

***Evolution de la taille dans le secteur de l'accueil collectif du jeune enfant.  
Expression d'une évolution des normes organisationnelles ?***

Yannig Robin <sup>1</sup>  
Jorge Muñoz <sup>2</sup>

**Résumé**

*L'évolution en faveur d'organisations de grandes tailles dans le secteur de l'accueil collectif du jeune enfant dont celle des associations résulte pour l'essentiel d'un processus interne dont les effets s'expriment principalement au niveau gestionnaire alors même que la taille moyenne du lieu d'accueil évolue peu. Les pratiques d'appels d'offres dans le cadre de délégations de service public semblent confirmer cette préférence éloignée du modèle associatif parental des premiers fondateurs.*

**Mots clés**

Économie sociale, accueil collectif, jeune enfant, taille.

**Introduction**

Dans la sociologie des organisations la question de la taille a fait l'objet de multiples réflexions mais souvent de manière détournée. En effet, lorsqu'un Michel Crozier examine le *phénomène bureaucratique* à travers la régulation du pouvoir, il met en exergue l'importance de la taille et la densité de relations notamment à travers son concept de *système d'action concret*. La régulation de relations sociales passant par un système d'alliances basé, notamment, sur les intérêts communs, par définition, cela concerne des groupes relativement restreints dans une organisation. La question de la taille a été ainsi soulignée en sociologie des organisations dans le domaine du risque (Perrow, 1999) pour montrer le poids de la densité et la taille dans la production des accidents du travail. Plus proche de notre sujet, les travaux d'Albert Meister (1974) ont attiré l'attention sur le *cycle de vie* des associations et notamment avec la croissance des associations, de la transformation des formes de participation.

La question de la taille critique de l'organisation comprise comme *entité*<sup>3</sup> et *façon dont un ensemble est constitué* (Cabin 2002, p.2) qui semble pour l'heure ne pas avoir été formellement exprimée dans le champ de l'accueil collectif du jeune enfant s'y est néanmoins implicitement invitée avec l'arrivée d'entreprises lucratives au rayonnement hexagonal. La probable préférence donnée à ces organisations dans le cadre de nouvelles pratiques d'appels d'offres de Délégation de Service Public (DSP) d'accueil collectif du jeune enfant. Bien

<sup>1</sup> Doctorant en sociologie à l'Atelier de Recherche Sociologique EA 3149.

<sup>2</sup> Maître de conférences en sociologie. Directeur de l'Atelier de Recherche Sociologique, EA 3149.

<sup>3</sup> Ce terme à la différence de celui d'entreprise auquel il convient d'associer la dimension économique, permet d'englober les organisations de l'ESS, celles du secteur capitalistique et de la gestion directe dans le cadre du service public. Philippe CABIN dans son introduction générale de l'ouvrage « *Les organisations. Etat des savoirs* » y associe les précisions suivantes : *qui se propose des buts déterminés, durable, présentant une certaine division des tâches et des règles de fonctionnement, supportée par une structure, d'un certain nombre d'actifs physiques (des bureaux, des ordinateurs, des usines...) et d'un système de gestion et de pilotage* (CABIN 2002, p.2).

qu'encore marginal<sup>4</sup>, ce dernier mouvement interpelle cependant parce qu'il implique d'évolution des normes de taille du point de vue de l'opérateur compris comme celui qui met en œuvre l'accueil collectif et le financeur dont l'appréciation pourrait avoir évolué en faveur d'interlocuteurs ressentis comme mieux à même de répondre aux nouvelles contraintes budgétaires au détriment d'organisations associatives, parentales et de petites tailles. Tout se passe comme si, la « norme de gestion tacite » orientée par la nécessité d'avoir des structures de petite taille, elle même implicitement justifiée par des critères de proximité ou d'implication parentale, était désormais reconsidérée au profit d'une priorité donnée à une certaine forme de performance de gestion. Le fonctionnement de ces nouveaux opérateurs privés lucratifs caractérisé par la division opérée entre le niveau fonctionnel centralisé et en charge de la gestion et le niveau opérationnel ou Etablissement d'Accueil du Jeune enfant<sup>5</sup> (EAJE), localisé rompt avec un schéma d'organisation local associant étroitement l'accueil et la gestion.

Dans cette configuration, les associations peuvent-elles apparaître moins « armées » que les autres organisations pour répondre à la commande des financeurs ? Est-ce que la Caisse d'Allocations Familiales (CAF) ou les collectivités locales à travers les nouvelles attentes pourraient induire une certaine forme *d'isomorphisme coercitif* (Di Maggio et Powel, 1993 et Petrella et Richez-Batestti, 2010) du secteur avec l'introduction des nouveaux outils de pilotage<sup>6</sup>.

Assiste-t-on dans cette situation à un changement de norme du point de vue de la taille dans le secteur de l'accueil collectif du jeune enfant ? Les considérations de taille s'y présentent-elles désormais comme une norme de gestion de ce secteur ?

Pour répondre à cette série de questions, nous aborderons dans une première étape de caractérisation de l'évolution du secteur de l'accueil collectif du jeune enfant français en général et associatif en particulier à partir des trois échelles nationale, régionale bretonne et celle du département du Finistère. Cela nous permet tout d'abord d'esquisser un premier niveau de réponse par la caractérisation de l'évolution du secteur d'accueil du point de vue de sa taille et de l'évolution statutaire et par là même, en appréhender quelques enjeux (I). Cette première partie nous permettra d'obtenir une photographie à un instant précis du secteur faisant l'objet de notre analyse. Nous verrons que la taille répond à une sorte de norme « tacite » de gestion de ces structures.

Une deuxième étape d'analyse qualitative de l'évolution de l'accueil collectif français permettra de mettre en évidence et d'interroger deux mouvements relatifs à l'évolution de la taille du point de vue des logiques à l'œuvre (II). Le premier concerne la taille des organisations en charge de la mise en œuvre de l'accueil dont on observera qu'elle s'exprime de manière différente entre le niveau opérationnel c'est-à-dire dans le cadre du lieu d'accueil

---

<sup>4</sup> 3,5% des structures multi-accueils et 1% des établissements mono-accueil en 2009 (BAILLEAU, 2010). Ces chiffres sont cependant sous-estimés dans la mesure où les délégations de service public largement acquises au bénéfice des entreprises privées lucratives sont classées dans la catégorie des établissements à gestion publique (*Compte-rendu de la Commission petite enfance de l'URIOPSS du 5 juillet 2011 à l'intention des membres de la commission petite enfance de l'URIOPSS Bretagne*. « ENTREPRISES LUCRATIVES DANS L'ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE » animée par Romain Guerry, conseiller technique UNIOPSS- Economie des politiques sociales et de l'emploi (membre du conseil National de l'information statistique).

<sup>5</sup> Terme associé au décret du 7 juin 2010.

<sup>6</sup> En sciences politiques, ces formes de *pilotage à distance* sont caractérisées par l'introduction des dispositifs permettant d'introduire un contrôle des structures sans transformer leurs compositions. Voir Lascoumes et Le Galès, 2007.

à proprement parlé et le niveau de la gestion. Le second mouvement concerne quant à lui le choix des financeurs et son influence sur l'évolution de la taille des établissements à travers l'exemple des pratiques récentes d'appels d'offre. Cette partie nous conduit à nous interroger sur la norme tacite colportée par le nouveau dispositif. Peut-il favoriser un certain type d'organisation ?

## **Méthodologie**

Pour effectuer ce travail, une démarche d'enquête à partir d'une étude documentaire quantitative et qualitative a été réalisée. Celle-ci repose sur :

- le décryptage de l'ensemble des documents relatifs à l'accueil collectif du jeune enfant réalisés par la Direction de la Recherche des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques (DREES) depuis 1999,
- l'analyse des listings des Etablissements d'Accueil du Jeune Enfant (EAJE) de chacun des départements de la région Bretagne transmis par les services de Protection Maternelle et Infantile (PMI),
- l'analyse de l'ensemble des dossiers des établissements finistériens dans le cadre d'une consultation dans les locaux du siège de la PMI du Finistère,
- l'analyse qualitative des critères d'avis d'appel à concurrence et règlements de consultation relatifs au passage d'une convention de délégation de service public pour la gestion d'un ou plusieurs EAJE réalisés dans le département du Finistère et ceux publiés dans la revue « Les métiers de la petite enfance ».
- l'analyse qualitative des avis d'attribution des marchés à partir des données recueillies sur le site du « Bulletin Officiel des Annonces des Marchés Publics ».

Les trois premières opérations sources sont destinées à constituer une base empirique de structures permettant de faciliter la lecture comparée et l'exploitation des données. La comparaison des trois échelles territoriale nationale, bretonne et finistérienne permet en outre de rendre compte de l'état des constantes du point de vue de la taille des établissements et d'ébaucher sur ce même sujet un certain nombre d'hypothèses qui ne sont pour l'heure que validées à l'échelle locale. L'analyse qualitative des avis d'attribution des marchés nous permet enfin de mieux circonscrire les exigences explicites et implicites dont ils sont les véhicules et ce que ces exigences peuvent traduire des représentations de la « taille idéale » par les financeurs.

