



**HAL**  
open science

## 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, Francesca Petrella, Nadine Richez-Battesti, Vincent Lhuillier, Antoinette Laurent

### ► To cite this version:

Cécile Chanut-Guieu, Francesca Petrella, Nadine Richez-Battesti, Vincent Lhuillier, Antoinette Laurent. 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 ?. AIRMAP 2014 – Aix-en-Provence, May 2014, Aix-en-Provence, France. halshs-01413741

**HAL Id: halshs-01413741**

**<https://shs.hal.science/halshs-01413741>**

Submitted on 10 Dec 2016

**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.

## AIRMAP 2014 – Aix-en-Provence

Communication pour l'atelier 11 « Echelles territoriales et faits managériaux »

### **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 ([cecile.guieu@univ-amu.fr](mailto:cecile.guieu@univ-amu.fr)) MCF en Gestion,  
Francesca Petrella ([francesca.petrella@univ-amu.fr](mailto:francesca.petrella@univ-amu.fr)) MCF en Economie,  
Nadine Richez-Battesti ([n.richez-battesti@univ-amu.fr](mailto:n.richez-battesti@univ-amu.fr)), MCF en Economie : toutes trois  
enseignants-chercheurs, CNRS-LEST UMR 7317, Aix-Marseille Université  
Vincent Lhuillier ([vincent.lhuillier@free.fr](mailto:vincent.lhuillier@free.fr)) Maître de Conférences en Economie, faculté de  
médecine de Nancy  
Antoinette Laurent ([alaurent@esia.org](mailto:alaurent@esia.org)) consultante spécialisée Economie Sociale et Solidaire.

Correspondance à adresser à :

Cécile Chanut-Guieu ([cecile.guieu@univ-amu.fr](mailto:cecile.guieu@univ-amu.fr))

Mots clés : gouvernance, petite enfance, territoires, régulation de la qualité, marchandisation

Résumé :

Cet article analyse les évolutions récentes de la gouvernance locale du secteur de la petite enfance du point de vue des opérateurs et des acteurs institutionnels.

Pour mener cette recherche, trois terrains ont été explorés entre 2011 et 2013 ; un département urbain, un département rural et un département mixte.

Les résultats montrent (1) le renforcement d'une gouvernance quasi-marchande, (2) un tournant gestionnaire et des processus de standardisation qui réduisent les écarts entre les acteurs, (3) l'impact important des instruments de politique publique sur les modèles de qualité.

Cette étude s'est inscrite dans le cadre de l'appel à propositions de recherches lancé par la CNAF en 2011 sur le thème de la gouvernance de la petite enfance.

## **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 ?**

### **Introduction**

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

Ces services connaissent 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 concernant la prise en charge de la personne (enfant en bas âge ou personne âgée), qu'un « marché » des services se structure dans plusieurs pays notamment à travers la multiplication des appels d'offre et que le développement de ces services est encouragé par des mesures de soutien de la demande, laissant aux usagers le choix du prestataire et encourageant potentiellement la concurrence entre prestataires.

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

Dans un tel contexte, les principes officiels de la politique d'accueil de la petite enfance portant sur la « nécessité de diversifier les modes de garde pour faciliter le libre choix des familles », principes réaffirmés lors de la Conférence de la Famille de 2003, guident les réformes des politiques d'accueil (notamment en ce qui concerne la 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. L'espace de la petite enfance est, en outre, sujet à une variation très grande de combinaisons entre acteurs et financements sur les différents territoires. Il en résulte un secteur d'activité caractérisé par une décentralisation des compétences et une architecture institutionnelle multi-niveaux, une diversification des opérateurs avec un recours croissant à des prestataires privés, lucratifs ou non, et par des changements importants dans les instruments de politique publique, en particulier à travers la multiplication des appels d'offres et des délégations de service public.

C'est pourquoi l'analyse des instruments de politique publique ainsi que des activités et des positions des différents acteurs – institutionnels et non institutionnels, publics et privés (associations, entreprises commerciales, parents) – dans les processus de décision et de coordination et dans l'offre d'accueil sur les territoires mérite un intérêt particulier. Dans cette perspective, cette recherche propose d'étudier les évolutions récentes de ce secteur, à partir d'une grille d'analyse en termes de gouvernance locale (Enjolras, 2005) et ce, dans une perspective pluridisciplinaire (économie, sociologie, gestion). Notion polysémique, la gouvernance est souvent utilisée pour désigner l'ensemble des interactions entre une diversité croissante d'acteurs publics et privés dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques (Le Galès, 1995 ; Kooiman, 2003 ; Gaudin, 2004 ; Enjolras, 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). Cette notion nous paraît donc particulièrement adaptée pour appréhender les évolutions de l'accueil du jeune enfant, même si ce terme est à manier avec prudence, du fait du contexte historique et politique de son émergence (Gaudin, 2004)

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

Les travaux de Fraisie *et al.* (2008a) ont permis de mettre en lumière plusieurs enjeux liés aux évolutions du secteur de la petite enfance qui concernent la gouvernance locale et ont fait ressortir l'hétérogénéité des formes de gouvernance locale. Ces travaux ont également mis en exergue l'importance de la marge de manœuvre des acteurs locaux quant à la régulation de ce secteur et ce, malgré le cadre réglementaire très prégnant de la petite enfance par rapport à d'autres pays européens (Fraisie, *et al.*, 2008b ; Daune-Richard et Letablier, 2009).

