante publique est particulièrement éclatée et non pas généralisée sur le département, comme en témoigne l'absence de la principale ville du département de la Commission départementale de la petite enfance. Notons également que les prestataires eux-mêmes, en particulier les associations, et les représentants de la société civile sont peu ou pas représentés au moment de la définition des objectifs de la politique locale de la petite enfance et des dimensions d'intérêt général qu'elle poursuit.

### **3) L'intérêt général en Seine Saint Denis**

La situation en termes de gouvernance de Montreuil présente la particularité d'une forte présence du CG qui est le gestionnaire direct de quatre crèches. Les crèches départementales et les crèches municipales doivent se coordonner pour l'affectation des places sur la commune. Le découplage administratif est d'actualité en Seine-Saint-Denis pour mettre en place une politique transversale de la petite enfance qui suppose que les communes passent d'une position de gestionnaire de crèches et d'équipements (ce qui a longtemps été le cas) à une fonction de régulation au même titre que la CAF ou le CG. Mentionnons toutefois la résistance du personnel des crèches départementales à devenir du personnel municipal. En outre, la baisse du taux de prise en charge par la CAF vient alourdir la part financée par les communes.

Au niveau départemental, l'historique est plutôt celui d'une collaboration minimale entre la CAF et le CG. L'élaboration du Schéma départemental à partir de 2001 a constitué une avancée significative sur d'une part un diagnostic commun au niveau départemental donnant

lieu notamment à un travail de mutualisation des données et d'autre part pour mettre en avant des orientations communes et un plan d'action. Outre l'urgence d'augmenter le nombre de places ainsi que la qualité des services, ce schéma départemental de même que le schéma local, en discussion entre la CAF, le CG, les municipalités et les gestionnaires de services, prennent donc en compte la nécessité d'une meilleure « gouvernance locale » du secteur. Les difficultés liées à un déficit de gouvernance locale sont bien identifiées :

- insuffisance d'information aux parents, sur lesquels repose trop souvent la complexité de l'offre d'accueil ;
- cloisonnement du traitement des demandes de place en crèche ;
- absence de transparence dans les conditions d'application des critères d'admission, de gestion commune de la qualité entre structures ou de système unique d'encadrement, de qualification, de statut et de rémunération des personnels.

La mise en place d'un Conseil départemental de la petite enfance s'inscrit dans cette volonté d'améliorer la gouvernance entre acteurs locaux.

L'élaboration du Schéma a d'abord donné lieu à un diagnostic commun entre CAF, CG 93 mais aussi les communes, éducation nationale, syndicats et certaines communes qui ont été consultés à cette occasion. Cette étape de diagnostic semble être maintenant un acquis même si des revirements de politique nationale (comme celui du désengagement financier de la CAF sur le financement des crèches ou la qualification du personnel) peuvent fragiliser des accords départementaux (comme le Fonds départemental de développement de l'offre d'accueil – Foddac – par exemple).

Les objectifs du Schéma sont les suivants : mieux connaître les établissements et services (l'offre), mieux connaître et analyser les besoins, mieux répondre aux besoins en diversifiant l'offre et formant les professionnels, mieux répondre aux besoins de recrutement.

9 priorités ont été retenues par le Schéma départemental :

1 – Rééquilibrer l'offre sur le département : cet objectif se traduit par la mise en place du Foddac, fonds d'investissement du CG 93 constitué par les budgets récupérés du transfert de la gestion de crèches départementales aux municipalités grâce à un relais financier de la CAF. Le Foddac permettrait de financer la création d'établissements dans les communes du 93 les moins bien dotées. Il s'agit donc d'une redistribution des villes les mieux dotées vers les plus démunies ce qui n'est pas évident pour deux raisons.

2 – L'accompagnement des gestionnaires

3 – La formation et agrément des assistantes maternelles

4 – La création de relais assistantes maternelles (nombre de RAM sur le département) et l'élaboration d'un guide départemental sur les RAM.

5 – Améliorer le fonctionnement des CAMA (Commissions d'admission aux modes d'accueil) et information aux familles : création d'un protocole CAMA, qui suppose de préciser les critères d'admission entre crèches départementale et municipale et de préciser le rôle des techniciens (directeurs de crèches) et politique (élu et CG). L'information aux familles suppose des outils transversaux aux différents modes d'accueil.

6 – Augmenter le nombre de professionnels qualifiés et favoriser les passerelles entre métiers : pour répondre à la pénurie de puéricultrices sur le département qui est dramatique pour le fonctionnement des établissements notamment du fait du turn-over au niveau de la direction.

7 - L'éveil culturel

8 – La création de structure spécifique

9 – L'élaboration d'une charte qualité pour le périscolaire

Suite à la seconde réunion de la commission, 5 groupes de travail ont été constitués :

L'information aux familles / l'insertion et l'accueil d'urgence / l'accueil des enfants de 2-3 ans / les crèches d'entreprises et entreprises de crèches / la formation et le recrutement des professionnels.

Le processus a été piloté par la CAF et le CG aidé en cela par une coordinatrice qui était sous la double tutelle des deux institutions. Un questionnaire a été envoyé dans 40 communes, puis le comité de suivi partenarial a regroupé 6 communes en plus du CG et de la CAF qui valide les notes et orientations. Ces dernières ont été établies en s'appuyant sur les propositions remontées de groupes de travail (20 personnes) qui ont été organisés. Enfin des séminaires ont été régulièrement organisés pour informer et sensibiliser l'ensemble des acteurs du département.

Reste que si le schéma permet un diagnostic commun, la sensibilisation des élus et la mobilisation et interpellation des institutions, il ne semble pas modifier les grandes lignes financières qui structurent les politiques locales. Autrement dit, il n'est pas certain qu'il y ait une incitation financière à la coopération au travers l'élaboration des schémas départementaux.

Au niveau municipal, beaucoup de gestionnaires d'établissements estiment qu'en comparaison aux années 90, la Ville de Montreuil s'est véritablement engagée depuis 5 ans dans une politique de développement et d'amélioration de l'accueil des jeunes enfants. Si l'on regarde les instruments de gouvernance et de coordination que sont le contrat enfance, le schéma local, les élections et le service PMI, force est de constater qu'au niveau municipal, la ville joue un rôle pivot car elle doit articuler :

- une légitimité politique auprès des parents et électeurs. Or à ce niveau la création et l'attribution des places en crèche ou ailleurs devient un enjeu électoral crucial presque aussi important que l'attribution de logements sociaux. L'élue petite enfance est soumise à une énorme pression de parents parfois dans la détresse et le maire sait qu'il joue une partie de son bilan sur le volet petite enfance, ce qui n'était pas forcément le cas il y a une dizaine d'années.
- une légitimité professionnelle à travers la gestion des crèches et de son personnel, mais aussi le financement et l'appui aux associations et la coordination avec les crèches départementales.
- une légitimité de financeur et de coordinateur en dialogue avec la PMI et la CAF.

Le contrat enfance demeure l'affaire d'une négociation entre la CAF et la mairie qui informe les acteurs et services locaux mais ne les associe pas forcément à son élaboration. De même, le CG n'est pas associé au contrat enfance alors qu'il gère pourtant la moitié des crèches publiques sur la ville.

Le Schéma local permet à la fois d'asseoir cette politique dans la durée, d'élargir le cercle des négociations et de l'implication des acteurs au-delà des négociation de financeurs (CAF).

Il est clair que le contrat enfance et le Schéma local ne traduisent pas l'ensemble des interactions entre l' élu, le service petite enfance de la mairie, les gestionnaires et les parents.

Mais ils permettent de formaliser une volonté politique et peut-être de créer un référentiel commun.

Au niveau des services, la ville de Montreuil a mis en place un accompagnement/formation spécifique de ses crèches pour qu'elles établissent leurs projets d'établissement qui étaient visiblement obsolètes.

Pour le reste, il y a des conseils d'établissement encore récents. A noter que dans les crèches départementales il y a des parents élus alors que dans les crèches municipales tous les parents peuvent y participer.

Dans le quartier Branly-Boissière, il y a un comité de quartier de la petite enfance mis en place par les acteurs et les services.

L'analyse fait donc ressortir une dynamique de mobilisation des acteurs locaux bien réelle en Seine-Saint-Denis, même s'il est encore tôt pour en analyser les retombées sur le territoire. Nous sommes donc face à une gouvernance multilatérale, dominée par des acteurs publics qui tentent de mobiliser, par différents outils de coordination multilatéraux, une pluralité d'acteurs locaux, dont les gestionnaires de services.

#### **4) Gouvernance et intérêt général : des configurations institutionnelles variées**

Si des efforts de coordination et de mobilisation des acteurs locaux existent bel et bien en Seine-Saint-Denis, l'analyse dans les Bouches-du-Rhône ou en Meurthe-et-Moselle fait ressortir une diversité de situations. Les outils de coordination au niveau départemental sont peu exploités dans ces deux départements et ne fonctionnent pas comme des outils de mobilisation des acteurs non institutionnels. Dans les Bouches-du-Rhône, l'absence au moment de l'enquête d'une commission départementale de la petite enfance, en dépit d'une première tentative et de négociations en cours, illustre la difficulté d'arriver à définir une politique transversale sur le département. En Meurthe et Moselle, la situation est similaire. Certes une commission départementale de la petite enfance a vu le jour mais son activité est réduite. D'une part, son travail se résume à une étude des besoins quantitatifs démontrant la nécessité de renforcer l'offre dans les zones délaissées (les zones rurales, les villes de taille moyenne). D'autre part, la ville de Nancy n'a pas été associée à ce groupe de travail, limitant d'emblée la portée de cette commission sur la définition d'une politique globale et intégrée de la petite enfance sur le département. Au-delà des priorités quantitatives, ces commissions sont à l'évidence l'occasion de renforcer la réflexion collective entre la CAF, le CG et les Communes.

Au niveau municipal, s'il s'agit pour la Ville de Nancy de rechercher des partenaires associatifs pour porter les projets et limiter l'engagement direct de la Commune, la coordination des acteurs semble encore plus limitée qu'à Marseille. A l'inverse de Marseille, aucune cellule contrat enfance n'a été introduite pour les associations et aucun contrat enfance n'a été directement signé entre ces acteurs et la CAF. Le service petite enfance de la ville gère le contrat enfance, y compris lorsqu'il concerne les acteurs associatifs. Le déficit de gouvernance est donc bien réel et aucun des instruments mis en place – tel que la semaine petite enfance- ne permet d'engager une réflexion collective en amont sur la politique locale de la petite enfance.

Les trois départements diffèrent dès lors de par leurs configurations institutionnelles et la manière dont sont utilisés et appliqués les outils de coordination élaborés au niveau national. Si la Seine-Saint-Denis évolue vers la mise en place d'une gouvernance multilatérale, portée

et contrôlée par les acteurs publics mais avec une volonté réelle de participation des acteurs non institutionnels, les deux autres départements restent dans une gouvernance à dominante publique, qui associe peu les acteurs non institutionnels, malgré des tentatives, encore limitées, de mise en place des outils de coordination élargie aux acteurs non institutionnels. Tant dans les Bouches du Rhône qu'en Meurthe et Moselle, l'analyse met en évidence un déficit de gouvernance locale et la difficulté d'élaborer une politique transversale de la petite enfance, impliquant une diversité d'acteurs. A l'inverse, une telle politique transversale semble émerger à Montreuil.

Globalement, malgré les différences entre les territoires, on observe partout une gouvernance locale majoritairement publique qui poursuit des finalités plus ou moins distantes de l'intérêt général national et qui met en place des outils de coordination descendants. Ces outils, principalement consultatifs, sont développés plus ou moins activement et avec des degrés de participation divers, par les acteurs institutionnels locaux. Le dynamisme de certaines structures de coordination et l'émergence de formes de coordination spontanées ou citoyennes ont toutefois été mis en évidence par notre enquête.

### **4.3. Processus variés de diversification de l'offre : des disparités territoriales importantes**

#### **a) De l'importance de la politique familiale**

La politique familiale et la CNAF à travers leurs modes de financement et leurs interventions constituent de puissants leviers de diversification de l'offre.

Ainsi, les modalités de financement des emplois familiaux ou des assistantes maternelles influencent directement l'importance quantitative et l'accès à ce mode d'accueil.

De même, en mettant plus de financements sur les structures multi-accueil que sur les crèches traditionnelles à horaires réguliers, les CAF influencent le mode de diversification. C'est flagrant dans le cas de Montreuil et de Marseille où le passage au multi-accueil est programmé pour l'ensemble des structures municipales et fortement recommandé pour les structures associatives. Ce passage au multi-accueil largement poussé par les financements nationaux ne rencontre pas toujours l'accord des acteurs et gestionnaires sur le terrain. Ainsi sur le 93, les crèches départementales (4 crèches sur Montreuil) sont rarement en fonctionnement multi-accueil et ses responsables plutôt réticents pour des raisons à la fois « corporatiste » (bouversements habitudes et conditions de travail) mais aussi objectives (demandes d'accueil régulier demeurent majoritaire). De même, certains fonctionnements associatifs type crèche parentale demandant une participation régulière des parents à l'organisation sont aussi difficilement compatibles avec un accueil à temps partiel.

Enfin, l'ouverture aux crèches d'entreprises montre bien que l'arrivée de nouveaux opérateurs relève bien d'une décision politique. Inversement, il serait intéressant de voir si la PSU ne réduit pas le volet soutien aux initiatives associatives innovantes au même moment où se développe une politique en faveur des entreprises de crèches.

#### **b) De la gouvernance de la diversité**

Malgré la politique volontariste de diversification de l'offre menée en France ces dernières années, l'analyse des dynamiques sur les trois territoires met en exergue la diversité des choix opérés en matière de diversification de l'offre d'un département à l'autre. Les évolutions en cours peuvent conduire à des formes très différentes de gouvernance de la diversité de l'offre. Une première dimension porte sur la dynamique d'intégration ou de cloisonnement des différents types d'accueil et de prestataires de services. Une deuxième tient au rôle joué par le secteur associatif dans le processus de diversification : diversification par défaut ou délégation de politique publique ou par projet ? Enfin, la gouvernance de la diversité de l'offre peut se faire par une mise en concurrence accrue des prestataires, notamment à travers le recours croissant à des procédures de délégation de service public ou des appels d'offre pour des marchés publics ou à travers le développement d'instances de coordination et de coopération entre une pluralité d'acteurs.

A partir des informations recueillies lors de nos entretiens et présentées plus haut, nous pouvons qualifier ces processus de diversification dans chaque département sur ces trois dimensions.

##### ***1. Des régulations par type d'accueil et de gestionnaire encore cloisonnées***

L'analyse du processus de diversification de l'offre de services montre un risque de polarisation sociale des modes de garde. En effet, les disparités dans les financements et les coûts des services, dans l'information et les critères d'admission des parents, dans les



procédures de contrôle de la qualité et les perspectives de professionnalisation des emplois se traduisent par un relatif cloisonnement de la gouvernance de l'offre, entre structures municipales, voire départementales, et associations d'une part, entre accueil collectif et accueil individuel d'autre part. Marseille se caractérisait jusque récemment par un cloisonnement très important entre l'accueil municipal et l'accueil associatif mais aussi par un isolement important des directrices de crèches au sein d'un même secteur. Des réunions de coordination se font entre directrices de structures municipales et d'autres entre structures associatives, à l'initiative de la cellule contrat-enfance. La séparation entre le service petite enfance de la ville de Marseille et la cellule contrat-enfance reflète la persistance de ce cloisonnement. Des échanges entre les secteurs public et associatif commencent à se mettre en place, suite à une demande de rencontre et d'analyse des pratiques, demande qui a émergé dans les deux secteurs.

On constate la déficience de lieux de régulation entre l'accueil individuel et l'accueil collectif. Par principe, la régulation de l'accueil individuel échappe à la compétence des municipalités. Les aides pour les assistantes maternelles et les aides à domicile sont directement versées par la CAF aux parents et l'agrément des assistantes maternelles relève du service PMI du département. Cette déconnexion entre accueil collectif et accueil individuel se traduit par l'absence d'une approche globale des besoins de garde des parents. Ainsi, les parents qui ne trouvent pas de place en crèches sont renvoyés à une liste d'assistantes maternelles sans accompagnement, ni véritable suivi de leur recherche de garde. En outre, le caractère faiblement redistributif des aides à l'accueil individuel en comparaison de la tarification de l'accueil collectif signale un cloisonnement des niveaux de régulation et critères de financements directement à la source des inégalités d'accès des familles aux modes de garde. Le recours à une assistante maternelle ou à une aide à domicile demeure inabordable pour les familles à revenus modestes qui ne peuvent profiter des incitations fiscales. Les familles à bas revenus ne peuvent compter que sur l'accueil collectif ou informel lorsque la mère ne renonce pas à travailler. Montreuil illustre cette situation. Ville composée d'une population ouvrière et immigrée, le recours à une assistante maternelle demeure un mode d'accueil minoritaire, inabordable. Pourtant, un volontarisme qu'il soit politique ou associatif peut renverser la tendance.

De même, la coordination entre les structures municipales et associatives reste insuffisante. Au-delà de l'aide financière et matérielle, il y a peu de concertation entre les responsables municipaux et ceux des associations gestionnaires de modes d'accueil sur la politique locale de la petite enfance. L'exemple révélateur est la gestion des demandes de places en crèches. Si elle varie sur les trois territoires étudiés, aucun de ceux-ci n'associe les associations dans des procédures coordonnées d'accueil et d'évaluation des besoins des parents au moment des inscriptions, ainsi que de transparence sur les critères d'admission des différents établissements sur un même territoire. *A contrario*, la Prestation de Service Unique (PSU), lancée en 2002 et généralisée en 2005, peut être vue comme un dispositif de régulation transversal à tout type d'accueil collectif et de gestionnaire. Elle a été instaurée pour mieux prendre en compte le besoin des familles (temps partiel, formation, recherche d'emploi, etc.) à partir du développement du multi-accueil. Elle permet l'accueil des enfants selon des plages horaires à la carte plutôt qu'au forfait. Ce changement est vu par la CAF comme une façon d'augmenter le taux de fréquentation des crèches et de rationaliser l'offre d'accueil, augmentant la pression gestionnaire sur les directrices de crèche.

Malgré des configurations institutionnelles différentes et la généralisation de la PSU, les régulations demeurent cloisonnées par mode d'accueil et par type de gestionnaires dans les territoires étudiés. La mise en œuvre du contrat enfance, pourtant présenté comme un instrument de politique contractuelle permettant aux municipalités de négocier et de

cofinancer avec la CAF leurs actions en faveur de la petite enfance sur la base d'un diagnostic commun, demeure un outil de négociation bilatérale entre financeurs. Bien que désormais le dispositif le prévoie explicitement, il existe peu de contrats-enfance passés avec des associations ou des entreprises privées ou encore de contrats enfance intercommunaux. De même, les commissions départementales de la petite enfance ne sont mises en œuvre que dans deux départements sur trois, montrant la difficulté d'instaurer des coopérations entre acteurs sur un territoire, d'autant que ces Commissions ne sont pas dotées de réel pouvoir de décision et de financement en matière de développement des modes d'accueil.

Pourtant les approches globales des politiques d'accueil de la petite enfance impliquant l'ensemble des parties prenantes du secteur sur un territoire et posant la question des inégalités d'accès des familles sont peu fréquentes notamment dans les grands centres urbains. Les formes de gouvernance bilatérale, entre la CAF et les communes (contrat enfance), entre la CAF et le CG (conventions), entre les communes et le tiers secteur, prédominent sur les formes de gouvernance multilatérale qui sont plus rares.

## ***2. Le rôle ambivalent de l'associatif dans la gouvernance locale***

L'analyse de l'offre d'accueil par le secteur associatif a révélé une grande diversité de finalités, de services et de modes de gestion. En l'absence d'une régulation transversale de l'offre, son impact sur les inégalités d'accès des familles aux modes de garde est contrasté quant au processus de sélection des parents. Dans les territoires étudiés, des crèches associatives proposent leurs places en priorité aux enfants dont les deux parents travaillent, comme c'est le cas pour les crèches municipales, notamment à Marseille. Cette priorité se justifie par la pénurie de places et la présence de besoins de garde non satisfaits dans des familles où les deux parents travaillent, excluant ainsi une partie de la population défavorisée.

Un deuxième mécanisme de sélection des parents en fonction de leur revenu peut également renforcer les inégalités dans l'accès aux crèches puisque les parents contribuent en fonction de leur revenu. L'application de la PSU devrait limiter ce risque d'écroulement des parents en uniformisant la contribution que les crèches reçoivent par enfant accueilli et en permettant l'accueil occasionnel. Il est trop tôt pour avoir une vision globale de l'impact de la PSU, mais on observe peu de changement dans le type d'usagers des crèches collectives, qu'elles soient municipales ou associatives. Elles n'influent pas sur la mixité sociale et sur la réduction des inégalités sociales. Quant aux crèches parentales, par leur exigence de participation, elles s'adressent avant tout à des parents de catégories sociales moyennes ou supérieures. De plus, ce sont souvent les parents déjà en place qui participent à la sélection des « nouveaux parents », induisant une homogénéité sociale et des procédures de sélection implicites peu favorables à la mixité sociale.

En revanche, certaines associations luttent contre les inégalités d'accès à la garde d'enfant. A Montreuil, la halte-jeux « Solidarité français migrant » propose un accueil flexible facilitant l'insertion sociale de femmes immigrées et la socialisation de leurs enfants. A Marseille, des centres sociaux proposent des crèches, des haltes-garderies et des lieux d'accueil parents-enfants destinés à la population du quartier, immigrée ou fragilisée pour créer des espaces ouverts de proximité. Une structure pour enfants handicapés devrait ouvrir bientôt. Enfin l'initiative associative est créative en milieu rural où elle est souvent à l'origine de structures collectives qui font défaut dans les communes de petite taille contribuant à compenser les inégalités territoriales. A Nancy, seuls des lieux parents enfants associatifs intègrent explicitement cet objectif dans leur priorité et ce, même si la semaine de la petite enfance organisée par la mairie, est conçue pour toucher des publics qui ne fréquentent pas les crèches, en particulier les publics défavorisés.