L'ensemble de ce travail est associé à une revue de littérature relative aux questions de taille et de regroupement. Les questions d'engagement et de qualification y seront associées. L'économie sociale et solidaire (ESS) est ici comprise comme le regroupement des associations, coopératives et mutuelles.

## **I- Du Finistère à l'échelle hexagonale : une photographie intégrée de l'expression de la taille au sein du secteur de l'accueil collectif du jeune enfant.**

Le recueil des informations relatives au secteur de l'accueil collectif en France offre une première clé de lecture du seul point de vue des établissements qui ne permet pas d'en déduire ce qui distingue les établissements relevant du secteur de l'ESS des secteurs publics et privés lucratifs et ne permet pas d'en apprécier la taille du point de vue des organisations en charge de leur gestion (I.1.).

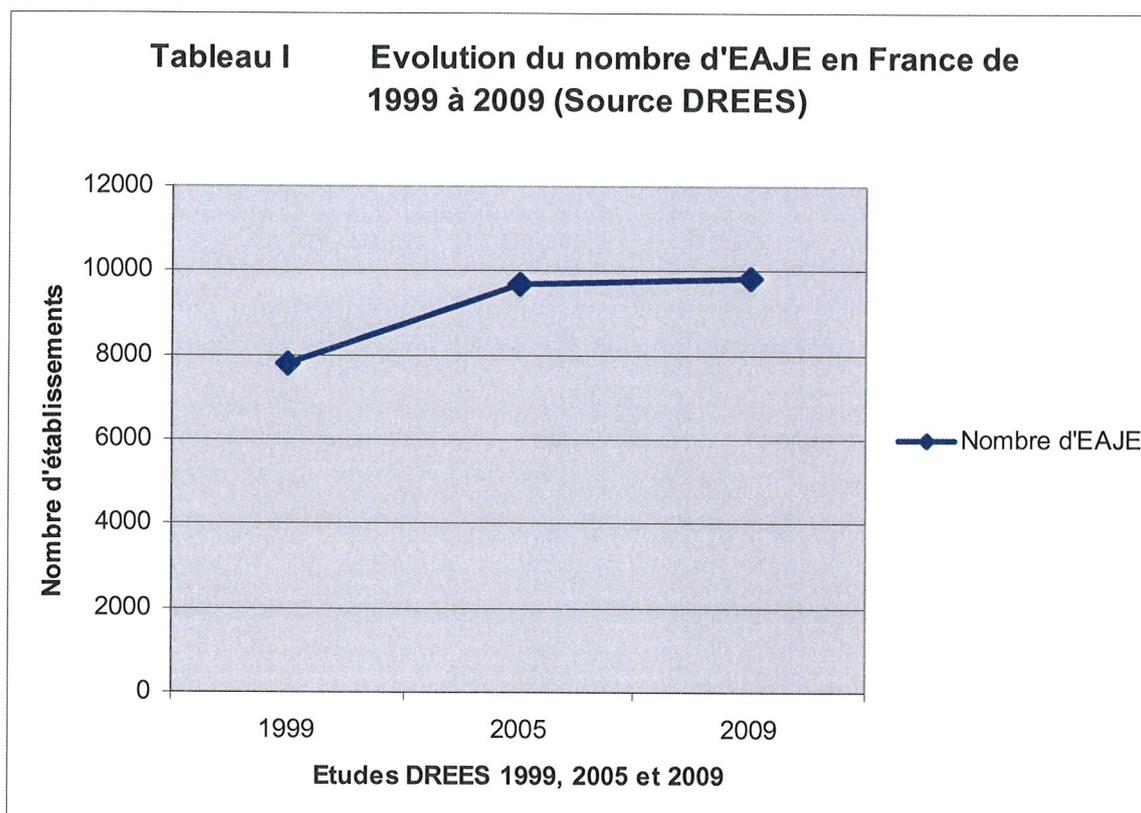
Un premier niveau de réponse est offert par l'analyse des listings transmis par les services de Protection Maternelle et Infantile de la région Bretagne dans lesquels la distinction par statut est explicite (I. 2.)

L'étude approfondie des dossiers des établissements du Finistère permet enfin d'appréhender plus finement la taille du point de vue de son évolution. (I. 3.).

### I.1. La taille des EAJE en France métropolitaine

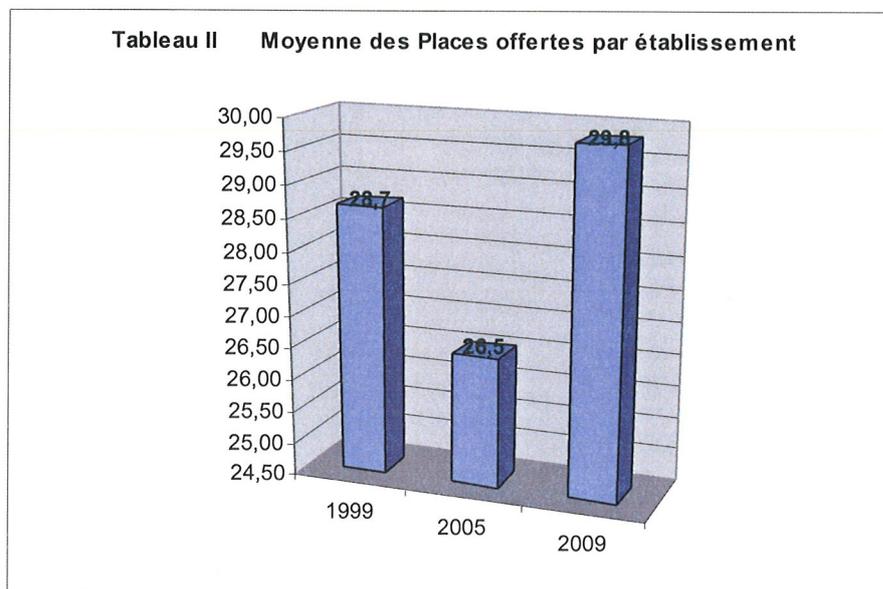
Selon la dernière étude de la DREES (Bailleau, 2010) relative à l'accueil collectif des jeunes enfants en France, la France métropolitaine offre 12,3 % de places en accueil collectif dont 33% au sein du secteur associatif aux enfants âgés de 0 à 3 ans en 2009.

L'évolution des EAJE français métropolitains (Tableau I) peut être caractérisée par une augmentation relative du nombre d'EAJE depuis 1999. Les six premières années voient une progression de 24,1 % du nombre d'établissements suivie d'une quasi stabilité de leur total sur les cinq années qui suivent (progression de 1, 37 %).



La taille moyenne de l'EAJE (Tableau II) comprise comme le nombre de places offertes par « l'unité opérationnelle » augmente modérément quant à elle. L'évolution du nombre moyen

de places offertes peut être elle même divisée en deux périodes. Une première de réduction du nombre de places (-2,15) et une seconde d'augmentation plus importante (+3,27). Cette situation est à relier à la double influence de la réduction de la proportion du nombre de structures de type « mono-accueil » offrant plus de places et de la transformation des halte-garderies de faible capacité d'accueil en « multi-accueils » (Bailleau, 2007) permises par l'évolution de la réglementation en 2000 (Chastennet 2005) et permettant de concilier les deux d'accueil.



Les informations disponibles à l'échelle hexagonale ne permettent cependant pas de recenser le nombre et la qualité des organisations assurant la gestion<sup>7</sup> des établissements et encore moins d'apprécier l'évolution du secteur de l'Economie Sociale et Solidaire (ESS) que sont les associations, les mutuelles et les coopératives.

Cette situation semble devoir confirmer les résultats du travail de Viviane Tchernonog portant sur l'absence de prise en compte de l'ESS dans le système officiel de statistiques (Tchernonog, 2001).

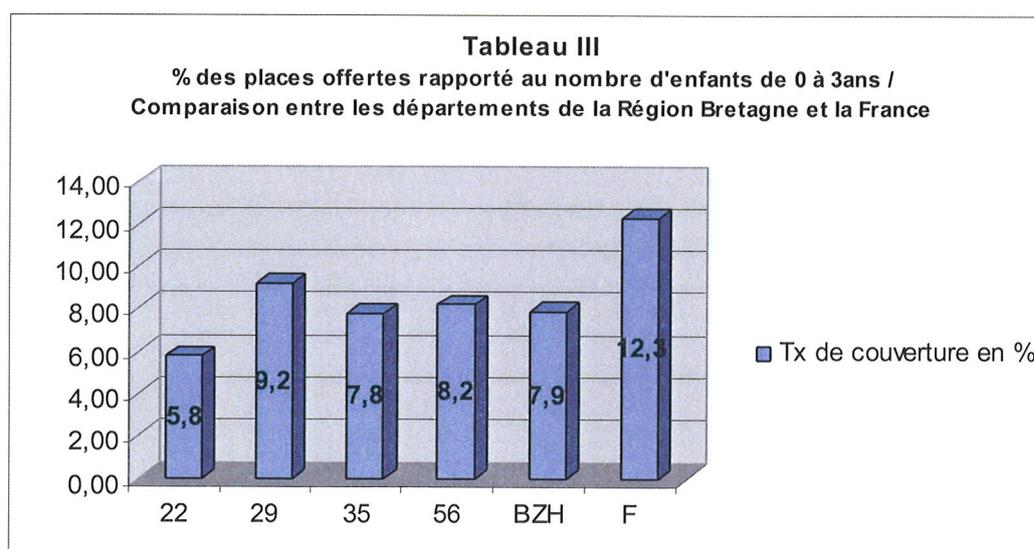
Les EAJE de l'ESS par ailleurs susceptibles d'être classées dans la catégorie des établissements parentaux, traditionnels, traditionnels de quartier, jardins d'enfants (*Ibid*, 2007 ; Chastennet 2005 et 2004), ne sont identifiables en tant que tels que dans le cadre de l'étude de 2009 (Bailleau 2011). Celle-ci permet de déduire le nombre et la proportion d'établissements associatifs (28,9%), et d'identifier la présence d'établissements mutualistes au nombre de ceux classés dans le registre « Privé, autre » et dont l'association aux comités d'entreprises, interdit l'appréciation quantitative.

