

XIVe Rencontres du Réseau interuniversitaire de l'économie sociale et solidaire

« L'économie sociale et solidaire en coopérations »

Lille - 21 au 23 mai 2014

Formes et stratégies de croissance et de coopération dans le champ de l'accueil du jeune enfant : vers de nouveaux modèles d'organisation ?

Francesca Petrella, Nadine Richez-Battesti, Cécile Chanut-Guieu, *Aix-Marseille Université, CNRS-LEST UMR 7317*

Vincent Lhuillier *Université de Lorraine, Laboratoire lorrain de sciences sociales, EA 3478.*

Antoinette Laurent, *Contractuelle, CNRS, Lest UMR 7317, Aix Marseille Université.*

Axe 1. Les anciennes et les nouvelles formes de coopération au sein de l'ESS

Introduction

Dans le champ de la petite enfance et depuis le milieu des années 2000, les évolutions du contexte institutionnel sont marquées par des changements importants du point de vue de la gouvernance et de la recomposition de l'offre d'accueil sur les territoires. Ces changements s'inscrivent dans une volonté politique d'augmenter le nombre de places d'accueil, tout en maîtrisant les dépenses publiques.

On assiste à une diversification accrue de l'offre d'accueil, tant du point de vue des modes d'accueil (passage au multi-accueil, création récente des micro-crèches et des maisons d'assistantes maternelles, ...), que des gestionnaires. Surtout et notamment depuis la Loi de Finances 2004 qui permet l'ouverture de ce secteur à des entreprises privées commerciales, on voit émerger de nouveaux acteurs : des entreprises de crèches spécialisées dans la création et la gestion de crèches, des associations issues en particulier des fédérations de l'animation et de l'éducation populaire ainsi que des mutuelles. L'accueil du jeune enfant est aussi marqué par d'importantes évolutions du cadre réglementaire (extension de la PSU, mise en place d'une convention collective dans les associations qui n'en avaient pas, assouplissement des taux d'encadrement et des qualifications requises,...), des outils de contractualisation (CEJ, délégations de service public) et des modalités de financement (PSU, PAJE, CEJ, financement de berceaux par les entreprises, entrée de fonds d'investissement privés dans le capital des entreprises de crèches etc.).

Ces évolutions contribuent au « tournant gestionnaire » des milieux d'accueil du jeune enfant, par la diffusion d'outils de gestion et de processus de standardisation qui semblent homogénéiser les pratiques et réduire les écarts entre les acteurs. Elles induisent, en outre, une

recomposition de l'offre d'accueil sur les territoires qui se caractérise, entre autres, par des formes nouvelles de coordination ou de coopération entre acteurs. On assiste en effet à la structuration de grands groupes à l'échelle nationale ainsi qu'à des regroupements d'établissements d'accueil (fusions, acquisitions, structuration en réseau, adhésion à des fédérations ou unions, etc), afin de consolider financièrement leur activité.

Dans ce contexte, cette communication vise à mieux comprendre les stratégies de coordination mises en œuvre par les acteurs de l'ESS en particulier par rapport à celles qu'adoptent les acteurs privés lucratifs. Deux grandes stratégies de coordination ont en effet été identifiées : une stratégie de croissance et une stratégie de coopération par un maillage en réseau. Le statut juridique permet d'expliquer pour partie le choix des stratégies déployées par les acteurs, même si notre étude a mis en avant un certain effacement des frontières entre les différents types d'opérateurs, notamment du point de vue de la recherche d'une performance gestionnaire (partie 1). Surtout, ces stratégies de coordination s'accompagnent d'évolutions dans les modes d'organisation et de processus de rationalisation différenciés, en partie dictées par celles-ci. Plus largement, au-delà de tendances à la standardisation, résultant des contraintes institutionnelles et gestionnaires, un certain nombre d'acteurs s'engage dans des logiques de différenciation qui témoignent de leur capacité renouvelée à défendre des innovations sociales (partie 2). En définitive, on parvient ainsi à distinguer quatre grands types d'acteurs qui structurent aujourd'hui le secteur de l'accueil des jeunes enfants selon des modèles d'organisation très différenciés.

Grille d'analyse et méthodologie

Cette communication s'appuie sur les résultats d'une recherche pluridisciplinaire sur la gouvernance locale de la petite enfance coordonnée par le LEST et financée par la CNAF en 2012-2013. Elle s'inscrit dans un cadre d'analyse néo-institutionnaliste (Di Maggio et Powell, 1983, 1997) combiné à une analyse stratégique (Hamel & al., 1989 ; Kerleau & al., 1996), en étudiant à la fois l'influence de l'environnement institutionnel sur le comportement des organisations dans le champ de la petite enfance et les stratégies déployées par les acteurs dans cet environnement concernant leurs modes d'organisation interne et de coordination avec les autres acteurs de ce champ. Cette analyse est complétée par une approche en termes de gouvernance (Enjolras, 2008 ; Fraisse et al., 2008) comme grille de compréhension de l'évolution de l'environnement institutionnel en se penchant à la fois sur l'analyse des nouveaux instruments de politique publique et des acteurs impliqués dans le processus de gouvernance.

