



**UNE PROPOSITION DE TYPOLOGIE
DES REGIMES DE GOUVERNANCE
A PARTIR DES EVOLUTIONS OBSERVEES
DANS LES SERVICES D'ACCUEIL
DES JEUNES ENFANTS EN EUROPE**

Laurent FRAISSE
LISE/CNAM, Paris, France

Vincent LHUILLIER
GREE-2L2S, Nancy-Université, France

Francesca PETRELLA
LEST, Aix-en-Provence, France

WP no. 07/01

Résumé

On constate, dans la plupart des pays européens, une évolution des modes de gestion de l'action collective, modifiant le rôle de l'Etat et impliquant une diversité d'acteurs, publics et privés. Cette évolution, au cœur de la réforme des Etats-Providence, concerne plusieurs champs de politiques sociales, notamment ceux du « care », et en particulier les services d'accueil de la petite enfance. Cet article analyse les mutations du secteur de la petite enfance sous l'angle des interactions entre acteurs publics, associatifs et privés commerciaux et des formes de gouvernance différenciées qui en découlent.

Abstract

In most European countries, the way collective action is conducted is evolving. The role of the state has been redesigned and the participation of a diversity of stakeholders, from the public and the private (for-profit and non-profit) sectors, has been encouraged. These changes are at the core of Welfare State reforms and concern many social fields, such as care services in general and childcare services in particular. The present article analyses the changes in childcare services provision and regulation, with a focus on the interactions between public, non-profit and for-profit players and on the differentiated forms of governance generated by these evolutions.

Table de matières

Introduction.....	4
1. Gouvernance et régulation publique	6
2. Gouvernance et caractéristiques des évolutions du secteur de la petite enfance en Europe7	
2.1. La diversification des finalités, des acteurs et des services fournis et la régulation de cette diversification par les politiques publiques.....	8
Ralentissement de l'offre d'accueil municipale ou renouvellement par le multi-accueil	8
Dynamiques contrastées du secteur privé lucratif.....	9
Rôle croissant et innovant du tiers secteur	9
Développement de l'accueil individuel.....	11
Diversification des types de services et de leurs missions comme autant de réponses aux enjeux de cohésion sociale	11
2.2. Les évolutions dans les financements publics et leur régulation.....	13
Financements publics et régulation de la diversification des services	15
2.3. La régulation publique, la décentralisation des compétences et la gouvernance multi-niveaux.....	16
Agrément, évaluation de la qualité et gouvernance multi-niveaux.....	16
Financements publics et partage des responsabilités publiques.....	17
2.4. Les instances de coordination entre les différents acteurs.....	19
La coordination hiérarchique fermée entre modes d'accueil municipaux et non municipaux.	19
La coordination hiérarchique ouverte.....	20
La coordination spontanée ouverte ou collégiale	22
3. Une typologie des régimes de gouvernance à l'œuvre dans l'accueil de la petite enfance en Europe	22
4. Emergence d'un régime dominant de gouvernance multilatérale dans le secteur de la petite enfance au niveau européen ?	25
Conclusion : Vers des formes de gouvernance multilatérale et intégrée ?	28
Références.....	29

Introduction

Ces dernières décennies, la notion de gouvernance a fait son apparition dans de nombreux débats publics. Notion polysémique d'inspiration libérale, la gouvernance est également utilisée pour désigner l'ensemble des interactions entre une diversité d'acteurs publics et privés dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques (Le Galès, 1998). Cette notion reflète ainsi un changement dans le mode de gestion de l'action collective et dans sa perception par les acteurs concernés, les usagers, les bénéficiaires ou les observateurs. Elle permet d'interroger non seulement la diversité des acteurs, la nature interactive des processus d'élaboration des politiques et les niveaux légitimes de l'action publique, mais aussi l'ensemble des modalités institutionnelles dans lesquelles ces politiques s'inscrivent (Enjolras, 2005). Ces évolutions se retrouvent dans différents champs de l'action publique, en particulier dans celui de la petite enfance. Pour les auteurs libéraux, elles visent surtout une meilleure allocation des ressources publiques dans un contexte général de maîtrise de l'évolution des dépenses sociales (Palier, 2002). Reste qu'on peut également y voir une manière nouvelle d'associer les acteurs concernés dans la régulation du secteur, en particulier en ménageant une place plus importante aux acteurs associatifs et aux acteurs du tiers secteur dans la définition des objectifs et des moyens de les atteindre (Laville et Nyssens, 2001).