Finalement, les études effectuées par la DREES peinent à donner une image claire sur la taille et la spécificité des ESS du secteur. Un regard plus centré sur la région de Bretagne va nous permettre d'apporter quelques compléments.

<sup>7</sup> Une association, une collectivité ou une entreprise de crèche pouvant gérer plusieurs établissements.

## I.2. Le secteur d'accueil collectif du jeune enfant en Région Bretagne : une clé de compréhension de l'expression de la taille d'un point de vue statutaire et gestionnaire.

L'analyse des listings des services de Protection Maternelle et Infantile des quatre départements de la région Bretagne (PMI Bretagne, 2011) permet d'amorcer une caractérisation de la situation bretonne comparativement au territoire français métropolitain dans sa globalité. La région Bretagne y apparaît tout d'abord significativement moins pourvue en places d'accueil. (Tableau III) 7,9 % de places y sont offertes soit quatre points de moins que la moyenne française (12,3 %). Ce taux englobe lui même un différentiel significatif (de trois points) entre les départements des Côtes d'Armor (5,9 %) et du Finistère (9,2 %). Cette différence constatée semble confirmer l'importance des disparités de taux d'équipements entre départements en France révélées par l'étude de la DRESS en 2011 (Bailleau, Borderie, 2011)<sup>8</sup>.



L'étude comparée des listings permet par ailleurs de mettre en évidence des variations importantes de répartition entre les différents statuts juridiques (Tableau IV). L'Ille-et-Vilaine (46 %) et le Finistère (45,5 %) se distinguent par une forte proportion de structures de l'ESS comparativement aux départements des Côtes d'Armor (17 %) et du Morbihan (14,3 %) qui se distinguent par une forte proportion d'établissements publics. Le taux de pénétration du secteur privé lucratif varie enfin significativement d'un département à un autre entre le Finistère et les Côtes d'Armor (3,8 % pour les deux départements) d'une part et l'Ille-et-Vilaine (7,9%) et le Morbihan (9,2 %) d'autre part. Celui-ci pourrait être à relier à différents facteurs comme celui du taux de couverture après l'année 2004<sup>9</sup> ou bien à l'assise du secteur associatif.

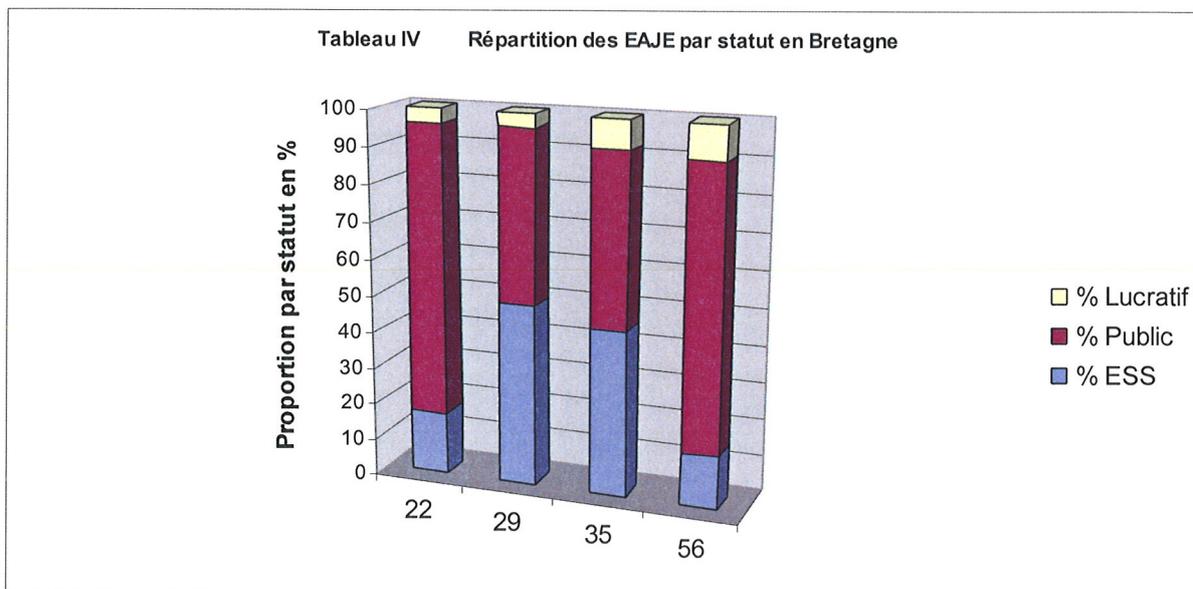
L'analyse des quatre listings départementaux (PMI, Bretagne, 2011) permet de dessiner l'esquisse d'un premier niveau d'appréciation de la taille des EAJE ou « niveau opérationnel » et celle des organisations « niveau gestionnaire » selon la forme juridique<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> 3 à 33 places selon le département... Les départements de la région parisienne et ceux du sud de la France disposent d'un nombre de places d'accueil collectif et familial, rapporté à leur population d'enfants de moins de 3 ans, supérieur à la moyenne nationale, contrairement à l'essentiel de la moitié nord de la France (Bailleau, Borderie, *op.cit.*).

<sup>9</sup> Année marquant l'arrivée effective du secteur privé lucratif dans le champ de l'accueil collectif du jeune enfant.

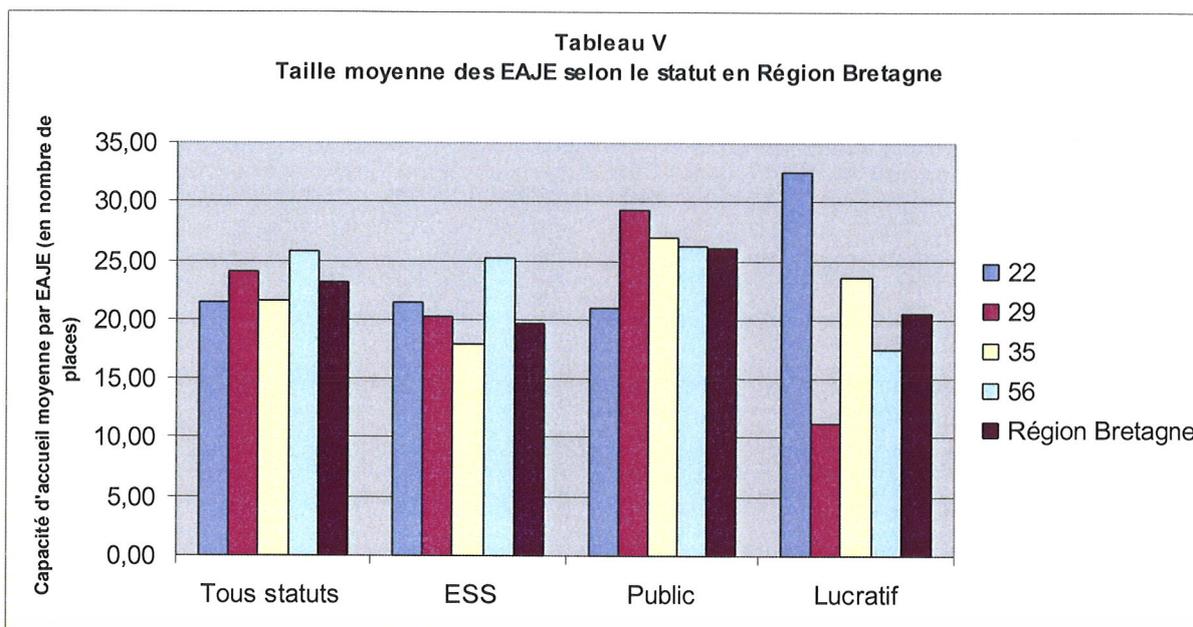
<sup>10</sup> Classés ici dans les trois catégories suivantes : ESS, établissements publics et établissements lucratifs.

Ces deux niveaux qui sont le plus souvent confondus dans un schéma organisationnel traditionnel peuvent être dissociés du point de vue de leurs attributions et d'un point de vue géographique.