D'un point de vue empirique, nous nous appuyons sur une analyse qualitative sous forme de triangulation (Yin, 1994), croisant plusieurs types de données :

- 40 entretiens semi-directifs réalisés auprès des acteurs institutionnels, de réseaux d'acteurs de la petite enfance et des entretiens auprès d'un échantillon raisonné de gestionnaires de structures collectives d'accueil de la petite enfance dans trois départements français.
- des données chiffrées de cadrage de la DREES, de la CNAF, de l'INSEE et des CAF de trois départements français étudiés
- des documents écrits et des observations participantes lors de réunions collectives dédiées à l'accueil du jeune enfant

Notre échantillon a été construit afin de refléter la diversité des modes d'accueil collectif, la diversité des gestionnaires d'établissements du point de vue de leur statut juridique, de leur

taille et de l'ancienneté de leur activité ainsi que les spécificités territoriales qui peuvent avoir un impact sur la composition de l'offre d'accueil et les formes de contractualisation. Trois départements ont été retenus qui illustrent la variété des situations, avec un territoire rural (R), un territoire à forte densité urbaine (U) et un territoire mixte (M).

I La restructuration du secteur de l'accueil collectif des jeunes enfants : analyse des différentes stratégies de croissance et de coopération observées

Nos observations de terrain nous permettent d'identifier deux grands types de stratégie de regroupement. La première se caractérise par des stratégies différenciées de croissance avec une recherche d'effet taille : création, fusion, absorption, DSP. La seconde repose sur des stratégies de maillage en réseaux sectoriels et territoriaux. Ces stratégies sont légitimées par la recherche de différents objectifs.

I.1 Les justifications qui conduisent au regroupement

Trois raisons sont principalement invoquées par les acteurs pour justifier la mise en œuvre de ces stratégies de regroupement qui peuvent, ce faisant, être analysées comme des stratégies de coordination. Il s'agit tout d'abord de réduire les coûts et faire face aux impératifs gestionnaires tout en améliorant la qualité du service, ensuite de sortir d'un relatif isolement, enfin d'atteindre un objectif d'*advocacy* (Priou, 2007) permettant aux structures de peser plus dans les négociations et de mieux faire entendre leurs préoccupations et leurs positions par rapport aux enjeux sectoriels.

Réduire les coûts et répondre aux enjeux de gestion à travers la mutualisation, la sous-traitance ou les fonctions d'accompagnement

Les stratégies de regroupement sont justifiées majoritairement par la recherche d'une réduction des coûts, qu'il s'agisse de mutualiser des formations, de l'information, de mettre en commun des fonctions supports et de gestion, d'assurer de la veille institutionnelle ou encore d'échanger sur des pratiques professionnelles. Les tensions existantes aujourd'hui dans le financement des structures, en particulier pour ce qui concerne les acteurs associatifs de petite taille, rendent nécessaires la mise en place de telles stratégies. De même les contraintes techniques gestionnaires sont devenues problématiques et induisent des processus de mutualisation, voire de sous-traitance ou d'accompagnement auprès des partenaires du réseau ou de la fédération de rattachement. Les structures en gestion municipale directe sont, quant à elle, épaulées par les services municipaux : services des crèches pour l'exploitation courante des structures, services généraux pour la comptabilité, les ressources humaines et la formation, services logistiques pour les achats, l'entretien, le transport...

Sortir de l'isolement géographique et/ou professionnel

L'isolement recouvre des réalités diverses. L'isolement géographique affecte majoritairement les zones rurales, dans lesquelles les structures sont éloignées les unes des autres. L'isolement géographique est source de nombreuses difficultés pour les structures concernées, parmi lesquelles une difficulté de recrutement (faible attractivité), une offre de formation limitée sur le territoire, un accès à l'information institutionnelle plus difficile, peu d'occasions

d'échanges de pratiques ou de développement de projets avec d'autres structures.

Dans les grandes villes, on observe à la fois un isolement des associations de petite taille et des structures en gestion municipale qui ont en outre peu d'échanges avec les acteurs associatifs et encore moins avec les acteurs privés lucratifs. Ainsi, et pour les acteurs associatifs, il n'existe que très peu d'instance de coordination à ce jour, et les acteurs font part de la faiblesse des pratiques d'échange transversales. Des amorces de mise en réseau naissent toutefois, basées sur des initiatives individuelles et par affinités personnelles des gestionnaires ou des directrices de structures. De même, il n'y a que peu d'échanges entre directrices de structures municipales, encore moins entre petites communes. L'espace d'échange est donc très réduit et les personnels des crèches relativement « enfermés » dans leurs structures. Comme pour les associations, des formes de coordination spontanées, interpersonnelles, s'organisent ici ou là, avec par exemple une mutualisation de trois structures pour gérer les listes d'attentes de manière commune.