Dans cette perspective, l'objet de cet article est d'étudier les régimes de gouvernance à l'œuvre dans le champ de la petite enfance ainsi que leurs évolutions sur la période récente en Europe. Ces évolutions participent, selon les pays et territoires, soit à l'émergence de politiques publiques (là où la petite enfance était encore récemment considérée comme relevant de la sphère privée), soit à la recomposition des rapports entre les gouvernements centraux et locaux dans le partage des compétences et à l'intégration de nouveaux acteurs privés aux côtés des acteurs publics ; d'où, selon les territoires, différentes formes de gouvernance de l'offre d'accueil qu'il convient d'analyser plus en détail (Eme et Fraisse, 2005).

Avant d'analyser ces évolutions et leurs implications sur la gouvernance de la petite enfance, il nous semble utile de préciser les relations qu'entretiennent la notion de gouvernance et celle de régulation. C'est l'objet de la première partie. La deuxième partie analyse les différentes tendances observées en Europe à partir des résultats de la recherche européenne TSFEPS (voir encadré 1), qui portait sur les transformations des structures familiales et des politiques sociales dans le cas de l'accueil des jeunes enfants. La troisième partie présente notre proposition de typologie des régimes de gouvernance telle qu'elle nous semble pouvoir se construire, en particulier à partir des évolutions observées dans les services d'accueil des jeunes enfants en Europe. En guise de conclusion, cet article fait le lien entre la typologie des régimes de gouvernance et les évolutions en cours, testant en quelque sorte la pertinence de cette typologie multidimensionnelle pour caractériser globalement les situations observées. Sur un plan général, il ressort de notre analyse que différentes formes de gouvernance multilatérale, impliquant une diversité d'acteurs publics et privés, se développent en Europe. Ces nouvelles formes de gouvernance se caractérisent toutefois par des degrés variés d'intégration des acteurs privés, du tiers secteur ou du secteur privé lucratif dans les décisions de politique locale et dans les logiques d'attribution des financements publics.

Encadré 1 : La recherche TSFEPS

L'accueil et l'éducation des jeunes enfants deviennent une priorité politique dans la plupart des pays de l'Union européenne ; c'est dans ce contexte que la recherche européenne TSFEPS ("Transformation des structures familiales et évolution des politiques sociales : les services à la petite enfance comme services de cohésion sociale") a bénéficié d'un financement d'une durée de trois ans (2001-2004) octroyé par la Commission européenne dans le cadre du 5^e PCRD. Fruit d'un partenariat entre huit équipes de recherche, dont cinq membres du réseau EMES, la recherche TSFEPS met en évidence l'impact de la diversification de l'offre et de sa régulation locale sur l'accès aux services à la petite enfance et la qualité de ceux-ci. Fondée sur la comparaison des politiques nationales et locales des services à la petite enfance dans 15 villes ou quartiers¹ de huit pays européens (Allemagne, Belgique [Communauté française], Bulgarie, Espagne, France, Italie, Royaume-Uni, Suède), cette recherche analyse de quelle manière, face à la pénurie relative de places pour les enfants de 0 à 3 ans et à la multiplication des attentes des familles, les gouvernements nationaux et locaux encouragent l'émergence de politiques de diversification des services, des prestataires et des financements.

Dans un contexte de contraintes budgétaires pour les collectivités locales et de différenciation des modes de vie des parents, la diversification des services d'accueil et des financements apparaît trop souvent aux pouvoirs publics comme un moyen de créer de nouvelles places au moindre coût, tout en répondant aux multiples objectifs de la garde (encouragement de la natalité, conciliation vie professionnelle et vie familiale, socialisation et éducation des enfants, lutte contre la pauvreté, création d'emplois, soutien à la parentalité...). La recherche TSFEPS a analysé les différents processus de diversification des systèmes locaux de garde d'enfants de 0 à 3 ans : diversification des prestataires, avec notamment l'émergence de structures d'accueil non municipales, en particulier du tiers secteur ; diversification des services, avec la coexistence, selon les territoires, de modes de garde individuel et collectif, régulier et occasionnel, universel ou ciblé sur des familles en difficulté ; mixité croissante des financements, qui combinent ressources marchandes, non marchandes et non monétaires ; et enfin, gouvernance mixte, combinant à la fois affirmation de règles et contrôles publics, soutien à la demande et mise en concurrence des prestataires, et renforcement des partenariats et des coopérations locales entre institutions publiques et acteurs privés.