L'acteur associatif semble donc jouer un rôle ambivalent. Des associations innovantes luttent contre les inégalités d'accès à la garde d'enfants, d'autres concernent majoritairement les catégories les plus favorisées. Si l'associatif est innovant sur le contenu et la gestion des services et, de ce fait peut contribuer à réduire les inégalités sociales et territoriales dans l'accès, la capacité des acteurs associatifs à s'organiser collectivement pour devenir des interlocuteurs à part entière des pouvoirs publics locaux et être porteurs d'une parole sur la lutte contre les inégalités est disparate et fragmentée. C'est là une caractéristique centrale des compromis institutionnels locaux tels qu'ils se dégagent aujourd'hui en France à l'échelle des territoires.

Il importe dès lors de distinguer deux tendances au sein des initiatives associatives : une logique de diversification par défaut ou par délégation de la politique locale de la petite enfance et une logique de diversification par projet ou par expérimentation pour répondre à l'émergence de nouvelles demandes sociales. Ainsi, d'un côté, les crèches associatives traditionnelles et dans une moindre mesure les crèches parentales sont « institutionnalisées » voire « banalisées ». Du point de vue des objectifs, des modes de financement et de fonctionnement, elles se distinguent peu des modes d'accueil municipaux. Ces associations gestionnaires de mode de garde sont en effet subventionnées dans des proportions similaires par l'Etat (CNAF) dans une logique de délégation ou de complémentarité par rapport à l'intervention publique. En revanche, le soutien financier des municipalités est variable. De l'autre, le secteur associatif est innovant dans l'émergence de nouveaux services répondant aux objectifs de cohésion sociale : accueil en milieu rural (haltes-garderies itinérantes), accueil et soutien des familles immigrées, accueil d'enfants dont les parents sont en insertion professionnelle, soutien à la parentalité, accueil flexible et occasionnel, garde à horaires atypiques, accueil en relais (pour faire la jonction entre différents modes de garde ou pour intervenir en urgence).

Surtout, même si l'associatif est innovant au niveau du contenu et de la gestion des services, la capacité des acteurs associatifs à s'organiser collectivement pour devenir des interlocuteurs à part entière des pouvoirs publics locaux et être porteurs d'une parole à même de construire l'intérêt général local est pour le moins disparate et fragmentée. Légitimement accaparés par les innovations pédagogiques et les impératifs gestionnaires de leur service, les responsables associatifs n'ont pas toujours le temps et la volonté de s'investir dans les espaces de gouvernance locale de l'offre d'accueil sinon pour faire valoir leur mode de fonctionnement et leur développement.

### ***3. Coopération, regroupement ou mise en concurrence des opérateurs ?***

Ces évolutions soulignent l'inscription progressive du secteur associatif comme gestionnaire de services d'accueil aux côtés des collectivités locales, que ce soit pour compléter ou compenser le défaut de l'offre publique locale ou dans une logique de diversification de l'offre locale par projet ou par expérimentation. Cette montée de l'associatif comme gestionnaire de service s'accompagne d'une part, de l'arrivée d'un nouvel acteur dans le paysage, l'entreprise de crèches aux côtés d'une participation plus grande, bien qu'encore limitée, des entreprises dans le développement de places d'accueil. Ces évolutions participent d'un mouvement plus large d'externalisation de la fonction de gestion qui peut prendre diverses formes, dont celle d'une délégation de service public (Daune-Richard et al., 2007). Dans certains cas, l'externalisation de la fonction de gestion (et des coûts qui y sont associés) se traduit par une mise en concurrence des opérateurs dans le cadre de procédures d'appels d'offre pour des délégations de service public ou de marchés publics.

### *L'arrivée d'un nouvel acteur : le gestionnaire de services*

On assiste tout d'abord au développement des entreprises de crèches, c'est-à-dire d'associations ou d'entreprises commerciales spécialisées dans la gestion des crèches, dont la mission est d'aider à la création et à la gestion de crèches. En Meurthe-et-Moselle, l'intérêt d'encourager la participation des entreprises dans les crèches est motivé par la recherche de nouvelles sources de financement et de nouveaux porteurs de projet. Dans ce but, une étude Plateau pilotée par le CREAI a été commandée par le CG, la CAF 54 et les trois communes concernées (dont Nancy) afin de chercher de nouvelles sources de financement et des porteurs de projet sur les bassins d'emploi en mettant en avant l'existence de besoins quand on se situe au niveau d'un ensemble d'entreprises et en cherchant ainsi à fédérer les entreprises.

En Seine-Saint-Denis, un appui modéré est accordé aux entreprises de crèches puisque seules les crèches d'entreprise (et non les entreprises de crèches) sont considérées. Cette réserve révèle un mixte d'appréhension idéologique dans un département et une ville à majorité communiste et d'un pragmatisme qui fait que l'installation de nombreux sièges sociaux d'entreprises dans le Bas-Montreuil et l'arrivée de cadres offre des opportunités de création de places.

A Marseille également, un soutien modéré des institutionnels (CAF, CG, mairie) a été accordé aux entreprises de crèches et aux crèches d'entreprise, même si depuis la fin de notre enquête, le rythme de création de crèches d'entreprises « nouvelle mouture », i.e. des crèches multi-entreprises créées et gérées la plupart du temps par une entreprise de crèches, s'accélère.

Néanmoins, plusieurs structures privées existent depuis longtemps sous la forme d'un service de l'entreprise (comme dans le cas des crèches hospitalières) ou sous un statut associatif (ces crèches à participation des entreprises sont alors considérées comme une structure associative classique même en présence d'entreprises dans les structures de décision et/ou dans le financement). Plusieurs structures associatives et commerciales, fortes de leur expérience et de leur reconnaissance auprès des acteurs institutionnels comme créatrices et gestionnaires de crèches, sont amenées progressivement à créer et gérer plusieurs structures. Sur ce « marché des services de gestion des crèches » (Royer, 2006), on remarque, aux côtés d'associations de petite taille, le positionnement, comme gestionnaires de plusieurs crèches, d'associations plus importantes, issues de mouvements sociaux, familiaux ou de l'aide à domicile, comme, dans le cas de Marseille, la Maison de la Famille, l'Association provençale d'aide familiale, Familles rurales ou les centres sociaux.

On observe ainsi, surtout dans les Bouches-du-Rhône, une tendance au regroupement d'associations qui s'explique, pour partie, par le passage à la PSU qui augmente les exigences de gestion puisqu'un de ses objectifs est de rentabiliser les places disponibles en améliorant les taux d'occupation. Pour les CAF, la gestion de certaines crèches municipales ou associatives nécessite d'être améliorée dans la mesure où elles présentent un coût horaire par place proche du seuil d'exclusion de la CAF, un taux d'absentéisme du personnel élevé et un taux de fréquentation de la crèche relativement faible. Inciter à améliorer la gestion des crèches peut donc être bénéfique pour le secteur des services d'accueil. Cependant, certaines associations qui n'ont pas su ou pas pu répondre à ces nouvelles exigences de gestion et de remplissage de la crèche ont vu leur équilibre financier compromis : la réponse à ces exigences conditionne en effet leur accès aux subventions. Les directrices de crèches manquent souvent du temps, des outils et des compétences nécessaires à l'application de la PSU et l'externalisation de la gestion apparaît alors comme une solution. Les CAF n'ont pas développé d'outils stratégiques de gestion à disposition des crèches classiques et associations, hormis l'aide au financement qu'elles accordent pour l'achat d'un logiciel de gestion

permettant aux directrices de gérer les présences des enfants à l'heure. La production d'outils de gestion innovants et adéquats est donc principalement venue du secteur privé commercial et, dans une moindre mesure, du secteur associatif.

Au-delà de la PSU, la multiplication des appels d'offre ajoute un niveau supplémentaire aux compétences requises pour se positionner comme gestionnaire des crèches. Plusieurs responsables interrogés témoignent de la lourdeur et de la complexité de la constitution des dossiers de réponse aux appels d'offre. Ce mouvement de regroupement peut aussi s'expliquer par la nécessité pour les structures de disposer, outre des compétences, d'une taille conséquente leur permettant d'obtenir des marchés publics. La plupart des opérateurs gestionnaires demeurent encore principalement aujourd'hui des structures de petite taille inscrites sur un territoire local mais certains opérateurs développent leurs activités et se positionnent sur des marchés nationaux et qui sait bientôt internationaux. Ainsi, selon les chiffres de la CNAF, en 2006, sur les 200 contacts pris par des entreprises auprès de la CNAF, près de la moitié étaient le fait de trois entreprises de crèches.

#### *La mise en concurrence des opérateurs*

Différents gestionnaires entrent ainsi en concurrence sur ce « marché de la gestion des crèches ». La délégation de la gestion peut se faire sous diverses formes et conditions. Elle peut être le fait du secteur privé vers le secteur privé (une crèche de personnel qui ne veut plus assumer seule la gestion de sa structure par exemple), du secteur public vers le secteur privé (associatif ou commercial) ou encore faire l'objet d'une procédure d'appel d'offre en vue d'une délégation de service public ou un marché public<sup>14</sup>. Une marge de manœuvre importante est laissée aux mairies dans l'organisation de ces appels d'offre, particulièrement pour la définition du cahier des charges qui leur est associé, le choix des critères de sélection des propositions et le poids accordé à chacun de ces critères. Il n'est pas à exclure que, selon les objectifs prioritaires des mairies, les critères d'efficacité ou de rentabilité prédominent sur les critères de qualité de l'accueil ou sur la prise en compte de besoins sociaux tels l'accueil d'enfants handicapés. Néanmoins, cette mise en concurrence ne concerne que marginalement les trois départements étudiés. A Marseille, ces « gestionnaires » de crèches, de statut associatif ou commercial, modifient le paysage et mettent en avant l'intérêt d'atteindre une taille suffisamment importante pour équilibrer son budget et pour éventuellement pouvoir répondre à des appels d'offre. On voit en effet apparaître des procédures encore isolées d'appels d'offre dans le cadre de délégation de service public (notamment à Aix-en-Provence et à Bouc-Bel Air) contribuant à la mise en concurrence des opérateurs sur un territoire.

\* \* \*

L'analyse jusqu'ici a révélé des orientations différentes choisies par les trois départements en ce qui concerne la gouvernance de la diversification de l'offre d'accueil. En Seine-Saint-

---

<sup>14</sup> Sans entrer dans les détails juridiques, quoique importants, mentionnons que, si la *convention* a jusqu'ici été la forme de contrat la plus courante entre les personnes de droit public et les associations pour l'octroi de subventions en échange de la fourniture de services, les procédures de délégation de service public ou d'attribution de marchés publics se multiplient. Dans ces deux derniers cas, un transfert de compétence s'opère d'une personne morale de droit public vers une personne, publique ou privée, prestataire. Dans le cas de la *délégation de service public*, le délégataire est responsable de la gestion d'un service public et en supporte le risque financier puisque la rémunération de la gestion est substantiellement liée aux résultats d'exploitation du service. En revanche, dans le cas d'un *marché public*, le prestataire s'engage à répondre à la commande publique à un prix fixé d'avance.

Denis, la diversification passe par le rééquilibrage de l'offre via le département car de fortes disparités selon les communes demeurent tant pour l'accueil collectif que pour l'accueil individuel. Ce rééquilibrage est d'abord quantitatif lié au fait que les crèches départementales ne sont présentes que sur une partie des communes du 93. La création d'un fonds départemental (Foddac) sur la base de la municipalisation des crèches départementales doit normalement permettre une politique de redistribution implicite entre communes bien dotées vis-à-vis des communes moins dotées. Cet objectif de rééquilibrage de l'offre sur le département se retrouve explicitement en Meurthe-et-Moselle, où, concrètement, aucune création de places n'est prévue à Nancy. L'objectif est donc de maintenir la diversité de l'offre en continuant à soutenir les associations et en faisant passer le message que la commune ne se désengage pas, pour ne pas décourager les projets nouveaux émanant des acteurs privés. A Marseille, l'offre d'accueil n'est pas répartie de manière égale sur l'ensemble du territoire, la plupart se situant au centre ville. L'orientation actuelle est de prévoir le développement de nouvelles structures là où le bâti se construit.

En Seine-Saint-Denis, la diversification se fait principalement à travers le développement de crèches municipales et le passage au multi-accueil tout en soutenant clairement les formes de gestion associative dans le cas de Montreuil, ce qui n'est pas le cas dans les autres communes du département. Le processus de diversification combine donc des éléments de gouvernance publique et de gouvernance multilatérale : les acteurs publics gèrent cette diversification en soutenant à la fois le développement de crèches publiques et de structures associatives, en particulier à Montreuil. Le soutien aux haltes-jeux à Montreuil illustre bien ce processus de diversification par projet ou par innovation au secteur associatif.

En Meurthe-et-Moselle, l'étude révèle le peu d'information et l'absence de réflexion collective sur le processus de diversification en lui-même. Seules les réunions mensuelles et la semaine petite enfance (qui ne portent pas directement sur ce sujet) permettent de percevoir un peu concrètement cette diversité présentée par ailleurs dans la brochure éditée par la ville et qui recense l'ensemble des services petite enfance. La diversification rime ici avec éclatement des acteurs, en particulier les acteurs associatifs n'étant pas rassemblés au sein de structures chapeaux (si ce n'est l'association relais qui gère et articule les objectifs de deux structures). La dynamique en Meurthe-et-Moselle s'apparente dès lors à un processus de diversification par projet, soutenu par les acteurs publics. L'objectif est de développer des services innovants et l'accueil flexible, tel qu'un service de baby-sitting à domicile en dehors des heures d'ouverture normales ou encore à travers la signature d'une convention avec les crèches hospitalières qui offrent des horaires élargis d'ouverture avec des places réservées pour la Commune. Le poids important des crèches parentales dans l'offre d'accueil dans ce département, crèches qui bénéficient en outre d'un financement complémentaire de la CAF, contraste par exemple avec le nombre relativement limité de crèches parentales dans les Bouches-du-Rhône.

En effet, dans les Bouches-du-Rhône, la diversification de l'offre passe par une délégation explicite mais de facto de la création de places d'accueil collectif du secteur public au secteur associatif à Marseille. En revanche, contrairement à la Seine-Saint-Denis, nous sommes plutôt face à un processus de délégation par défaut de la politique publique à satisfaire toutes les demandes plus que face à un processus de délégation par projet. Ce mouvement de délégation par défaut peut expliquer le fait que le soutien aux services innovants demeure marginal dans la politique du département et de la mairie et concerne essentiellement le développement haltes-garderies itinérantes gérées par la Mairie de Marseille (les bébécars) ou les 20 lieux d'accueil parents-enfants, principalement associatifs. Depuis la fin de notre enquête, une nouvelle structure permettant l'accueil d'enfants handicapés a toutefois ouvert ses portes en

2007, en partenariat avec des entreprises à Château Gombert ainsi qu'une crèche parentale à La Joliette (fin 2007).

#### **4.4. Information des parents et modalités d'inscription : révélateurs d'une gouvernance cloisonnée des structures d'accueil ?**

Une gouvernance publique (verticale/tutélaire) et cloisonnée des établissements et structures d'accueil selon leur statut et leur mode de financement aboutit à une dispersion de l'information qui fait reposer localement la complexité de l'accès à l'offre de garde sur les épaules des parents. En outre, elle est préjudiciable à la production et à la diffusion de la connaissance sur les attentes et les besoins des familles dont l'appréhension reste éparse.

L'analyse révèle ainsi l'existence d'un cloisonnement et d'une dispersion entre une information descendante sur les allocations familiales centralisée au niveau des CAF, une information sur l'accueil individuel matérialisée par la liste des assistantes maternelles disponibles dans les PMI et une information gérée en direct avec les parents par les responsables des établissements collectifs plus ou moins médiatisée par les municipalités. Généralement les services et renseignements municipaux renvoient les parents à ces différentes adresses. Au mieux, les coordonnées de l'ensemble des modes d'accueil sur une commune sont centralisées sur le site Internet de la municipalité (Montreuil, Marseille) ou une brochure (Nancy, Montreuil). Et encore, ces réalisations sont parfois récentes.<sup>15</sup> Si les CAF et conseils généraux encouragent et aident les municipalités à produire ce type de document, c'est aussi qu'il y a encore un déficit d'outils d'information sur les territoires.

La complexité de cette situation pour les familles devient une préoccupation croissante des politiques locales de la petite enfance car l'insuffisance de mutualisation d'information n'est pas sans conséquences sur leur parcours de garde. Il en résulte une démultiplication des demandes d'information par contacts directs auprès des responsables d'établissements comme des doublons dans les inscriptions en crèche. En cas de refus, les parents ayant une préférence initiale pour l'accueil collectif sont renvoyés sur la liste d'adresses des assistantes maternelles agréées dont le jugement sur la qualité va dépendre largement d'effets de réputation et de bouche à oreille. Cette situation d'incertitude des parents tant sur les types d'accueil que sur les conditions et possibilités d'accès se traduit par des stratégies de recherche tous azimuts d'informations formelles et informelles renforçant les idées préconçues sur les avantages et inconvénients respectifs des modes d'accueil familial, collectif ou individuel.

Du côté de l'offre, le manque d'échange entre responsables des modes d'accueil se traduit par une déperdition d'information dans la connaissance, le traitement et l'accompagnement des besoins des parents. De fait, il n'est pas rare que plusieurs directeurs d'établissements examinent une même demande sans que les informations recueillies sur la situation et les attentes des parents puissent être mutualisées ou relayées d'un service d'accueil à l'autre. Au-delà de la question d'un meilleur accompagnement des parents dans leur démarche, l'absence de mutualisation, voire de centralisation des demandes des parents, ne permet pas de produire des connaissances (statistiques par exemple) sur la situation des familles. A titre d'exemple, à Marseille, la plupart des crèches, mêmes municipales, ont une liste d'attente de 400 noms. Seuls des échanges informels entre directrices de crèches d'un même quartier permettent de centraliser ou de relayer certaines demandes. Mis à part une analyse des données démographiques sur la ville ou le département, et plus rarement des études qualitatives sur les

---

<sup>15</sup> Sur Montreuil, la publication et la diffusion de la brochure date de 2007.

besoins de garde<sup>16</sup>, l'interpellation directe de l'élu à la petite enfance dans sa permanence et les remontées des directeurs d'établissements à partir de la gestion des listes d'attentes demeurent les principaux indicateurs utiles mais partiels pour prendre le pouls des attentes des parents.

### **L'information aux parents, une préoccupation croissante de la politique de la petite enfance**

L'insuffisance de la mutualisation de l'information entre modes d'accueil et en direction des familles est une préoccupation de plus en plus présente dans les débats nationaux sur la petite enfance. En tout cas le constat du groupe de travail de la conférence de la famille 2003 portait sur les difficultés des familles à accéder à l'information sur les modes d'accueil. Sur la base de l'existence d'expériences innovantes, il a proposé de promouvoir le développement de lieux ressources mobilisant notamment les technologies de l'information. Cette recommandation a débouché sur la politique des Points d'Information aux familles (PIF) initiée par la conférence de la famille (2003). Ces PIF ne couvrent pas uniquement la petite enfance, mais aussi la protection de l'enfance, l'adolescence, le conseil conjugal et familial, la parentalité... Les objectifs des PIF sont de favoriser l'accès de toutes les familles à l'information en simplifiant leur démarche. (Circulaire DGAS/2B/DIF/2004/368). Il s'agit de labelliser les lieux existants, mais aussi d'en inciter la création de nouveaux, au besoin par le biais d'appel d'offre.

Sur les départements étudiés, la directive de la CAF sur les PIF est progressivement appliquée. Le kiosque Fami-Conseil de la CAF 54 de Nancy a été labellisé. Dans les Bouches-du-Rhône, la CAF, la Mutualité sociale agricole et l'UDAF ont créé un partenariat afin d'ouvrir une vingtaine de PIF sur le département. Il était trop tôt pour faire l'évaluation de leur mise en place. Pour autant, on peut émettre quelques hypothèses sur les éléments de gouvernance que ce dispositif induit. La gouvernance des PIF est mixte et s'inscrit dans la veine d'une gouvernance de l'action sociale depuis la décentralisation. Elle est d'abord publique et descendante, l'impulsion juridico-politique et les financements viennent de la CAF sur la base des orientations nationales. Elle est ensuite partenariale puisque les PIF supposent une contractualisation inter-institutionnelle, voire plus large puisque des acteurs associatifs reconnus nationalement (UDAF, centres sociaux) peuvent être des partenaires, voire labellisés PIF, comme à Marseille. Ainsi, parmi les 14 structures labellisées suite au lancement de l'appel à projet en Seine Saint-Denis en 2004 pour l'information aux parents dans le cadre de la politique nationale (PIF), ce sont les centres sociaux plus que les municipalités (service petite enfance) qui ont postulé et qui ont été retenus. Ce dernier exemple montre que cette gouvernance mixte à la fois publique et partenariale peut aussi inclure des éléments de régulation quasi-marchande puisque les CAF procèdent parfois à des appels d'offre pour identifier sur les territoires les projets PIF et les financer.