Enfin, les structures municipales et associatives n'ont que peu d'échanges entre elles. On a néanmoins repéré sur certains territoires le développement de coordinations entre gestionnaires associatifs et gestionnaires municipaux. Dans une des villes étudiées, la mairie a mis en place une cellule de coordination afin d'avoir une meilleure connaissance des acteurs associatifs et de leur difficultés éventuelles, dans la mesure où c'est la commune qui porte, *in fine*, la responsabilité des créations prévues au CEJ.

Renforcer la fonction politique ou tribunitienne (advocacy)

Cet objectif, particulièrement identifié dans le secteur associatif par Priou (2007), concerne plus spécifiquement les nouveaux acteurs du champ de la petite enfance qui soulignent la difficulté et le temps nécessaire avant d'arriver à se faire entendre et reconnaître dans les systèmes partenariaux en place.

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

Inversement, les entreprises commerciales et les fédérations associatives nationales ou inter-régionales s'appuient sur le poids respectif de leurs structures, des fédérations nationales (fédération nationale des entreprises de crèches, CNAJEP¹, Familles rurales, Uniopss, Acepp²) et des contacts politiques pour assurer une fonction de « lobbying » au niveau national.

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

Globalement le secteur associatif local est celui qui a le plus de mal à se structurer et à faire

¹ Comité pour les relations Nationales et internationales des Associations de Jeunesse et d'Education Populaire.

² Association des collectifs, enfants, parents, professionnels qui regroupe les crèches parentales.

reconnaître ses positions. A cet égard, le département rural étudié fait exception : c'est le seul territoire rencontré où, grâce à une mutualisation coordonnée en un seul réseau, les structures d'accueil associatives, locales et mono-gestionnaires sont en capacité de faire prendre en compte leur point de vue.

I.2 Les différentes formes de regroupement comme stratégies de coordination différenciées

Face aux contraintes de l'environnement, deux grands types de stratégie de coordination se développent : d'un côté on observe des formes de croissance marquées par la recherche d'un effet taille, de l'autre on identifie des formes plus horizontales et coopératives de mise en réseau territoriale ou sectorielle

On note cependant que certaines organisations échappent à ce processus. Ce sont notamment les petites associations locales implantées en zone urbaine et gestionnaires d'une seule structure d'accueil. L'absence de coordination affecte également certaines crèches du secteur public, celles isolées dans les communes de petite taille, ainsi que certaines structures privées lucratives, en particulier la plupart des microcrèches, même si ce dernier phénomène est encore très récent et que l'on commence à observer des stratégies de regroupement de la part de certaines d'entre-elles.

Surtout, le clivage entre ces différentes stratégies ne recoupe pas totalement les différences statutaires. Ainsi, les associations traditionnelles du secteur ont globalement un pied dans chacune d'entre elles, ce qui explique que certaines puissent être considérées comme faisant partie du groupe des associations que nous appelons « nouvelle génération ». Elles se différencient en cela des fédérations d'éducation populaire pour qui la stratégie dominante est celle de la croissance interne ou externe avec appui sur les sièges régionaux et nationaux ou *a fortiori* des entreprises commerciales qui s'inscrivent exclusivement dans la recherche de l'effet taille.

Stratégie de coordination par croissance : effet de seuil et économies d'échelle

Augmenter la taille permet aux structures concernées de minimiser leurs coûts à travers des économies d'échelle, la mutualisation de certains services, en particulier les services de gestion, ou le renforcement des synergies. Une telle logique peut s'expliquer par un processus d'adaptation, voire de survie, face aux évolutions du contexte institutionnel, en particulier pour faire face aux exigences de rentabilité et améliorer leur capacité de réponse aux appels d'offre. Mais il peut aussi s'expliquer par la volonté de sortir de l'expérimentation permanente et de pérenniser des initiatives locales de petite taille et dispersées sur les territoires afin de faire reconnaître leur contribution à l'intérêt collectif, et donc leur fonction tribunitienne. Elle permet ainsi aux acteurs de « peser » plus dans la définition des politiques sociales (Marival, 2011).

Cette stratégie peut s'opérer en interne à une organisation, en parallèle ou en rivalité avec les stratégies des autres opérateurs jouant des partitions similaires. Il s'agit alors de créer de nouvelles structures rattachées au même groupe. Il peut aussi s'agir de croissance externe, par processus de fusion-absorption ou plus indirectement en conquérant des parts de marché par les DSP. Cette stratégie est prédominante en territoire urbain où les logiques concurrentielles sont plus fortes. Elle est principalement mise en œuvre par les gestionnaires associatifs nouvelle génération, c'est-à-dire par une partie des associations historiques en cours de restructuration ou par de nouveaux entrants dans le secteur en particulier les grandes

fédérations d'éducation populaire et les mutuelles et, bien entendu, par les entreprises commerciales.

Au sein des stratégies de croissance, on observe toutefois des modalités et des échelles différentes selon les organisations concernées.