Dans ce contexte, nous aborderons notre communication de la façon suivante :

Notre positionnement théorique (1) nous permettra d'aborder les notions de gouvernance et les mesures clés qui ont impacté les politiques d'accueil de la petite enfance. Dans un deuxième temps, nous présenterons notre problématique et les trois axes de réflexion que nous avons construits (2) et menés sur trois terrains différents (3) avant d'en présenter et discuter les résultats (4). En guise de conclusion, nous proposerons une analyse en termes de proximité.

## **1- Positionnement théorique**

### **1.1 La notion de gouvernance**

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, 1998 ; Kooiman, 2003 ; Gaudin, 2004 ; Enjolras, 2008). Cette notion reflète ainsi un changement dans le mode de gestion de l'action collective et dans sa perception par les acteurs concernés, comme les usagers, les bénéficiaires ou les observateurs. Elle souligne non seulement la diversité des acteurs, la nature interactive des processus d'élaboration des politiques et les niveaux légitimes de l'action publique mais aussi l'ensemble des modalités institutionnelles dans lequel ces politiques s'inscrivent (Enjolras, 2008, p. 56). Elle permet de mieux appréhender la diversité et la complexité qui caractérisent aujourd'hui l'action publique (Kooiman, 2003).

S'appuyant principalement sur les travaux de Bernard Enjolras (2008), une précédente recherche menée par Fraisie *et al.* (2008a, 2008b) a permis de construire une typologie des régimes de gouvernance. Un régime de gouvernance comprend *l'ensemble des modalités de coordination et d'interaction des acteurs qui visent la réalisation de l'intérêt général au niveau d'un secteur, ici la petite enfance, ou d'une collectivité* (Enjolras, 2008, p.18). Nous avons pris comme point de départ les trois éléments constitutifs d'un régime de gouvernance définis par Enjolras (2008, p. 27), à savoir *les acteurs impliqués et leurs caractéristiques, les instruments de politiques publiques pour satisfaire l'intérêt public, et les modalités institutionnelles de la coordination et de l'interaction entre les acteurs dans le cadre d'un réseau de politique publique* ». Nous les avons déclinés en plusieurs dimensions concrètes, dimensions identifiées à partir de nos observations antérieures sur les modes d'accueil des jeunes enfants et qui caractérisent ce qu'est un régime de gouvernance : la

manière dont se définit l'intérêt général, les types d'acteurs impliqués, le mode d'organisation de la production de biens et services (quasi)-collectifs, les modes de financement et leurs logiques d'attribution, la définition des règles et des procédures d'évaluation, et enfin, les types d'instances de coordination mis en place. Bien que ces idéaux-types soient le fruit d'une construction théorique élaborée à partir de l'observation des faits – et que, donc, ils ne se rencontrent pas sous cette forme dans la réalité – ils offrent une grille de réflexion et de compréhension des évolutions actuelles de la gouvernance des services d'accueil du jeune enfant.

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

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

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

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

## 1.2 Le fort impact de mesures clés

A partir de la présentation des évolutions du cadre institutionnel, notre analyse a mis en évidence que différentes mesures institutionnelles ont eu un impact sur la recomposition de l'offre d'accueil de la petite enfance sur les territoires. Les mesures ci-dessous sont celles qui ont le plus influencé l'évolution de la politique d'accueil du jeune enfant :

- L'application obligatoire de la convention collective à partir de 2008 : il s'agit d'une ouverture de la convention des centres sociaux du 4 juin 1983, *via* la création d'une annexe spécifique à la petite enfance ; (protocole d'accord : janvier 2005, arrêté d'extension : juin 2007, publication JO : juillet 2007 ; application : à partir de 2008); elle s'applique uniquement aux gestionnaires de structure sous statut associatif<sup>1</sup> ;
- Le décret assouplissant les qualifications requises pour la direction de structure (décret de février 2007) :
  - ouverture à d'autres qualifications que médecin et auxiliaire de puériculture ;
  - possibilité de direction de sites multiples (maximum 3 sites de 20 places) ;
- Le décret assouplissant les taux d'encadrement (décret de juin 2010) ;
- Les décrets relatifs aux nouvelles formes de structures d'accueil :
  - Les micro-crèches (décret de février 2007) : établissements d'accueil collectif dont la capacité est limitée à dix places ;
  - Les jardins d'éveil (décret de juin 2010) : établissements qui accueillent simultanément entre douze et quatre-vingts enfants de deux ans ou plus en vue de faciliter leur intégration dans l'enseignement du premier degré ;
  - Les maisons d'assistantes maternelles<sup>2</sup> qui peuvent regrouper au maximum 4 assistantes maternelles (loi juin 2007) ;
- La lettre circulaire CNAF de juin 2011 relative à la mise en place de la PSU avec application progressive à partir de 2012.

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

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

---

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

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

<sup>2</sup> Dans ce rapport, nous avons choisi de parler d'assistantes maternelles au féminin puisque la grande majorité des personnes faisant ce métier sont des femmes.

## 2- Cadre d'analyse et hypothèses de recherche

Nous proposons de regrouper notre réflexion autour de trois axes de travail.