Sources : services de Protection Maternelle et Infantile des départements 22, 29, 35 et 56

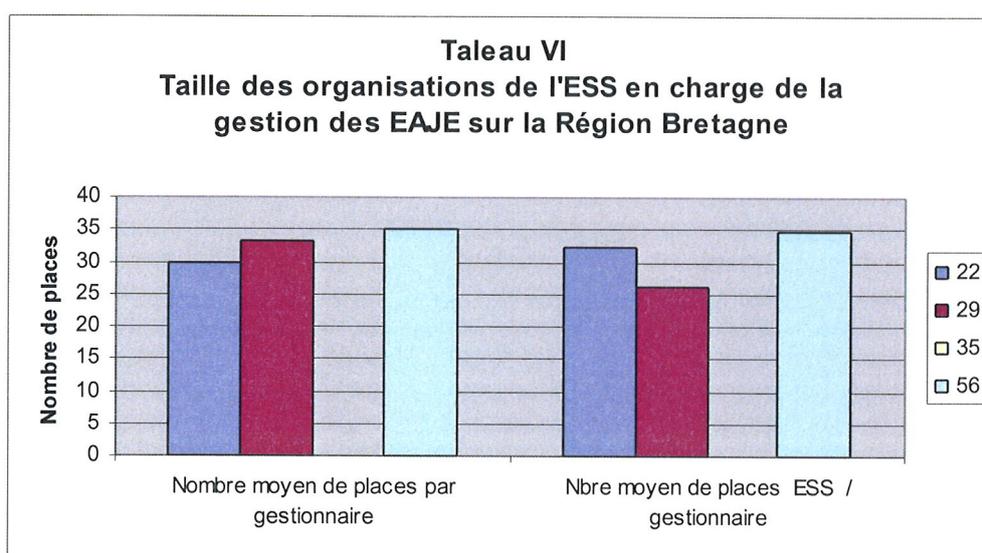
Du point de vue de la taille, les établissements d'accueil de l'ESS de la région Bretagne offrent en moyenne moins de places que ceux du secteur public et lucratif. (Tableau V).



La moyenne des places offertes dans les lieux d'accueil gérés dans le cadre d'un statut associé à l'ESS est d'environ quatre points inférieure à celle des places offertes tous statuts confondus. Les EAJE de l'ESS offrent en moyenne 6,49 places de moins que les établissements du service public et 0,85 places de moins que le secteur lucratif dont la taille moyenne repose sur des configurations départementales très hétérogènes. Ce constat semble confirmer l'impact du nombre important d'établissements de type « crèche parentale » dont la taille

*n'excédant pas 16 places à l'origine et 20 places selon la dernière réglementation en cours<sup>11</sup> est censée faciliter l'expression d'un projet d'accueil engageant l'ensemble des parents et professionnels.*

Du point de vue de l'organisation en charge de la gestion, le nombre moyen de places offertes en général et celles offertes par les organisations de l'ESS en particulier offre une deuxième clé de lecture du point de vue de la taille au sein du secteur (Tableau VI). La moyenne des places offertes par les organisations de l'ESS constituées pour la plus grande partie d'entre elles d'associations parentales sans participation des parents à l'encadrement auxquelles se joignent d'autres associations non parentales est sensiblement identique à celle d'une organisation standard (1,7 places en moins). Ce simple constat nécessite d'être interrogé. En d'autres termes, la question est de savoir quelles sont les évolutions et mécanismes qui ont conduit des organisations de petite taille et parentales au moment de leur création à se conformer à la taille des autres organisations en charge de l'accueil du jeune enfant ?



*NB : Les données relatives au département d'Ille-et-Vilaine (35) n'ont pas pu être mobilisées.*

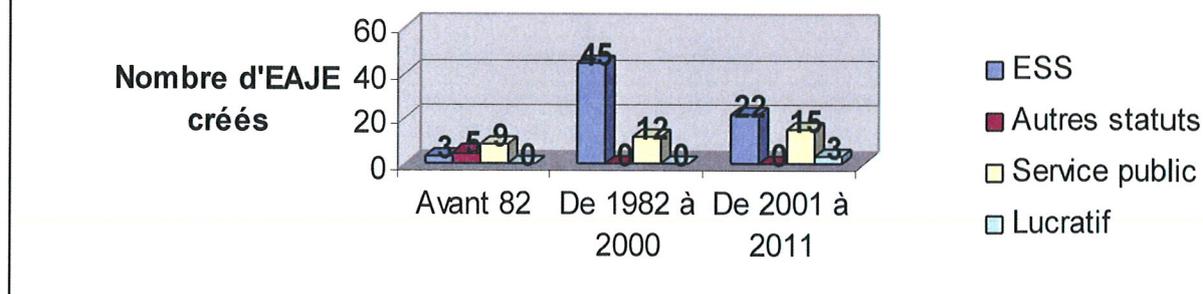
### **I.3. L'évolution de l'accueil collectif du jeune enfant dans le Finistère comme clé de compréhension des logiques relatives à la taille.**

L'exploration des dossiers de la PMI de chacun des 113 établissements finistériens dont l'ensemble se singularise par une forte proportion d'EAJE associatifs<sup>12</sup> délivre un certain nombre de renseignements transposables à l'ensemble des départements de la région et de l'hexagone. L'appréciation de l'évolution (Tableau VII) peut être réalisée sur la base d'une division en trois périodes. Celle de l'apparition des premières crèches et halte-garderies précédant la période 1982- 2000 marquée par la naissance d'une politique du jeune enfant, le développement, la structuration et la professionnalisation des établissements. Ces « vingt glorieuses » précèdent une troisième période marquée par l'émergence et le renforcement des contraintes gestionnaires de maîtrise et de rationalisation (Robin 2010).

<sup>11</sup> Confère Article R 2324-25 du Code de la santé publique relatif aux établissements et services d'accueil d'enfants de moins de six ans : *Toutefois, la capacité des établissements à gestion parentale ne peut dépasser vingt places. A titre exceptionnel, eu égard aux besoins des familles et aux conditions de fonctionnement de l'établissement, elle peut être portée à vingt cinq places, par décision du président du conseil général, après avis du médecin responsable du service de protection maternelle et infantile, ou d'un médecin du même service qu'il délègue..*

<sup>12</sup> Cette particularité est vraisemblablement à relier en partie à la contribution financière du conseil général du Finistère au budget de fonctionnement des associations.

**Tableau VII Répartition des EAJE selon leur classification statutaire à la création**



La comparaison est cependant biaisée par l'inexistence d'« agrément journée »<sup>13</sup> durant les deux premières périodes jusqu'à 2001. L'apparition de ce « nouvel agrément » est à associer aux exigences reliées à l'optimisation des taux d'occupation qui n'apparaissent qu'à partir des années 2000.

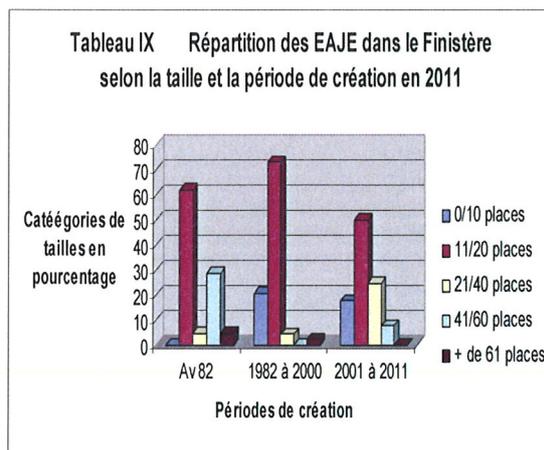
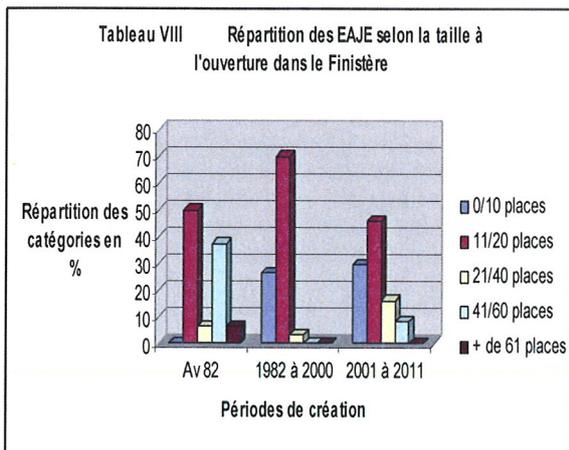
Avant 1982, on assiste à une progression lente du nombre d'ouvertures d'EAJE dont la taille moyenne s'exprime sur la base d'un écart important entre les grandes crèches municipales dont la création relève de l'initiative des mairies des grandes villes et celles des halte-garderie de petites tailles créées et encouragées par les Caisses d'Allocations Familiales (CAF)<sup>14</sup>.