En matière de gouvernance, une des questions est de savoir si la mise en place des PIF s'inscrit, au-delà de l'impulsion des tutelles, dans une réflexion et un plan d'action plus global et transversal sur l'échange d'information entre acteurs et institutions au niveau départemental. Par exemple, l'information aux familles fait partie d'un des neuf axes prioritaires du plan d'action 2006/2007 du Schéma départemental de la petite enfance en

---

<sup>16</sup> Sur Montreuil, une analyse démographique approfondie de l'évolution de la composition des familles a été réalisée quartier par quartier en 2004.



Seine Saint-Denis. Cela s'est traduit notamment par la création d'un groupe de travail au sein de la com. mission départementale réunissant des responsables du Conseil général, de la CAF, des municipalités, de l'UDAF et d'autres associations. Celui-ci a réalisé un premier diagnostic des outils et des dispositifs existants. Il prône la mise en place d'un réseau institutionnel de diffusion de l'information, des réunions d'information collective au niveau municipal, une transparence sur les critères d'admission. Reste à savoir comment cette réflexion multi-partenariale trouvera sa traduction au niveau municipal.

Outre le dispositif PIF, les CAF ont mis en place les pages 'poussins' qui centralisent sur leur site Internet l'ensemble des modes d'accueil pour chaque commune du département. La collecte de l'information et sa centralisation supposent une collaboration avec les communes pour l'accueil collectif et avec les PMI pour l'accueil individuel. Sur Montreuil comme sur Nancy, si l'ensemble des établissements collectifs départementaux, municipaux et associatifs sont bien recensés, il n'y a pas de publication de la liste des assistantes maternelles agréées sur le département ni de renvoi à la PMI de secteur. Sur le site de la CAF des Bouches-du-Rhône, aucune donnée n'est encore disponible.

La gouvernance ne peut être réduite à une simple diffusion de l'information.

Si l'amélioration de l'information aux parents est également mise en avant par le rapport du Centre d'analyse stratégique (2007) sur le service public de la petite enfance, la gouvernance ne peut être réduite à une simple diffusion de l'information. Mettre en place un « service d'information et d'orientation des familles facilitant l'identification du système de garde le plus approprié » mais aussi « la création d'un guichet unique d'instruction des demandes de garde » (p. 4) font partie des composantes possibles d'un service public de la petite enfance. Le rapport fait par ailleurs le constat que, à quelques exceptions près, les RAM ne jouent pas suffisamment un rôle d'information aux parents et de coordination de l'offre d'accueil. L'exemple du RAM marseillais que nous avons visité illustre bien cette difficulté. Etant donné que la zone d'influence couvre 4 arrondissements marseillais et 700 assistantes maternelles, la directrice admet que, dans ces conditions le relais ne peut pas rencontrer complètement ses missions d'information des parents et des assistantes maternelles. Ajoutons à cette difficulté, le manque de moyens souligné par la directrice car la subvention de la CAF octroyée aux RAM est indépendante de la taille de celui-ci, désavantageant ainsi les relais de grande taille.

Peut-on pour autant considérer le déficit d'information aux familles comme le principal obstacle aux difficultés d'accès des parents aux équipements et services de la petite enfance ? N'est-il pas simpliste de considérer que les problèmes de coordination entre les acteurs de la petite enfance et l'ajustement offre/demande sont le résultat principal d'un défaut d'information ? De l'amélioration de l'information aux familles et de la rationalisation de l'offre est attendu un impact sur les pratiques et écarts tarifaires notamment dans le secteur privé, à savoir les assistantes maternelles (p.43). Ne risque-t-on pas d'aboutir à une vision purement gestionnaire et marchande où l'amélioration de l'information vise à fluidifier le « marché » de l'accueil des jeunes enfants (Centre d'analyse stratégique, p.32) ?

L'idée d'optimiser le fonctionnement de l'existant en améliorant par une meilleure information aux familles la « gouvernance » ne risque-t-elle pas d'apparaître comme un palliatif de l'effort financier qu'implique la création de nouvelles places en crèches et du non-questionnement de l'inégale répartition dans les financements pour l'accueil collectif par rapport à l'accueil individuel. Dans cette perspective, la mise en place de ce que l'on pourrait nommer un service public d'information aux familles sur l'accueil des jeunes enfants, qui aurait pour mission de centraliser et de coordonner plus « efficacement » et en adéquation

avec la situation des familles est présentée comme une étape préalable à la refonte des critères d'accès.

Compte tenu des limites financières de la CAF et des collectivités territoriales et à défaut de plaider en faveur d'un droit à une place d'accueil pour tout enfant de 0 à 3 ans ou d'un égal accès aux différents modes d'accueil tenant compte des revenus des parents, l'idée est d'optimiser le fonctionnement de l'existant en améliorant la « gouvernance » sans engager de « bouleversements institutionnels de grande ampleur » (p.32). Dans cette perspective, la mise en place de ce que l'on pourrait nommer un service public de l'information aux familles sur l'accueil des jeunes enfants, qui aurait pour mission de centraliser et de coordonner plus « efficacement » et en adéquation avec la situation des familles, est présentée comme une étape préalable à la refonte des critères d'accès.

Cette vision de la transparence de l'information comme vecteur d'un ajustement offre / demande sous-estime d'abord la pénurie de l'offre et l'insuffisante solvabilisation de la demande. Autrement dit, la gestion de l'information par les élus, responsables de PMI et des crèches relève souvent d'une gestion de la pénurie et de listes d'attente et donc de l'insatisfaction des familles. Celle-ci est structurelle. On peut certes faire l'hypothèse qu'il existe une insatisfaction « frictionnelle » liée à une gestion sous optimale des places en crèches et à des défauts d'orientation liée au cloisonnement de l'offre.

Sans doute peut-on attendre qu'une meilleure gestion de l'information permette d'atténuer la frustration des parents qui ont parfois un sentiment d'incompréhension ou d'injustice face à l'attribution des places en crèches. Elle pourrait aussi permettre une meilleure orientation des familles en faisant évoluer les représentations et idées préconçues sur tel ou tel mode de garde. Enfin, on peut faire l'hypothèse qu'une meilleure information peut aussi être un élément de contrôle de l'offre et de pratiques abusives. Reste qu'au final une meilleure information et orientation dans un contexte de pénurie de places ne peut pas faire de miracle.

Concrètement, l'amélioration de l'information passe par un certain nombre de propositions de dispositifs tels que « expérimenter un numéro unique d'enregistrement » à l'échelle communale, intercommunale et départementale afin d'éviter les double demandes et de connaître à un niveau plus fin les demandes des familles. Le rapport du Centre d'analyse stratégique regrette que de tels dispositifs n'existent que dans certaines grandes villes et concernent principalement l'accueil collectif.

L'autre proposition de ce rapport est celle d'un « service individualisé d'information à la petite enfance » dont l'objectif serait de fournir aux familles l'ensemble des informations sur les différents modes d'accueil, les conditions d'accès, les disponibilités, les tarifs sur la base d'une évaluation individualisée des besoins et ressources des familles.

Dans les deux cas, ce rapport invite donc à l'expérimentation laissant une grande marge de manœuvre aux territoires et sans trancher des questions telles que la redéfinition des compétences en la matière. Du moins il reste très général, puisque commune, communauté de communes, départements et CAF sont envisagés comme les collectivités compétentes.

Est-ce à la municipalité, au département ou à la CAF de prendre en charge cette fonction ? Si la municipalité est un interlocuteur naturel des familles qui en outre sont souvent des électeurs potentiels, elle n'a pas d'obligation d'information au-delà du fonctionnement des équipements municipaux. Elle a peu de prise par exemple sur l'établissement, l'actualisation et l'information de la liste des assistantes maternelles qui relève de la PMI. Par ailleurs, la commission départementale de la petite enfance co-présidée par le CG et la CAF a également des missions en matière d'information aux familles. Enfin, les CAF mènent également des actions dans le domaine au travers des pages 'Poussin'.

On voit bien qu'une question de coordination se pose en la matière. Ici les options sont pour le moins générales et les termes du débat sont implicitement posés. Deux mots clés reviennent souvent dans ce rapport : lieu unique et expérimentation dont l'articulation ne va *a priori* pas de soi. En effet, soit on estime que la multiplication des dispositifs d'information est de toute façon une bonne chose en soi et que l'essentiel est que chacune des institutions (commune, RAM, PMI, CAF...) puisse avoir une information actualisée sur les conditions d'accès et les disponibilités de places des différents modes d'accueil même lorsqu'ils n'ont pas directement un rôle de régulateur ou de gestionnaire, soit on plaide pour un lieu unique d'information.

Le second niveau de débat porte sur le type de lieu unique d'information comme lieu de coordination. Le rapport du Centre d'analyse stratégique plaide pour un numéro unique d'enregistrement sans citer d'autres initiatives, ce qui peut être perçu comme une limite à l'expérimentation par ailleurs valorisée. Mais l'enjeu principal tient sans doute à l'articulation entre une information (type brochure, site internet, liste d'AM) laissant aux parents le soin de contacter les différents modes d'accueil, et un lieu unique de mise en relation de l'offre et de la demande. A ce niveau, croire que l'on peut faire l'économie de contacts directs entre responsables des modes d'accueil (directeur de crèche et AM) avec les parents par le biais d'un site Internet et/ou d'une fiche d'inscription est sans doute illusoire. Confier son enfant suppose de voir la/les personnes qui le prendront en charge et le lieu d'accueil. C'est pourtant la tendance actuelle dans certaines crèches municipales à Marseille où les parents inscrivent leur enfant sur une liste d'attente et remplissent un dossier d'inscription sans avoir eu la possibilité de rencontrer la directrice de crèche et de visiter les lieux. La dimension relationnelle du choix du mode d'accueil est totalement évacuée du fait du nombre excessif de demandes. Les parents ne visitent la crèche qu'une fois que l'enfant y a obtenu une place.

### **De la brochure d'information à la fiche et au lieu unique d'inscription**

Pour les familles, le niveau d'information pertinente quant à la recherche d'un lieu d'accueil est généralement leur lieu d'habitation soit la commune où ils vivent et ce, bien qu'il existe aussi parfois des services de garde sur le lieu de travail. C'est donc au niveau municipal que la coordination sur l'information est la plus pertinente. Il faut sans doute ici distinguer deux niveaux : celui de la communication politique et celui des informations pratiques.

Au niveau des informations pratiques pour les familles, nous avons déjà indiqué que les outils de mutualisation les plus répandus étaient les sites Internet des municipalités et les brochures. Ces deux supports présentent et donnent les coordonnées des différents modes d'accueil sur la commune. Les renseignements sur les contenus pédagogiques et les tarifs y figurent rarement. On trouve en tout cas ces deux types d'outils sur les trois communes étudiées. L'élaboration des brochures donne lieu à une étroite concertation entre la PMI qui est parfois à l'initiative de ce dispositif, comme le montre l'exemple de Montreuil. En outre, sa publication bénéficie généralement du soutien institutionnel de la CAF qui la cofinance dans le cadre du contrat enfance.

Au-delà de cette coopération, l'intérêt est de savoir dans quelle mesure l'élaboration de la brochure donne ou non lieu à une coopération entre modes d'accueil. Par exemple sur Montreuil, la réalisation de la brochure a donné lieu à plusieurs réunions de travail organisées par le service municipal à la petite enfance sollicitant principalement des directeurs de crèches départementales et municipales. Les responsables de structures associatives ont plus rarement participé à son élaboration, mais ils ont été tenus informés et sollicités pour la validation finale de la brochure.

## **Réunions communes d'information et lieux de soutien à la parentalité**

Reste que si la brochure permet aux parents d'identifier et de rentrer en contact avec les différents modes d'accueil elle ne donne ni information quant au contenu sur la qualité de l'accueil, ni soutien et accompagnement. D'où la mise en place par certaines communes d'autres dispositifs d'information et de coordination auprès des familles. Deux types de lieux sont identifiables. A Nancy, il y a un soutien de la municipalité à l'UDAF pour informer et répondre aux attentes des familles, l'accueil de la petite enfance et le soutien à la parentalité étant deux axes importants de cet accompagnement. Dans ce cas, l'interface avec les parents est déléguée à une association familiale dont l'action est reconnue et institutionnalisée puisque les UDAF participent généralement aux conseils d'administration des CAF. Ce type de dispositif permet un accueil de face à face avec les parents. Agissant principalement sur la demande, l'interaction avec l'offre d'accueil locale de ce type de dispositif n'est, au-delà d'une simple information générale, pas explicite.

L'information aux parents proposée par les deux relais petite enfance sur Montreuil relève d'une toute autre configuration. Au-delà d'une information et de l'orientation classique des parents à travers une permanence téléphonique et un rendez-vous individuel avec des familles, des réunions d'information mensuelles sont organisées avec les responsables de l'ensemble des modes d'accueil (crèches départementales, municipales, associatives...) d'un même secteur. L'originalité des relais est d'être non seulement un lieu de régulation de l'accueil individuel comme les RAM (Relais Assistantes Maternelles), mais de se présenter aussi comme espaces de coopération entre les crèches départementales, municipales et associatives sur un même secteur (réunion collective d'information, inscription commune...) ainsi qu'une passerelle entre offres collective et individuelle. Il s'agit donc d'un dispositif concret de décroisement de l'offre d'accueil sur les plans de l'information et de l'orientation. L'idée de réunions d'information mensuelles et communes à l'ensemble des modes d'accueil est d'autant mieux appropriée que leurs responsables ont participé aux groupes de travail préparatoires. C'est le cas des directeurs de crèches municipales et départementales. Les associations du quartier s'estiment correctement informées mais pas toujours suffisamment consultées. Des incertitudes demeurent quant au degré de participation et de mutualisation que cela implique pour leur responsable.

Ce type de dispositif s'inscrit dans le cadre d'une gouvernance multilatérale impulsée et largement maîtrisée par la municipalité, comme le reflètent les degrés d'implication décroissante des responsables de crèches municipaux à ceux des crèches associatives.

## **De la mutualisation de l'information à l'inscription commune**

Si les brochures et réunions collectives d'information permettent une meilleure orientation des familles, elles n'évitent pas pour autant la multiplication des inscriptions et une connaissance plus formalisée des besoins des parents. Autant l'information aux familles comme objet de gouvernance permet un possible décroisement entre offres individuelle et collective, autant une meilleure coordination des inscriptions peut au mieux se réaliser entre les différents établissements collectifs.

D'où l'idée de procéder à une centralisation ou à une coordination entre les différents modes d'accueil en matière d'inscription. L'expérimentation de fiches et de lieu unique est encouragée au niveau national comme le montrent les conclusions précédentes du rapport du Centre d'analyse stratégique. Reste que les réalisations sont encore rares. La centralisation de l'accueil des parents et des inscriptions sur critères communs se fait au mieux pour l'ensemble des structures municipales comme à Nancy où le service petite enfance procède à un entretien individuel avec chacun des parents candidats et ce, avant tout recrutement pour les informer

des règles de fonctionnement et d'attribution des places. Dans ce schéma, la gouvernance reste cloisonnée par modes d'accueil puisque les crèches associatives ne font pas partie du dispositif. A Marseille, bien que cette question soit régulièrement débattue au sein de la mairie, il n'existe aucun mécanisme de centralisation des listes d'attente ou d'inscription unique à Marseille.

La ville de Montreuil met en place un dispositif plus coordonné des inscriptions, du moins pour l'accueil collectif, à travers la mise en place d'une fiche d'inscription unique. Aboutissement d'un travail de trois années, l'intérêt de la fiche unique est d'éviter les doublons dans les inscriptions des parents en leur permettant de fixer un ordre de priorités des établissements sur le secteur tout en ayant une meilleure connaissance de profils et besoins des parents. Elle est également perçue comme un outil d'identification et de pré-tri de demande qui doit faciliter en amont le travail de sélection effectué par la commission d'admission commune aux crèches municipales et départementales. Manifeste chez les directeurs d'établissements municipaux et départementaux, l'utilité de la fiche unique est moins évidente chez les responsables de structures associatives. La mutualisation des procédures d'inscription lorsqu'elle conduit à une convergence des critères de sélection, voire à terme à une harmonisation des outils informatiques des structures d'accueil, suscite plus ou moins de réticences. Certains responsables associatifs rencontrés se montrent soucieux de leur autonomie en matière de critères d'inscription et craignent un alourdissement de leurs tâches de gestion.

On voit ici toute la difficulté d'une gouvernance de la diversification des modes d'accueil qui respectent l'autonomie pédagogique et gestionnaire de chacun tout en se dotant d'outils communs.

### **De la fiche à un lieu d'inscription unique ?**

Si la fiche d'inscription unique a été lancée sur Montreuil (nous avons vu qu'il n'existait pas de dispositif équivalent sur Marseille et Nancy), le débat actuel, qui n'est pas sans faire écho aux préoccupations nationales, porte sur la qualification des relais petite enfance en lieux d'inscription unique pour les crèches. S'il y a un relatif consensus sur l'édition d'une brochure, sur l'utilisation d'une fiche d'inscription unique, sur la tenue de réunions d'information collective aux parents, sur une meilleure orientation des parents en fonction de leur besoins, l'idée de lieux d'inscription unique suscite encore des réticences, notamment du côté des crèches départementales. La première appréhension tient au risque d'une inscription de nature administrative qui ne soit pas effectuée par des professionnelles à partir d'un accueil personnalisé seul à même de saisir les besoins de la famille dans sa globalité. La seconde appréhension tient à l'efficacité d'une inscription unique concentrée sur deux seuls relais, ce qui semble un peu juste au regard de l'ensemble de la population montreuilloise et renforce les craintes d'un traitement administratif des inscriptions faute de personnel suffisant.

Faut-il concevoir des permanences des directeurs de crèches dans les relais pour l'inscription des parents ou est-ce que chaque directeur de crèches enregistre les demandes des parents pour l'ensemble des établissements de son secteur à l'exception des associations ? Faut-il distinguer le lieu d'information et d'orientation qu'est le relais d'un lieu d'inscription situé en mairie ? Faut-il voir dans ces réticences, la crainte d'une perte de pouvoir des directeurs de crèches et l'intrusion d'un regard tiers dans la relation de face à face avec les familles ? Les partisans du lieu d'accueil unique y voient un espace de mise à distance de la pression parents sur les directeurs de crèches qui peuvent mieux évaluer la demande en la déconnectant davantage du lieu qu'il gère quotidiennement.

Le lieu unique d'inscription suscite moins d'interrogations du côté des associations dont la participation à un tel dispositif n'est pas véritablement envisagée, ni d'ailleurs souhaitée par les personnes interviewées. Autant l'information aux parents et une meilleure connaissance de leurs besoins apparaissent comme des espaces de coordination possible, autant le passage à une procédure d'inscription commune n'a de cohérence que pour les structures d'accueil ne participant pas dispositif commun de sélection des demandes.

## 4.5. Une analyse de la gouvernance à travers les modes de financement

En ce qui concerne les financements, le cadre national tutélaire, présenté dans la deuxième partie de ce rapport, continue à jouer un rôle déterminant. Toutefois et sur la période récente, on observe une montée en puissance de la prise en charge financière des municipalités ou des CCAS. Ces derniers ont d'ailleurs mis en garde, par l'intermédiaire de leur fédération (l'UNCCAS), les pouvoirs publics sur les conséquences que pourraient avoir les réformes récentes : la PSU bien entendu, mais également le passage du « contrat enfance » au « contrat enfance et jeunesse » et ces implications quant à ce qui est perçu comme un désengagement financier partiel de l'état et de la CNAF. Du reste, la politique contractuelle mise en place en ce qui concerne le financement direct des services d'accueil indique clairement qu'au-delà du caractère incitatif de la politique nationale, les Communes ou groupements de Communes demeurent libres d'investir ou non dans le secteur de la petite enfance, qui ne fait donc pas l'objet d'une problématique de service public proprement dit. De ce point de vue, le Conseil général peut à la marge soutenir les Communes mais c'est bien à ce niveau que se joue l'essentiel de la dynamique du secteur. Enfin, les CAF départementales continuent à jouer un rôle central, à la fois, en tant que signataire des contrats enfance, avec des règles de priorité, il est vrai, définies au niveau national, mais surtout par les aides à l'investissement qu'elles fournissent, dont une partie échappe totalement au cadre national et est décidée au sein du CA.

### 1) Des difficultés financières croissantes et des inégalités qui se creusent entre et au sein des territoires

*A priori*, et pour ce qui concerne la prestation de service, le cadre étant bien défini au niveau national, il semble qu'il y ait peu de place pour une gouvernance au niveau des territoires. Toutefois, et comme nous l'avons vu, des marges de manœuvre existent. Elles sont notamment apparues face aux difficultés soulevées par l'application généralisée de la PSU et elles ont conduit à la mise en place de mesures dérogatoires et transitoires, négociées sur chaque territoire.

#### *PSU et nouveau contrat enfance : difficultés et désengagement des CAF*

Ainsi, les mesures d'assouplissement au niveau des modes de réservation des places ont produit des situations différenciées, selon les accords trouvés avec les CAF sur chaque département. Les municipalités se distinguent à ce niveau, selon les modalités adoptées pour le calcul du temps de présence des parents avec au final une plus ou moins grande souplesse des forfaits négociés dans les contrats d'accueil avec les parents. Plus significativement encore, des discussions ont été menées sur les contrats d'objectifs avec les CAF, afin de permettre de compenser les pertes de recettes des gestionnaires de service.

De même, les difficultés financières liées au passage à la PSU, et la réticence de certaines structures associatives à accepter ce nouvel outil révèlent des informations importantes quant à la gouvernance locale de la petite enfance. Ainsi, certaines Communes ont accru leur engagement financier, il est vrai souvent de manière provisoire, pour accompagner la mise en place de la PSU, sans menacer l'existence des structures (cf. le mécanisme à Nancy qui assurait une stabilité des recettes pour 2005). A Montreuil, la Commune a apporté son soutien aux gestionnaires en particulier associatifs pour qu'ils parviennent à s'intégrer dans le dispositif à moindre coût. Ailleurs, c'est la CAF qui a négocié des aménagements supplémentaires directement avec les acteurs associatifs pour les convaincre d'accepter le passage à la PSU. A Vandoeuvre les Nancy, la CAF a ainsi mis en place une aide à l'achat

d'ordinateurs et de logiciels auprès des structures associatives (parentales notamment) pour les convaincre de passer à la PSU ; ce qu'elles ont refusé de faire pendant longtemps bien que l'ACEEP ait signé l'accord.