Les entreprises privées

Si en 2008, on recensait une cinquantaine d'entreprises de crèches, gérant 321 structures et 12 000 places, la situation a rapidement évolué, témoignant d'une concentration importante des entreprises de crèche. Si on s'en tient aux DSP, on constate que cinq entreprises de crèche se partagent aujourd'hui le marché, en obtenant quasiment à elles seules l'intégralité des DSP attribuées aux entreprises de crèches (Johannes, 2013).

Ainsi, les grandes entreprises de crèches gèrent aujourd'hui plus d'une centaine de structures chacune. Présents sur les territoires étudiés, Babilou gère actuellement 250 crèches, accueillant 12 000 enfants par semaine et les petits chaperons rouges 170 établissements pour plus de 6000 enfants accueillis par semaine. Sans doute, un certain nombre d'acteurs privés lucratifs de petite taille, à assise locale notamment, existe encore, mais leur nombre a considérablement diminué. Le développement récent des micro-crèches, dont une partie sous statut d'entreprises privées lucratives, conduit toutefois à nuancer cette première tendance de fond. On observe en effet des initiatives locales et isolées portées par des entrepreneurs de petite taille, sans préjuger à ce stade de la viabilité de ces projets et sachant que certaines ont déjà disparu sur les territoires étudiés, tandis que d'autres ont commencé à développer leur taille en défendant l'idée qu'il faut au moins trois structures pour pouvoir déléguer la fonction de gestion et espérer se maintenir.

Cette concentration du secteur privé lucratif autour de cinq acteurs principaux repose sur deux stratégies différentes, bien que complémentaires. D'une part, elle nécessite du capital et l'appel le plus souvent à des partenaires financiers, pour la plupart des fonds d'investissement. D'autre part, elle repose sur la mise en place d'une stratégie de conquête de « part de marché » par l'intermédiaire des DSP ou la reprise de structures existantes en difficulté. Bien entendu, le fait de pouvoir défendre un bilan positif et en particulier une assise solide en terme de nombres d'établissements gérés et de cohérence du réseau, favorise la possibilité de pouvoir lever des capitaux auprès des partenaires financiers. Les deux stratégies bien que distinctes sont donc complémentaires. Surtout, elles témoignent d'une volonté de développement tous azimuts et de conquête de parts de marché, en lien avec la recherche de rentabilité et de compétitivité, même si globalement les entreprises de crèches ne représentent encore pour l'instant et au niveau global qu'une part marginale du secteur (environ 5% des places d'accueil).

Les associations « nouvelle génération »

Les structures associatives « nouvelle génération », qu'elles soient issues des réseaux d'acteurs associatifs type grande fédération de l'éducation populaire ou mutuelle, ou bien qu'elles résultent du développement des activités des associations traditionnelles historiques implantées localement, accordent une plus grande attention à la compatibilité du projet avec la recherche d'économies d'échelle. En général, ces associations - qui, y compris lorsqu'elles appartiennent à des fédérations nationales, demeurent fortement structurées par territoires locaux ou régionaux - gèrent entre cinq et dix établissements par territoire, sans chercher à se développer au-delà, en particulier pour maintenir une forte cohérence territoriale des projets. Cette dynamique est décrite par un responsable d'association dans un département rural : « *notre objectif, ce n'est pas d'ouvrir une quantité X de crèches en deux ans. Il faut bien*

travailler les projets, regarder sur quel territoire on se situe (famille monoparentales, situation de l'emploi...), qui on accueille, comment on va soutenir les parents, leur insertion professionnelle ... ». De manière similaire, un autre gestionnaire rencontré dans la grande ville du département urbain venait de refuser l'offre d'un réseau d'associations en faillite qui lui proposait de reprendre 8 structures en gestion pour des raisons d'incompatibilité de projet.

Ainsi, ces structures ne cherchent pas à grandir pour grandir mais à atteindre une masse critique leur permettant de consolider et de pérenniser leur projet compte tenu des tensions gestionnaires auxquelles elles doivent faire face, notamment avec la généralisation de la PSU, ou bien compte tenu des impératifs de la concurrence lors du développement des activités avec notamment l'essor des DSP. La recherche d'un effet taille n'est toutefois pas sans risque, en particulier pour les associations traditionnelles historiques du secteur. Le premier est un risque de « désencastrement », de prise de distance et de moindre capacité d'adaptation aux besoins locaux liés à la grande taille et à l'adoption de stratégies plus globales. Le second concerne l'isomorphisme institutionnel, au sens où les associations, dans un environnement concurrentiel, risquent d'adopter des pratiques identiques à d'autres secteurs (privés lucratifs ou publics) en perdant leurs spécificités (DiMaggio et Powell, 1983).

Stratégie de coordination par la coopération : l'organisation en réseau

Un second type de stratégie de regroupement observé repose sur une organisation en réseau, territoriale et/ou sectorielle.

L'organisation en réseau territorial n'a été observée qu'en milieu rural, où des structures d'accueil associatives, locales et mono-gestionnaires se sont mises en réseau à l'échelle d'un département. En effet pour pallier l'isolement géographique, l'ensemble des crèches parentales s'est appuyé historiquement sur le montage d'un réseau propre au département adossé à l'ACEPP. Même après transformation en crèches associatives voire pour certaines municipales, certaines initiatives demeurent membres de ce réseau, qui a regroupé jusqu'à 32 structures (aujourd'hui 27).