De 1982 à 2000, le nombre d'ouvertures d'établissements s'accélère significativement (multiplié par trois). Celles-ci sont majoritairement de taille inférieure comprise correspondant à la capacité d'accueil des Associations à Gestion et Participations Parentales à l'Encadrement (AGPPE) principales créatrices des établissements à cette époque dont un grand nombre seront transformées en Associations à Gestion Parentales Sans Participation des parents à l'encadrement (AGPSP). A partir des années 1990, le statut d'Association à Gestion Parentale Sans Participation des parents à l'encadrement (AGPSP) est progressivement plus souvent envisagé en première instance et n'est plus nécessairement le produit d'une professionnalisation des « structures parentales ».

De 2001 à 2011, les agréments délivrés par le conseil général concernent moins les ouvertures de structures que l'augmentation de la capacité d'accueil des établissements existants et le changement de statut. La taille des structures augmente sensiblement comparativement à la période précédente (Tableaux VIII, et IX).

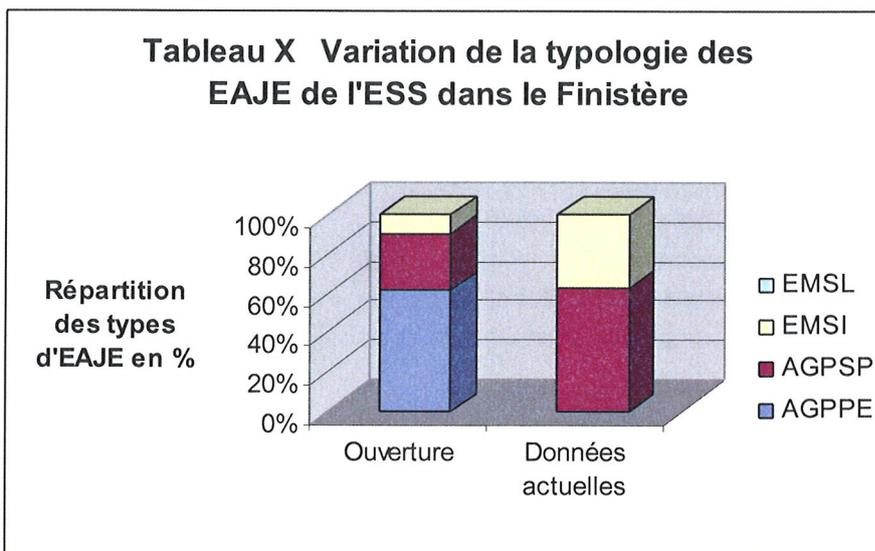
<sup>13</sup> Un agrément (avis ou autorisation) portant sur la capacité d'accueil est délivré pour l'ensemble des heures et journées d'ouverture jusqu'en 2000.

<sup>14</sup> Le Département du Finistère s'est singularisé par l'existence de deux CAF, l'une pour le nord et l'autre pour le sud du département. Il existe désormais et depuis le mois d'octobre 2011 une seule CAF pour le département.



La lecture comparée des capacités d'accueil des EAJE à l'ouverture et à l'heure actuelle permet d'apprécier le double mouvement de l'évolution de la taille du point de vue des projets d'ouvertures et les mouvements éventuels de croissance par établissement.

Les créations relèvent toujours plus fréquemment de l'initiative des organisations de l'ESS. Ces organisations ne sont cependant plus des AGPPE. La gestion parentale devient même minoritaire au profit d'associations de type Association Multi-Services Intercommunale (AMSI). D'autres formes telles que les Mutuelles (M), les Associations Non Parentales Intercommunales (ANPI), les AIE (Associations Inter Entreprises) apparaissent (Tableau X).



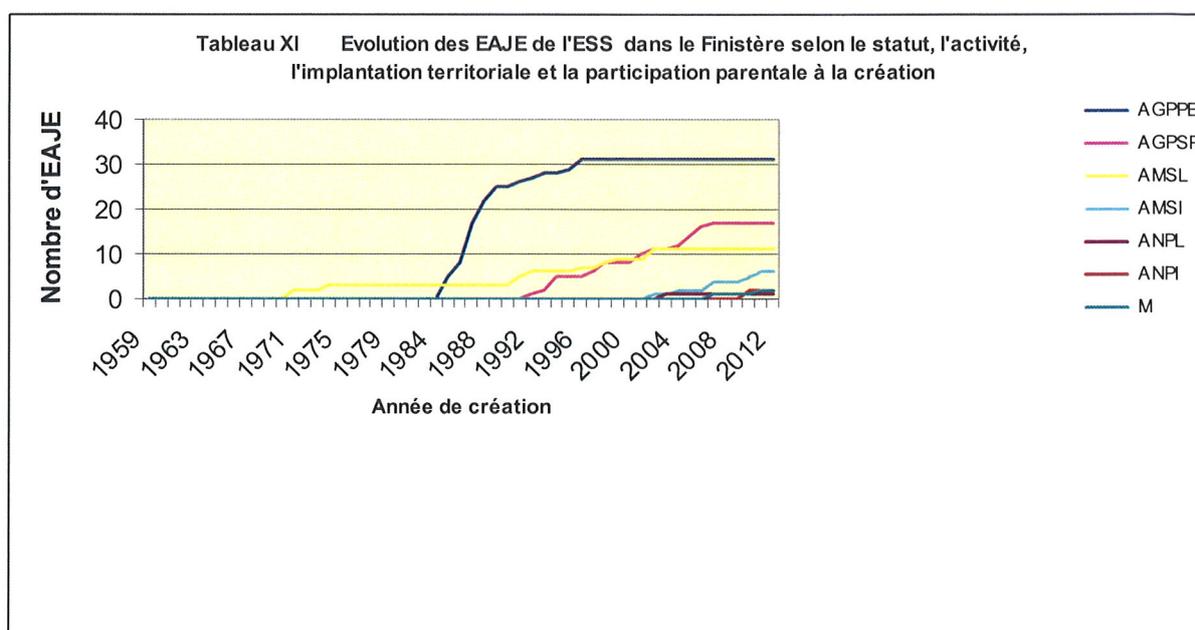
Lire :

- Pour EMSL : Etablissements Multi Services Locaux intégrant des organisations comme les patronages laïcs, des associations locales rattachées à une organisation fédérative<sup>15</sup>, gestionnaire de l'enseignement catholique

<sup>15</sup> Principalement Familles Rurales en charge de multiples associations en direction de l'enfance et des familles à l'échelle d'une commune.

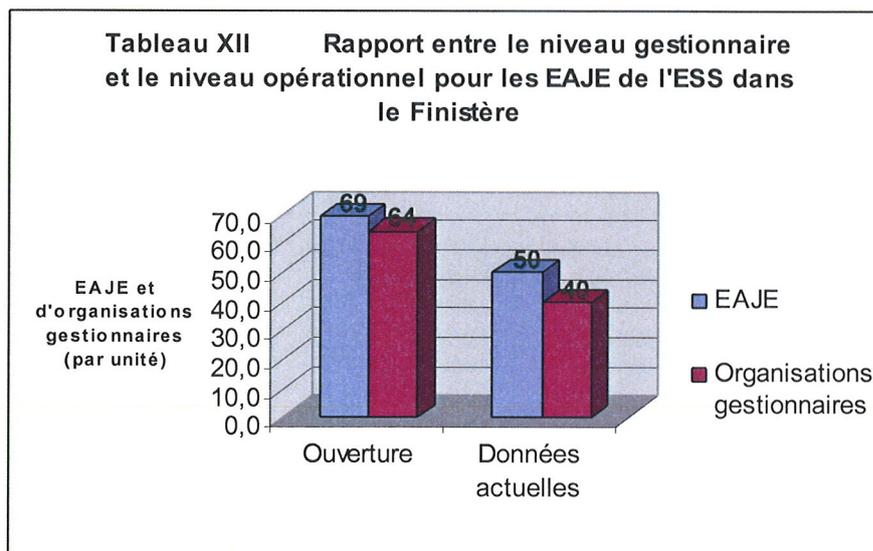
- Pour EMSI : Etablissements Mult-Services Intercommunaux intégrant les AMSI et les mutuelles dont le champ d'action s'exprime à l'échelle plus large que le territoire d'une seule commune et dont l'activité ne se limite pas au seul champ de l'accueil du jeune enfant.
- Pour AGPSP : Association à gestion parentale sans participation des parents à l'encadrement.
- Pour AGPPE : Associations à gestion et participation parentale à l'encadrement

L'évolution statutaire (Tableaux XI) observée est donc caractérisée par un premier mouvement de désengagement des parents en matière d'accueil des enfants (passage en AGPSP) et par un deuxième mouvement d'abandon des fonctions d'administration des établissements délégués aux collectivités territoriales ou à un opérateur pour l'accueil du jeune enfant n'est pas l'activité spécifique. Cette évolution est classiquement associée à une augmentation de la capacité d'accueil des établissements.



La dissociation et l'éloignement des niveaux gestionnaire et opérationnel au sein des organisations de l'ESS (Tableau XII) s'expriment aussi dans le secteur public à travers l'augmentation du nombre de prises en charge de la compétence de l'accueil du jeune enfant par un nombre croissant de communautés de communes.