Le premier porte sur la description des formes de gouvernance à l'œuvre aujourd'hui, en étudiant les éventuelles recompositions dans les territoires et les interactions entre opérateurs qui en découlent. Nos travaux précédents ont, en effet, mis en évidence une diversité des formes de gouvernance locale, en raison notamment de l'existence d'une marge de manœuvre importante des acteurs institutionnels dans la mise en œuvre des politiques publiques en matière d'accueil.

Le deuxième axe porte sur l'impact des nouvelles réglementations publiques sur la recomposition de l'offre d'accueil en mettant l'accent sur les stratégies de coordination déployées par les acteurs et sur les modèles d'organisation.

Le troisième axe porte sur les évolutions en matière d'évaluation de la qualité à partir d'une analyse des dimensions de qualité mise en avant par les différents acteurs concernés (institutionnels et gestionnaires d'établissements).

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

Pour Powell et Di Maggio (1983), afin de gagner en légitimité dans un champ d'activité, les organisations vont adopter les mêmes comportements, processus qualifié d'isomorphisme, qui peut être de trois types : coercitif, mimétique ou normatif. Les processus coercitifs ont pour origine l'influence d'une autorité reconnue légitime comme les pouvoirs publics ou la maison mère sur ses filiales et leur capacité à légiférer. Dans un climat d'incertitude et fortement concurrentiel, les organisations perçues comme « réussissant le mieux » sont copiées par les autres, dans le cadre d'un processus mimétique. Il est en effet moins coûteux et moins risqué pour les organisations d'adopter des comportements ou des pratiques reconnus que d'en inventer de nouveaux. Enfin, les processus d'isomorphisme normatif résultent de la motivation des acteurs à participer à l'institutionnalisation des normes, c'est-à-dire à les reconnaître comme légitimes dans l'aire institutionnelle, et à leur adoption à grande échelle. Nous supposons également que les organisations du champ d'activité peuvent aussi avoir un comportement stratégique par rapport aux évolutions de l'environnement institutionnel, et que ce comportement peut varier en fonction de nombreux critères qui pourront différer, en tout ou partie, selon les départements étudiés.

Ainsi, notre première hypothèse suggère que *Les formes de gouvernance quasi-marchande se renforcent sur les territoires et fragilisent les tentatives de développement de gouvernance partenariale ou multilatérale encouragées par ailleurs par les politiques publiques.*

La seconde hypothèse stipule donc que *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. De plus, L'accroissement des impératifs gestionnaires, définis par les acteurs de la régulation aux différents niveaux de pouvoir, contribue à améliorer la gestion des services d'accueil mais risque de renforcer la rationalisation industrielle des services au détriment de la rationalisation professionnelle.*

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

### **3 - Méthode et terrains d'étude mobilisés**

#### **3.1 Méthode**

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

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

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

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

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

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

- des données chiffrées de cadrage de la DREES, de la CNAF, de l'INSEE et des CAF des trois départements étudiés afin de réaliser un état des lieux général de l'accueil du jeune enfant et des caractéristiques des territoires étudiés ;
- des documents écrits (rapports de recherche et du gouvernement mais aussi tous les documents que nous avons été en mesure d'obtenir sur le terrain, tels les projets d'établissement et des rapports d'activité) ;
- des observations participantes lors de réunions collectives dédiées à l'accueil du jeune enfant (commissions régionales de la petite enfance de l'URIOPSS PACA Corse, participation à un colloque organisé en octobre 2011 à Marseille sur « l'enfant au cœur d'une démarche qualité) ;
- 41 entretiens (15 Urbanus, 14 Ruralis et 12 Mixtus) auprès des acteurs institutionnels chargés de la régulation locale du secteur (CAF, CG, PMI), auprès de réseaux d'acteurs de la petite enfance (tels que Familles rurales, UDAF, ou un réseau associatif à l'échelle départementale) et des entretiens auprès d'un échantillon de gestionnaires de structures collectives d'accueil de la petite enfance dans trois départements français, construit en fonction de nos hypothèses de recherche et des caractéristiques du territoire étudié. Nous n'avons pas interrogé les assistantes maternelles mais nous avons intégré dans notre échantillon des micro-crèches et des maisons d'assistantes maternelles.

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

### **3.2 Panorama de trois départements diversifiés et complémentaires**

L'étude a porté sur un département urbain (que nous appellerons Urbanus) un département rural (Ruralis) et un département mixte (Mixtus), répartis sur le territoire français.

L'offre d'accueil de ces trois départements est présentée dans le tableau n°1 .

**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%)	
<b>- de 3 ans (2011)**</b>	<b>71277</b>	<b>4879</b>	<b>24847</b>	<b>2319097</b>
Nb de places en accueil collectif 2011**	14988	1009	3474	354295
Nb de places disponibles assistantes maternelles 2011**	11319	824	11325	855399
Nb de places enfants 2ans scolarisés 2011 (par déduction)	2061	294	1202	92764
<b>Taux de couverture en mode d'accueil collectif***</b>	<b>21%</b>	<b>21%</b>	<b>14%</b>	<b>15%</b>
<b>Taux de couverture assistantes maternelle</b>	<b>16%</b>	<b>17%</b>	<b>46%</b>	<b>37%</b>
<b>Taux de couverture collectif + assistantes maternelles</b>	<b>37%</b>	<b>38%</b>	<b>60%</b>	<b>52%</b>
<b>Taux de couverture scolarisation dès 2 ans (par déduction)</b>	<b>3%</b>	<b>6%</b>	<b>5%</b>	<b>4%</b>
<b>Taux de couverture global DREES</b>	<b>39,8%</b>	<b>43,6%</b>	<b>64,4%</b>	<b>56%</b>