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

Quant au maillage en réseau sectoriel, certaines structures s'appuient sur les fédérations existantes dans le secteur (ACEPP, Familles rurales) ou plus largement dans le secteur associatif (Uriopss). L'adhésion à de tels réseaux permet aux structures de déléguer notamment certaines fonctions de gestion de plus en plus lourdes et techniques, d'avoir accès à davantage d'offres de formation, à de la veille institutionnelle et de bénéficier de compétences et d'un accompagnement afin de s'adapter aux nouvelles exigences en matière de gestion ou de répondre à des appels d'offre notamment.

Cette stratégie constitue une alternative organisationnelle à la recherche d'un effet taille. On l'observe à la fois avec des réseaux déjà spécialisés dans l'accueil des enfants (ACEPP, Familles rurales) et avec des réseaux associatifs non spécialisés dans la petite enfance tels que l'Uriopss, Léo Lagrange ou encore l'Association d'aide à domicile en milieu rural- ADMR. Outre les mutuelles, certains gros acteurs du secteur médico-social commencent également à se rapprocher des structures petite enfance. Cette stratégie a cependant un coût financier non

négligeable, certains des services faisant l'objet de convention payantes, sans oublier les coûts d'adhésion, ce qui peut freiner les rapprochements. Elle peut correspondre selon les cas à une perte d'autonomie plus ou moins forte, sans compter l'intérêt éventuel des fédérations ou des grosses associations professionnalisées, hors secteur petite enfance, à investir ce champ pour leur propre compte. Ces fédérations peuvent ainsi utiliser les structures adhérentes comme un premier pied posé dans le secteur qui leur ouvrirait la voix à la mise en place de la première stratégie de coordination que nous avons mentionnée par croissance interne et externe.

Les déterminants de la diversité des stratégies

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

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

Le contexte territorial, rural/urbain, mais aussi la composition de l'offre locale et la présence de réseaux, est un deuxième facteur déterminant. Ainsi, en milieu urbain soumis à la forte pression des objectifs d'optimisation et à une grande diversité d'opérateurs, le milieu associatif combine stratégies concurrentielles par croissance et stratégies partenariales par réseau. Contrairement à leurs homologues urbains, les crèches rurales, quasi-exclusivement associatives sur nos territoires, ne rentrent pas dans la dynamique de recherche d'un effet de seuil par croissance. Les réseaux auxquels elles adhèrent ne sont pas non plus les mêmes, les réseaux traditionnellement actifs en zone rurale étant bien entendu sollicités, comme Famille rurale ou l'ADMR.

Enfin, le *contexte institutionnel* local, en particulier, le positionnement des CAF, CG et mairies qui diffère d'un espace à l'autre, influence également les stratégies déployées par les acteurs. Ainsi sur l'un des territoires, le réseau associatif existant s'est clairement structuré en partenariat avec la CAF locale, qui aurait ainsi joué un rôle de « *relais réciproque* » entre la CAF et les structures, selon les dires d'un responsable de la CAF que nous avons rencontré.

Ces constats permettent de souligner que la coordination par croissance, propre à une stratégie concurrentielle - et plus proche de l'identité des acteurs privés lucratifs - n'est ni inéluctable ni la seule opérationnelle. L'orientation vers cette modalité dépend non seulement, du statut des configurations locales spécifiques mais aussi de l'orientation que donnent les acteurs institutionnels. Surtout et comme nous allons le voir, elle s'accompagne de type d'organisation et de rationalisation spécifiques, qui, au-delà des statuts et du territoire, définissent aujourd'hui une typologie particulière des modèles d'organisation des acteurs qui interviennent aujourd'hui dans le secteur de la petite enfance.

II. Des stratégies de coordination aux types d'organisation et de rationalisation

La restructuration du secteur de la petite enfance que nous avons observée au travers des regroupements et des différentes stratégies de coordination qui s'y jouent, s'accompagne de type d'organisation et de processus de rationalisation différenciés qui renforcent les clivages entre les différents types d'acteurs, au-delà des différences statutaires. Surtout, si l'ensemble des acteurs semblent aujourd'hui soumis à des contraintes institutionnelles et gestionnaires

similaires, on observe la persistance de stratégies de différenciation, en particulier parmi les acteurs associatifs, qui défendent ainsi les innovations sociales dont ils sont porteurs. Notre recherche fait ainsi ressortir deux facteurs discriminants dans les pratiques et les résultats : celui de la localisation des fonctions de pilotage d'une part, et celui du type de rationalisation à l'œuvre d'autre part. En ce sens si l'impératif gestionnaire apparaît comme une lame de fond, on repère des processus différenciés de mise en œuvre, sans oublier la persistance de stratégies spécifiques de différenciation.