**Tableau XII Rapport entre le niveau gestionnaire et le niveau opérationnel pour les EAJE de l'ESS dans le Finistère**



L'arrivée récente des organisations privées lucratives dans le cadre de procédures de marché public malgré leur faible représentativité interroge enfin sur le lien entre l'importance de leur taille<sup>16</sup> et leur choix par la collectivité. A ce jour quatre appels d'offres ont été réalisés sur le département. Deux délégations ont été confiées aux organisations lucratives et deux à une AMSI. Le choix de ces organisations dans le cadre de deux projets de crèches inter-entreprises sur le territoire peut être associé à d'autres questions comme par exemple celle concernant le niveau de convergence entrepreneurial et la poursuite d'un objectif de profit plus ou moins partagé en fonction du statut de « l'entreprise cliente ».

Les premières informations relatives à chacun des contextes départemental régional et national permettent d'emblée d'apprécier une croissance de la taille qui s'exprime modérément du point de vue de l'établissement (EAJE) en tant que tel et plus fortement du point de vue de l'organisation en charge de la gestion. Cette évolution semble affecter toutes les organisations quel que soit leur statut. Elle semble avoir été impulsée au sein de l'ESS par un mouvement de *déparentalisation* des établissements relié à la professionnalisation de l'encadrement illustré par le désengagement des parents en matière d'accueil des enfants et la professionnalisation de la gestion entraînant la croissance d'organisations non parentales œuvrant sur un territoire plus vaste ou dans un cadre plus diversifié. A-t-on affaire à une nouvelle illustration du cycle de vie des associations tel que l'avait décrit Meister dans les années 1970. Si le mouvement de *déparentalisation* est observé il attire l'attention sur des facteurs endogènes et non pas simplement exogènes (isomorphisme coercitif) pour expliquer ces évolutions.

Ce mouvement et ses motivations nécessitent d'être décryptés au niveau des opérateurs et des financeurs.

<sup>16</sup> 175 établissements pour l'une et 30 pour une autre

## **II- La taille des organisations d'accueil collectif du jeune enfant traversée par des logiques organisationnelles et financières.**

L'analyse de l'évolution des EAJE permet de mesurer l'augmentation de la distance entre deux niveaux de mise en œuvre de l'accueil collectif du jeune enfant. Celui où s'exerce la mise en œuvre de l'accueil des enfants et de leurs parents (niveau opérationnel) et celui de la gestion où se construit l'organisation et ses stratégies de développement (niveau gestionnaire).

Les mouvements et logiques à l'œuvre au niveau opérationnel se distinguent et viennent compléter ceux du niveau gestionnaire (II.1.). L'ensemble permet de mieux cerner le processus endogènes au niveau des opérateurs en matière de « course à la taille ».

L'arrivée encore relativement récente des entreprises de crèches au statut commercial dans le secteur de l'accueil collectif du jeune enfant si elle interroge du point de vue de son évolution quantitative, suscite aussi d'autres interrogations sur les motivations des délégataires en leur faveur (II.2). Le décryptage de ces motivations à travers l'analyse de cahiers des charges relatifs aux DSP confiant la gestion d'un ou plusieurs EAJE offre d'autres clés de compréhension d'une certaine forme de logique structurante des financeurs et du processus en faveur des « organisations de grandes tailles ».

### **II.1. Logique organisationnelle**

Comme le démontrent les trois niveaux d'appréciation de l'évolution de la taille du département à l'hexagone, l'évolution de la taille des unités d'accueil ou niveau opérationnel n'a pas été conforme à l'évolution de la taille de l'organisation gestionnaire.

La taille moyenne du niveau opérationnel a tout d'abord été réduite et largement impactée par un premier mouvement de création de petites structures parentales et peu professionnalisées jusqu'à la fin des années quatre-vingt-dix (Robin, *ibid*).

Le deuxième mouvement est à relier à l'émergence et l'importance croissante donnée à la gestion motivant la transformation de places de halte-garderies en places de crèches plus « rentables » et la fusion de petits établissements de proximité conformément à l'un des objectifs de la Prestation de Service Unique (PSU) consistant à mieux rentabiliser les places disponibles, en améliorant leur taux d'occupation (Daune-Richard, Odena, Petrella, 2007).

L'influence des opérateurs ou acteurs de proximité est lui même conditionné par la réalité territoriale présidant à la formulation des contrats-enfances entre les CAF et les collectivités. En d'autres termes, la collectivité ne peut obtenir le soutien financier de la CAF que si l'équipement envisagé correspond aux besoins identifiés dans le cadre d'un diagnostic de territoire.

Le niveau gestionnaire concerne l'organisation susceptible d'administrer une ou plusieurs structures sur un territoire plus ou moins étendu et n'appartenant pas nécessairement à une seule et même collectivité communale ou intercommunale.

Les principaux traits révélés par la photographie des organisations en charge de l'accueil collectif du jeune enfant au niveau régional sont confirmés et affinés à l'échelle du département du Finistère et vraisemblablement transposables à l'échelle hexagonale.

L'ensemble rend compte d'un mouvement en faveur d'organisations plus grandes et concerne tout le secteur de l'accueil collectif indépendamment de la forme juridique : ESS, public et lucratif.

Les raisons d'une telle évolution sont principalement d'ordre financier et motivées par une recherche d'« économie d'échelle » dans un cadre budgétaire qui nécessite d'être maîtrisé et justifié auprès des financeurs. La compétence gestionnaire professionnalisée et susceptible de mieux répondre aux attentes d'institutionnels en demande de lisibilité des affectations des différents engagements financiers est progressivement optimisée et concerne un nombre croissant d'établissements (niveau opérationnel).

L'importance croissante donnée à la gestion renvoie à la question de son inscription dans un secteur, celui de l'ESS, censé donner la priorité à l'enfant et à ses parents d'une part et à celle de la hiérarchie des priorités entre la logique éducative des professionnels de la petite enfance, la logique démocratique impliquant la participation des parents à la définition des priorités d'autre part. En même temps, le découpage entre un niveau opérationnel et un niveau gestionnaire peut être lu comme une forme permettant aux structures de l'ESS de préserver leur autonomie à une échelle locale ? Ou cette forme favorise-t-elle le développement d'une logique commerciale ou de profit ? Une telle perspective peut réduire la réalité à une lecture binaire. C'est la raison pour laquelle, interroger la représentation que les financeurs peuvent avoir de la « bonne taille » peut nous éclairer et la logique gestionnaire contrainte, assumée ou revendiquée et associée à la logique commerciale ou de profit.

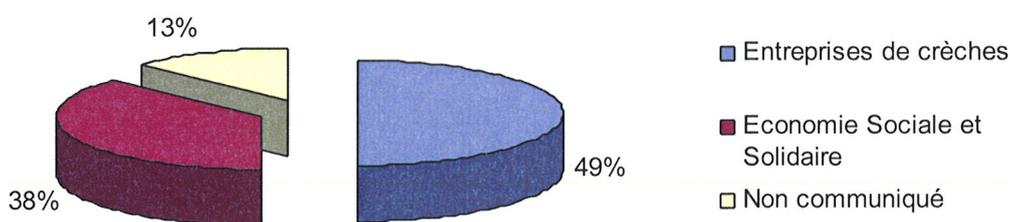
## **II.2.. La « bonne taille » du point de vue des financeurs**

Depuis 2004 un nombre croissant mais difficilement quantifiable<sup>17</sup> de municipalités engagent des procédures de « Délégation de Service Public » (DSP) dans le cadre d'un appel d'offre. Un recensement non exhaustif des attributions de marché publics en matière de délégation de service public pour la gestion d'établissement d'accueil du jeune enfant confirme par ailleurs la priorité donnée aux organisations de grande taille et la prééminence des faveurs des communes et communautés de communes pour les entreprises de crèches (49 %). Les délégataires du secteur de l'économie sociale et solidaire sont eux-mêmes des organisations associatives ou mutuelles spécialisées ou multiservices (AMSI, ANPI, M) qui s'inscrivent sur un territoire intercommunal (38 %) (BOAM, novembre 2011) (Tableau XI).

---

<sup>17</sup> Les résultats fournis par les études de la DREES, ne permettent pas de dissocier les EAJE gérés dans le cadre d'une DSP de celles gérées en régie par une collectivité.

**Tableau XI Attributions des DSP communiquées au BOAM du 01/11/2010 au 31/10/2011**



Cette évolution est concomitante au « Dispositif d'Aide à l'Investissement Petite Enfance » (DAIPE) adopté par la conférence de la famille en 2003 pour les années 2004/2007 dont un quota de 20% du budget géré directement par la Caisse Nationale d'Allocations Familiales (CNAF)<sup>18</sup> était destiné à financer les projets présentés par les entreprises de crèches<sup>19</sup>. La gestion centralisée de l'enveloppe réservée aux entreprises de crèches pourrait opportunément être approfondie dans la mesure où elle accrédite le postulat d'une certaine forme d'encouragement d'initiatives à dimension régionale ou nationale en faveur d'organisations gestionnaires de grandes tailles. Ce mouvement semble mieux correspondre aux justifications des facilitations institutionnelles en faveur du secteur commercial destinées à accroître le nombre de places. Il est à noter qu'un tel mouvement est observé également dans le secteur sanitaire où depuis les ordonnances Juppé de 1997 et la création, d'abord des Agences Régionales de l'Hospitalisation, puis des Agences Régionales de Santé, avec l'objectif entre autres de considérer dans l'offre de soins le secteur privé lucratif et public sur le même pied d'égalité.