\* Données INSEE 2012

\*\*Données DREES 2012

\*\*\* Inclut les accueils familiaux

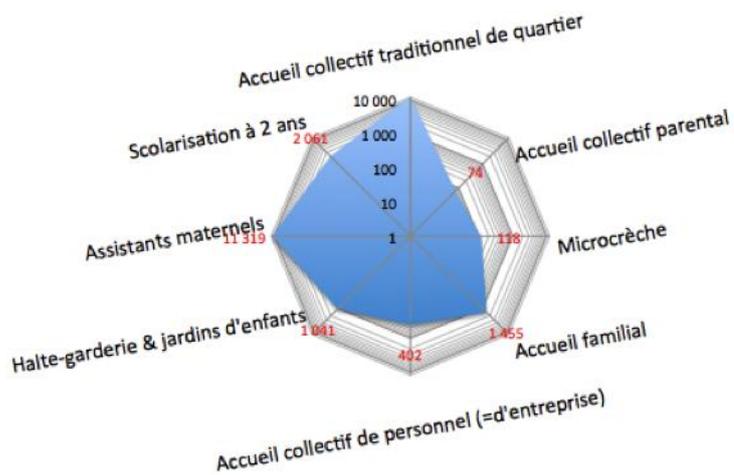
Taux de couverture - cases vertes	taux supérieur à la moyenne nationale
Taux de couverture - cases oranges	taux inférieur à la moyenne nationale

### Offre globale des modes d'accueil sur les trois départements

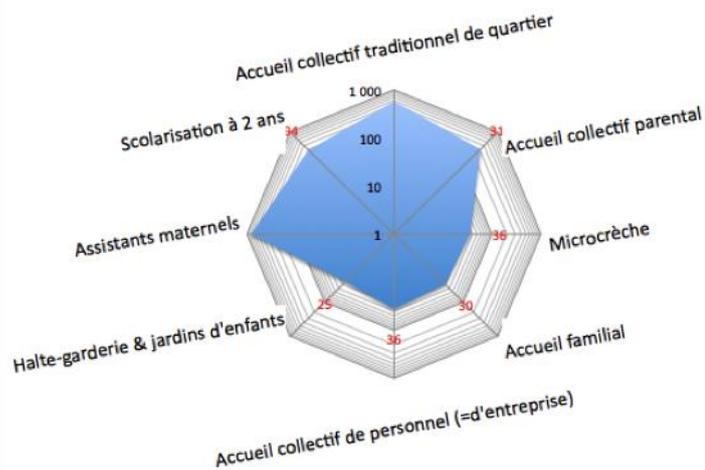
La comparaison du nombre de places dans chacun des modes d'accueil permet de dégager les profils de structuration de l'offre des trois départements, comme l'illustre la représentation graphique ci-dessous (Figure 1). Ces graphiques permettent de visualiser les caractéristiques comparées des modes d'accueil de chacun des départements considérés et en faire ainsi ressortir la spécificité d'un département à l'autre.

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

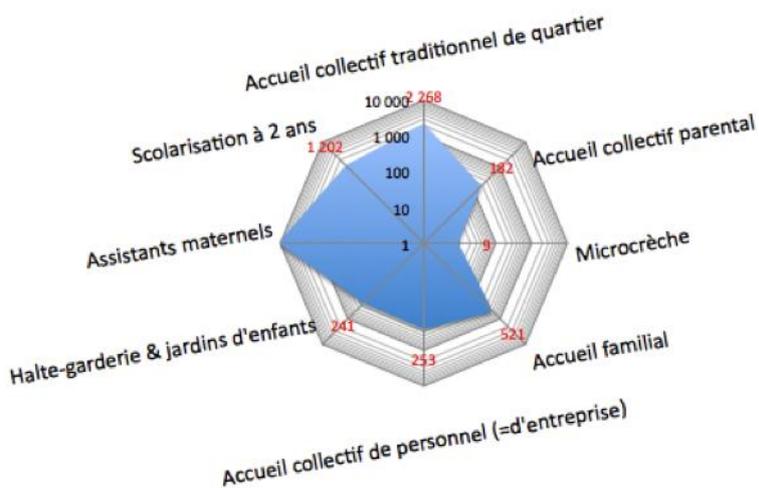
### Urbanus



### Ruralis



### Mixtus



#### 4 - Résultats et discussion

Nous proposons d'organiser la présentation de nos principaux résultats autour des trois axes et hypothèses qui ont guidé notre recherche, pour terminer par les effets de ces constats en termes de logiques de proximité.

#### 4.1 Le renforcement d'une gouvernance quasi-marchande

Le premier axe s'est intéressé à la gouvernance locale et à la recomposition des territoires pour voir quelles étaient les interactions entre les opérateurs.

Nos résultats sur les trois départements mettent en évidence le fait que les gouvernances publique et quasi-marchande se renforcent tandis que les gouvernances partenariale et citoyenne peinent à se structurer, voire reculent sur certains territoires.

Nous avons en effet observé un renforcement du cadre tutélaire (gouvernance publique), à travers les CEJ, qui sont essentiellement des outils de contractualisation financière, et l'application de la PSU, qui entraîne un contrôle accru et un renforcement des exigences de gestion.