II.1 Un clivage selon la localisation des fonctions de pilotage : entre centralisation et décentralisation

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

La localisation de la fonction de pilotage gestionnaire est en effet discriminante par rapport aux modalités de gestion. De manière plus précise, il s'agit de sa localisation et de sa distance en termes de nombre d'intermédiaires vis-à-vis des structures d'accueil de terrain. On oppose ainsi un modèle centralisé à un modèle décentralisé.

La centralisation des fonctions de gestion se retrouve aussi bien dans le secteur public des communes de grande taille que dans le secteur privé lucratif de rang national, même si les échelles diffèrent. En effet les entreprises nationales centralisent les fonctions de pilotage gestionnaire sur leur sièges nationaux. Le secteur public centralise également cette fonction de pilotage gestionnaire hors de la structure, mais sur une échelle de distance administrative plus faible.

A l'inverse, les associations locales positionnent la fonction de pilotage au plus près de leurs structures d'accueil et de leur terrain d'intervention. Les personnels encadrant comme les gestionnaires, lorsque les associations ont plusieurs structures en gestion, sont en prise directe avec le terrain et ont des niveaux de responsabilités et de pilotage bien plus élevés (sans que la rémunération soit nécessairement plus élevée). On retrouve également dans cette catégorie le secteur public des communes de taille restreinte, et les entreprises privées lucratives locales, en particulier les micro-crèches, dont les pratiques organisationnelles sont beaucoup plus proches du secteur associatif. Dans les micro-crèches, ces responsabilités sont d'ailleurs utilisées comme élément de valorisation des personnels dans la gestion des ressources humaines.

Les associations « nouvelle génération » d'échelle régionale, comme les grandes fédérations investissant le secteur, se rapprochent de ce modèle. En effet, les services de comptabilité sont centraux comme dans les entreprises lucratives nationales, mais ils se limitent à une fonction d'appui technique. Surtout et à la différence des entreprises privées commerciales nationales,

le pilotage gestionnaire demeure localisé à l'échelon départemental ou régional.

II.2 Un clivage en fonction du type de rationalisation

La recherche d'une optimisation de la gestion passe par un processus de rationalisation au sein de l'ensemble des gestionnaires rencontrés. Rationaliser renvoie à la mise en place de procédures standardisées ou systématisées et de cadres de référence permettant d'économiser des coûts liés aux temps de travail ou à de l'ingénierie en réalisant des gains de productivité. La rationalisation peut concerner l'évolution du contenu du travail (avec une standardisation plus ou moins poussée de procédures, par exemple pour le recrutement), l'évolution des services proposés (avec des degrés plus ou moins élevés d'individualisation du service), les caractéristiques de la structure organisationnelle (ex. division poussée ou non des tâches entre conception et exécution, niveaux de hiérarchie) et les critères de jugement des performances. Pour autant différents types de rationalisations sont à l'oeuvre aujourd'hui, en particulier en lien avec les différentes formes de regroupement identifiés. Nous reprenons, dans l'analyse qui suit, la distinction faite par Gadrey (1994) entre rationalisation industrielle et rationalisation professionnelle, appliquée à un certain nombre de dimensions centrales dans la gestion des services petite enfance .

Rappelons d'abord que la rationalisation industrielle repose sur une dépersonnalisation et une standardisation des prestations considérées comme un moyen d'accroître la productivité (*op.cit.*, p. 189). La rationalisation professionnelle concerne les méthodes et les procédures de travail et repose sur une typification des cas en s'appuyant sur des méthodes et des routines répertoriées (*op.cit.*, p. 177). Elle consiste par exemple à formaliser des méthodes, des compétences et des responsabilités, à mettre en place des groupes de travail ou des réunions régulières afin d'améliorer l'efficacité de l'organisation et par là, la qualité de service *via* une amélioration des compétences et une plus grande implication des salariés. D'un point de vue global, les dynamiques de professionnalisation s'inscrivent plutôt dans ce second type de rationalisation, que ce soit la professionnalisation de la fonction de gestion à travers la mise en œuvre de différents outils aidant la personne responsable de cette fonction mais aussi la professionnalisation d'autres personnels à travers la définition de référentiels métiers par exemple. Il en est de même de l'adoption d'une convention collective, qui contribue à standardiser plusieurs aspects de l'organisation du travail.

Dans les structures rencontrées, une variété des objets et des pratiques standardisés a été observée allant de la paie au projet pédagogique en passant par la formation ou la gestion quotidienne. Toutes les structures n'adoptent pour autant pas des processus de rationalisation industrielle sur l'ensemble des dimensions observées. Nous les avons ainsi regroupées en trois groupes, le premier seulement faisant l'objet d'une standardisation commune à l'ensemble des structures, le second manifestant des situations différenciées et le troisième ne concernant qu'une partie des acteurs, en particulier les entreprises de crèche :

Groupe A : 1 Volet social, paie, 2 Gestion des ressources humaines, 3 Comptabilité, 4 Gestion globale, 5 Procédure hygiène et sécurité ;

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

Groupe C : 12 Matériel pédagogique, 13 Sorties et animations proposées, 14 Gestion quotidienne, 15 Gestion des inscriptions, 16 Pratiques professionnelles, 17 Analyse des pratiques professionnelles, 18 Projet pédagogique.

