



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

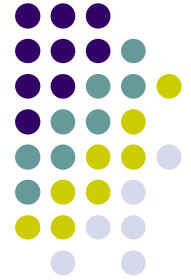
Cécile Chanut-Guieu, Vincent Lhuillier
Francesca Petrella, Nadine Richez-Battesti

LEST-CNRS, Aix-Marseille Université

COACTIS 14 octobre 2016

Recherche financée par la CNAF

Plan de la présentation



- Introduction, contexte
- Cadre d'analyse et hypothèses de recherche
- Méthodologie et terrains mobilisés
- Résultats et discussion
- Conclusion



Introduction et contexte

- Etude commanditée par la CNAF
 - Evolutions du contexte institutionnel et fort impact de mesures clés (depuis 2000) :
 - Nouvelles réglementations (décrets, PSU, convention collective...)
 - Nouveaux instruments de politique publique (CEJ, DSP,...)
 - Diversification de l'offre :
 - Nouveaux modes d'accueil tels que les micro-crèches
 - Nouveaux opérateurs : entreprises et entreprises de crèches
- ⇒ *conséquences :*
- ⇒ *Assouplissement des règles et développement des modes d'accueil réglementés*
 - ⇒ *Mise en concurrence accrue*
 - ⇒ *Arrivée des entreprises et concentration du marché*
 - ⇒ *Arrivée des fédérations associatives et des mutuelles*

Cadre d'analyse et hypothèses de recherche



- **Trois axes de travail**

- Gouvernance locale et recomposition des territoires : quelles interactions entre opérateurs ?
- Recomposition de l'offre et modèles d'organisation : quelles stratégies de coordination et quels processus de rationalisation ?
- Gouvernance et régulation de la qualité : quelles évolutions des modèles d'évaluation de la qualité ?

- **Trois hypothèses centrales**

- H1 les formes de gouvernance quasi-marchande se renforcent sur les territoires et fragilisent les tentatives de développement de gouvernance partenariale ou multilatérale encouragées par ailleurs par les politiques publiques
- H2 les recompositions de l'offre sur les territoires nécessitent la mise en compatibilité des différentes logiques de proximité poursuivies par les acteurs qui pourraient entrer en tension.
- H3 L'adoption de « démarches qualité » interpelle les acteurs de la gouvernance locale par rapport à leurs propres modèles de qualité.



Méthodologie et terrains mobilisés

- Méthodologie : analyse qualitative sur 3 départements contrastés
 - Analyse documentaire (études, rapports d'activité, projets d'établissement...)
 - 41 Entretiens entre 2012 et 2013
 - 15 Urbanus, 14 Ruralis, 12 Mixtus
 - acteurs institutionnels locaux (CAF, CG, mairies, PMI)
 - gestionnaires de structures (publics, associatifs et privés commerciaux) et réseaux d'organisations



• **Tableau 1 : Offre d'accueil de la petite enfance**
 • **Comparaison Urbanus/Ruralis/Mixtus/National**

Accueil de la petite enfance	Urbanus	Ruralis	Mixtus	National
Pyramide des âges	Identique à national	Plus âgée que nationale	Légèrement plus jeune que nationale, mais en vieillissement (solde naturel)	
Nb de naissances (2011)*	25 909	1547	8499	823394
Indicateur conjoncturel de fécondité* (2011)	2,07	1,97	1,78	2,01
Taux de natalité ‰ (2011)*	13,1	9,8	11,6	12,6
0-4 ans nés en 2007-2011*	119 161 (0,98%)	8 137 (0,92%)	41 790 (0,94%)	
- de 3 ans (2011)**	71277	4879	24847	2319097
Nb de places en accueil collectif 2011**	14988	1009	3474	354295
Nb de places disponibles assistantes maternelles 2011**	11319	824	11325	855399
<i>Nb de places enfants 2ans scolarisés 2011 (par déduction)</i>	2061	294	1202	92764
Taux de couverture en mode d'accueil collectif***	21%	21%	14%	15%
Taux de couverture assistantes maternelle	16%	17%	46%	37%
Taux de couverture collectif + assistantes maternelles	37%	38%	60%	52%
Taux de couverture scolarisation dès 2 ans (par déduction)	3%	6%	5%	4%
Taux de couverture global DREES	39,8%	43,6%	64,4%	56%