Un des principaux enseignements de la recherche TSFEPS est que la diversification des modes de garde n'augmente pas mécaniquement l'accès des parents à des services de garde et le choix qui s'offre à eux en la matière. En l'absence d'une gouvernance nationale et locale de la diversité des services, on peut au contraire assister à un renforcement de la segmentation de l'offre et des inégalités sociales et spatiales en termes d'accès, de qualité et de participation des parents aux services.

A l'issue de cette recherche, certaines recommandations ont été faites. Outre l'impératif d'une augmentation du nombre de places pour les 0-3ans, la recherche a conclu que la diversification de l'offre d'accueil ne pouvait avoir des effets socialement positifs qu'à plusieurs conditions : (1) si elle ne conduit pas une stagnation mais à une augmentation de l'investissement public dans l'accueil des jeunes enfants ; (2) si elle fait l'objet de mécanismes de régulation (gouvernance), tant au niveau de l'égalité d'accès et des normes de qualité que de la participation des usagers et (3) si elle renforce la légitimité de politiques de la petite enfance parfois encore contestée, tant au niveau des gouvernements nationaux que locaux.

¹ La recherche TSFEPS a ainsi conduit à la rédaction de huit rapports de synthèse nationaux (un pour chacun des pays) qui dressent un état des lieux concernant la transformation des structures familiales et la prise en charge des jeunes enfants. Dans une seconde étape, pour pouvoir rendre compte de la diversification croissante des évolutions selon les espaces locaux, des études de cas ont été menées par ville et ou par quartier, soit (par ordre alphabétique des pays) à : Munich et Francfort (Allemagne), Bruxelles-Schaerbeek et Ottignies (Belgique), Sofia (Bulgarie), Grenade et Terrassa (Espagne), Montreuil et Rennes (France), Pesaro, Monza et Cosenza (Italie), Birmingham (Royaume-Uni), Östersund et Stockholm (Suède). Dans le texte, nous mentionnons en règle générale le pays ; nous mentionnons la ville lorsqu'il s'agit de souligner une spécificité locale. Cf. l'étude transversale, les études de cas, les rapports nationaux et les recommandations (en anglais) disponibles sur le site www.emes.net.

1. Gouvernance et régulation publique

En guise de préambule, rappelons que le concept de « gouvernance » est traditionnellement opposé à celui de « gouvernement » ou de « régulation », au sens de la régulation publique. La notion de gouvernement renvoie ainsi davantage à l'analyse de l'exercice du pouvoir et de la régulation par un acteur public central, détenteur de la légitimité politique, à travers les cadres légaux et constitutionnels. La gouvernance, quant à elle, porte plus sur l'ensemble des interactions entre une diversité d'acteurs publics et privés et sur les modes d'élaboration, de coordination et d'arbitrage entre ces différentes parties prenantes dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques. C'est dans ce sens que nous utilisons le terme de « gouvernance » dans ce qui suit.

Reste que le terme de « gouvernance » est à manier avec précaution, en tenant compte du contexte historique et politique de son émergence. Au demeurant, on ne peut faire abstraction du fait que les politiques de « bonne gouvernance » font partie intégrante des recommandations des grandes institutions supranationales – Banque mondiale ou Union européenne - depuis une quinzaine d'années. Les critiques du concept de gouvernance mettent ainsi en avant que, sous couvert de neutralité politique, la généralisation du concept de gouvernance a conjointement conduit à justifier des politiques néo-libérales d'ajustement structurel dans les pays du Sud et de désengagement de l'Etat social au Nord. C'est là une des autres acceptions de la notion de gouvernance, dont il ne faut pas sous-estimer l'impact idéologique et pratique. De manière plus explicite, on pourrait ce faisant distinguer une « gouvernance economiciste et gestionnaire », qui vise avant tout l'amélioration de l'efficacité de l'intervention publique, en gardant à l'esprit que derrière cette gouvernance peuvent également se cacher des mécanismes de privatisation de domaines et de biens publics ou encore de rééquilibrage des acteurs de pouvoir en faveur des entreprises marchandes.