On peut en déduire une intensité relative de la rationalisation industrielle par rapport à la rationalisation professionnelle et ce, en fonction des différentes pratiques rencontrées et par types de gestionnaire. Nous proposons ci-dessous une première classification de ces pratiques.

Globalement les points 1 à 5 font consensus pour l'ensemble des opérateurs. Ils expriment une tendance de fond à la rationalisation industrielle, à travers l'adoption d'outils et de procédures standardisées pour bénéficier d'économies d'échelle dans toutes les structures. Pour autant, elle peut être compatible, voire complémentaire, d'une rationalisation professionnelle de 6 à 11. À partir du point 12, on peut considérer que les professionnelles diplômées commencent à être dépossédées de l'autonomie à laquelle les prépare leur référentiel de formation, et à partir du point 16 elles ne sont clairement plus qu'exécutantes. Toute forme de rationalisation professionnelle disparaît alors et on est dans le monde de la fourniture d'un service standard à des clients.

On peut, afin d'illustrer cela, préciser le contenu de certains points de standardisation identifiés.

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

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

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

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

Du point de vue des pratiques professionnelles, il existe parfois des processus de rationalisation industrielle, comme par exemple lorsque sont établies des procédures standards, à la tâche, à exécuter (ex. « comment accueillir un parent » ; « objectifs de temps standard passer lors de la phase d'adaptation », « nombre d'événements publics annuels à organiser » etc...), qui réduisent de fait l'autonomie de la professionnelle. A l'opposé, une rationalisation professionnelle des pratiques professionnelles consiste à améliorer des méthodes de travail et à formaliser certaines procédures à partir de l'expérience et d'échanges de pratiques dans le but de faciliter le travail, de pouvoir s'adapter à l'évolution des besoins et

de répondre à des problèmes particuliers. L'élaboration d'un référentiel métier à laquelle les différents membres du personnel ont participé s'inscrit dans un tel processus de rationalisation.

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

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

En synthèse, certaines structures ont ainsi entamé un processus de rationalisation de type industriel :

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

D'autres, au contraire, privilégient un processus de rationalisation professionnelle, mettant en avant les enjeux de création d'outils et de formalisation des pratiques, notamment par écrit, en appui à la professionnalisation.

Surtout, on comprend que selon les stratégies de regroupement et de coordination choisies, et au-delà des contraintes institutionnelles et gestionnaires, on a des processus de rationalisation particuliers qui se mettent en place et qui ont un impact sur la nature et la qualité des services fournis.

II.3 La persistance de stratégies de différenciation

Au-delà de cette distinction entre processus de rationalisation, on doit également souligner que certaines structures font le choix de réaffirmer l'ancrage dans les territoires en lien avec les besoins spécifiques et la participation des acteurs. Si la nécessité de faire face aux contraintes institutionnelles et gestionnaires laisse supposer un processus d'homogénéisation entre les structures, cette tendance ne doit en effet pas masquer les stratégies de différenciation construites de façon volontariste par certains acteurs et qui, pour la plupart d'entre elles, véhiculent des objectifs d'équité et de justice sociale.

Le premier élément de différenciation concerne la *prise en compte des besoins territoriaux*.

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

Le deuxième élément, qui en découle, concerne *l'équité d'accès*. Là encore, nous relevons des différences de pratiques par statut juridique et type de service. Dans les micro-crèches PAJE en particulier, l'équité dans l'accès n'est pas un objectif poursuivi puisqu'elles s'adressent à des parents issus de milieux aisés dans la mesure où le prix demandé est le prix du marché, et non le barème CAF en fonction du revenu, et ce, même si les parents peuvent déduire par la suite une partie de leurs frais dans le cadre de la PAJE. L'adaptation aux besoins spécifiques, hors cas d'urgence sociale, n'est pas toujours possible dans les structures municipales des grandes villes, dont les horaires sont rigides et dont l'accès est conditionné à l'emploi des parents. Dans les petites municipalités rencontrées, l'équité d'accès est un souci important.

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

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

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

Enfin le dernier élément de différenciation concerne *l'attention accordée à la participation des parents*. Cette affirmation est prédominante dans les crèches associatives parentales ou anciennement parentales, et dans le département rural où ces crèches ont marqué le territoire

on retrouve cette préoccupation y compris dans les crèches publiques, par effet d'entraînement. On observe cependant une baisse de l'implication des parents dans la participation à la vie quotidienne de la crèche, y compris dans celles qui sont demeurées parentales et cela même si les parents participent au CA, continuent à gérer l'association ou s'impliquent dans des activités organisées par les structures (entretien du jardin, temps de jeu prévu avec les parents, fêtes, repas,...).