A ceci s'ajoute un renforcement de la gouvernance quasi-marchande, qui s'observe d'abord et avant tout, à travers le recours à des mesures de soutien de la demande (PAJE, exonérations fiscales pour les entreprises qui contribuent au financement de places d'accueil pour leurs salariés ainsi que pour les parents) mais également, à travers la création de modes d'accueil avec des exigences moins fortes en matière d'agrément et de contrôle, afin de répondre au plus vite à la pénurie en favorisant le développement d'une offre plus immédiatement rentable ; et enfin, à travers l'augmentation, lente mais progressive, des DSP, ces dernières ayant des répercussions au niveau des structures (changement dans les modes de gestion des organisations et tendance au regroupement ou à la fusion). Ces différentes mesures contribuent à structurer un « quasi-marché » de l'accueil du jeune enfant, où la concurrence s'accroît, la tarification est parfois libre et les barrières à l'entrée sont plus faibles.

La gouvernance partenariale reste, quant à elle, peu effective : malgré des injonctions de coordination par les acteurs institutionnels, via la CODAJE par exemple, les dispositifs sont peu opérationnels, peu utilisés par les acteurs ou n'obtiennent que très peu de résultats ; ce constat confirme les difficultés de ces instances verticales à mobiliser les différents acteurs et à définir une politique transversale, tandis que les attentes sur les terrains sont fortes et que les acteurs déclarent souvent souffrir d'un manque de reconnaissance en lien avec l'absence de lieux de consultations véritables.

Quant à la gouvernance citoyenne, elle continue à se réduire (voire est en net recul pour le département *Ruralis*, là même où elle avait démontré toute sa pertinence), quand elle n'est pas complètement absente, confirmant le manque d'espaces publics de proximité, au sein desquels seraient débattus les objectifs et la mise en œuvre de la politique locale de la petite enfance. Peu de « réseaux de politique publique » (Massardier et al., 1997), au sens d'interactions entre acteurs publics et privés dans le but de façonner la politique publique, ont donc été identifiés. Les négociations avec les acteurs institutionnels se font au niveau individuel, dans le cadre du CEJ, de la PSU pour obtenir des dérogations ou encore pour répondre à des appels d'offre au travers des mécanismes de DSP.

Ces mouvements, s'ils restent diversifiés et d'intensité variable selon les territoires observés nous permettent d'identifier deux espaces de tensions :

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

Notre analyse conduit toutefois à interroger la viabilité de la co-existence de ces deux modes de gouvernance, *a priori* antinomiques : une gouvernance publique caractérisée par un renforcement du cadre tutélaire et des procédures de contrôle et d'évaluation pour certains modes d'accueil collectifs, d'un côté, et, de l'autre, une gouvernance quasi-marchande, structurant un « quasi-marché » parallèle de l'accueil du jeune enfant, tel que décrit plus haut.

Si cette juxtaposition se justifie aujourd'hui comme une manière de gérer la pénurie de places, il serait intéressant de s'interroger sur le coût global pour la société, non seulement du point de vue des finances publiques, ce qui implique également de déterminer plus précisément les différents types de ressources publiques qui sont sollicitées, mais aussi du point de vue de la qualité et de l'équité dans l'accès à ces services.

#### **4.2 Un tournant gestionnaire et des processus de standardisation qui semblent réduire les écarts entre les acteurs**

A partir d'une analyse de la recomposition de l'offre sur nos trois territoires, nous avons pu mettre en évidence la diversification des gestionnaires de crèches, des dispositifs et des stratégies de coordination ainsi que des processus de rationalisation que ces gestionnaires déploient.

Nous avons tout d'abord observé 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) d'une part et une stratégie de maillage en réseau d'autre part. Quelle que soit la stratégie, le but est de mutualiser certaines activités et de bénéficier de synergies et d'économies d'échelle. Au sein des stratégies de croissance, on observe toutefois des modalités et des échelles différentes selon les organisations concernées. Ainsi, les grandes entreprises de crèches en gèrent aujourd'hui plus d'une centaine (Johannes, 2013), tandis que les associations locales ou régionales en gèrent entre cinq et dix en général et ne cherchent pas à se développer au-delà pour maintenir leur ancrage territorial. Quant aux stratégies de maillage en réseau, la création d'un réseau associatif qui regroupe toutes les crèches associatives d'un département rural illustre ce processus. Son but est de mutualiser certains services (formation, veille réglementaire...) et de peser dans les négociations avec les acteurs institutionnels locaux.

Nous avons ensuite souligné la diffusion généralisée d'outils de gestion et l'intégration de l'impératif gestionnaire dans l'ensemble des établissements d'accueil, s'accompagnant de processus de standardisation mis en œuvre par tous. Ce tournant gestionnaire, déjà identifié lors d'une précédente recherche (Odena, 2009), et les processus de rationalisation adoptés par une grande majorité de structures dans un univers concurrentiel cependant marqué par la rareté, semblent réduire les écarts entre les acteurs.

Mais, si une majorité de structures se professionnalise dans leur fonction de gestion, à travers l'adoption de nombreux outils (paie, RH, comptabilité, etc.), une distinction doit être faite entre celles qui ont entamé un processus de rationalisation de type industriel et celles qui, au contraire, privilégient un processus de rationalisation professionnelle, mettant en avant les enjeux de la professionnalisation du personnel et son autonomie.