* Données INSEE 2012

**Données DREES 2012

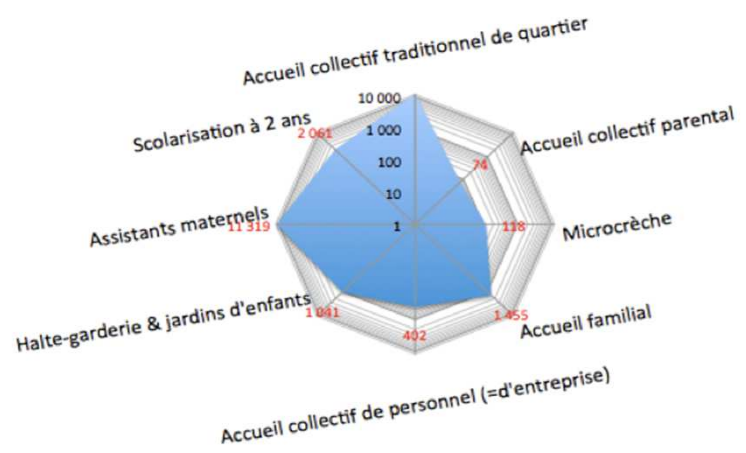
*** Inclut les accueils familiaux

Taux de couverture - cases vertes	taux supérieur à la moyenne nationale
Taux de couverture - cases oranges	taux inférieur à la moyenne nationale

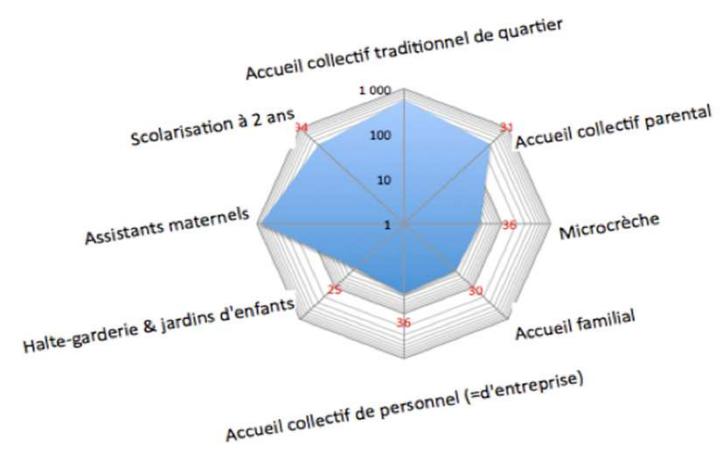
• Figure 1 : Représentation graphique des profils d'offre globale par département - Comparaison Urbanus/Ruralis/Mixtus



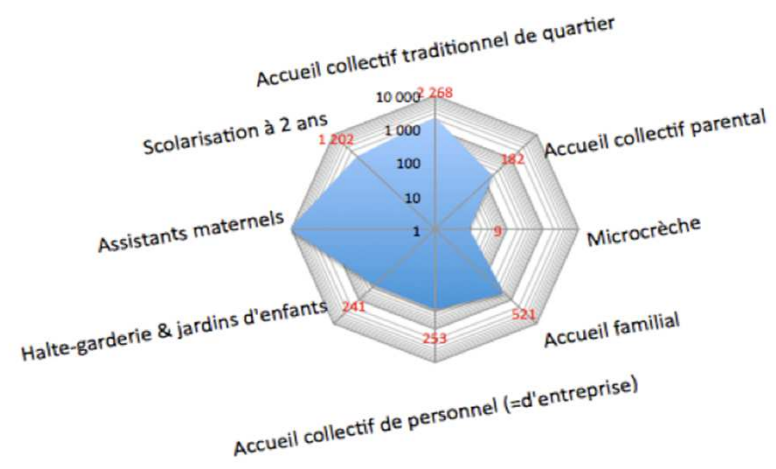
Urbanus



Ruralis



Mixtus





Les dimensions de la qualité

Dimensions de qualité	Indicateurs rencontrés	Exemples
Respect du socle réglementaire	Normes d'encadrement, d'hygiène et de sécurité	Cf. décrets, normes PMI (hygiène, incendie, locaux...)
Performance gestionnaire	Coût de revient, horaire, taux d'occupation, nombre d'enfants inscrits, viabilité économique	Cf. décrets, lettre circulaire CNAF du 29 juin 2011 relative à la PSU
Bien-être de l'enfant	Développement de l'enfant Finalité du projet Elaboration du projet d'accueil	Respect du rythme de l'enfant, organisation de l'espace et des groupes Garde ou accueil ? Projet défini par la direction ou élaboré avec les professionnels
Qualité de l'emploi	Sécurisation par l'emploi, Développement des compétences Satisfaction au travail	Type de contrat (CDD, CDI), Accès à la formation continue Variété des tâches, participation au projet, mobilité
Association des parties prenantes : - Place des parents - Lien au territoire	Réponse au besoin de garde Place des parents dans le projet éducatif et dans la gouvernance Adaptation du projet au territoire et relation avec les acteurs locaux	Contractualisation ou forfait; Parents consommateurs ou parties prenantes (temps, lieux, CA) Ciblages sur des zones prioritaires, recrutement local, adhésion à des réseaux