Dans les Bouches-du-Rhône, le passage à la PSU a mis à mal l'équilibre financier de pas mal de structures. La Mairie de Marseille, ayant prévu le passage à la PSU, l'a appliquée en douceur. Le contrat enfance a permis d'assurer la continuité du financement. La difficulté de son application a été soulignée par de nombreux acteurs. Sur le terrain, certains volets de la PSU ne sont pas appliqués. Un acteur institutionnel souligne que gérer 60 enfants inscrits pour 40 places relève d'une autre logique qui fait l'objet de résistances sur le terrain, mettant en avant l'argument que les crèches ne doivent pas devenir des « parkings à bébés ». Quant au mode de réservation des places par les parents, l'application de la PSU prend des formes très diverses selon les structures : certaines continuent de fonctionner au forfait (à la journée ou à la demi-journée) alors que d'autres facturent les heures de présence au quart d'heure près, notamment grâce à l'installation de pointeuses pour les enfants.

En ce qui concerne les contrats enfance et jeunesse, les situations sont encore plus différenciées. Les marges de manœuvre des CAF au niveau de chaque département sont importantes et déterminent le montant des enveloppes allouées en fonction de critères de priorité, à la fois nationaux et départementaux.

Globalement et quoiqu'il en soit, la tension sur les financements est devenue importante. A Montreuil, le Maire a publiquement dénoncé la diminution progressive des financements CAF pour le fonctionnement des établissements, ce qui pourrait vouloir dire à terme une augmentation des impôts locaux. La baisse du taux de prise en charge par la CAF alourdit la part financée par les communes qui ont dû s'ajuster aux nouvelles contraintes. Cela sera compensé sur Montreuil par l'augmentation des rentrées de la taxe professionnelle. Ailleurs, cela peut donner lieu à une révision des ambitions de la politique petite enfance. A Marseille comme à Nancy, il s'agit désormais de maintenir la diversité de l'offre en continuant à soutenir les associations. Reste qu'en l'absence d'un accord avec la CAF, les perspectives de développement d'un projet municipal nouveau demeurent faibles : les chances que la CAF 54 participe à un projet d'accueil, du moins collectif, sur Nancy sont de plus en plus faibles. Sans financement supplémentaire en particulier de la CAF, il est clair que la politique petite enfance de la ville de Nancy marque un temps d'arrêt qui se perçoit au niveau de l'ensemble des acteurs qui n'attendent rien de très concret de la Commune, au-delà de la reconduite des financements et des réunions de coordination et d'information existantes.

### ***La nécessité de combler les écarts géographiques et son impact sur les Communes qui investissent traditionnellement dans la politique petite enfance***

Globalement, et au moins dans deux des espaces locaux étudiés, des tensions financières importantes existent, renforcées par la nécessité de rééquilibrer l'offre départementale.

Ainsi et comme nous venons de le suggérer, à Nancy, il n'y a pas de perspective de création de places au sein du nouveau Contrat enfance. Désormais, les priorités de la CAF 54, conformément à la conclusion de la Commission départementale d'accueil des jeunes enfants, se situent clairement ailleurs, dans les zones présentant de forts déficits en services petite enfance. Seul un projet de RAM devra voir le jour en remplacement d'un dispositif de coordination offert jusque là directement par la CAF en partenariat avec le CG et plusieurs communes dont Nancy (le Relais conseil assistantes maternelles). A ce niveau, le projet de développer une offre multi-accueil intégrée avec la mise en place de la crèche communale pilote David Abensour, n'est plus véritablement d'actualité, même si la Commune vient récemment de lancer un projet d'aménagement en multi-accueil d'une des crèches existantes.



De même, à Montreuil, le Foddac, un fonds d'investissement du CG 93 constitué par les budgets récupérés du transfert de la gestion de crèches départementales aux municipalités grâce à un relais financier de la CAF, a été mis en place. Le Foddac permet ainsi de financer la création d'établissements dans les communes du 93 les moins bien dotées. Il s'agit donc d'une redistribution des villes les mieux dotées vers les plus démunies, ce qui ne favorise clairement pas la ville de Montreuil déjà bien dotée.

Les règles de priorité édictées au niveau national et confirmées au niveau des départements permettent ainsi, nous semble-t-il, de gérer les tensions sur les fonds petite enfance, dans une période où sont pourtant annoncées des créations importantes de places. On observe ainsi une tentative de démultiplier les effets de la politique nationale, en terme de création nette de places, avec des budgets par ailleurs en faible augmentation. D'un côté, on cherche à inciter les Communes peu dotées à s'engager dans une politique petite enfance ambitieuse et de l'autre, on place les Communes déjà bien dotées devant le fait accompli de devoir continuer à assumer de plus en plus seules la charge financière des politiques qu'elles avaient acceptées de mettre en place avec le soutien financier des CAF. Une fois enclenchée le mécanisme de l'investissement local, le contrat enfance et jeunesse permet ainsi de réduire la participation des CAF, tout en mettant les Communes dans une situation où elles peuvent difficilement reculées face à la pression des électeurs. Ce faisant, le risque est grand de déstabiliser les compromis locaux réalisés en vue de développer une offre d'accueil sur le territoire.

### ***Des coûts structurels problématiques***

Alors que les coûts d'investissement constituent un point de blocage important dans la création de nouvelles places d'accueil, la CNAF a mis en place depuis 2001 des fonds spéciaux d'aide à l'investissement au niveau national, en plus des possibilités d'aides déjà existantes en provenance des budgets propres des CAF. A ce niveau, des différenciations importantes selon les territoires peuvent apparaître puisque les règles de distribution de ces aides dépendent clairement des situations de départ par rapport aux besoins différenciés de garde. Localement, en outre, chaque CAF conserve une autonomie importante dans sa politique d'aides structurelles. Du reste, à Nancy, un effort particulier a été consenti pour les crèches associatives et parentales, en ce qui concerne l'aide à l'équipement. La CAF soutient ainsi leur développement par un financement spécifique : financement de 80 % du petit matériel et de 100% du gros matériel plus un apport supplémentaire pour le fonctionnement. Dans le même ordre d'idée, la mise en place d'une association proche de la CAF – gérée bénévolement par d'anciens membres de la CAF - pour acquérir le matériel pédagogique et le prêter aux crèches parentales, en témoigne.

En amont, les difficultés rencontrées sur les territoires sont assez similaires. Elles relèvent à la fois de la situation géographique particulières de Communes à forte densité urbaine, et des contraintes liées au respect des normes d'équipement. A Montreuil et à Marseille, et dans une moindre mesure à Nancy, le problème principal est celui du foncier, à la fois en ce qui concerne sa disponibilité et son coût. Les mises aux normes des équipements existants représentent également une contrainte particulièrement forte, en particulier à Montreuil, où les structures municipales ont été fermées à tour de rôle pour être mises en conformité. A Marseille enfin, les acteurs interrogés soulignent la tension existante entre une application très stricte des normes sanitaires et foncières et une volonté de développement de l'offre d'accueil : les normes sont tellement contraignantes (aberrantes pour certains) que les associations n'arrivent pas à les respecter.

### ***La recherche de nouveaux partenaires financiers***

En cette période de tension sur les financements et de rationalisation de la politique nationale petite enfance, la recherche de nouveaux partenaires constitue le plus souvent une solution incontournable, même si certaines Communes s'avèrent plus réticentes (Montreuil). Du reste, la recherche de partenariat avec les entreprises est clairement encouragée au niveau national, avec la possibilité pour celles qui s'engageraient de déduire fiscalement une partie importante des dépenses consenties.

A Nancy, la recherche de nouvelles sources de financement auprès des entreprises et de nouveaux porteurs de projet sur les bassins d'emploi semble désormais une priorité. La Commune tente en effet de mettre en avant l'existence de besoins quand on se situe au niveau d'un ensemble d'entreprises et ainsi de fédérer ces dernières autour de projets communs, même si pour l'instant cette politique n'a, semble-t-il, pas convaincu les partenaires potentiels. Cette ouverture vers des partenaires non municipaux n'est d'ailleurs pas nouvelle puisque des conventions existent depuis longtemps avec les crèches hospitalières qui offrent des horaires élargis d'ouverture, avec des places réservées pour la Commune.

A Marseille et dans les Bouches-du-Rhône, la participation des entreprises au financement de crèches n'est pas nouvelle, comme l'atteste la présence plusieurs crèches hospitalières mais aussi de crèches sur des zones d'activité ou une crèche de personnel dans le secteur bancaire. Ces crèches, sous statut associatif, n'apparaissent toutefois pas comme des « crèches d'entreprise », nouvelle mouture, créées suite à la Loi de Finances 2004. Les institutionnels ont réservé un accueil modéré aux entreprises de crèche et au développement de crèches d'entreprise mais, depuis 2007, le mouvement semble s'accélérer.

Reste que la recherche de nouvelles sources de financement ne s'arrête pas là. De ce point de vue, le rôle central joué par les associations comme prestataires de service relève d'une démarche similaire de définition, sinon de nouveaux partenaires financiers, de possibilité de rationaliser les dépenses en une période de tension sur les financements. Cette solution est clairement adoptée par la Mairie de Marseille qui préfère soutenir le développement de places dans des structures associatives, à travers le contrat enfance, que créer des nouvelles crèches municipales. Plus largement d'autres sources de financement public peuvent être recherchées qui différencient encore un peu plus les situations au niveau des espaces locaux étudiés. A Marseille, par exemple, les politiques de développement social urbain jouent un rôle important dans le financement de structures dans des quartiers difficiles.

## **2) Un déficit de gouvernance encore important**

### ***Des tensions sur les financements qui bloquent la coordination des acteurs***

La rareté des ressources financières ne facilite pas la mise en place des collaborations, les différents acteurs étant souvent en concurrence au moment de l'attribution des financements. Les tensions sur les financements sont, pour une large part, responsables des blocages observés sur les déficits de gouvernance partenariale. Des revirements de politique nationale - comme celui du désengagement financier de la CAF sur le financement des crèches ou la qualification du personnel - peuvent même fragiliser des accords départementaux. Ainsi, le Foddac à Montreuil, qui témoigne d'une volonté de mettre en place collectivement un pilotage du secteur sur le département se trouve fragilisé aujourd'hui par les politiques de rationalisation des financements décidées au niveau national.

Plus largement, bien qu'étant réelles, ces tensions ne doivent pas masquer que des difficultés organisationnelles subsistent au niveau des institutions responsables de la politique petite

enfance au niveau des départements. A Marseille, par exemple, la séparation, au moment de l'enquête, entre service PMI et service financeur au sein du Conseil général est source de tension. Si la collaboration entre la CAF et la PMI fonctionne bien au moment de l'attribution des agréments, la communication avec la direction qui finance les structures d'accueil au sein du Conseil général demeure problématique. A Nancy, en revanche, les deux institutions ont intégré leurs services et la CAF propose même un service de guichet unique pour les demandes de financement auprès de ses services et du CG, chacune des institutions se chargeant ensuite de transférer le dossier aux autorités compétentes (CAF, PMI pour les aides au fonctionnement ou commission permanente du CG pour les aides structurelles).

### *Le rôle incontournable des CAF et des Communes*

De par le poids financier de leurs interventions, les CAF demeurent sans conteste l'un des deux acteurs incontournables du financement de la fourniture des services petite enfance avec les Communes.

A tous les niveaux de la politique de financement de la CNAF – PSU, Contrat enfance ou fonds d'investissement petite enfance – la CAF comme acteur du département joue un rôle central d'instruction des dossiers et/ ou de décision par rapport à son soutien éventuel. Certes les marges de manœuvre ne sont pas les mêmes suivant qu'il s'agit de la mise en place de la PSU pour une structure d'accueil – qui doit alors remettre à la CAF son projet d'établissement et le règlement intérieur et ne pas dépasser le seuil d'exclusion – ou d'une décision d'aide à l'investissement. Pour ce type de décision en effet – et si l'on écarte les aides sur fonds propres qui laissent toute latitude au CA de la CAF concernée – la CAF joue, on l'a vu, un rôle déterminant dans l'instruction du dossier. En définitive toutefois, il ne semble pas exister de règles précises pour procéder au partage de ces fonds nationaux entre les CAF départementales. Est-ce le critère de la chronologie des demandes qui prévaut jusqu'à épuisement des fonds, existe-t-il un ordre de priorité en fonction de la situation des départements, ou s'agit-il plus prosaïquement de l'habileté dont ferait preuve chaque responsable local de dossier dans sa recherche de financement auprès de la CNAF qui ferait la différence ?

Pour le Contrat enfance et jeunesse en revanche, les règles et critères de priorité semblent plus faciles à décrypter. A ce titre en effet, les CAF doivent au préalable à leurs demandes de financement auprès de la CNAF, procéder à un diagnostic sur leur territoire, ce qui renforce indéniablement le pilotage national de la politique contractuelle. Ce diagnostic porte sur la nature et l'ampleur de l'offre supplémentaire, en s'assurant qu'elle répond à des besoins considérés comme prioritaires, mais également sur la richesse du territoire et la proportion de familles potentiellement vulnérables. En aval, la CAF valide ou non le schéma de développement qui constitue l'axe central du contrat, en s'assurant que les actions prévues relèvent du champ de compétence et des priorités de l'institution.

On le voit donc, la gouvernance locale demeure relativement floue au niveau des CAF. Associer les acteurs à la définition des critères effectifs d'attribution, au-delà des règles de priorité édictées au niveau national, à l'application des règles et à la constitution des arbitrages sont des points qui nous semblent déterminants si l'on veut renforcer la gouvernance de ce secteur. Pour le moment, et comme nous l'avons suggéré, la Commune est le seul acteur qui, pour ainsi dire, entre en dialogue avec la CAF sur la question des financements. De ce point de vue, la Commune possède une légitimité forte de financeur mais également de coordinateur en dialogue non seulement avec la CAF mais également avec la PMI. De fait, le contrat enfance demeure l'affaire d'une négociation entre la CAF et la mairie qui informe les acteurs et services locaux mais ne les associe pas forcément à son élaboration (Nancy, Marseille).

### ***Une implication différenciée des départements***

Si le Conseil général voit son rôle confirmé en tant que régulateur de l'offre de services petite enfance par l'intermédiaire des PMI et de leur mission, son implication, en particulier financière, diffère suivant les espaces locaux étudiés. Rappelons en effet que les CG n'ont aucune obligation de financement dans le secteur de l'accueil des jeunes enfants. A Nancy toutefois, le CG soutient l'ensemble des structures conventionnées avec la CAF, par un financement complémentaire du fonctionnement : environ 1,6 euros par jour en crèche et 0,25 par heure en halte-garderie. Si pour cette aide au fonctionnement, l'attribution se fait automatiquement par le biais des services PMI, les structures petite enfance peuvent également faire une demande d'aide structurelle auprès de la commission permanente du CG. La situation est du reste similaire à Marseille. Cette fois pourtant, et au-delà de sa participation de 0,5 euros par heure et par enfant, le CG est directement associé au Contrat enfance.

A Montreuil, enfin, et comme nous l'avons déjà signalé, le rôle du CG est tout à fait particulier puisqu'il est, du moins encore pour quelques temps, gestionnaire direct de services et, à ce titre donc, un des financeurs principaux des structures départementales avec la CAF. On ne saurait du reste s'attarder sur cette particularité, si ce n'est pour souligner combien cette situation apparaît aujourd'hui comme devant être normalisée. Au demeurant, c'est la question de la place des Conseils généraux à l'avenir qui retient évidemment notre attention. La mise en place en 2002 des Commissions départementales de l'accueil des jeunes enfants est, de ce point de vue, particulièrement intéressante. Si rien ne prévoit pour l'instant une implication financière des départements – si ce n'est l'idée inscrite dans le décret d'appui aux acteurs - on comprend pourtant que pour les acteurs, précisément, on ne saurait se contenter de faire des bilans et du suivi statistique des besoins et des réponses sur le département. Clairement, et au-delà des dimensions de pilotage et de renforcement de la gouvernance sur les territoires, ces commissions constituent un pas supplémentaire dans la reconnaissance de la responsabilité des Conseils généraux dans le suivi et donc le développement de la réponse aux besoins d'accueil sur les départements.

### ***Les associations écartées des discussions sur les financements***

Si les associations jouent un rôle de plus en plus important sur l'ensemble des territoires étudiés, au regard de la quantité de places offertes, elles ne sont pas pour autant considérées, comme des partenaires de la politique locale de la petite enfance. C'est particulièrement vrai en ce qui concerne les décisions de financement et d'investissement dans les structures petite enfance. Du reste, si aujourd'hui, les dispositions de mise en œuvre du Contrat enfance et jeunesse prévoient explicitement la possibilité que de tels contrats soient signés avec des associations ou même des entreprises (crèches d'entreprise, entreprises de crèche, ou même administrations de l'état), aucun contrat de ce type n'a pour l'instant été signé sur les espaces locaux étudiés. Certes, il est encore trop tôt pour en déduire des éléments définitifs mais il semble bien que, pour les associations en tous cas, ce rôle demeure réservé aux Communes ou aux CCAS. Sans doute n'ont-elles pas ni la taille suffisante, ni les capacités pour se lancer dans des projets de ce type avec les CAF. Reste que globalement on constate à l'évidence une réticence des acteurs institutionnels traditionnels à intégrer ces associations dans les processus de prise de décision, qui plus est lorsqu'elles portent sur les questions financières.

L'analyse de la gouvernance sous l'angle des financements a mis en évidence un déficit de gouvernance lié à la fois au partage des responsabilités entre une diversité d'acteurs, dont certains n'ont pas d'obligation de participer au financement, à la difficulté de coordonner les différents acteurs sur le territoire et au manque de transparence et d'explicitation des critères d'attribution des financements entre les structures. La réduction des financements dont pouvaient bénéficier les structures d'accueil ne favorise pas l'émergence de dynamiques partenariales entre ces acteurs. D'une façon générale, les associations ne sont pas associées aux décisions de politique locale qui portent sur des aspects financiers.

#### **4.6. Analyse des formes de gouvernance à travers les enjeux de qualité du service et de professionnalisation**

Le décret d'août 2000 demeure la référence à ce niveau. Néanmoins, au-delà des difficultés communes que constituent la mise en conformité technique des anciens bâtiments et la construction de nouvelles structures, on constate, dans les études de cas locales, un manque d'homogénéité dans l'application de la réglementation sur les normes en vigueur sur tout le territoire.

##### **Une application des normes de qualité différenciée**

Dans la mesure où, comme le reconnaît le ministère, "les exigences des services de protection maternelle et infantile pour l'ouverture d'une structure varient d'un département à l'autre", il était prévu suite au plan petite enfance 2006, d'élaborer un guide d'accompagnement des textes en concertation, notamment, avec l'ADF et l'AMF.

Ce guide d'accompagnement à destination des professionnels et de la PMI vise notamment à harmoniser l'application du nouveau décret de février 2007, en particulier pour ce qui concerne l'interprétation des normes d'équipement et d'encadrement. Jusqu'à présent, l'application de ce décret variait sensiblement selon les espaces locaux concernés. Les entretiens que nous avons effectués suggèrent ainsi qu'aux yeux des acteurs, la PMI des Bouches du Rhône s'avère particulièrement stricte tandis que celle de Meurthe et Moselle semblerait plus souple et pragmatique. Reste que la publication de ce guide initialement prévue début 2007 a été reportée jusqu'en mai 2007, ce qui a suscité des inquiétudes de la part des représentants du secteur. Des réunions de concertation avaient en effet été organisées entre le ministère (la DGS) et les principaux représentants du secteur qui se sont vivement inquiétés, courant 2007, d'une refonte annoncée du texte sur lequel ils avaient travaillé collectivement, sans qu'ils ne connaissent la logique de cette révision (cf. le courrier signé conjointement par l'Uniopss, l'Acepp, l'Anap etc.).

On le voit donc, ici les défis en termes de gouvernance ne sont pas négligeables : non seulement en aval, l'interprétation dans l'application des normes techniques de qualité ouvre des marges de manœuvres assez fortes au niveau local, avec ce faisant des décalages dans la gouvernance locale ; mais également, en amont, au moment de la préparation des textes de cadrage, comme le démontrent les différentes étapes qui ont conduit à l'élaboration du guide d'accompagnement. Tablons que ce nouveau guide, participera à une harmonisation dans l'interprétation locale des normes, dans un domaine, l'évaluation de la qualité, déjà sujet à débat. De ce point de vue, les difficultés rencontrées au moment de la concertation avec les partenaires, démontrent une certaine réticence à sortir du cadre institutionnel au moment de l'élaboration des décisions qui structurent le secteur. Pourtant et au-delà des normes techniques, l'amélioration de la qualité réclame une démarche de concertation et de confrontation des pratiques autrement plus ambitieuse. On ne peut ici qu'émettre des doutes

par rapport à cette première étape dans ce qu'elle préfigure par rapport à d'éventuelles réflexions collectives sur ce qui pourrait contribuer à renforcer une amélioration de la qualité de l'accueil des jeunes enfants. Du reste, le passage à la PSU et plus globalement les volontés répétées de rationaliser le secteur, laissent présager un renforcement progressif d'une définition très pragmatique de la qualité au profit d'une création quantitative de places tout azimut. Pour le coup, les différences entre les espaces locaux risquent bien de s'estomper sous les injonctions fortes des instances centrales de la régulation, avec leur force de frappe financière.