En revanche, dans les entreprises privées commerciales, le parent est considéré comme un client :

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

Synthèse des principaux résultats : quatre modèles d'organisation

	Collectivités locales	Associations locales (dont une partie des microcrèches)	Associations nouvelle génération et fédérations	Entreprises privées commerciales (dont une partie des micro-crèches)
Territoire d'intervention	Communal (parfois intercommunal) urbain/rural	Communal Urbain et rural	Régional ou national Urbain et rural	Local, régional, national Principalement urbain
Stratégies de coordination	Croissance interne mais faible sur la plupart des territoires étudiés Recours croissant à des DSP Si petite taille pas de centralisation, Si grande taille, centralisation	Pas de stratégie de croissance ; Rattachement à un réseau Peu de DSP Municipalisation en milieu rural Décentralisation des fonctions de pilotage	Croissance interne (mais limitée) pour les associations et réseau pour les fédérations Réponse aux DSP Décentralisation des fonctions de pilotage	Croissance interne ou externe Réponse aux DSP (43% des DSP) Très forte centralisation des fonctions de pilotage
Processus de rationalisation	Petite taille : rationalisation professionnelle	Rationalisation professionnelle	Rationalisation industrielle plus poussée mais	Rationalisation industrielle très poussée

	Grande taille : rationalisation industrielle		souvent accompagnée par une rationalisation professionnelle	
Stratégies de différenciation	Effort d'équité et d'ancrage territorial dans certaines petites communes rurales	Surtout en milieu rural : ancrage territorial et participation des parents Effort en milieu urbain aussi	Différenciation moindre malgré volonté de garder une taille à échelle humaine	Pas de stratégie d'implication des parents, ni d'ancrage territorial (crèches déterritorialisées) Par rapport à un objectif d'équité : certaines développent une offre en faveur d'enfants handicapés
Modèles d'organisation	Modèle civique (service public) Bureaucratique si grande taille	Modèle partenarial, co- construit	Modèle professionnel plus ou moins centralisé (effet taille)	Modèle industriel centralisé Modèle marchand (commercial) pour les micro- crèches

Conclusion

L'une des principales conclusions de notre analyse concerne 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 réaffirmés ou renouvelés, notamment en termes d'équité, de participation des parents ou de lien au territoire, souvent masqués par la priorité accordée au tournant gestionnaire.

On retient aussi que les coopérations et les stratégies de croissance dans l'accueil de la petite enfance se caractérisent par une diversité de configurations, combinant à des degrés divers rationalisation industrielle et professionnelle, et centralisation et décentralisation. Ces configurations permettent d'identifier deux registres de tensions liés. Le premier oppose normalisation des associations à la politique publique et coproduction de la politique publique avec les associations. Le second concerne la tension entre un processus d'intégration verticale identifiable dans les stratégies de croissance et un processus de maillage en réseau territorialisé. Ces tensions affectent à la fois les modes de construction et de production des services de la petite enfance et leur plus ou moins grande adéquation aux besoins spécifiques des personnes et des territoires.

Enfin, et c'est là notre troisième apport, la diversification des modèles d'organisation dans la production de services d'accueil de la petite enfance montre qu'on est loin d'une tendance isomorphique trop souvent mise en avant. Cependant pour que leur coexistence puisse se maintenir à terme, l'action publique doit reconnaître et valoriser ces modèles différenciés au regard notamment des spécificités territoriales. Sans cela le modèle industriel centralisé pourrait à terme balayer les coopérations territoriales et les singularités présentes dans les autres modèles d'organisation, pourtant essentielles à la construction de services adaptés aux enjeux locaux.

Bibliographie

CAILLET F. (2013), La fabrique des besoins sociaux : la place et les usages des besoins des familles dans la politique d'accueil des jeunes enfants en France, thèse de doctorat en sociologie, octobre 2013.

DIMAGGIO P. & POWELL W. (1983), "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review*, vol. 48, n°2, pp. 147-160.

DI MAGGIO P. J. ET W. W. POWELL, (1997), « Le néo-institutionnalisme dans l'analyse des organisations », *Politix*, X (40), pp. 113-154.

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

FRAISSE L., LHUILLIER V. ET PETRELLA F. (2008), « 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.

HAMEL G., DOZ Y. & PRAHALAD C. K. (1989), "Collaborate with your competitors and win", *Harvard Business Review*, vol. 67, n°1, p. 133-139.

JOHANNES B. (2013), Les délégations de service public dans le secteur de la petite enfance : Quel développement, quelles modalités, quelle gouvernance ?, *Dossier d'étude CNAF* n°165, juillet 2013.

KERLEAU M. & al. (1996), « Déterminants et conditions locales de la coopération entre offreurs de soins », in A.P. Contandriopoulos et Y. Souteyrand, *L'hôpital stratège*, Libbey, Paris.

PETRELLA F. & RICHEZ-BATTESTI N. (2012) « Les logiques d'interaction entre associations et institutions publiques dans la gouvernance locale », *Informations sociales*, (172), p. 82-91.

RICHEZ-BATTESTI N. & MALO M-C.(2012), ESS et mutations organisationnelles, *RECMA*, n°325, pp. 37-49, juillet.