En outre, ce tournant gestionnaire commun masque, le plus souvent, la continuité ou le renouvellement des engagements en termes d'équité portés par les acteurs associatifs et publics. En ce sens, les éléments de diversité sont souvent obérés par la prédominance des logiques gestionnaires qui, de fait, sont véhiculées ou affectent les différents opérateurs de la petite enfance, mais ne sauraient occulter la permanence de stratégies spécifiques.

Nous avons également mis en exergue le choix que font certaines organisations (en général associatives ou publiques) de réaffirmer l'ancrage dans les territoires en lien avec les besoins spécifiques et la participation des acteurs.

L'un des principaux résultats de notre analyse est donc le double mouvement paradoxal d'effacement des frontières entre les différents gestionnaires, d'une part, et d'affirmation de spécificités, d'autre part, mais sur des registres renouvelés : notamment en termes d'autonomie des professionnelles, de justice sociale et d'enjeux environnementaux, ou de participation de l'ensemble des parties prenantes (salariés, bénévoles, parents).

On constate enfin qu'une partie des catégories d'analyse couramment utilisées sont peu opérantes.

On ne peut ainsi comprendre l'ampleur des transformations dans le secteur en se contentant d'opposer les structures d'accueil par statut. Les approches par département ou par le clivage urbain ou rural sont, elles aussi, insuffisantes. De plus, l'accent mis sur les enjeux gestionnaires masque souvent des objectifs d'équité ou de participation. Très présents chez certains acteurs, ces objectifs permettent des processus d'innovation indispensables dans un univers plus concurrentiel, mais ils ne font pas toujours l'objet d'une reconnaissance ou d'une valorisation par les opérateurs publics et institutionnels en charge de la régulation de l'offre. La capacité démontrée par certains acteurs, en particulier du secteur associatif, à innover afin de répondre aux demandes sociales ne s'est pas épuisée avec le tournant gestionnaire. Du reste ces derniers, comme nous l'avons souligné, parviennent encore aujourd'hui à se démarquer d'autres types d'acteurs du secteur, en mobilisant notamment des ressources nouvelles, en particulier au sein des politiques sociales existantes (insertion, environnement, aide sociale à l'enfance, développement local etc.) ou en développant de manière contrôlée leur partenariats avec les acteurs privés.

### **4.3 L'impact important des changements des politiques publiques sur les modèles de qualité**

Avec l'axe précédent nous avons analysé les modèles d'organisation et de structuration du secteur, sans les référer à ce stade à leurs effets sur la qualité de l'emploi et de services. Dans ce troisième axe, nous avons cherché à comprendre en quoi les changements dans les instruments de politique publique ont entraîné des modifications dans les « modèles de qualité ». Nous avons privilégié une entrée en termes de qualité de service, tout en abordant des éléments de la qualité de l'emploi, celles-ci étant intrinsèquement liées dans la relation de service.

Nous observons une fois encore la diversité des modèles de qualité qui coexistent aujourd'hui dans le champ de la petite enfance. Cette coexistence repose sur des processus d'hybridation entre différentes conventions de qualité caractérisés par des frontières plus souples. L'hybridation se traduit par des modèles de qualité qui apparaissent comme des compromis entre des conventions de qualité hétérogènes. Mais cette coexistence peut prendre la forme d'une confrontation entre (I) une conception réglementaire et gestionnaire de la qualité portée par les acteurs institutionnels, objectivée par des indicateurs quantitatifs de fait plus aisés à mettre en oeuvre, ainsi que des socles normatifs, aussi bien sanitaires que d'encadrement et (II) une conception plus complexe de la qualité combinant des indicateurs quantitatifs et qualitatifs, donnant une place plus ambitieuse à la dimension relationnelle du service et à la production de bénéfices collectifs plus larges.

L'évolution de l'action publique caractérisée par le renforcement du contrôle et l'importance accordée à la reddition de l'activité à travers des règles standardisables, mais également la montée en puissance des labels et des démarches qualité, encore limitée sur les territoires étudiés, témoignent du renforcement de la convention industrielle de qualité. Mais elle amène aussi les organisations à mettre en œuvre des stratégies d'adaptation, de contournement ou d'innovation susceptibles de renforcer les dimensions relationnelles et multi-parties prenantes d'une convention de qualité plus civique.

On conçoit dès lors l'enjeu, du point de vue de la gouvernance de ce secteur, de se doter d'une conception multidimensionnelle de la qualité, pourtant difficile à mettre en œuvre dans un contexte où la pénurie de places reste encore importante. Il importe en effet de souligner la difficulté particulière à valoriser la qualité des services d'accueil dans les situations des grandes aires urbaines où la tension liée à la pression de la demande est palpable. Cette difficulté touche aussi bien les communes (difficulté à faire entendre un discours qualitatif alors que l'attention est entièrement braquée sur la dimension quantitative), que les institutions (CAF et PMI).

Pour ces dernières, la pression de la politique nationale en faveur de la création de places tous azimuts, limite la capacité de sélection qualitative des porteurs de projet en fonction des diagnostics de territoire qu'elles ont élaborés, tout comme la portée de ce renforcement de la qualité sur les choix des familles en univers fortement contraint. Dès lors que toute création est légitime par défaut, la logique de pénurie vient limiter les possibilités de politiques plus qualitatives (égalité territoriale d'accès au service, publics cibles fragilisés, etc.), quand bien même les institutions disposent des outils pour les développer.