### **Le respect des agréments et des normes : une garantie minimale de qualité**

L'agrément et la conformité à des standards nationaux (taux d'encadrement, diplômes du personnel, normes de sécurité et d'hygiène des locaux, existence d'un projet d'établissement, d'un projet pédagogique...) sont souvent considérés comme des critères formels qui assurent un « filet de sécurité minimal » de qualité. Mais, pour la plupart des professionnels interviewés, ces normes ne permettent pas d'apprécier la qualité de la relation à l'enfant ou le contenu pédagogique d'un mode de garde. La renommée et la réputation d'une assistante maternelle tient davantage au « bouche à oreille » qu'à son agrément qui apporte surtout une assurance par rapport à la garde au noir. De même, l'obligation de produire un projet d'établissement et un projet pédagogique ne rend compte que très partiellement des effets éducatifs et sociaux de la participation des parents dans une crèche parentale.

### **Tensions entre la pénurie de places et le respect des normes de qualité**

A Montreuil, la pénurie de places a pu parfois conduire par le passé les institutions locales de la petite enfance responsables de la qualité (en particulier les Conseil généraux) à être moins exigeantes, voire laxistes, dans le contrôle du respect des normes de qualité. C'était particulièrement vrai concernant l'état des locaux des établissements associatifs ou des normes de sécurité. Si la conformité aux critères de qualité a pu être évaluée en progression dans la durée, la politique actuelle de la petite enfance a intégré un effort considérable de mise en conformité en s'appuyant sur les obligations du décret d'août 2000. D'une position de médiation entre les établissements et les techniciens PMI, l'équipe municipale a joué à partir de 2004 un rôle de soutien technique et financier ; le passage au multi-accueil étant souvent la contrepartie demandée du financement des travaux de rénovation des établissements associatifs. Alors que par le passé, le respect des normes de qualité pouvait induire une baisse du nombre de places, le pari est ici de conjuguer une augmentation des places par une restructuration des établissements en multi-accueil.

Sur cette dimension, nous l'avons vu, la situation dans les Bouches-du-Rhône se distingue des deux autres du fait d'une application très stricte des règles de qualité exigée par le service PMI. La question est toutefois débattue par de nombreux acteurs de terrain qui considèrent ce respect très strict des normes comme un des freins principaux au développement de places d'accueil, en particulier à Marseille, du fait de la tension sur le foncier tant au niveau de sa disponibilité qu'au niveau de son coût au m<sup>2</sup>.

### **La qualité de l'accueil individuel : l'importance de la professionnalisation et des organisations intermédiaires**

La régulation de la qualité dans l'accueil individuel est problématique. Au-delà de l'agrément, la qualité dépend largement de la négociation privée entre les parents et l'assistante maternelle ou l'aide à domicile. L'existence « d'un agent tiers régulateur » est déterminant pour éviter une pure relation de gré à gré entre le parent/employeur et le professionnel/employé. Sur

Rennes et l'Ille-et-Vilaine, le réseau des Relais assistantes maternelles (RAM) qui informe les parents sur leurs droits et propose un lieu d'échange et de formation aux professionnels joue en partie ce rôle de régulateur. Pendant longtemps, Montreuil a souffert de l'absence de Relais assistantes maternelles (RAM) à laisser le champ libre à une régulation « corporatiste » de la qualité de l'accueil individuel par l'association locale des assistantes maternelles. Les choses ont changé en 2007 avec l'ouverture de deux relais petite enfance sur Montreuil qui jouent en outre la fonction de RAM, informant les parents sur leurs droits et proposant un lieu d'échange et de formation aux professionnels.

### **Reconnaissance professionnelle et qualification**

Les nouvelles exigences (flexibilité, parentalité, éducation et éveil...) en matière d'accueil des jeunes enfants se manifestent dans un contexte de déficit chronique de reconnaissance professionnelle des métiers de la petite enfance et d'un manque de qualification. Les salaires sont peu attractifs, les statuts très hétérogènes, les formations trop ponctuelles. Les signes d'une certaine lassitude des professionnels se multiplient et affectent la qualité du service.

L'augmentation du taux d'absentéisme dans certaines crèches et le fort turn-over des directrices des crèches à Montreuil dans un contexte pénurie de puéricultrice existante en région parisienne n'a pas été sans poser des questions de qualité. La mise en place provisoire d'EJE à la direction des crèches municipales est symptomatique de ce problème de recrutement. Il a eu pour conséquence une réduction provisoire des capacités d'accueil des crèches municipales. Ce n'est pas le cas des crèches départementales ou la direction comme les professionnels sont beaucoup plus stables. Son personnel prétend que les avantages liés au Conseil général expliquent cette différence. Aussi la municipalité fait un effort important de qualification de son personnel par l'investissement de bourse d'études de puéricultrice ou d'auxiliaire puéricultrice. Grâce à cet effort, le taux de personnel diplômé des crèches municipale est passée de 50% en 2004 à 80% en 2005.

Il reste que la gestion des ressources humaines demeure cloisonnée au niveau municipal, crèches départementales, crèches municipales, crèches associatives, assistantes maternelles recoupant autant de métiers et de formations différentes. La création des relais petite enfance peut cependant être le lieu de collaborations pédagogiques accrues à défaut de passerelles professionnelles entre établissements.

### **Tension entre la flexibilité de l'accueil, qualité de l'accueil et conditions de travail**

L'adaptation des horaires de garde aux exigences des parents est de plus en plus mise en avant par les familles comme un critère de qualité du service. C'est particulièrement le cas des parents qui font appel à une assistante maternelle ou une aide à domicile. Pour autant, la flexibilité de l'accueil implique une flexibilité des horaires de travail qui est souvent perçue par les professionnels comme une dégradation des conditions de travail. En position de force sur le « marché de la garde », les assistantes maternelles ont tendance à choisir les parents dont les horaires de travail sont compatibles avec leur propre rythme familial.

Du point de vue de l'accueil collectif, le passage au multi-accueil qui suppose une plus grande amplitude des horaires d'ouverture et de fermeture des crèches ne se fait pas sans certaines réticences des professionnels. Combiner accueil permanent et accueil temporaire dans un même service ou prendre en compte l'hétérogénéité des temps de travail des parents impliquent une réorganisation du temps de travail et du planning du personnel. Les réticences des crèches départementales à passer au multi-accueil à Montreuil contrairement aux crèches municipales et de certains établissements associatifs illustrent combien la question de la

flexibilité de l'accueil est envisagée de manière cloisonnée selon la nature des gestionnaires (départementaux, municipaux, associatifs).

Plus largement, le passage au multi-accueil pose la question de la qualité pédagogique de l'accueil et de la gestion d'une dynamique de groupe lorsque les temps de présence des enfants sont éclatés. Au-delà des modifications des conditions de travail, il y a donc un réel enjeu de qualité du service souligné par de nombreux acteurs qui résistent au développement de l'accueil occasionnel comme moyen de « remplir » les crèches. L'enquête a révélé de nouvelles pratiques encouragées par le passage au multi-accueil et l'exigence d'avoir un taux de fréquentation des crèches très élevé sous peine de subir une diminution des contributions financières de la CAF. Ainsi, certaines crèches, gérées par des entreprises de crèches, ont introduit des pointeuses à l'entrée des crèches, afin de comptabiliser au plus près, le temps de présence de chaque enfant et, de ce fait, de pouvoir rentabiliser au maximum chaque place. D'autres crèches constituent des listes de parents susceptibles de mener leurs enfants à la crèche au pied levé si la crèche les appelle en cas d'absence d'un enfant. D'autres crèches contestent ces pratiques ou les limitent en ne ciblant qu'un petit nombre d'enfants susceptibles de venir plus d'une fois par semaine et pour lesquels une période d'adaptation est prévue.

### **L'absence de coordination de la qualité entre prestataires sur les territoires**

La régulation globale de la qualité demeure largement cloisonnée en fonction du mode d'accueil et du type de prestataires. A chaque type de gestionnaire de service correspond un mode de régulation spécifique de la qualité : une régulation tutélaire dans les crèches publiques qui sont fortement intégrées dans l'administration générale des collectivités locales ; une régulation plus négociée et participative dans les services gérés par le tiers secteur où la participation des usagers est mieux prise en compte et enfin, une régulation à la fois marchande et domestique pour l'accueil individuel. L'absence de groupes de réflexion et d'échanges entre responsables de service, de modules de formation communs et de passerelles entre les différentes professions de la petite enfance nuit à la visibilité et à l'amélioration de la qualité de l'accueil.



## **CHAPITRE 5 : GOUVERNANCE ET PETITE ENFANCE EN EUROPE : UNE MISE EN PERSPECTIVE**

Afin de mettre en perspective ce qui se passe en France dans le contexte européen, nous présentons succinctement ci-dessous les évolutions en cours dans la gouvernance de l'accueil de la petite enfance dans différents pays européens.

Les données empiriques que nous présentons dans cette partie sont issues de la recherche européenne « Transformations des structures familiales et évolution des politiques sociales : les services de la petite de la petite enfance comme services de cohésion sociale » (TSFEPS) coordonnée par Bernard Eme et Laurent Fraisse dans le cadre du 5<sup>ème</sup> programme cadre (DG Recherche – Commission européenne)<sup>17</sup>, à laquelle les auteurs de ce rapport ont participé.

Après avoir effectué un cadrage socio-historique, institutionnel et statistique des politiques de la petite enfance dans 8 Etats-membres (Allemagne, Belgique, Bulgarie, Espagne, France, Italie, Royaume-Uni, Suède), 22 études de cas locaux et 250 entretiens approfondis ont été réalisés auprès de trois catégories d'acteurs (responsables institutionnels, responsables de services d'accueil et parents) sur la base de grilles méthodologiques communes traitant à la fois des finalités, modes de financement et de l'inscription des modes d'accueil dans la gouvernance locale ainsi que de l'accès, de la qualité et de la participation des usagers aux services.

L'objectif de ce chapitre est donc d'appliquer l'analyse en termes de régimes de gouvernance que nous proposons dans ce rapport aux informations dont nous disposons suite aux études de cas réalisées en Europe. Dès lors, dans une première partie, nous décrivons le processus de diversification des finalités, des acteurs et des services, puis nous analysons les principaux nouveaux instruments d'intervention publique en Europe pour terminer par une identification de différents modes de coordination entre acteurs. C'est donc volontairement que nous appliquons la structure utilisée pour la recherche sur les trois départements français aux études de cas européennes.

### **5.1. La diversification des acteurs et des services et sa gestion par les politiques publiques**

Dans la plupart des pays européens, bien que l'offre d'accueil de la petite enfance soit davantage régulée et financée par les pouvoirs publics que par le passé, ce secteur est en pleine mutation de par la décentralisation des compétences au niveau local, la diversification croissante des services fournis et la multiplication des acteurs, tant publics que privés, qui y sont impliqués.

#### **L'offre d'accueil municipal : des situations contrastées**

Dans les pays étudiés, l'évolution de l'offre d'accueil municipale pour les 0-3 ans est contrastée. Dans les pays où les infrastructures publiques d'accueil restent insuffisantes (Allemagne, Royaume-Uni), des politiques de développement sont mises en place ou programmées. A l'inverse, là où il existe une tradition plus ancienne de crèches municipales (Belgique, France, Suède), on assiste à un ralentissement du rythme de croissance du secteur

---

<sup>17</sup> Les rapports de la recherche TSFEPS sont disponibles sur le site EMES : <http://www.emes.net>

public en raison du coût de fonctionnement de ce type de services, mais aussi de leur inadaptation aux nouveaux besoins des parents. Plus généralement, les tensions sur l'offre municipale de garde sont à replacer dans un contexte de décentralisation du fonctionnement des Etats-Providence qui se traduit par des contraintes budgétaires fortes pour les municipalités, mais aussi par des formes de gouvernance locale des services sociaux qui cherchent à davantage dissocier les fonctions de régulation de l'offre, des fonctions de prestation de services.

Dans ce contexte, plusieurs stratégies de changement ont été observées localement. La première consiste à adapter et à renouveler l'offre municipale en créant par exemple des services multi-accueil au sein des équipements existants (Monza, Montreuil), des services multi-âges (Munich) ou des services intégrés comme les *Early Excellence Centers* (Birmingham). La seconde stratégie consiste à déléguer ou soutenir la création de nouveaux services à des organisations du tiers secteur (Pesaro, Monza, Montreuil...) et plus récemment à des entreprises privées lucratives (cf. Infra). Ces deux stratégies ne sont d'ailleurs pas incompatibles, comme le montrent les exemples de Montreuil et de Birmingham.

### **Un rôle important du tiers secteur**

Les initiatives du tiers secteur (coopératives et initiatives de parents, associations) jouent un rôle croissant et innovant dans l'accueil des jeunes enfants. En Allemagne, Suède, Belgique, France et Italie, l'accroissement et le renouvellement de l'offre d'accueil locale sont en grande partie liés aux dynamiques associatives et coopératives. De même, au Royaume-Uni, le tiers secteur continue à occuper une place non négligeable sur l'espace local étudié, et ce, malgré un recul du nombre de *playgroups*.

Dans certains pays, il existe une longue tradition d'intervention du tiers secteur dans l'accueil des jeunes enfants. Ainsi, en Allemagne et en Belgique, de nombreux services traditionnels (crèches, *Kindergärten*) se sont historiquement développés à partir d'initiatives du tiers secteur, portées à l'origine par des associations confessionnelles. Aujourd'hui, ces crèches associatives traditionnelles sont fortement subventionnées par des fonds publics, dans une logique de délégation ou de complémentarité, conformément au principe de subsidiarité. De fait, et du point de vue des objectifs, des modes de financements et de fonctionnement, elles se distinguent peu des modes d'accueil municipaux. Cette « banalisation » ou institutionnalisation des initiatives du tiers secteur est également perceptible au Royaume-Uni où les différences de statuts entre les *private, community and voluntary day nurseries* ne semblent pas déterminantes par rapport au contenu du service.

En revanche, le tiers secteur s'avère particulièrement crucial dans l'émergence de services innovants répondant à de nouveaux enjeux de cohésion sociale : accueil en milieu rural, initiatives parentales, accueil et soutien des familles immigrées, accueil d'enfants dont les parents sont en insertion professionnelle, accueil flexible et occasionnel, accueil extra-scolaire, professionnalisation de l'accueil à domicile, garde à horaires atypiques, aménagement des temps sociaux, multi-accueil.

Comme mentionné plus haut, plusieurs facteurs peuvent expliquer le dynamisme du tiers secteur : un coût de fonctionnement moindre des coopératives et des associations par rapport au secteur public, une pénurie de places sur le territoire ou encore sa capacité d'anticipation et de réponse innovante aux nouvelles attentes des familles en matière de flexibilité des horaires, de parentalité, de lutte contre l'exclusion, de développement de nouvelles pédagogies. Par exemple, la croissance des coopératives de parents en Suède, des initiatives parentales en Allemagne ou de l'accueil associatif en France dans les années 1980 s'explique tout autant

par les innovations organisationnelles et pédagogiques que par l'insuffisance de l'offre publique locale.

### **Dynamiques différenciées du secteur privé lucratif au niveau local**

Alors que l'on retrouve dans presque tous les systèmes locaux d'accueil des jeunes enfants, la présence des secteurs public et non lucratif, une claire division peut être établie selon que les modes de garde privés lucratifs jouent un rôle important ou marginal dans l'offre de places d'accueil.

Ainsi, à Grenada comme à Terrassa, les crèches privées ont été créées à l'initiative de groupes d'enseignants ou d'éducateurs spécialisés. Elles offrent un nombre de places d'accueil supérieur aux crèches publiques. Surtout, le développement des modes d'accueil privés s'est réalisé sans aucun soutien des pouvoirs publics locaux. Fonctionnant essentiellement sur les contributions financières des parents, ces initiatives privées sont faiblement intégrées à la gouvernance locale de la petite enfance. En revanche, l'intégration des services d'accueil du secteur privé dans la régulation locale de la petite enfance distingue l'exemple de Birmingham des cas espagnols et italiens. Dans les circonscriptions de Birmingham, ce sont les *private day nurseries* qui offrent aujourd'hui le plus grand nombre de places d'accueil. En outre, le secteur privé lucratif est partie prenante, au même titre que les secteurs public et non lucratif, du partenariat local pour le développement des services à la petite enfance (*Early Years Development Childcare Partnership* - EYDCP). A ce titre, il a accès aux différents fonds prévus par le gouvernement central pour la création de nouveaux services.

Ces situations contrastent avec celle de Stockholm, où le secteur privé lucratif ne représente que 5% de l'offre d'accueil non municipale. Même si depuis 1991 la législation suédoise n'interdit plus l'accès des prestataires commerciaux aux financements publics, le développement du secteur privé lucratif reste limité. La quantité et la qualité des modes d'accueil municipaux et coopératifs ont sans aucun doute limité l'expansion des services privés lucratifs.

Plus généralement, il ressort donc de notre étude que la faiblesse du secteur à but lucratif tient autant à l'existence d'une importante offre publique et non lucrative qu'aux réticences idéologiques des élus locaux qui refusent d'ouvrir ce secteur fondamental aux acteurs privés lucratifs.

### **Développement de l'accueil individuel**

L'augmentation de l'accueil pour les 0-3 ans chez une assistante maternelle ou par une employée au domicile en France, par une *gardiennne encadrée* en Belgique, une *Tagesmutter* en Allemagne, et de manière plus informelle une *baby-sitter* ou employée de maison en Espagne et en Italie est une tendance forte depuis une dizaine d'années qui contraste avec la relative stagnation dans l'offre de places en structures collectives dans certains pays. L'expansion de ces modes de garde individualisée s'explique par plusieurs raisons d'ordre économique et idéologique. Elles viennent combler d'autant plus facilement l'absence ou l'insuffisance de modes d'accueil publics que ces solutions sont moins coûteuses pour les collectivités locales car elles ne nécessitent pas d'investissements immobiliers, ni d'engagement de personnel sous statut public ni de frais de gestion de ce personnel. En outre, il s'agit de modes de garde souvent plus flexibles que les crèches ou les modes collectifs, notamment par rapport aux horaires d'ouverture. Enfin, dans certains pays (Belgique, France), le soutien à l'accueil individuel se fait sous couvert d'une possibilité de choix de parents de leur mode de garde d'une part, et du développement des emplois dits de proximité d'autre

part, dans un contexte de chômage élevé et durable. Il importe toutefois de distinguer les pays qui ont délibérément des politiques de régulation et de financement des modes de garde individuels (France et Belgique), des pays qui ont laissé faire le marché comme les pays de l'Europe du sud (l'Italie ou l'Espagne) où les emplois créés ne bénéficient pas d'aides publiques, et ne sont généralement pas déclarés.

## **5.2. Les instruments d'intervention publique : qualité et financement**

Une seconde dimension à prendre en compte pour caractériser les régimes de gouvernance renvoie aux types d'instruments de régulation publique adoptés, à leur degré de centralisation ainsi qu'aux relations entre les niveaux central et local dans la politique de la petite enfance (Salamon, 2002). Comme le soulignent Evers et Riedel (2003), le système local de gouvernance de l'accueil des jeunes enfants est un système qui implique et articule l'action des différentes autorités publiques à plusieurs niveaux de la hiérarchie des institutions. La perspective d'une gouvernance multi-niveaux traduit sans doute une recomposition, plus ou moins forte selon les pays concernés, des rapports entre les gouvernements centraux et locaux qui ne peut être uniquement analysée en termes de centralisation et de décentralisation des compétences juridiques.

Dans ce qui suit, nous analysons d'une part les procédures d'agrément, de définition et d'évaluation des normes de qualité et, d'autre part, les modes de financement public des services d'accueil.

### **Agrément et évaluation de la qualité**

Le premier niveau concerne la définition du cadre tutélaire au sein duquel vont se développer les services d'accueil. A ce niveau, le rôle des pouvoirs publics centraux demeure prépondérant dans les pays qui ont traditionnellement une politique petite enfance développée.

Le deuxième niveau est celui des responsabilités territoriales (qu'elles soient régionales, départementales et/ou locales) dévolues suite au processus de décentralisation des compétences. Les *Länder* en Allemagne ou les Conseils généraux en France sont responsables de l'agrément des services et du contrôle des standards de qualité. Si ce niveau de régulation est censé se développer dans le cadre de la régulation tutélaire centralisée, sa mise en œuvre peut varier d'une région à l'autre.

Le niveau local, à l'échelle d'une ville par exemple, mérite qu'on s'y attarde tout particulièrement. Dans presque tous les pays étudiés, ce sont en effet les autorités locales et, principalement, les municipalités qui ont la responsabilité de la politique locale de la petite enfance. Cette autonomie – certes relative - et cette accentuation de la décentralisation des processus de décision et des modalités de la gouvernance locale sont plus ou moins encadrées et régulées par le niveau central. Cette marge de manœuvre des échelons locaux par rapport aux cadres nationaux peut engendrer des tensions entre les différents niveaux de gouvernance et nécessite l'ajustement entre les finalités, les objectifs et les moyens des institutions locales et ceux des institutions centrales ou nationales.