Si, de manière problématique, nous posons la question de la gouvernance des services à la petite enfance sur les territoires, c'est que, dans ce secteur, et en particulier pour les enfants entre 0 et 3 ans, les autorités publiques n'ont pas le monopole de gestion. Elles doivent, au contraire, composer avec une pluralité d'acteurs et d'organisations hétérogènes (familles, tiers secteur, associations d'habitants, entreprises, réseaux d'entraide, travail informel non déclaré, etc.).

Le deuxième point qui justifie cet appel à la notion de gouvernance est l'ancrage dans des territoires locaux qui favorisent les relations de proximité entre les acteurs et, plus spécifiquement, vis-à-vis des familles. Nous serions, à ce niveau, renvoyés à un type de gouvernance proche de la « gouvernance urbaine » (Le Galès, 1995), qui permet la coordination des acteurs dans leurs rapports directs aux usagers ou aux citoyens. D'une certaine façon, cette proximité - qui, dès le XIX^{ème} siècle pour certains pays, fut une des caractéristiques majeures de l'accueil de la petite enfance - impliquerait des modes de coordination qui soient proches de ceux à qui sont destinés les services. Rien de surprenant dès lors à ce qu'une gouvernance qui tente d'articuler territoire local et proximité des usagers apparaisse en filigrane dans la structuration du secteur : territoire de proximité à prédominance familiale, ou d'entraide, proximité sous influence publique ou du tiers secteur, ou encore du secteur privé lucratif.

Par ailleurs, et en ce qui concerne la gouvernance des services d'accueil des jeunes enfants, un point de comparaison utile est sans aucun doute l'existence d'un système scolaire gratuit et souvent obligatoire à partir de 6 ou 7 ans dans la plupart des pays européens. Dans certains pays (Belgique, France, Italie, Espagne, Bulgarie...), le point de comparaison peut s'opérer entre l'accueil des 0-3 ans, d'une part, et l'éducation des 3-6 ans, qui relève d'un système

d'école maternelle et qui se présente comme un quasi service public, d'autre part. A partir de 3 ans, en effet, il s'agit d'un service souvent gratuit dont les objectifs, les financements, les statuts et salaires des professionnels et les programmes pédagogiques sont directement définis, encadrés et régulés par les gouvernements nationaux ou locaux. En revanche, la mise en place d'un service public généralisé et universel de garde pour les 0-3 ans, semblable à celui qui peut exister dans certains pays pour les 3-6 ans, ne semble envisagé dans aucun pays, et ce, même si, depuis notre étude, les choses semblent évoluer, notamment en France. C'est parce que la gouvernance pour les services de la petite enfance contraste avec les régulations, essentiellement publiques, de l'école élémentaire (ou de l'école maternelle pour certains pays), qu'il convient de parler de gouvernance pour les services à la petite enfance.

On peut ainsi comprendre que l'usage du terme « gouvernance » est lié aux évolutions majeures constatées depuis une vingtaine d'années dans le secteur de la petite enfance. Celles-ci renvoient à la redéfinition du partage des responsabilités de la garde entre la famille et la société, mais également à la décentralisation des compétences publiques de l'accueil – ou, au contraire, au renforcement de celles-ci dans certains pays –, à la multiplication et à la diversification des modes d'accueil (collectif, individuel, flexible, à temps partiel...) et des statuts des prestataires (municipal, privé commercial, tiers secteur et indépendant) ou encore à la mixité des financements, dont la combinaison varie entre les pays, mais aussi au sein des pays, selon les modes d'accueil choisis. Plus généralement, on assiste à une autonomisation relative et à une séparation des principales fonctions politico-administratives d'élaboration, de législation, de décision, de financement, de gestion, de contrôle et d'évaluation, qui sont de moins en moins concentrées au sein d'une même autorité ou d'une même administration, qu'elle soit centrale ou locale. Ces fonctions sont désormais réparties et articulées entre plusieurs institutions et organisations publiques, voire privées, avec pour conséquence que des types différents de gouvernance apparaissent selon les pays ou les espaces locaux.