On observe toutefois par ailleurs des opérateurs qui introduisent des stratégies innovantes, concernant la participation des parents, l'adaptation au territoire, l'intégration de publics spécifiques, ou encore les liens avec d'autres politiques sociales et environnementales, et qui

contribuent ainsi à affirmer la permanence de modèles diversifiés de qualité dans le champ de l'accueil des jeunes enfants.

### **Conclusion : Une analyse en termes de proximité**

Croisant nos résultats en matière de gouvernance, de modèles d'organisation et de modèles de qualité, et en les ré-intégrant dans une grille d'analyse traitant des logiques de proximité géographique, organisationnelle et institutionnelle (Pecqueur et Zimmerman, 2004 ; Petrella et Richez-Battesti, 2010), nous pouvons, pour conclure, tenter de formuler certains constats concernant la mise en œuvre de logiques de proximité dans le secteur et les tensions qui peuvent potentiellement émerger.

Premier constat, la proximité géographique, fondée sur des liens liés à la faible distance joue peu. Les coordinations locales restent faibles, soit parce que les acteurs coopèrent principalement dans des logiques verticales, soit parce que la coopération est réduite. On observe plutôt une tendance à l'affaiblissement d'une coordination motivée par la proximité géographique, et ce d'autant plus que les acteurs présents sur le territoire sont hétérogènes. Les incitations publiques restent inefficaces et les institutions publiques continuent à fonctionner selon un modèle hiérarchique qui limite *de facto* les coopérations possibles. Le cas du département rural, pourtant spécifique d'une coordination forte sur un territoire, ne correspond que faiblement à la logique de proximité géographique ainsi identifiée, car les distances (en Km et en temps) entre les acteurs y sont importantes.

La proximité organisationnelle semble plus forte entre l'ensemble des structures d'accueil de la petite enfance : elle s'exprime par le développement d'un processus de mise aux normes gestionnaires, pour partie impulsé par les pouvoirs publics et les organes de régulation publics, et qui affecte l'ensemble des organisations à des degrés plus ou moins forts. On observe cependant que le processus de standardisation demeure partiel et peut être plus ou moins orienté vers une rationalisation professionnelle ou industrielle, tandis que le lien au territoire est plus ou moins affirmé par l'existence ou pas de réseaux de coordination horizontaux. Nos résultats mettent ainsi en évidence que des outils de gestion très standardisés coexistent avec des modalités de coordination plus ou moins décentralisées, des processus de rationalisation hétérogènes et des objectifs d'équité spécifiques. On note enfin que la régulation de la concurrence entre les différents opérateurs est partielle, certains opérateurs faisant l'objet de règles plus souples. Tous ces éléments limitent donc la portée de la logique de proximité organisationnelle dans le secteur.

Enfin la proximité institutionnelle reste faible. La diversification des acteurs et leur hétérogénéité, la difficulté des collectivités territoriales et des acteurs institutionnels locaux à mettre en œuvre des stratégies de coordination locales et à introduire des référentiels d'évaluation multi-dimensionnels ainsi que l'hétérogénéité des stratégies gestionnaires rendent difficile l'émergence d'un bien commun et de normes partagées. Sur certains territoires, les acteurs publics peuvent jouer un rôle dans l'émergence d'une structure commune de coordination conduisant à la participation d'acteurs. Dans d'autres, des réseaux associatifs peuvent tenter d'impulser ces dynamiques, comme par exemple dans le département rural. Toutefois, ces dynamiques sont marginales et on constate une diversité forte des normes et des représentations de l'accueil de la petite enfance sur le terrain.

Dans ce contexte, il nous semble que plusieurs enjeux et questionnements liés émergent de notre recherche pour les politiques publiques :

- un enjeu de gouvernance locale : la coordination locale entre les acteurs ne peut se limiter à une dynamique descendante. L'enjeu est d'autant plus important que les évolutions de l'offre d'accueil en termes de regroupements et de mutualisation modifient les modalités d'interaction entre les autorités locales et les opérateurs ; dans cette optique, il nous semble important de mieux reconnaître le rôle des réseaux associatifs dans l'accompagnement des structures tant du point de vue de leur gestion que du point de vue de leur fonction d'*advocacy* ou tribunitienne (Priou, 2007) ;
- un enjeu de reconnaissance professionnelle et d'appui à la professionnalisation de ce secteur : nous pensons notamment à la reconnaissance, et à la valorisation salariale qui en découle, du poste de directrice de crèche dans la fonction publique mais aussi, à la nécessité de faciliter l'accès aux formations pour certaines structures de petite taille non affiliées à un réseau ; dans cette perspective, la multiplication des micro-crèches pose question du point de vue de la reconnaissance professionnelle ; en outre, le

processus de rationalisation industrielle, lorsqu'il touche les pratiques professionnelles notamment, réduit l'autonomie des professionnelles, les cantonnant dans un rôle d'exécutant d'un projet défini par d'autres. Le risque d'insatisfaction au travail, voire de souffrance au travail est grand pour les professionnelles concernées par ces processus de rationalisation dans un contexte de tensions gestionnaires ; or, nous l'avons vu, le plaisir au travail est une dimension importante de qualité des emplois et des services ;

- un enjeu de construction de référentiels d'évaluation plus complexes pour intégrer les différentes dimensions de la qualité au sein des structures d'accueil de la petite enfance, les dimensions standardisables bien entendu, mais aussi les dimensions singulières, référentiels qui permettent à tous les acteurs de valoriser les différentes dimensions de la qualité.