Enfin, un troisième niveau semble apparaître dans les différents pays en ce qui concerne l'évaluation de la qualité. Des pratiques plus participatives et coopératives apparaissent, en partie fondée sur la reconnaissance que la qualité des services est une notion complexe, mal définie et qui en tous cas ne peut s'évaluer à partir de critères quantitatifs simples. Ainsi en Belgique, la mise en place en 2001 du Code de qualité a constitué un moment fort dans

l'évolution récente des politiques publiques dans le secteur de l'accueil des jeunes enfants. Dépassant le contrôle des critères minimaux liés à l'agrément, un effort important a ainsi été produit pour réfléchir à cette notion complexe et imaginer les moyens les plus propices au développement de services de qualité. Ainsi, après l'agrément, le processus d'évaluation de la qualité prend une allure plus partenariale. Cette évaluation n'est pas obligatoire, la reconduction des financements publics n'y est pas liée et elle donne lieu à la délivrance éventuelle d'une attestation de qualité qui reflète l'implication des acteurs concernés dans un processus *a priori* coopératif.

Plus localement, on voit également apparaître des réflexions et des pratiques innovantes en ce qui concerne l'évaluation de la qualité, au niveau d'une ville, d'une association ou d'un regroupement d'associations. Des critères, labels ou référentiels de qualité sont proposés par certains acteurs au niveau de leur structure.

### **Financements publics : désengagement ou cofinancement**

Si l'on s'en tient aux financements publics, il semble que l'on puisse distinguer des pays comme la Suède, le Royaume-Uni et la France où la régulation centrale des financements demeure relativement élevée des pays de tradition plus fédérale comme l'Allemagne ou à forte différenciations locales comme l'Italie ou l'Espagne dans lesquels les modalités des financements varient d'un territoire à l'autre.

Plusieurs facteurs peuvent permettre de qualifier un fort degré de régulation des financements : l'existence de transferts importants de ressources du gouvernement central aux gouvernements locaux, la mise en place de procédures nationales de régulation des prix et des coûts des services comme en Suède, en France ou en Belgique (barème des prix des crèches et déductions fiscales pour l'accueil individuel) ; la présence d'institutions locales indépendantes des gouvernements locaux (les caisses d'allocations familiales en France ou les EYDCP au Royaume-Uni), d'inspecteurs ou de coordinateurs représentant le gouvernement central (Belgique) ou encore le rôle secondaire des gouvernements régionaux. La Suède présente sans doute le système le plus régulé puisque le financement des modes d'accueil de la petite enfance se réalise par un transfert direct du gouvernement central aux municipalités sur la base de critères universels.

Deux tendances principales peuvent toutefois être repérées dans l'évolution des rapports financiers entre les différents niveaux de gouvernements. D'abord, la tendance au désengagement financier des gouvernements régionaux. C'est le cas du *Land* de Hesse dont le budget consacré aux services de garde (Kindergärten, crèches et Horte) reste marginal et irrégulier au regard de l'effort financier de la ville de Francfort s/M. dans ce *Land* par exemple, et en comparaison d'autres *Länder* (comme celui de la Bavière). Dans un contexte de transition beaucoup plus dramatique, la décentralisation des responsabilités des financements aux autorités locales en Bulgarie se traduit par des fermetures de crèches, une diminution du nombre de places et une dégradation de la qualité du service. La Bulgarie se trouve dans une situation de crise de la régulation tutélaire. Le rapport hiérarchique du type « centre périphérie » entre le chef lieu de région et les localités, continue à fonctionner pour tout ce qui concerne l'application des stratégies nationales et le contrôle des activités. Cependant, la relative autonomie acquise en matière de responsabilité et de gestion financière des centres d'accueil n'est pas réellement exercée faute de ressources budgétaires. Ici, la décentralisation se transforme en dérégulation de l'accueil des jeunes enfants.

Une seconde tendance concerne la mise en place de mécanismes de cofinancement entre les gouvernements centraux et locaux. C'est le cas du Contrat enfance en France qui offre un cadre de négociation et de contractualisation entre la Caisse d'allocations familiales et les

municipalités permettant de définir, sur la base d'un diagnostic commun, les priorités en matière de création de modes d'accueil ainsi que les modalités d'un cofinancement nécessaire à leur réalisation. En outre, dans des pays à forte autonomie régionale, des procédures de coopération financière sont parfois mises en place comme en Catalogne par exemple où la *Generalitat* et une plate forme des municipalités catalanes ont négocié un plan de financement pour l'accueil des enfants de moins de 3 ans pour la période 2001-2004. On se rapproche davantage ici de modes de régulation conventionnée et coopérative.

### **Nouveaux modes de financement par la demande et régulation quasi-marchande**

Les compromis et co-financements entre gouvernement nationaux et locaux se réalisent dans un contexte de diversification des modes de financements des services de la petite enfance.

A ce niveau on peut plus particulièrement insister sur l'introduction de politiques fiscales de déduction des frais de garde pour les parents afin de soutenir la demande en diminuant le coût de ces services (France, Belgique, Royaume-Uni) Cette tendance représente un changement majeur dans les modes d'intervention publique qui privilégiait la prestation directe de services, à travers la création de crèches municipales et la subvention directe de l'offre. Désormais, une part importante des financements est octroyée aux usagers afin d'encourager leur consommation tout en respectant leur liberté de choix du service et ce, sans entraver le mécanisme de concurrence. Or, de nombreux travaux ont mis en évidence les risques d'une subvention de la demande pour développer des services dont l'évaluation de la qualité est rendue difficile par leur dimension relationnelle et par la présence d'asymétries d'information importantes (Enjolras, 1995, Mocan, 2001). Les subventions de la demande ne sont pas, en général, assorties d'exigences de qualité, au-delà de la nécessité de faire appel à un service agréé.

Une autre mesure fiscale mise en place dans certains pays prévoit la déductibilité des sommes versées par les entreprises pour la création d'infrastructures, l'équipement, le fonctionnement ou la réservation de places d'accueil. Plus largement et avec ce mécanisme fiscal, on retiendra que les ressources issues du secteur marchand et plus explicitement des entreprises, sont désormais sollicitées, non plus par l'intermédiaire du système de cotisations sociales mais par des mécanismes de cofinancement (dans le cadre de partenariats public-entreprise, en France, en Belgique et au Royaume-Uni) ou de financement direct (dans le cas des crèches d'entreprise).

Enfin, le développement d'une régulation quasi-marchande des financements publics dans laquelle l'autorité locale procède à des appels d'offre en mettant en concurrence les différents prestataires pour la création ou la gestion d'un service d'accueil des jeunes enfants mérite d'être signalée. Cette tendance est émergente au Royaume-Uni, en Allemagne et dans une moindre mesure en Suède. Elle s'est, depuis notre étude, renforcée en particulier en France suite à la multiplication des procédures de délégation de service public.

### **5.3. Les modalités de coordination entre acteurs**

Dernier élément à considérer, les différentes modalités de coordination entre les acteurs impliqués dans la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques, sachant que ces coordinations se multiplient sur l'ensemble des territoires en Europe. Si au départ, la coordination des acteurs était principalement assurée par les différentes instances de la régulation publique, en particulier dans les pays où ces dernières étaient directement gestionnaires de la plupart des services, une diversité de tables-rondes, plate-formes locales, de structures partenariales apparaissent. Certaines de ces instances de coordination sont

initiées par les pouvoirs publics (soit explicitement par un cadre réglementaire ou non), tandis que d'autres ont été constituées de façon collégiale, sans l'initiative des pouvoirs publics. Certaines sont ouvertes à une diversité d'acteurs alors que d'autres sont dominées par un type d'acteurs. Certaines enfin sont formalisées alors que d'autres le sont beaucoup moins.

Le premier mode de coordination peut être qualifié de coordination par défaut ou par projet où la coordination entre parties prenantes sur un territoire s'organise ponctuellement autour de la création de services innovants qui viennent, selon une logique de soutien à l'innovation, compléter à la marge une offre d'accueil locale à dominante municipale.

L'exemple de Monza est caractéristique d'une régulation à dominante municipale qui ne prend en compte que partiellement dans sa politique les acteurs privés de la petite enfance. Il y a bien une esquisse de politique locale de la petite enfance, mais celle-ci reste encore fortement liée à la gestion municipale. Les élus et les techniciens de la municipalité n'envisagent pas de travailler avec les responsables des crèches privées lucratives et n'achètent pas de places dans ces crèches comme cela peut se faire dans la ville voisine de Milan. Surtout, il n'y a pas non plus d'instances de coordination formelle, même consultative, où les différentes parties prenantes de la petite enfance sur la ville puissent se retrouver ne serait ce que pour débattre. Il existe pourtant un début de politique de diversification de l'offre, notamment à travers l'établissement de partenariats entre la municipalité et des organisations du tiers secteur pour la création de nouveaux services (crèche multi-ethnique). Mais il s'agit d'un partenariat ponctuel autour d'un projet de service plus que d'une coopération structurelle portant sur une approche globale du secteur de la petite enfance. Enfin, la société civile que ce soit à travers les associations familiales ou de quartier semble singulièrement absente des débats et des instances officielles de régulation.

Dans le second mode de coordination, qualifié d'institutionnel, les nouveaux modes de garde non municipaux, notamment du tiers secteur, sont intégrés de manière durable dans les objectifs, modalités de financements et les réglementations de la petite enfance. Reconnus comme gestionnaires de services, les nouveaux acteurs locaux de la petite enfance ne sont pas pour autant associés comme des partenaires de la gouvernance locale de la petite enfance. Ainsi, le contrat enfance en France encourage la coordination essentiellement entre acteurs institutionnels (municipalités et caisses d'allocations familiales). Cet outil de coordination permet certes la participation des acteurs associatifs, et plus récemment des entreprises privées, aux côtés des acteurs institutionnels. Pour autant, peu de contrats enfance de ce type ont été signés à ce jour. Les contrats enfance nous semblent ainsi se caractériser par une coordination principalement institutionnelle, dans la mesure où l'ouverture à des tiers n'est pas obligatoire et relève d'une décision entre les institutions concernées. Ainsi, si le contrat enfance permet un financement des initiatives associatives c'est en tant que gestionnaire de services mais pas en tant qu'acteurs de la coordination du secteur et de la définition des politiques locales.

Dans plusieurs pays, les gouvernements centraux ont défini et parfois encouragé la mise en place d'instances locales de coordination ouvertes à une pluralité d'acteurs et donc de procédures de décisions partenariales sur les territoires. A ce niveau, et le plus souvent, les règles sont construites par le central et s'appliquent aux espaces locaux. Par exemple au Royaume-Uni, la *National Childcare Strategy*, édictée en 1998, a généralisé une politique de partenariat entre les différents secteurs, public, privé lucratif et non lucratif afin de développer l'offre d'accueil des enfants à travers la mise en place des EYDCP. La règle centrale édicte la norme de la coopération locale ; elle est injonction politico-administrative à la construction de valeurs et de règles communes dans des espaces de coopération entre les acteurs.

En Allemagne, depuis 1991, la loi fédérale (*Kinder und Jugendhilfegesetz* – KJHG) recommande que les principaux acteurs locaux du secteur de la petite enfance soient formellement impliqués dans les processus de décision. Plus précisément, cette loi oblige les municipalités à constituer des Comités municipaux de l'enfance et de la jeunesse composés non seulement d'élus locaux, mais aussi de représentants des principaux services d'accueil de la petite enfance. En Italie, la loi 328/00 prévoit la mise en place de comités municipaux pour développer des *Piani Sociali di Zona*. Ces comités intègrent, de manière plus ou moins forte, des représentants des organisations sans but lucratif (coopératives sociales, associations) dont l'émergence dans le secteur de la petite enfance semble avoir été favorisée par la loi 285/97. La règle ici renvoie principalement aux acteurs du tiers secteur. En France, la loi sur la famille de 2002 prévoit la mise en place dans chaque département d'une Commission départementale de l'accueil de la petite enfance. Cette Commission devient un cadre légal de coopération institutionnelle et professionnelle qui vise à décloisonner les actions des différents acteurs et institutions locales : que ce soit en matière d'évaluation des besoins de garde, de développement des services, ou que ce soit en termes d'information et d'égalité d'accès des parents et de qualité de l'accueil.

Il nous semble donc important de noter que, dans plusieurs pays européens, ce sont des législations publiques récentes qui fixent les principes généraux qui favorisent la concertation, la coopération et les partenariats entre acteurs et institutions de la petite enfance. En ce sens, la *coordination* des acteurs est dite *institutionnelle et élargie* puisqu'elle demeure une injonction centrale tout en étant ouverte à la coopération des différents acteurs.

Notons que les acteurs et institutions locales disposent souvent d'une assez grande marge de manœuvre dans l'application du cadre légal. En outre, il convient de mettre ces évolutions en perspective avec les traditions nationales, plus ou moins décentralisatrices ou plus ou moins centralisatrices. Dans certains pays, l'émergence de ces nouveaux modes de coordination au niveau local semble traduire un profond changement par rapport à une tradition centralisatrice comme c'est le cas en France ; dans d'autres pays, comme l'Allemagne (du moins pour l'ex. RFA), elle actualise une longue tradition de « subsidiarité ».

Aux côtés de ces formes de coordination institutionnelle, certaines coordinations impliquant une pluralité de parties prenantes sont davantage le fruit d'une histoire où la mobilisation des acteurs et organisations non municipaux, en particulier les acteurs du tiers secteur, a généralement joué un rôle déterminant dans la construction d'une politique locale de la petite enfance. Qu'il s'agisse d'initiatives de parents, de coopératives ou d'associations, ces organisations ont, de manière directe ou indirecte, influencé les formes actuelles de la gouvernance locale. A Francfort s/M. par exemple, la politique municipale de la petite enfance est fortement marquée par l'histoire du mouvement des initiatives parentales qui, dès leur origine, au début des années 70, ont su se regrouper pour constituer une force de pression et faire reconnaître les spécificités pédagogiques et organisationnelles de leurs modes d'accueil. Ce mouvement a progressivement été soutenu et intégré dans la politique municipale, qui fait depuis longtemps de la diversification de l'offre une priorité. Plus que la représentation formelle des initiatives parentales dans le Comité municipal de l'enfance et de la jeunesse (KJHA), c'est davantage une véritable culture du partenariat qui fait la spécificité de la gouvernance locale à Francfort. Si on prend l'exemple de la France, mentionnons ici le réseau des crèches parentales avec ces structures de coordination régionales lorsqu'elles existent (cf. le pendant de l'Association des Collectifs Enfants, Parents, Professionnels (ACEPP), , qui offre des services de soutien logistique, de formation ou de représentation auprès des autorités) ou, à une plus petite échelle, les plates-formes ou collectifs locaux de la petite enfance, qui sont par exemple rattachés à des centres sociaux ou à des mouvements



familiaux. Leur difficulté est d'être reconnus par les autorités publiques comme des interlocuteurs à part entière de la politique locale de la petite enfance.

### **Promesses et limites de la gouvernance de la petite enfance**

Plus largement, les résultats de la comparaison européenne montrent que, s'il émerge sur certains territoires des formes de gouvernance multilatérale fondées sur davantage de coopération et de négociation entre parties prenantes de la petite enfance, elles sont encore balbutiantes ou en phase d'apprentissage. Ces formes de gouvernance multilatérale se déclinent de différentes façons en fonction d'une part, de la manière dont les acteurs privés (associatifs et lucratifs) sont intégrés dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques (approches « top-down » et « bottom-up ») et, d'autre part, de la manière dont ils sont traités en comparaison avec les initiatives publiques, notamment en ce qui concerne l'accès aux financements publics (Eme et Fraisse, 2004). Ainsi, à partir des études de cas, nous proposons de distinguer des formes de gouvernance multilatérale initiées et formalisées par les pouvoirs publics, comme à Birmingham ou à Monza et des formes de gouvernance multilatérale initiées et portées par des acteurs non institutionnels, comme à Francfort s/M.

En outre, les promesses de la gouvernance peuvent masquer un certain nombre de désengagements des pouvoirs publics locaux. En effet, le fonctionnement quotidien des partenariats locaux est souvent plus décevant que ne le laissaient présager les intentions contenues dans la loi ou les discours des responsables locaux. Par exemple, même si on observe, dans les différents pays, une reconnaissance accrue par les pouvoirs publics du rôle des initiatives du tiers secteur, de fortes résistances persistent quant à les considérer comme des parties prenantes à part entière de la politique locale de l'accueil des jeunes enfants.

Ainsi, et à force de séparer les champs de compétence entre différentes institutions, de chercher la participation de l'ensemble des parties prenantes, de déléguer non seulement la gestion des services mais aussi des compétences politiques, de multiplier les instances de coordination, apparaît un risque d'*évacuation de la dimension politique et de dilution des responsabilités*. Par ailleurs, l'appel à une bonne gouvernance et au partenariat peut, dans certains contextes, masquer les difficultés budgétaires des collectivités locales face à la demande insatisfaite de places d'accueil. Le risque existe que la participation de nouvelles parties prenantes soit une sorte de palliatif face au désengagement des pouvoirs publics, un moyen de surmonter les tensions budgétaires.

Dans tous les cas, nous avons affaire à des formes de gouvernance mixtes qui articulent, sans forcément les intégrer, des éléments de gouvernance publique avec des éléments de gouvernance multilatérale, citoyenne et quasi-marchande. Plus fondamentalement, la dissociation des fonctions de régulation et de gestion des services d'accueil de la petite enfance peut conduire à des formes très différentes de gouvernance de l'offre et de sa diversité. Cette complexité des modes de gouvernance locaux de la petite enfance tient à ce que, dans la majorité des cas, ils ne sont que faiblement stabilisés et en pleine évolution. La petite enfance demeure soit un domaine d'action publique locale en construction qui n'a pas toujours acquis sa légitimité au sein des gouvernements locaux, soit un domaine en pleine transformation devant s'adapter à des politiques de décentralisation (Belgique, France, Suède) plus ou moins prononcées et plus ou moins dérégulées (Bulgarie).

La tendance à la fragmentation et à la juxtaposition de différents types de gouvernance témoigne selon nous que les tentatives de définition d'une politique globale de la petite enfance n'ont pas encore abouti dans la plupart des pays européens.

## CONCLUSION ET PROPOSITIONS POUR UNE GOUVERNANCE COHERENTE

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 a montré que la mise en œuvre de ces orientations nationales donne lieu à des situations très diversifiées sur les territoires étudiés, qui conduit à l'émergence de formes multiples de gouvernance locale.

Une première distinction porte sur la manière dont la diversification est encouragée et déléguée à des acteurs non publics sur les différents territoires. On assiste d'une part à une politique ambitieuse de créations de places dans les crèches municipales (Montreuil) alors qu'on voit se développer 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 (Marseille, Nancy).

Une deuxième distinction porte sur le rôle de l'associatif dans ce processus de diversification de l'offre d'accueil. Le secteur associatif joue un double rôle. Le premier est 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 est 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 coexistent, à Marseille et à Nancy, c'est plutôt un processus de diversification par délégation qui domine, les initiatives privées étant soutenues afin de compléter l'offre municipale.

Une troisième distinction en matière de diversification de l'offre concerne l'encouragement fait à la participation des entreprises privées commerciales dans le développement de places d'accueil. Globalement, il ressort que ce n'est 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. En revanche, cette voie risque de se développer progressivement et de modifier la configuration de l'offre d'accueil du fait de la multiplication des appels d'offre dans le cadre de délégations de service public, comme on a pu l'observer, par exemple, dans certaines municipalités des Bouches du Rhône. Le développement de structures d'accueil en partenariat avec des entreprises privées lucratives est également facilité par l'émergence des entreprises de crèches, nouvel acteur dans le champ de la petite enfance qui se positionne comme spécialiste de la création et de la gestion de crèches, surtout en région parisienne.

Enfin, sur les trois territoires étudiés, un effort de développement des Relais d'Assistantes Maternelles (RAM) est 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. Si à l'heure actuelle à Marseille, la taille importante des RAM pose question sur leur capacité à tenir réellement un rôle d'information et de coordination tant des assistantes maternelles que des parents, l'initiative du Relais Petite Enfance à Montreuil mérite d'être suivie dans la durée.

Malgré ces trajectoires différenciées de diversification de l'offre, la gouvernance publique (de type tutélaire) demeure 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 ont mis en avant l'émergence 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 est un autre élément central de la gouvernance tutélaire qui réduit les marges de coordination des acteurs locaux.

Dans ce contexte, on voit apparaître des formes de gouvernance multilatérale, même si ces formes se concrétisent par des outils de coordination descendants afin de gérer la diversification croissante de l'offre. Ces formes de gouvernance multilatérale sont 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.

Or, notre recherche a 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 de Montreuil et de la Seine-Saint-Denis où une réelle tentative de mobilisation des différents acteurs a été entamée dès la phase d'évaluation des besoins, les commissions départementales peinent à se mettre en place, comme dans les Bouches-du-Rhône, ou n'associent pas la diversité des acteurs concernés. Globalement, un déficit de gouvernance ou de pilotage institutionnel est apparu tant dans les Bouches-du-Rhône qu'en Meurthe-et-Moselle. En Meurthe-et-Moselle, dans un premier temps du moins, le diagnostic a été réalisé par une société privée.

Nous pouvons dès lors qualifier la situation actuelle sur 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, en particulier dans les Bouches-du-Rhône, 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 les municipalités n'ont toujours pas d'obligation de développement de places d'accueil et que les Commissions départementales ne sont pas dotées de pouvoir financier, ce qui limite leur capacité à se positionner comme une réelle instance de gouvernance locale.

Un deuxième niveau de difficulté réside dans la participation des acteurs non institutionnels aux instances de gouvernance multilatérale, qu'il s'agisse d'associations, d'entreprises privées, de parents ou de professionnels. Notre étude a révélé le déficit d'espaces publics de proximité, où seraient débattus, de manière transversale, les objectifs de la politique locale de la petite enfance. De tels lieux sont rares dans les territoires étudiés et la participation des acteurs non institutionnels demeure majoritairement limitée dans les instances de gouvernance locale. Aux côtés de ces formes émergentes de gouvernance multilatérale institutionnalisées et descendantes, on voit toutefois apparaître sur des micro-territoires, à l'échelle d'un quartier par exemple, des dynamiques de gouvernance citoyenne, à Marseille comme à Montreuil, qui ont 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 ne sont pas intégrées formellement aux instances de gouvernance et demeurent limitées et dispersées sur les territoires étudiés.