Le soutien offert à ces entreprises dans un cadre dont la taille moyenne dépasse largement celle des autres organisations s'inscrit par ailleurs dans un mouvement d'externalisation plus ancien caractérisé par l'encouragement d'ouvertures d'établissements associatifs par un certain nombre de communes motivées par des exigences budgétaires de réductions des charges salariales et un souci d'optimisation des taux de remplissage dans un contexte de généralisation de la Prestation de Service Unique (PSU) mise en place depuis 2002 (Daune-Richard, Odena, Petrella, 2007).

La préférence pour une organisation qui dans les faits se trouve être d'une taille plus importante du point de vue des moyens financiers et humains qu'elle propose est principalement justifiée par les réponses qu'elle est susceptible d'apporter aux problèmes de gestion et à la volonté de la part du délégataire de décharger de leur tâche des gestionnaires en difficultés en *confiant la gestion de la structure à un spécialiste qui dispose des outils de gestion appropriés*. (*Ibid*, p. 32).

<sup>18</sup> Les 80 % restant concernant les projets lancés par les associations, les municipalités ou les crèches d'entreprises étant gérés par les CAF dans le cadre de l'enveloppe décentralisée (UNIOPSS, *op.cit.*).

<sup>19</sup> UNIOPSS (Union Nationale Interfédérale des Œuvres et organismes Privés Sanitaires et Sociales), *Questionnaire « Entreprises de crèches »*, janvier 2005, 4 p.

Cette appréciation ne peut cependant pas expliquer à elle seule, l'évolution plus récente de créations de structures dans le cadre de DSP telle qu'observée dans la partie descriptive. Ce deuxième mouvement semble mieux correspondre aux justifications des facilitations institutionnelles en faveur du secteur commercial par le souhait de voir sensiblement s'accroître le nombre de places.

Bien que représentant encore une proportion marginale de l'ensemble des organisations en charge de la gestion des EAJE en France, les entreprises de crèches et ce que leur modèle gestionnaire apporte de rationalité semblent bien influencer directement ou indirectement le mouvement de croissance des organisations en charge de la gestion des EAJE dont les associations et l'arrivée des mutuelles dans le secteur. L'objectivation des motivations de croissance des organisations parmi lesquelles celles de l'ESS reste cependant sujette à caution dans un contexte où les croyances et les représentations (jeux d'acteurs, décors, spectateurs, non dits partagés...) exercent une influence non négligeable (Goffman 1973 cité par Maugeri, 2001). Une forme de mise en scène affecte directement la gestion et ses dispositifs dont l'efficacité dépend elle-même en grande partie de la capacité de leurs promoteurs à convaincre l'opinion de leur efficacité<sup>20</sup> (*Ibid* 15).

Dans ce contexte, la standardisation des modèles d'organisations et le mimétisme des pratiques gestionnaires empruntées au secteur capitalistique largement acquis aux bénéficiaires de l'entreprise de grande taille dans un contexte d'incertitude (Di Maggio, 1983) mérite de ce fait et d'être questionnée ou examinée ?.

Les motivations à l'œuvre en faveur des organisations de grandes tailles au détriment des établissements à gestion parentale dans le cadre des DSP s'expriment en partie dans le libellé explicite des critères rencontrés dans la rédaction des avis d'appel à concurrence, des règlements de consultation et cahiers des charges adressés aux candidats délégataires ainsi que dans le libellé des avis d'attribution des marchés publics. Le décryptage des critères et leur hiérarchie permet de mettre en évidence d'autres clés de compréhension du processus en faveur des organisations de grande taille et les logiques structurantes à l'œuvre dans un « marché » qui reste encore relativement réglementé<sup>21</sup>.

Les premières pratiques de délégation de services publiques appliquées au champ de la petite enfance datées des années 2005/2006<sup>22</sup> ont été légitimées par la transposition de la directive européenne sur les services<sup>23</sup> dans la *circulaire Fillon du 18 janvier 2010* par le gouvernement français qui a décidé de ne pas exclure le secteur d'accueil collectif du jeune enfant du champ de la concurrence. La France considère à la différence de bon nombre de pays de la communauté européenne que ce secteur ne cumule pas les deux conditions nécessaires à son exclusion de la directive. Cette appréciation reposant sur le secteur (personnes âgées, handicap et protection de l'enfance) et le mandatement a été vivement

---

<sup>20</sup> Ces dispositifs sont selon Salvatore MAUGERI porteurs d'une pédagogie implicite de l'excellence qui contribue à l'homogénéisation des représentations (MAUGERI, 2001, p. 15).

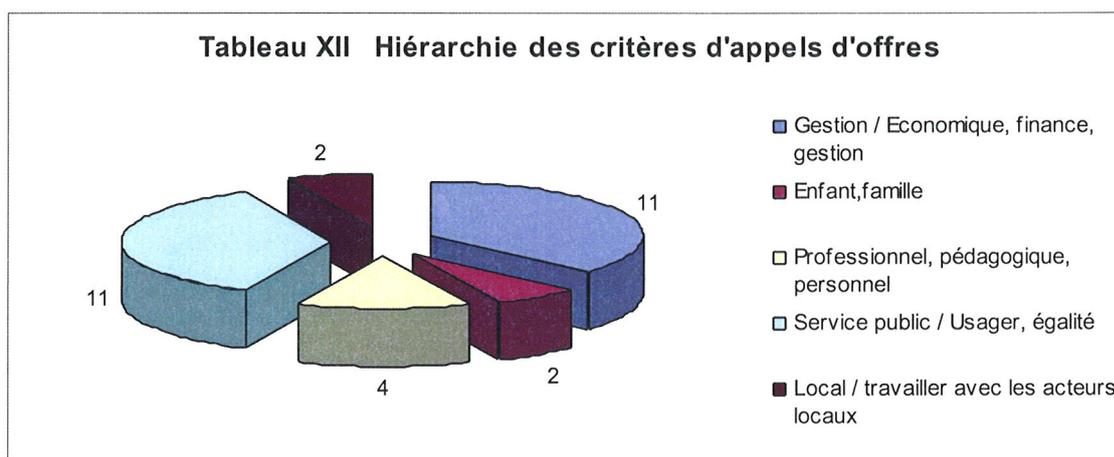
<sup>21</sup> Trois décrets relatifs aux *établissements et services d'accueil du jeune enfant* ont été rédigés en dix ans entre le premier du 1<sup>er</sup> août 2000 au dernier décret de référence qui date du 7 juin 2010. La réglementation a été assouplie au fur et à mesure des années par le niveau de qualification exigée et le dépassement de la capacité d'accueil autorisé par l'agrément certains jours de la semaine au détriment de parents et professionnels qui se sont mobilisés dans le cadre du mouvement « pas de bébés à la consigne ».

<sup>22</sup> Source BOAM Bulletin officiel des marchés publics <http://www.boamp.fr/>

<sup>23</sup> Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur.

critiqué par l'Uniopss pour qui l'inscription au registre de la protection de l'enfance et son mandatement du fait de l'encadrement de l'accueil par l'institution l'excluraient *de facto* du champ de la concurrence (UNIOPSS, 2009).

Pour autant, cette évolution réglementaire ne contraint pas les collectivités à passer du registre de la subvention dans un cadre conventionnel et partenarial à celui de la commande publique impliquant une relation d'ordonnateur à prestataire (SENAT, 2011). Les logiques à l'œuvre perceptibles à travers le libellé des critères formulés dans les avis de marché ou d'appel à concurrence ou bien encore dans le libellé des règlements de consultation méritent donc à ce titre d'être étudiées. L'analyse de celles-ci (Tableau XII) confirme la priorité donnée à une forme de gestion, à l'économie et aux finances avant toute formalité du point de vue de la place de l'enfant et des parents.

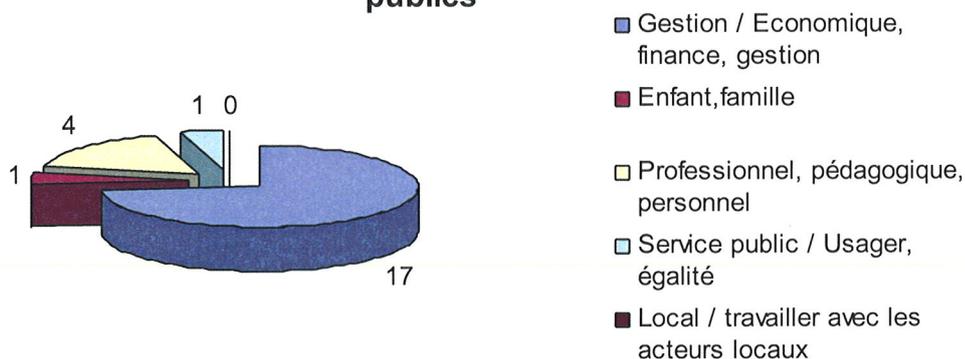


Lecture. Chacun des chiffres correspond à l'occurrence des mots et familles de mots qui ont été recensés.