## Bibliographie

Bailleau G. et Borderies F. (2011), « L'offre d'accueil des enfants de moins de 3 ans en 2009 », *Etudes et résultats*, DREES, n°763, 2011.

Borderies, F. (2013), L'offre d'accueil des enfants de moins de trois ans en 2011 », *Etudes et résultats*, DREES, n°840, mai 2013.

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. et Letablier M.-T., coord. (2009), Concilier Travail et Famille : l'engagement des entreprises dans la prise en charge des enfants : Allemagne, France, Italie et Royaume-Uni, *Dossier d'étude CNAF*, n°120, juin 2009.

Daune-Richard A.-M., Odena S., Petrella F. (2008), « L'engagement des entreprises dans l'accueil des jeunes enfants. De nombreux enjeux et des partenariats public-privé complexes », *Recherches et Prévisions*, n°92, juin 2008, p. 61-71.

Daune-Richard A.-M., Odena S., Petrella F. (2007), Entreprises et modes d'accueil de la petite enfance : innovation et diversification. *Dossier d'étude CNAF*, n° 91, 58 p.

Di Maggio P. J. et W. W. Powell, (1997), « Le néo-institutionnalisme dans l'analyse des organisations », *Politix*, X (40), pp. 113-154.

Di Maggio P.J., Powell W.W. (1983), "The iron cage revisited : Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review*, vol.48, April, p. 147-160.

Eme B., 2005, « Gouvernance territoriale et mouvements d'économie sociale et solidaire », *RECMA*, n°296, pp. 40-54.

Eme, B. & Fraisse, L., 2005, « La gouvernance locale de la diversification des modes d'accueil : un nouvel enjeu de cohésion sociale, Dossier Petite enfance », *Recherches & Prévisions*, n°80, pp.11-27.

Enjolras B. (2008), Régimes de gouvernance et intérêt général, in Enjolras, B. (dir.), *Gouvernance et intérêt général dans les services sociaux et de santé*, Peter Lang, Bruxelles, pp. 23-38.

Enjolras, B., 2005, « Economie sociale et solidaire et régimes de gouvernance », *Recma*, n°296, pp. 56-69.

Fraisse L., Lhuillier V., Petrella F. (2008a), *La diversité des acteurs et des politiques de la petite enfance : vers une gouvernance partenariale et négociée ?* Rapport de recherche pour la MIRE-DREES, sous la responsabilité scientifique de Philippe Mossé, janvier 2008.

Fraisse L., Lhuillier V. et Petrella F. (2008b), « L'accueil des jeunes enfants en Europe : vers des formes de gouvernance multilatérale et intégrée ? », *Revue Française de Socio-Economie*, n°2, second semestre 2008, p. 141-160.

- Glaser B., Strauss A. (1967), *The discovery of Grounded Theory : Strategies for Qualitative Research*, Chicago, Aldine Publishing Company.
- Gaudin J.-P. , 2004, *Pourquoi la gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Politiques.
- Juilhard J.-M., *Accueil des Jeunes enfants en milieu rural : développer une offre innovante*, Rapport d'information n° 545 (2008-2009) fait au de la Commission des affaires sociales, Sénat, 2009.
- Kooiman J. (2003), *Governing as governance*, London, Sage Publications.
- Laville J.-L., Nyssens M. (dir.), *Les services sociaux entre associations, État et marché*, Paris, La Découverte, coll. « Recherches », 2001.
- Le Galès P. (1998), « Régulation, gouvernance et territoire », in Commaille, J. et Jobert, B., *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ.
- Massardier, G. , Le Galès P., Tatcher, M. (1997), « Les réseaux de politique publique, Débats autour des policy networks », *Politix*, vol. 10, n°37, pp. 177-183.
- Meyer J.-W. et B. Rowan, (1977), « Institutionalized organizations: formal structures and shape responses to environment », *Academic Journal of Sociology*, LXXXIII (2), pp. 340-363.
- Odena S. (2009), Les professions et leur coordination dans les établissements d'accueil collectifs du jeune enfant : une hétérogénéité source de tensions au sein des équipes, sous la direction d'Anne-Marie Daune-Richard et Francesca Petrella, rapport final pour la CNAF, juillet 2009.
- Observatoire national de la petite enfance (2012), *L'accueil du jeune enfant en 2011, données statistiques*, CNAF.
- Observatoire national de la petite enfance (2010), *L'accueil du jeune enfant en 2009, données statistiques*, CNAF.
- Paillé, P., Mucchielli, A. (2008), *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*, Paris, Armand Colin, 2<sup>ème</sup> édition, 315 p.
- Palier B. (2002), *Gouverner la sécurité sociale, les évolutions du système français de protection sociale depuis 1945*, Paris, PUF, coll. Lien social, 352 p.
- Pecqueur B., Zimmermann J.-B. (2004), *Economie de proximités*, Hermes-Lavoisier.
- Petrella F., Richez-Battesti N. (2010), « Démarches qualité et Economie sociale et solidaire : entre innovation et isomorphisme ? Le cas des services à la personne en France », *Management et Avenir*, n°35, juin 2010/5, p. 273-292.
- Priou J. (2007), *Les nouveaux enjeux des politiques d'action sociale et médico-sociale*, coll. Santé-social, Dunod.