Ce déficit tient à plusieurs facteurs. Le premier réside dans l'enjeu politique qu'est devenue la petite enfance dans les agendas politiques municipaux. Le nombre de places en crèches créés durant la mandature dans le contexte du mini baby boom des années 2000 devient un indicateur de réussite des équipes élues. Les municipalités sont de plus en plus soucieuses de maîtriser la communication sinon la maîtrise de 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 tient à la professionnalisation croissante des dirigeants associatifs face aux exigences gestionnaires accrues des institutions qui fragilise aussi les engagements militants et bénévoles dans le champs de la petite enfance.

Une fois qualifiées les formes de gouvernance à l'œuvre localement, il nous semble intéressant tout d'abord de mettre 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 a mis en évidence 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 demeure cloisonnée entre la mairie (voire entre différents services de la mairie comme à Marseille où le service petite enfance gère l'accueil municipal et où la cellule petite enfance coordonne l'accueil associatif), le CG et la CAF. Donc, localement, l'émergence d'une politique transversale apparaît difficile. Quant à la cohérence des politiques publiques, les marges de manœuvre existant localement sont 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 que dans l'application du cadre réglementaire.

Dans la même perspective, le cloisonnement qui demeure entre les réglementations et les financements radicalement différents de l'offre collective et ceux de l'offre individuelle ne facilite 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 ont 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 posent 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 RAM, reste problématique en matière de contrôle de la qualité du service fourni. De même, l'incitation à l'engagement de salariées au domicile des parents rend plus difficile le contrôle et l'évaluation de la qualité du service. En revanche, même si l'accueil collectif est soumis à des procédures d'agrément, de suivi et de contrôle plus strictes, le développement du multi-accueil, dans le cadre de la PSU, risque aussi d'avoir un impact en termes de qualité de l'accueil d'un point de vue pédagogique et psychologique lorsque l'accueil occasionnel est destiné à boucher les trous dans les plannings. Il s'avère en effet que l'objectif premier devient 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'ont que peu d'écho à Marseille ou à Nancy, en dehors d'initiatives individuelles prises au niveau des structures d'accueil elles-mêmes. Mentionnons à titre d'exemple qu'un travail participatif a été réalisé au sein des crèches municipales marseillaises dans l'élaboration d'un projet d'établissement ou que des référentiels métiers ont été définis dans une association marseillaise.

Enfin, une troisième dimension qui ressort comme problématique concerne le degré d'accessibilité des services d'accueil, qu'elle soit géographique, informationnelle ou financière. Malgré une tentative de rééquilibrage de l'offre, tant en Seine-Saint-Denis qu'en Meurthe-et-Moselle, des disparités territoriales demeurent au sein des territoires étudiés en ce qui concerne la disponibilité de services d'accueil. Le développement de crèches multi-entreprises sur des zones d'activité ou de formes plus souples d'accueil (comme les micro-crèches) ne permet pas de compenser les disparités géographiques existantes. En outre, le taux de couverture varie entre les trois départements étudiés. Le développement d'un réel service public de la petite enfance, auquel on attache un droit opposable pourrait encourager le développement de services d'accueil dans des zones qui sont moins bien dotées. Du point de vue de l'accès à l'information enfin, celle-ci demeure cloisonnée et dispersée, rendant la tâche des parents très difficile. Du reste, l'amélioration de l'information des parents devient un objectif de politique publique, comme en témoigne le développement des Points Info Familles et des Pages Poussins, dont l'utilisation varie toutefois d'un département à l'autre.

Dans ce contexte de gouvernance multilatérale, dominée par les pouvoirs publics et encadrée dans un cadre tutélaire qui demeure centralisé et contraignant, il nous semble crucial de :

- clarifier les rôles et les responsabilités de chaque acteur, public ou privé, et d'y associer des moyens financiers à la hauteur des objectifs poursuivis afin d'éviter l'éparpillement des responsabilités et des financements et de faciliter la cohérence des actions mises en œuvre sur le territoire. Par exemple, le nouveau contrat enfance et jeunesse, en limitant le taux de contribution des CAF de 70% à 55% limite la capacité de développement de nouveaux projets.
- mettre en place une politique transversale de la petite enfance qui permette de décroisonner les différents types d'accueil, de révéler les nouvelles demandes sociales et d'élaborer un diagnostic complet sur un territoire ; dans cette perspective, améliorer la coordination et les synergies entre institutions, comme proposé par le centre d'analyse stratégique ne suffit pas.
- promouvoir une réelle politique de qualité des services afin que les objectifs d'augmentation quantitative de l'offre et de rentabilité croissante des services ne prennent pas le dessus sur des critères de qualité pédagogiques de l'accueil. Le plan de l'ancien ministre Philippe Bas, préconisant un assouplissement du calcul du taux d'encadrement dans les crèches et le développement des micro-crèches sans procédure adéquate de contrôle, s'inscrit dès lors en porte-à-faux par rapport aux exigences de qualité et de professionnalisation du service ;
- améliorer la qualité de la gestion de certaines crèches sans pour autant sacrifier les initiatives innovantes, qui proposent un service particulier, comme l'accueil d'enfants handicapés, et qui risquent d'être plus chères qu'un accueil classique, notamment en raison d'un encadrement plus élevé ou de locaux plus grands pour permettre par exemple la réalisation de soins dans la crèche ; dans cette perspective, il s'agira de suivre de près le développement des procédures d'appels d'offre afin que des critères spécifiques de la qualité du service puissent être pris en compte dans le cahier des charges, sans que les critères comptables prennent le dessus. Un équilibre entre rentabilité et gestion d'une part et finalité d'intérêt général d'autre part doit donc être trouvé et stabilisé dans le temps.

Pour conclure, notre recherche a mis en évidence la difficulté de mettre en place une gouvernance multilatérale incitant à la coordination horizontale d'une pluralité de parties prenantes publiques et privées afin de concevoir une politique transversale et cohérente de la petite enfance. Certes, la participation élargie d'une diversité d'acteurs publics et privés facilite la révélation des demandes locales, la prise en compte d'intérêts multiples ou encore la proposition de solutions innovantes adaptées aux besoins et ressources des territoires concernés. Mais notre recherche a montré que ces formes de gouvernance multilatérales descendantes ne suffisent pas. Il s'agit aujourd'hui de réfléchir à la construction de formes de gouvernance plus horizontales au niveau local basées sur une réelle coopération entre les acteurs de la petite enfance. Dans cette optique, le développement de formes de gouvernance quasi-marchande, que l'on voit apparaître sur les différents territoires, sous forme de subventions de la demande ou de mise en concurrence des prestataires à travers des appels d'offre, couplée à une diminution des financements publics, augmente la concurrence entre acteurs locaux plus qu'elle n'encourage leur coopération. En revanche, des formes limitées et dispersées de gouvernance citoyenne mériteraient d'être plus intégrées dans les formes de gouvernance multilatérales.

Au-delà des configurations institutionnelles différentes, cette recherche a également souligné la nécessité actuelle de gérer une gouvernance « mixte » qui articule, non sans tension, différents niveaux de pouvoir et de compétence, différents acteurs et différentes formes de gouvernance. Nous avons exhibé l'émergence de formes de gouvernance multilatérale sur les trois territoires ainsi que l'apparition encore limitée de formes de gouvernance citoyenne et quasi-marchande. Plus fondamentalement, les évolutions en cours peuvent conduire à des formes très différentes de gouvernance locale de la petite enfance : soit l'accent est porté sur une mise en concurrence des prestataires sous tutelle des autorités publiques locales, soit on privilégie des instances de coopération et de négociation entre une pluralité d'acteurs. La nécessité de coordination des acteurs est un défi majeur afin que la diversification tout azimut en cours n'entraîne pas un éclatement de l'offre et des responsabilités et que de réels espaces de gouvernance qui garantissent la qualité et l'accessibilité des services fournis soient créés.

Cette complexité des modes de gouvernance locale des services d'accueil freine les tentatives de définition d'une politique transversale des services sur un territoire et engendre des inégalités sociales dans l'accès à des services qui poursuivent pourtant des finalités collectives importantes. Du reste, le développement de l'accueil individuel et la mise en concurrence encouragée par certaines municipalités comportent certains risques en termes de qualité des services d'accueil mais aussi en termes de qualité et de professionnalisation des emplois créés.

Il nous semble donc que la territorialisation croissante des politiques d'accueil, même si elle peut apparaître légitime afin de mobiliser les différentes catégories d'acteurs locaux et d'améliorer l'offre de services au niveau local, comporte d'importants risques dans sa mise en œuvre actuelle en France, risques que l'on retrouve dans de nombreux pays européens en termes d'équité dans l'accès, de qualité des services et de qualité des emplois.

D'une façon générale, l'intérêt accordé aujourd'hui aux formes de gouvernance locale de la petite enfance ne doit pas masquer les difficultés à définir les contours d'un service public de la petite enfance qui obligerait à une clarification des objectifs parfois contradictoires de la politique nationale de la petite enfance.

En effet, il nous semble que les compromis locaux en acteurs de la petite enfance permettant une meilleure information et articulation entre professionnels, modes d'accueil et institutions locales de la petite enfance ne peuvent pallier les exigences de clarification de la gouvernance multi-niveaux, i.e. des compétences à chaque niveau et de leur articulation.

Plusieurs conditions sont à remplir pour penser une gouvernance locale de la petite enfance qui soit compatible avec un service public de la petite enfance. La première concerne la définition d'un droit des familles ayant des enfants de 1 à 3 ans à avoir une place d'accueil. Il n'est pas possible de parler de service public sans contrepartie en termes de droit et donc d'obligation et d'imputation de responsabilités des institutions de la petite enfance. La deuxième condition nécessite la précision des responsabilités politiques entre la CAF, le Conseil général et les municipalités, notamment dans la mise en œuvre de ces droits. Seules les municipalités assument les éventuelles conséquences politiques du manque de coordination des politiques de la petite enfance lors des élections locales. Pour autant, il nous semble important de souligner l'originalité et la force du financement et de la couverture territoriale des CAF qui est unique en Europe et qui permet, malgré ces insuffisances d'atténuer les disparités locales en comparaison d'autres pays européens de taille comparable (Allemagne, Espagne, Italie, Royaume-Uni). La troisième condition est celle d'une augmentation et d'une réorientation des moyens financiers. Dans un contexte de limites budgétaires liées à la maîtrise des dépenses publiques, une brusque remise en question des engagements financiers des tutelles (taux de prise en charge par la CAF) risque de fragiliser les compromis locaux entre acteurs de la petite enfance. Mais des marges de manœuvre existent. D'une part au niveau d'un rééquilibrage des financements en faveur de l'offre collective qui demeure sous-financée en comparaison de l'offre individuelle. D'autre part dans les marges de manœuvres des CAF dans l'affectation de leur enveloppe budgétaire. Afin de mieux compenser les inégalités territoriales en matière de garde, elles devraient pouvoir prendre en charge à 80 voire à 100% les coûts de fonctionnement d'un établissement lorsqu'une municipalité n'a pas les moyens d'apporter des cofinancements dans le cadre d'un contrat enfance. Cette modulation des engagements des CAF en fonction de la richesse des communes sur un département pourrait permettre une meilleure équité territoriale dans l'affectation des financements à l'offre collective et proposerait un mécanisme financier à même de gérer les contreparties d'un service public de la petite enfance.

## BIBLIOGRAPHIE

- Blau D. et Hagy A.P., 1998, The Demand for Quality in Child Care. *Journal of Political Economy*, 106 (1), pp. 1004-1046.
- Centre d'analyse stratégique, 2007, *Rapport sur le service public de la petite enfance*, 82 p.
- Commaille, J. & Jobert, B., 1998, *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ, Paris.
- Commission européenne, 2001, Gouvernance européenne : un livre blanc, COM(2001), 428 final.
- 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.
- 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, avril 2007. 58 p.
- Duran, P. & J-C. Thoenig, 1996, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46 (4), 580-623.
- 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., 2007, Between market and civic governance regimes : modernisation strategies in the governance of social services in Europe, working paper.
- Enjolras, B., 2005, Economie sociale et solidaire et régimes de gouvernance, *Recma*, n°296, pp. 56-69.
- Esping-Andersen, G., 2002, A Child Centred Social Investment Strategy, in Esping-Andersen, G., Gallie, D. & A. Hemerijk, *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Evers, A. & Riedel, B., 2003, *Governing Diversity*, rapport de recherche dans le cadre du projet de recherche européen TSFEPS.
- Farfan Portet M-I, Lorant V. et Petrella F., 2007, « Childcare policies in Belgium: the role of demand and supply-side policies in a context of rationing », communication au colloque de l'IZA sur Balancing Work and Family Life : Comparative Assessment and Institutional Reform, Bonn, 23 et 24 novembre 2007.
- Fraisse, L., Andreotti, A., Sabatinelli, S., 2004, *Does the diversification of childcare increase social cohesion ?*, synthèse des études de cas de la recherche TSFEPS
- Gaudin J.-P., 2004, *Pourquoi la gouvernance*, Presses de Sciences Po, Paris.
- Gadrey J., 1996, *Services : la productivité en question*, *Sociologie économique*, Paris, Desclée de Brouwer, Paris.
- Hansmann H., 1996, *The Ownership of Enterprise*, Harvard University Press, Cambridge (MA).
- Hansmann, H., 1980, "The Role of Nonprofit Enterprise", *Yale Law Journal*, 89(5), 835-901.
- Itçaina X., Palard J. et Ségas S., dir., 2007, *Régimes territoriaux et développement économique*, Presses Universitaires de Rennes.
- Kooiman, J., 2003, *Governing as governance*, Sage Publications.



- Laville J.-L. & Nyssens M., dir., 2001, *Les services sociaux entre associations, Etat et marché. L'aide aux personnes âgées*, Paris : La Découverte, MAUSS, CRIDA.
- Le Galès, P., 1998, « Régulation, gouvernance et territoire », in Commaille, J. et Jobert, B., *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ, Paris.
- Le Galès P., 1995, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol.45, n°1, février 1995.
- Leprince F., 2003, *L'accueil des jeunes enfants en France : état des lieux et pistes d'amélioration*, Haut Conseil de la Population et de la Famille, 192 p.
- Letablier, M.-Th. & G. Rieucan, 2001, *La garde des enfants : une affaire d'Etat ?*, document de travail du Centre d'études de l'emploi, n°06, janvier 2001.
- Méda D., Périvier H., 2007, *Le deuxième âge de l'émancipation*, La république des idées, Le Seuil, Paris.
- Mocan H.N., 2001, « Can Consumers detect Lemons ? Information Asymmetry in the Market for Child Care », *NBER Working Papers*, n° 8291, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Mossé, P. & E. Verdier, 2002, « Quelles déclinaisons régionales pour l'action publique ? analyse comparée de la formation des jeunes et de la politique hospitalière », *Politiques et management public*, vol. 20, n°4, pp. 67-93.
- Moquay P., 1996, *L'intercommunalité en 12 facteurs : comprendre le contexte local*, Paris, Syros, coll. « Les Cahiers de l'intercommunalité ».
- Muller, P. et Y. Surel, 1998, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien.
- Palier, B., 2002, *Gouverner la sécurité sociale*, Collection Le Lien social, PUF, Paris.
- Petrella, F., 2003, "Une analyse néo-institutionnaliste des structures de propriété multi-stakeholder : Une application aux organisations de développement local", Thèse de doctorat, 434/2003, sous la direction du Professeur Marthe Nyssens, Faculté des sciences économiques, sociales et politiques, Université Catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve.
- Pierre, J. , 2000, eds, *Debating Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Reynaud, J.-D., 1997, *Les règles du jeu, L'action collective et la régulation sociale*, Armand Colin/Masson, Paris.
- Richez-Battesti, N., 2005, Régimes d'Etat-Providence et Economie sociale et solidaire en Europe : Le régime conservateur français déstabilisé, Communication au colloque EMES-ISTR, avril 2005, Paris.
- Royer E., 2006, Les crèches happées par le droit de la concurrence, *Juris associations*, n°346, 15 oct., pp 27-29.
- Salais, R & M. Storper, 1993, *Les mondes de production*, enquête sur l'identité économique de la France, EHESS, Paris.
- Salamon, L., 1995, *Partners in Public Service: Government - Nonprofit relations in the modern Welfare State*, John Hopkins University Press, Baltimore & London.
- Trancart D., Sabatinelli S., Fraisse L., Boggi O., 2006, Les déterminants du recours aux modes de garde : une comparaison France-Italie, Rapport pour la MIRE-DREES.
- UNIOPSS, 2002, *L'accueil des jeunes enfants*, ESF éditeur, Paris.
- Weisbrod B., 1975, "Toward a Theory of the Voluntary Nonprofit Sector in a Three-Sector Economy", in E.S. Phelps, eds., *Altruism, Morality and Economic Theory*, Russel Sage Foundation, New York.

Williamson, O., 1975, *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, Free Press, New York.

Wilson, C.A., 2000, "Policy regimes and policy change", *Journal of Public Policy*, 20:3, 247-274.

## **ANNEXE 1 : LISTE DES SIGLES LES PLUS UTILISES**

ACEPP Association des Collectifs Enfants, Parents, Professionnels (appelé aujourd'hui Réseau Enfance Parents Professionnels)

ADF Assemblée des départements de France

AM Assistante maternelle

AMF Association des maires de France

ANAP Association nationale des auxiliaires de puériculture

CAF Caisse des allocations familiales

CNAF Caisse nationale d'allocations familiales

CG Conseil général

EJE Educatrice des jeunes enfants

FODDAC Fonds départemental de développement de l'offre d'accueil

PAJE Prestation Accueil Jeune Enfant

PIF Point Info Familles

PMI Protection maternelle infantile

PSU Prestation service unique

RAM Relais d'assistantes maternelles

UDAF Union départementale des associations familiales

UNCCAS Union nationale des centres communaux ou intercommunaux d'aide sociale

UNIOPSS Union nationale inter-fédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux

## **ANNEXE 2 : GRILLES D'ENTRETIEN**

### **A. Les acteurs de la régulation locale : grille d'entretien opérationnelle**

#### **Première étape (hors entretien) : Etat des lieux : recueil des données contextuelles dans chaque département**

- Bref panorama du contexte historique, de la situation démographique, des caractéristiques socio-économiques (et en particulier les caractéristiques du marché du travail : taux de chômage, taux d'activité, proportion de temps partiel/plein ; le niveau de revenu des ménages et la répartition de la population par catégories socioprofessionnelles) et de la situation politique de chaque département ;
- Etat des lieux de l'offre d'accueil de la petite enfance et son évolution ces dix dernières années :
  - o la dotation en places d'accueil et le taux de couverture ;
  - o la répartition selon les modes d'accueil (formel, informel ; individuel, collectif ; public, privé ; régulier, occasionnel) ;
  - o l'évolution relative de l'accueil individuel par rapport à l'accueil collectif ;
  - o l'évolution des structures associatives par rapport aux structures publiques ;
  - o la place des entreprises privées dans l'accueil de la petite enfance ;
  - o le développement de « nouveaux services » (horaires atypiques, garde d'enfants malades, haltes-garderies itinérantes, etc.) ;
- Documents « officiels » concernant la politique municipale ou départementale de la petite enfance, le contrat-enfance, les schémas locaux, les commissions départementales...
- Chiffres au niveau départemental des bénéficiaires des allocations dans le cadre de la PAJE (en particulier le nombre de bénéficiaires de l'AFEAMA)
- Statistiques sur les sources de financement des modes d'accueil :
  - o financements publics: distinguer les financements classiques (automatiques dès qu'on respecte les critères) et les financements ponctuels (pour un projet particulier) ; distinguer les sources de financement : CAF, mairie, Conseil général ;
  - o autres financements publics : emplois aidés (quelle proportion de l'emploi total dans les structures municipales et associatives) ; financements européens...
  - o contributions parentales
  - o financement des entreprises privées
  - o autres sources (dons privés : mécénat ou dons des particuliers)...

## Deuxième étape : Informations à recueillir lors des entretiens

### 1. L'intérêt général

1. Quels sont les objectifs de la politique locale ?
2. Comment ces objectifs locaux sont-ils hiérarchisés ?
3. Par quels acteurs (publics, privés) ces objectifs sont-ils définis ? Selon quel processus ?
4. Ces objectifs locaux ont-ils évolué ces 10 dernières années ? Si oui, dans quel sens ? Quel est le mode d'accueil qui a le plus évolué ces 10 dernières années ?
5. Y a-t-il des différences entre les politiques nationales et locales ? Sont-elles source de tension ?

### 2. La définition de règles communes

Quelles sont les règles appliquées localement et par qui sont-elles définies en ce qui concerne :

- Les processus d'information des parents et d'inscription des enfants (système centralisé ou pas, maison de l'enfance...)
- Les critères de sélection et l'accessibilité aux modes d'accueil :
  - quels sont les critères de sélection des parents? lorsqu'il y a une liste d'attente, comment est-elle gérée ? y a-t-il une commission d'attribution des places et avec qui ? comment sont gérées les demandes d'accueil à temps partiel ?
  - quelles sont les règles concernant l'accueil des enfants handicapés, des enfants dont les parents ne travaillent pas et/ou issus de milieux défavorisés ?
  - quels sont les tarifs appliqués dans les modes d'accueil : CAF mais aussi d'autres (cfr. assistantes maternelles, haltes-garderies privées)...
  - quels sont les critères de répartition territoriale des modes d'accueil ? Y a-t-il de l'intercommunalité ou des accords avec d'autres municipalités voisines sur le financement de places dans les établissements municipaux ?
- La définition de la qualité des services :
  - ⊞ y a-t-il des critères de qualité propres au département étudié (aux côtés des règles de qualité du décret 2000 et des critères de la PMI) ? Comment ces règles nationales (+ locales éventuellement) se traduisent-elles en pratique ? Quels sont les outils que les différents acteurs se donnent pour améliorer la qualité des services sur leur territoire ?
  - ⊞ Par qui et selon quelles modalités est prise en compte la professionnalisation des intervenants de la petite enfance ? Si oui, cela concerne quels intervenants ?