Résultats et discussion :

1. Le renforcement d'une gouvernance quasi-marchande



- Renforcement du cadre tutélaire (gouvernance publique), à travers les CEJ et l'application de la PSU, qui entraîne un contrôle et un renforcement des exigences de gestion.
- Renforcement de la gouvernance quasi-marchande à travers le recours aux mesures de soutien de la demande (PAJE, exonérations fiscales pour les entreprises,...), création de modes d'accueil avec des exigences moins fortes en matière d'agrément et de contrôle.
- Progression lente mais constante des DSP
- La gouvernance partenariale reste peu effective
- La gouvernance citoyenne continue à se réduire, surtout dans le département *ruralis*



(suite 1.)

- Apparition de deux espaces de tensions :
 - Tension entre le renforcement du contrôle gestionnaire et de l'évaluation pour les uns et le développement de modes d'accueil aux cadres moins contraignants pour les autres
 - Tension entre mise en concurrence et incitations à la coopération entre acteurs sur les territoires : soumis à des injonctions paradoxales
- Conduit à s'interroger sur la viabilité de la co-existence de ces deux modes de gouvernance, *a priori* antinomiques.

Résultats et discussion

2. Un tournant gestionnaire et des processus de standardisation marqués



- Un mouvement important de regroupement des établissements d'accueil qui repose sur deux stratégies principales de coordination des acteurs :
 - Une stratégie de croissance (interne ou externe)
 - Une stratégie de maillage en réseau
 - Objectif : mutualiser certaines activités et bénéficier de synergies et d'économies d'échelle.
- La diffusion généralisées d'outils de gestion et l'intégration de l'impératif gestionnaire dans l'ensemble des établissements d'accueil,
- La professionnalisation des structures dans leur fonction de gestion (outils paie, Rh, comptabilité, etc.)
- Un double mouvement paradoxal d'effacement des frontières entre les différents gestionnaires, d'une part, et d'affirmation de spécificités d'autre part.

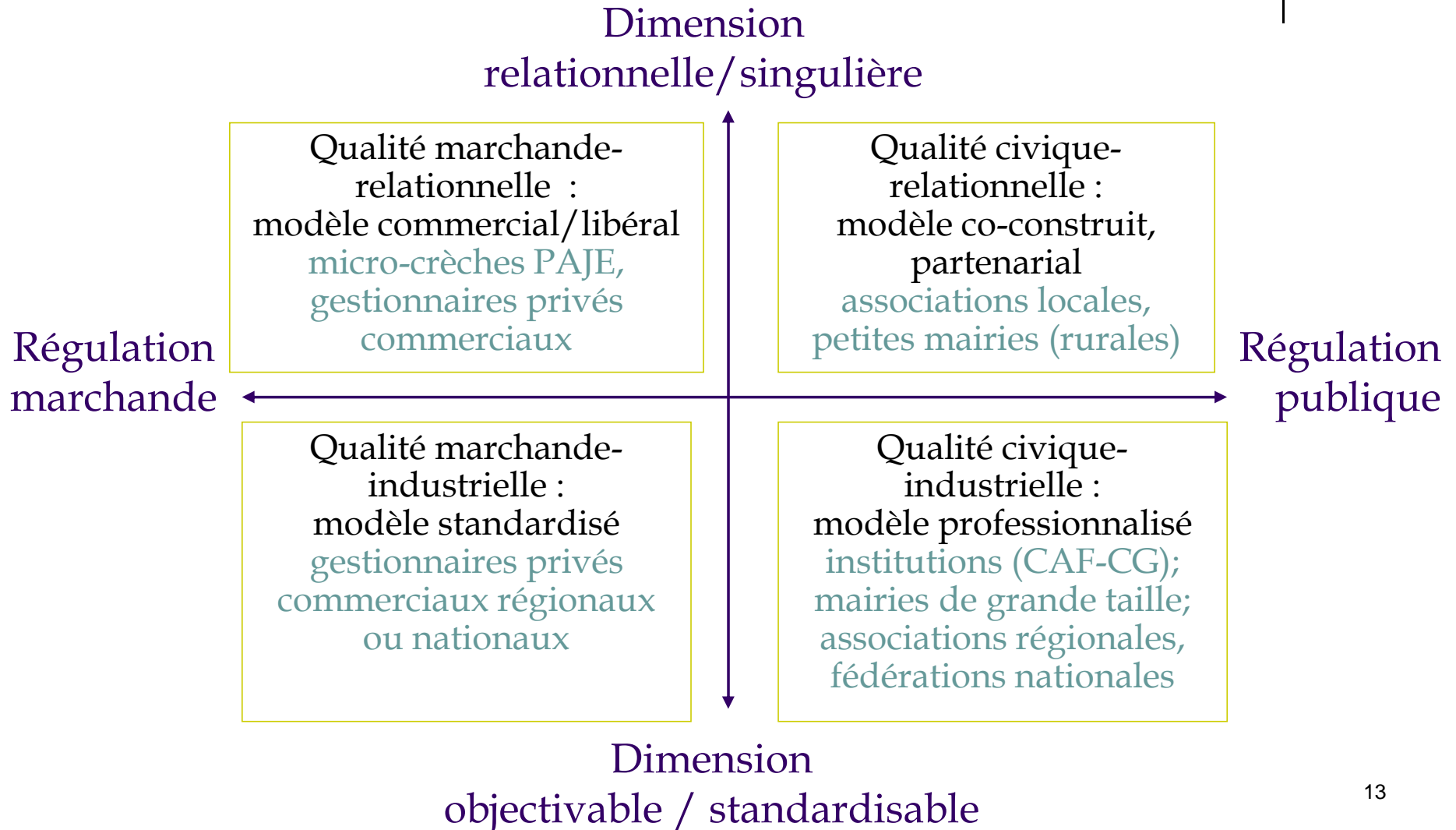
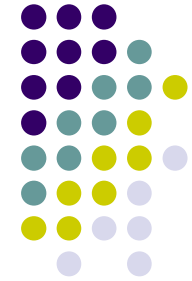
Résultats et discussion