La seconde analyse (Tableau XVI) concerne les avis d'attribution dont l'exploration se limite à la seule lecture du Bulletin Officiel des Avis de Marchés publics qui ne recense pas l'ensemble des avis d'attributions. Celle-ci confirme la priorité donnée à la dimension quantitative. Ce constat est confirmé par le recensement de pratiques d'enchères électroniques normalement uniquement applicables à ce qui est quantifiable<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> Afin d'assurer le respect du principe de transparence, seuls les éléments susceptibles d'une évaluation automatique par des moyens électroniques, sans intervention et/ou appréciation de la part du [pouvoir adjudicateur](#), peuvent faire l'objet d'enchères électroniques, c'est-à-dire les seuls éléments qui sont quantifiables de manière à pouvoir être exprimés en chiffres ou en pourcentages. En revanche, les aspects des offres qui impliquent l'appréciation d'éléments non quantifiables ne devraient pas faire l'objet d'enchères électroniques. Par conséquent, certains marchés de travaux et de services portant sur des prestations intellectuelles, comme la conception d'ouvrage, ne devraient pas faire l'objet d'enchères électroniques. (Source : [considérant 16](#) de la [directive 2004/18/CE](#) du Parlement européen et du Conseil, du 31 mars 2004, relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services)

**Tableau XIII Hiérarchie des critères d'attribution selon les données du Bulletin officiel d'attribution des marchés publics**



Lecture : cf tableau XII

D'autres liens tels que celui entre la CNAF gérant directement les 20% de l'enveloppe du Dispositif d'Aide à l'Investissement Petite Enfance 2004/2007<sup>25</sup>, destinée à la création de places d'accueil et dont l'affectation est exclusivement réservée aux entreprises de crèches pourraient opportunément être approfondis (UNIOPSS, 2005). Le traitement centralisé de la création de places accrédité en effet le postulat d'une certaine forme d'encouragement d'initiatives à dimension régionale ou nationale en faveur d'organisations gestionnaires de grandes tailles. Autrement dit, la forme organisationnelle qui prévaut ici est bien celle de la séparation entre le niveau organisationnel (gestionnaire) et le niveau opérationnel.

## Conclusion

Un premier constat concernant l'existence d'une « norme » tacite de la taille partagée par la plupart de structures quel que soit le statut peut donc être tiré de ce travail relatif à l'évolution des structures d'accueil collectif du jeune enfant.

Par ailleurs, à ce stade de l'analyse la « course à la taille » semble donc moins relever de l'influence directe de l'institution ou du délégataire que d'un processus interne. Il n'existe donc pas *a priori* de formulation d'une commande externe explicite en faveur des organisations de « grande taille » indépendamment des pratiques récentes de « mise en concurrence » dans le cadre d'appels d'offres qui privilégie une certaine forme de « sécurisation financière » dont le crédit est clairement associé aux prestataires de grandes tailles.

Ce dernier épisode illustré par une recherche d'ajustements et d'optimisation de la gestion justifiée par un souci de viabilité et de pérennisation financière, se révèle être au contraire, relié à une certaine forme d'influence ou de contrainte indirecte externe. dans un secteur rendu désormais concurrentiel. Cette motivation est largement confirmée par un certain nombre d'articles de presse qui rendent compte de l'actualité d'un mouvement qui bien que marginal d'un point de vue quantitatif est comparable du point de vue du processus, à celui observé dans l'ensemble du secteur marchand : *rachats, fusions, recherche de liquidités...*<sup>26</sup> et

<sup>25</sup> Les 80 % restant concernant les projets lancés par les associations, les municipalités ou les crèches d'entreprises étant gérés par les CAF dans le cadre de l'enveloppe décentralisée (UNIOPSS, *op.cit.*).

<sup>26</sup> Lire à ce sujet les articles suivants : LES ECHOS, *Crèches d'entreprises : Babilou surfe sur la forte demande* 2 août 2011 ; MARKETING MAGAZINE, n° 83, *La crèche à l'américaine* 1<sup>er</sup> janvier 2004, p 10. LA PART DE

*qui semble d'apparence bien éloigner de la primauté donnée à l'enfant et ses parents tels qu'exprimée dans un bon nombre de projets éducatifs transmis aux parents dans les lieux d'accueil.*

Entre l'expression « Small is beautiful » empruntée au titre du livre de l'économiste humaniste et keynésien Ernst Friedrich Schumacher dont certains des fondateurs de crèches parentales pourraient se revendiquer pour signifier leur attachement à une organisation à taille humaine, et l'entreprise de crèche cotée en bourse aux Etats Unis<sup>27</sup> ou financée par des fonds d'investissement en France<sup>28</sup>, il existe un espace qui ne semble pas avoir été suffisamment interrogé et exploré. Une première question pourrait être reliée à celle de la définition de la « bonne taille » pour un EAJE. La question des convergences susceptible de faire se concilier les attentes des financeurs, des professionnels, des enfants et des parents mérite elle aussi d'être posée. Une dernière réflexion serait d'interroger le lien entre la taille d'une association et le niveau de mise en œuvre de son projet.

---

REVE, *Galia gestion et Amundi PE accompagnent le développement de la part de rêve avec une levée de 2,5 millions d'€*. Communiqué de presse, 11 avril 2011.

<sup>27</sup> Article de « Marketing Magazine » du premier janvier 2010, p10.

<sup>28</sup> Article du magazine « Les échos » du 2 août 2011.

## Bibliographie

- BAILLEAU Guillaume, *L'offre d'accueil collectif des enfants de moins de six ans en 2006*, DREES, Etudes et résultats, n° 608, novembre 2007, 8 p.
- BAILLEAU Guillaume, *L'offre d'accueil collectif des enfants de moins de six ans en 2008*, DREES, Etudes et résultats, n° 715, février 2010, 8 p.
- BAILLEAU Guillaume, BORDERIE Françoise, *L'offre d'accueil des enfants de moins de 3 ans en 2009*, DREES, Etudes et résultats, n° 763, juin 2011, 8 p.
- CABIN P., (Coordonné par), *Les organisations. Etat des savoirs*. Ed. Sciences Humaines, 2002, 412 p.
- CHASTENET Benoît, *L'accueil collectif et en crèche familiale des enfants de moins de six ans en 2003*, DREES, Etudes et résultats, n° 356, décembre 2004, 8 p.
- CHASTENET Benoît, *L'accueil collectif et en crèche familiale des enfants de moins de six ans en 2004*, DREES, Etudes et résultats, n° 446, décembre 2005, 8 p.
- DAUNE A-M, ODENA S., F. PETRELLA F., *Entreprises et modes d'accueil de la petite enfance. Innovation et diversification*, LEST, Laboratoire d'Economie et de sociologie du travail. CNAF, Dossier d'Etudes n° 91, Avril 2007. 71p.
- DE GAULEJAC V., *La société malade de la gestion. Idéologie gestionnaire, pouvoir managérial et harcèlement social*. Ed. Points, 2009, 353 p.
- DI MAGGIO P. J., POWELL W., « The iron cage revisited » Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields, *American Sociological Review*, 48, 1983, pp. 147-60.
- MAUGERI S., *Délit de gestion*, Paris, Ed. La dispute, 2001, 247 p.
- MEISTER A., *La participation dans les associations*, Paris, Editions ouvrières, 1974, 277, p.
- PERROW C. *Normal accidents: living with high-risk technologies*, Princeton University, 1999, 386 p.
- ROBIN Y., *Apparition et expression de la performance au sein des établissements associatifs d'accueil du jeune enfant*. Actes du « Colloque international du management. Gouvernance, Management et Performance des Entreprises de l'Economie Sociale et Solidaire : quelles spécificités ? Lyon, 4 et 5 novembre 2010, 18 p.
- SENAT, *Rapport d'information n°673*, 28 juin 2011, 59 p.
- TCHERNONOG V, *Ressources, financements publics et logiques d'action des associations*. RECMA, n° 282, 2001, pp. 42-53.
- UNIOPSS (Union Nationale Interfédérale des Œuvres et organismes Privés Sanitaires et Sociales), *Questionnaire « Entreprises de crèches »*, janvier 2005, 4 p.
- UNIOPSS (Union Nationale Interfédérale des Œuvres et organismes Privés Sanitaires et Sociales), *Lettre adressé à Monsieur le Président de la Caisse Nationale des Allocations Familiales relative à la transposition de la directive « services » dans le champ de la petite enfance*. 13 novembre 2009, 3 p.

## Ressources internet

Bulletin officiel des annonces de marchés publics <http://www.boamp.fr/>

## Articles de Presses

- LA PART DE REVE, *Galia gestion et Amundi PE accompagnent le développement de la part de rêve avec une levée de 2,5 millions d'€*. Communiqué de presse, 11 avril 2011.
- LES ECHOS, *Crèches d'entreprises : Babilou surfe sur la forte demande* 2 août 2011
- MARKETING MAGAZINE, n° 83, *La crèche à l'américaine*, 1er janvier 2004, p 10.