- o La participation :
  - la participation des parents est-elle une priorité des acteurs politiques locaux ? y a-t-il des mesures incitatives à ce sujet ?
  - la participation des autres acteurs non institutionnels (associations familiales, associations de professionnels, entreprises privées, association des crèches parentales) est-elle une priorité des acteurs politiques locaux ? en particulier, quelle est leur place dans les contrats-enfance et dans les commissions départementales de l'accueil des jeunes enfants ?
- o Le financement des modes d'accueil :
  - comment prenez-vous la décision de financer un projet plutôt qu'un autre (au-delà du respect des conditions d'agrément) ? sur la base de quels critères de sélection ? y a-t-il des appels à projet ?
  - y a-t-il des priorités définies dans les politiques locales en matière de financement d'un type d'accueil ou d'acteur en particulier? Quels sont les projets qui sont privilégiés ?
- o Les procédures de contrôle et d'évaluation :
  - Existe-t-il des processus de contrôle et d'évaluation (contrôle par les autorités de tutelle, observatoire de la petite enfance, bilan annuel du contrat enfance, études et recherches, interpellation des associations...) ?
  - Si oui, sur quels objets portent-ils (qualité, accès, besoins et satisfaction, utilisation des financements...) ?
  - sur quels types de services ? y a-t-il des différences selon les types de gestionnaire de ces services ?
  - qui commande l'évaluation ?
  - qui y participe ?

### **3. Les configurations d'acteurs et la nature de leurs relations, en particulier par rapport à leur participation à la politique locale**

#### 1. Les acteurs institutionnels

Quels sont les principaux acteurs institutionnels de l'accueil de la petite enfance (CAF, Mairie, Conseil général) ? Quelle est la nature de leurs relations ?? Y a-t-il des rencontres régulières sur des thématiques particulières ? Si oui, à quel rythme et à quel sujet ? Quels sont éventuellement les autres acteurs associés à ces rencontres ?

#### 2. Les acteurs non institutionnels

Quels sont les autres acteurs concernés par la politique de la petite enfance ? Y a-t-il des organisations intermédiaires actives sur le territoire (organisations d'aide à la création et à la gestion de structures d'accueil ; UNIOPSS, ACEPP, maison de l'enfance ou des familles, etc.). Ces acteurs non institutionnels collaborent-ils entre eux ? Collaborent-ils avec les autres types d'acteurs ? Y a-t-il des rencontres régulières sur des thématiques particulières ? Si oui, à quel rythme et à quel sujet ?

Plus particulièrement, quel est leur degré de participation de ces acteurs non institutionnels dans la conception et la mise en œuvre des politiques locales de la petite enfance ? sont-ils laissés de côté, informés, consultés ou associés aux décisions ?

## 2. Les professionnels de la petite enfance

Quelle est la nature des relations entre les différents types de structures d'accueil ? Y a-t-il une segmentation entre structures collectives et individuelles ? ou entre structures municipales et associatives ? Y a-t-il des « associations » de professionnels ? (association de nounous, association des directrices de crèche...). Y a-t-il des rencontres régulières sur des thématiques particulières ? Si oui, à quel rythme et à quel sujet ?

Quelle est la nature des relations entre les professionnels et les autres types d'acteurs ?

Quelle est la place accordée aux professionnels (distinguer accueil collectif et accueil individuel ; public et privé) dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques ? Sont-ils laissés de côté, informés, consultés par les acteurs institutionnels ou participent-ils réellement aux décisions ?

## 3. Les parents

Quels sont les modes d'expression de la demande utilisés au niveau local ?

- Y a-t-il des séances d'information sur la politique de la petite enfance au niveau municipal ou au niveau départemental ?
- Les besoins locaux sont-ils identifiés à partir de questionnaires ? Y a-t-il des enquêtes sur les besoins et la satisfaction des parents ?
- Les parents s'adressent-ils directement à la mairie lors de leur recherche d'une place d'accueil ?
- Y a-t-il des associations de parents, des conseils de quartier (ou autre structure) qui permettent l'expression de ces besoins ?

Quelle est la place accordée aux parents dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques ? Sont-ils laissés de côté, informés, consultés par les acteurs institutionnels ou participent-ils réellement aux décisions ?

## **4. Les dispositifs de coordination**

1. Quels sont les dispositifs de coordination existant sur le territoire (documents à l'appui si possible) ?

2. Pour chaque dispositif identifié:

- quelle est l'origine du projet de coordination ; quand ? par qui ? avec qui ? pourquoi ?
- quels sont les objectifs de ces dispositifs ?
- quelles sont les compétences de ce dispositif ?

- quels sont les acteurs qui participent à ces dispositifs ? Comment ont-ils été sélectionnés ? quels sont leurs poids relatifs au sein de ces dispositifs ? comment se prennent les décisions au sein de ces structures ?
- 3. Quelles sont les relations entre ces dispositifs (par exemple entre la cellule contrat-enfance et la commission départementale) ?
- 4. Y a-t-il des tensions entre les dispositifs nationaux et les dispositifs locaux ?

## **5. La gestion de la diversité de l'offre**

### (1) Augmentation des places et diversification (par défaut, partielle, voulue) des services :

- o Y a-t-il une politique globale (départementale ou municipale) de développement de places d'accueil ? Si oui, quels en sont les principes de base (augmenter l'offre d'accueil à tous prix, quel que soit le prestataire, cibler sur une catégorie d'utilisateurs en particulier...) ?
- o Comment les instances publiques locales se situent-elles par rapport à l'évolution des différents modes d'accueil ?
- o Quels sont les instruments mis en œuvre localement en faveur du développement des différents types d'accueil (individuel versus collectif, régulier versus occasionnel, public versus associatif ou privé) ? Y a-t-il des priorités en faveur de l'un ou l'autre type d'accueil ?
- o Quelles sont les autres politiques publiques locales qui peuvent avoir un impact sur l'accueil de la petite enfance (ex : développement local, lutte contre les inégalités sociales ou de genre...) ?

### (2) Gestion de la diversité des gestionnaires (départemental, municipal, privé lucratif et non lucratif, indépendant) :

- o Quelles sont les interactions entre accueil municipal et associatif ? Ces différents modes d'accueil évoluent-ils de façon cloisonnée ou non ?
- o Le mode de gestion des crèches municipales diffère-t-il de celui des crèches associatives ? Si oui, en quoi ?
- o Quelle est la place accordée aux entreprises dans le développement de l'accueil ? Vous savez que depuis 2004, de nouvelles mesures ont été adoptées pour encourager le développement des crèches d'entreprise. Dans quelle mesure pensez-vous vous appuyer sur les entreprises pour développer l'offre de places d'accueil ?



(3) Gestion de la diversité des services (collectif / individuel ; régulier / occasionnel ; traditionnels / innovants) :

- o Quelles sont les interactions entre accueil individuel et collectif ? entre accueil régulier et occasionnel ? entre traditionnel et innovant ? Ces différents modes d'accueil évoluent-ils de façon cloisonnée ou non ?
- o Quelle est la place accordée aux initiatives innovantes, i.e. qui répondent à la diversification des finalités et des demandes (ex : halte-garderie itinérante ; crèche à horaires atypiques) ? y a-t-il des mesures spécifiques pour soutenir leur création et/ou leur développement ?

**6. La contribution au financement des structures d'accueil**

- 3.2. Quel est le budget alloué au financement des modes d'accueil par les différentes institutions (CAF, CG, mairies) ?
- 3.3. Y a-t-il des pratiques de cofinancement, en particulier vis-à-vis du secteur privé ou de programmes européens (Equal, capital solidaire local...) ?
- 3.4. Quels sont les instruments de financement adoptés ? Y a-t-il des « appels à projets » par exemple au Conseil général afin d'ouvrir de nouvelles places d'accueil ?
- 3.5. Comment les modes de financement ont-ils évolué ces dix dernières années ?

**7. Impact de l'évolution des modes de gouvernance en termes de cohérence, d'équité dans l'accès, de qualité du service et de participation**

**Cohérence de l'action publique :**

- Quels sont les enjeux majeurs de ces dix dernières années ? Pensez-vous que les différentes politiques adoptées localement ont permis de répondre à ces défis ?
- Voyez-vous une certaine cohérence (au sens de la capacité à faire face aux changements) entre les différents objectifs poursuivis localement et au niveau national ?
- Voyez-vous certaines incohérences ou tensions entre ces objectifs ou entre les évolutions du secteur ?
- Comment envisagez-vous l'avenir de la politique de la petite enfance, quels sont les enjeux à relever ces dix prochaines années ?

**Equité dans l'accès :**

- y a-t-il selon vous une polarisation géographique (entre zones rurales et urbaines, entre quartiers centraux et périphériques) ?
- pensez-vous que certaines catégories de la population sont exclues ou sous-représentées dans les modes d'accueil ? pour quelles raisons ? y a-t-il des freins culturels, financiers ou autres (finalités de l'accueil) expliquant cette sous-représentation ?

**Qualité de l'offre d'accueil :**

- y a-t-il des besoins non satisfaits au niveau local ? y a-t-il d'importantes listes d'attente, des réclamations et lettres aux élus locaux ?
- qu'en est-il des besoins par exemple au niveau de l'accueil à temps à partiel ou à horaires atypiques, de la garde d'enfants malades ou de l'accueil de groupes sociaux spécifiques ? sont-ils rencontrés ?
- quelles sont, selon vous, les difficultés rencontrées localement au niveau de la qualité des services (par exemple au manque de personnel qualifié, difficulté de contrôler les assistantes maternelles...) ? Comment y remédier ?

## **B. Les responsables de service d'accueil : Grille d'entretien**

Nous avons rencontré environ 5 acteurs sur chaque territoire :

- des responsables de 3 structures d'accueil innovantes (dans le type de service fourni – par exemple au niveau des horaires atypiques ou une halte-garderie itinérante...) ou dans la forme organisationnelle comme une crèche multi-entreprises);
- des responsables de 2 à 3 structures d'accueil plus traditionnelles servant de benchmark (une crèche municipale, une crèche associative et si possible un relais ou une association d'assistantes maternelles).

### **Première partie : Le mode d'organisation du service**

#### **1. Le type de service : objectifs, origine et caractéristiques des usagers**

- La description générale du service : quel est le type d'accueil proposé ? régulier, occasionnel, horaires d'ouverture... ; répond-il à des besoins particuliers ?
- l'origine du projet : quelle est la date de création ? quels sont les porteurs du projet à l'origine, quelle était la motivation de départ ?
- les objectifs de la structure d'accueil et leur évolution ces dix dernières années ?
- les caractéristiques des usagers (financières mais aussi sociales) : y a-t-il un ciblage sur une catégorie particulière d'usagers ou bien y a-t-il une mixité des enfants au sein de la structure d'accueil ? y a-t-il eu une évolution dans le profil des familles inscrites dans votre structure d'accueil depuis sa création ?
- quels sont les critères d'attribution des places (explicites et implicites) au sein de votre structure d'accueil ?

#### **2. La forme institutionnelle**

- le statut de la structure d'accueil (associatif, public, privé lucratif, indépendant) ;
- la structure institutionnelle : quels sont les organes de décision (CA, AG, équipe de travail,...) et quels sont les types d'acteurs qui en sont les membres ? au sein de ces structures, comment se répartit le pouvoir de décision entre les différents types de parties prenantes ?
- les parents sont-ils impliqués dans les structures de décision ? si oui, quelle est la proportion de parents dans le CA ? dans la négative, comment les parents sont-ils consultés (fréquence des réunions de parents, comité de parents, sondage sur des décisions précises, etc.) ; participent-ils d'une manière ou d'une autre à l'organisation du service d'accueil (comme dans le cas des crèches parentales) ?
- le personnel est-il impliqué dans les structures de décision ? si oui, quelle est la proportion de membres du personnel dans le CA ?
- dans le cas d'une crèche d'entreprise, quelle est la place des entreprises dans le CA ?

- qui assure la gestion de la structure ? le CA ou une organisation tierce (de statut associatif, coopératif, public ou privé lucratif ?)

### 3. Les modes de financement

- Quel est le budget de la structure et quelle est sa répartition entre différents types de financement :
  - o les différents types de financements publics (liés à la petite enfance ou liés à l'emploi par exemple, systématiques ou ponctuels) et leur niveau (européen, régional, départemental, municipal);
  - o les contributions parentales : le prix payé par les parents et les modes de détermination de ce prix (ex : modulation en fonction du revenu) ; quelles sont les conséquences de l'instauration de la PSU ?
  - o les financements volontaires (dons mais aussi éventuellement les contributions des entreprises)
- Ce budget a-t-il évolué depuis la création de la structure ? si oui, en quoi ?
- Avez-vous eu des problèmes de financement depuis la création de la structure ? si oui, lesquels et comment ont-ils été résolus ?
- Faites-vous appel à des bénévoles régulièrement ou de façon ponctuelle (coup de main des parents) ?
- Etes-vous en concurrence avec d'autres structures pour l'octroi de certains financements publics ?

### 4. Qualité et procédures de contrôle et d'évaluation

- comment et par qui sont définies les normes de qualité ? les trouvez-vous adaptées aux besoins de votre service ?
- y a-t-il une définition de la qualité propre à la structure (que l'on retrouve dans le projet d'établissement ou projet pédagogique) ?
- quel est, selon vous, le principal critère de qualité ?
- qui contrôle la structure ? à quel rythme ? sur quel critère ?
- y a-t-il un processus d'évaluation interne ? comment et par qui a-t-il été élaboré ?

## **Deuxième partie : Les services au sein de la gouvernance locale**

### L'intérêt général

- selon la structure d'accueil, quelles sont les finalités nationales en ce qui concerne l'accueil des jeunes enfants ?
- quels sont les objectifs de la politique locale de la petite enfance ? selon vous, quels sont les points forts de cette politique locale, quels en sont ses défauts ?
- comment votre structure se situe-t-elle par rapport à ces objectifs ? les objectifs qu'elle poursuit rentrent-ils dans les priorités nationales et locales ou pas ? y a-t-il des tensions entre les objectifs de la structure et les finalités nationales et locales ?
- votre structure est-elle consultée lors de la définition des priorités politiques locales ? participe-t-elle aux décisions ? si oui ? sous quelle forme cette consultation et/ou participation a-t-elle lieu ?
- quels sont, selon vous, les principaux défis que doit relever la politique locale (nationale) de la petite enfance ?

### La définition de règles communes

- comment cette structure se positionne-t-elle par rapport aux multiples règles élaborées localement ? est-ce qu'elle participe à la définition de ces règles ? si oui, comment ?
- ces règles communes entrent-elles en tension ou en contradiction avec la manière de travailler de la structure ?

### Les configurations d'acteurs et la nature de leurs relations

- quels sont les principaux partenaires (externes au conseil d'administration) de la structure d'accueil ? autrement dit, avec qui la structure d'accueil collabore-t-elle que cette collaboration soit formalisée ou non ?
  - o avec des structures municipales, associatives, privées ?
  - o avec des structures d'accueil collectif, individuel, régulier, occasionnel
  - o avec des structures innovantes ou atypiques ?
- s'il y a collaboration, sur quel sujet (quels enjeux) et sous quelle forme se concrétise-t-elle ?
- lorsqu'il n'y a pas de relation de collaboration explicite, quelle est la nature des relations de la structure avec des différents types de structure (conflit, concurrence, indifférence ?)

- votre structure s'implique-t-elle dans des projets locaux ou de quartier aux côtés d'autres acteurs (autour de problématiques liées à l'insertion socioprofessionnelle, à l'éducation à la santé, au soutien de la parentalité, ...) ?

#### Les dispositifs de coordination

- quels sont les dispositifs de coordination institutionnels qui existent au niveau municipal et départemental (contrat-enfance, commission départementale, etc.)
- la structure est-elle membre de l'un ou l'autre de ces dispositifs ?
- si oui, depuis quand et pourquoi a-t-elle été choisie ?
- quel est le processus de décision collective au sein de cette structure ? comment se répartit le pouvoir ?
- quelle est son opinion par rapport au fonctionnement de la structure, à ses objectifs, à son utilité ?
- si la structure n'est pas membre d'un dispositif « institutionnel », la structure est-elle consultée par ces dispositifs ? si oui à quel sujet ?
- la structure étudiée est-elle membre d'un dispositif de coordination moins institutionnalisé (comme une association de nounous, un réseau des crèches ou des directrices de crèches, une maison de l'enfance) ou d'un réseau local, d'une instance non directement liée à la petite enfance (comme une plate-forme pour le développement local) ?

#### La gestion de l'offre

- selon la structure, comment pourrait-on décrire le paysage de l'offre d'accueil dans le département étudié ? y a-t-il une politique globale de développement des places d'accueil ?
- quel est son sentiment sur l'évolution des besoins et sur la manière d'y répondre localement ?
- peut-on parler de cloisonnement entre les différents types de structures d'accueil ?
- quel est le soutien accordé aux initiatives innovantes ? au niveau de la reconnaissance par les pouvoirs publics de l'utilité de ces initiatives ? de l'aide à la création de la structure ? du financement ?

### **ANNEXE 3 : LISTE DES ENTRETIENS REALISEES SUR CHAQUE TERRITOIRE**

Plus de 40 entretiens ont été réalisés et se répartissent comme suit selon les départements et les types d'acteurs :

**Dans les Bouches-du-Rhône**, au niveau de la régulation locale, 7 entretiens ont été effectués auprès des acteurs institutionnels suivants :

- Caisse d'allocations familiales (Direction de l'action sociale) : 2 entretiens
- Conseil général (Direction de la PMI et de la santé) : 2 entretiens
- Mairie de Marseille (Direction Petite enfance et cellule contrat-enfance) : 3 entretiens

Nous avons également participé à deux réunions organisées à l'initiative des services de la Mairie de Marseille :

- o une réunion des directrices de crèches municipales et des coordinatrices concernant l'élaboration du projet établissement pour les crèches municipales de Marseille
- o une réunion de coordination des directrices de crèches associatives, organisée à l'initiative de la coordonnatrice de la Cellule contrat-enfance.

Un entretien supplémentaire a été réalisé auprès d'une personne responsable d'un collectif petite enfance dans deux arrondissements marseillais ;

Quant aux responsables d'établissement, 12 entretiens ont été effectués à Marseille auprès de :

- Trois crèches municipales :
  - o Deux crèches (une de 42 places et une de 50 places), situées dans un quartier excentré et populaire, ayant un projet d'accueil des enfants de mamans incarcérées du fait de la proximité d'une prison ;
  - o Une crèche de 90 places située au centre ville.
- Six crèches associatives :
  - o une crèche parentale dans un quartier défavorisé
  - o un centre social qui organise une crèche multi-accueil, une halte-garderie et un lieu d'accueil parents-enfants,
  - o trois crèches au sein desquelles participent des entreprises (dans le conseil d'administration et dans le financement) sous des modalités variées : la première au centre ville, la deuxième sur un parc d'activités, la troisième en milieu hospitalier ;
  - o une association issue d'un mouvement familial qui gère trois crèches et qui est en train d'en créer deux supplémentaires.
- Deux entreprises de crèches, *i.e.* des sociétés dont l'objectif est d'aider à la création et/ou à la gestion de crèches d'entreprise, actives en Région PACA ;
- Un relais d'assistantes maternelles (dont le secteur couvre plus de 700 assistantes maternelles)

**En Meurthe-et-Moselle**, 4 entretiens auprès des acteurs institutionnels ont concerné :

- La Mairie de Nancy : 2 entretiens (dont un au Pôle Petite enfance du Centre Communal d'action sociale – CCAS et un auprès de l'élue en charge de la petite enfance)
- Le Conseil général (circonscription PMI de Nancy) : 1 entretien
- La CAF de Meurthe et Moselle (direction action sociale) : 1 entretien

Quant aux responsables d'établissements, six entretiens ont été réalisés auprès des services suivants :

- une crèche municipale multi-accueil nouvellement mise en place et regroupant en son sein un service de crèche familiale et le service d'accueil innovant arc en ciel
- une crèche hospitalière
- trois crèches associatives, dont une rattachée au réseau de la croix rouge, une anciennement parentale et à gestion innovante et une, anciennement parentale également, faisant partie d'un réseau plus large comprenant 5 structures sur le département dont une autre à Nancy.

**En Seine-Saint-Denis**, une grande partie de l'étude de cas a consisté à reprendre contact avec les principaux responsables de la Mairie de Montreuil, du Conseil général et de la CAF, contactés antérieurement lors d'une recherche passée.

Huit entretiens ont été réalisés auprès des acteurs institutionnels suivants :

- Mairie de Montreuil : 4 entretiens dont un avec l' élu à la petite enfance.
- Conseil général (service des crèches départementales et service PMI et action sociale) : 2 entretiens
- Schéma départemental de la petite enfance : 1 entretien auprès du responsable
- CAF (direction de l'action sociale) : 1 entretien

Quant aux responsables d'établissement, six entretiens ont été menés auprès de :

- 2 directrices de crèche municipale
- 1 directeur de crèche départementale
- 1 directrice de crèche associative
- 1 directrice et un Président de crèche parentale
- 1 entretien avec la future responsable du service petite enfance