3. L'impact important des changements des politiques publiques sur les modèles de qualité



- La coexistence de différents modèles de qualité

La coexistence de différents modèles de qualité



Résultats et discussion

3. L'impact important des changements des politiques publiques sur les modèles de qualité

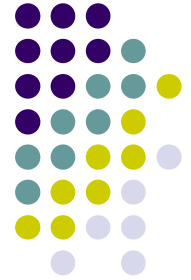


- Difficulté à faire entendre un discours qualitatif alors que l'attention est entièrement braquée sur la dimension quantitative (communes, CAF, PMI)
- Cependant, coexistence de deux modèles de qualité principaux (avec des formes hybrides) dans le champ de la petite enfance
 - Une conception réglementaire et gestionnaire de la qualité portées par les *acteurs institutionnels* (indicateurs quantitatifs, socles normatifs sanitaires et d'encadrement)
 - Une conception plus complexe de la qualité combinant des indicateurs quantitatifs et qualitatifs, donnant une place plus ambitieuse à la *dimension relationnelle* du service

➡ On assiste au renforcement de la *convention industrielle de qualité*...

➡ ... et au renforcement de la *convention civique de qualité* par des stratégies de contournement ou d'innovation (renforcer les dimensions relationnelles et multi-parties prenantes)

Conclusion 1



- Un tournant gestionnaire prédominant :
 - homogénéisation des pratiques...mais
 - processus de spécification et d'innovation (peu valorisé)
- Des enjeux de gouvernance : quelle efficacité par rapport aux objectifs de la politique petite enfance (augmentation de l'offre et rééquilibrage territorial) ?
 - Enchevêtrement de régulations publiques et quasi-marchandes et recomposition de l'offre : manque de visibilité et déséquilibres
 - Coexistence des modèles de qualité : prédominance de la performance gestionnaire au détriment des autres bénéfiques collectifs



Conclusion 2

Une analyse en termes de proximité

- Malgré des incitations publiques, on a une tendance à l'affaiblissement de la coordination qui devrait être motivée par la proximité géographique
- Une proximité organisationnelle plus forte, mais un processus de standardisation qui demeure partiel
- Une proximité institutionnelle faible malgré quelques exemples çà et là

Une analyse en termes d'enjeux

- Un enjeu de gouvernance locale : important de mieux connaître le rôle des réseaux associatifs dans l'accompagnement des structures
- Un enjeu de reconnaissance professionnelle et d'appui à la professionnalisation de ce secteur
- Un enjeu de construction de référentiels d'évaluation qui gagnerait à être plus complet pour permettre à tous les acteurs de valoriser les différentes dimensions de la qualité.



Merci de votre attention...