2. Gouvernance et caractéristiques des évolutions du secteur de la petite enfance en Europe

Afin de mieux caractériser ce phénomène, on peut analyser les évolutions en cours dans l'accueil de la petite enfance sous l'angle des régimes de gouvernance. Nous étudions ainsi, en les regroupant sous quatre grandes thématiques – une par sous partie –, les tendances observées qui concernent les trois éléments constitutifs d'un régime de gouvernance (Enjolras, 2005), à savoir :

- les acteurs impliqués dans la réalisation d'objectifs d'intérêt général et les caractéristiques de ces acteurs (objectifs, statut, etc.) ainsi que les types de service offerts ;
- les instruments de politique publique mis en œuvre afin d'atteindre les objectifs d'intérêt général, et en particulier les modes de financement, les procédures de contrôle et d'évaluation ou encore les relations entre les différentes institutions publiques concernées ;
- les autres modalités de coordination et d'interaction entre les acteurs concernés, et plus particulièrement celles qui font suite à la mise en œuvre des politiques publiques.

2.1. La diversification des finalités, des acteurs et des services fournis et sa régulation par les politiques publiques

Dans le champ de la petite enfance (0-3 ans), l'intervention de l'Etat et les finalités assignées à l'accueil se sont initialement inscrites dans une perspective de protection de l'enfance et de la maternité, à laquelle s'est en partie substitué, dans les années 1970, un objectif d'éveil et de socialisation des enfants. Depuis la fin des années 1980, en particulier sous l'impulsion des recommandations européennes, un nouvel objectif s'est imposé jusqu'à devenir dominant : celui de la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle. Plus généralement toutefois, et comme le souligne Esping-Andersen (2002), l'accueil de la petite enfance peut être reconnu comme un élément central dans la réforme des Etats-Providence. Pour cet auteur, en effet, une véritable politique d'égalité des chances passe par un investissement massif dans les équipements (collectifs) de la petite enfance. Pour d'autres, l'accueil de la petite enfance est considéré comme un investissement social s'inscrivant dans une perspective de formation tout au long de la vie (OCDE, 2003) ; cette dernière orientation rejoint ainsi celle qui s'est développée au cours des années 80, en ce qu'elles considèrent toutes deux l'accueil de la petite enfance comme un moyen permettant d'améliorer le fonctionnement du marché du travail. Quoiqu'il en soit, dans la plupart des pays européens, la multiplication des finalités reconnues de l'accueil des jeunes enfants s'est accompagnée d'un mouvement de diversification des prestataires et des types de services fournis.

Comme nous l'avons déjà suggéré, la garde des jeunes enfants n'est plus, aujourd'hui, l'apanage des familles, ni des pouvoirs publics locaux, mais d'une multiplicité d'intervenants qui peuvent se succéder au sein d'une même journée ou semaine. Cette diversité des prestataires n'est pas nouvelle, mais elle devient sans doute plus visible au fur et à mesure que l'offre formalisée d'accueil s'accroît. Là où, dans d'autres domaines des politiques sociales ou d'éducation, le secteur public a joué un rôle structurant comme prestataire direct de services, le domaine de la petite enfance laisse davantage de place à une cohabitation entre secteurs public et privé, que ce dernier soit lucratif ou non.

Ralentissement de l'offre d'accueil municipale ou renouvellement par le multi-accueil

Au demeurant, si l'offre d'accueil municipale pour les enfants de plus de 3 ans a continué à augmenter dans plusieurs villes étudiées (Birmingham, Munich, Francfort, Terrassa, Grenade), l'évolution de l'offre d'accueil municipale pour les 0-3 ans est plus contrastée. Dans les pays où les infrastructures publiques d'accueil restent insuffisantes, des politiques de développement (Munich, Francfort) ou de rattrapage (Terrassa, Birmingham) semblent avoir été mises en place ou sont programmées pour les années à venir. A l'inverse, là où il existe une tradition plus ancienne de crèches municipales (Belgique, France, Suède), on assiste à un ralentissement du rythme de croissance du secteur public. Par rapport aux années 1970-1980, l'investissement dans les crèches publiques traditionnelles semble en effet moins pertinent en raison du coût de fonctionnement de ce type de services, mais aussi de leur inadaptation aux nouveaux besoins des parents. Plus généralement, les tensions sur l'offre municipale de garde sont à replacer dans un contexte de décentralisation du fonctionnement des Etats-providence, décentralisation qui se traduit par des contraintes budgétaires fortes pour les municipalités, mais aussi par des formes de gouvernance locale des services sociaux qui cherchent à davantage dissocier les fonctions de régulation de l'offre des fonctions de prestation de services.

Dans ce contexte, plusieurs stratégies de changement peuvent être identifiées. La première consiste à adapter et à renouveler l'offre municipale en créant par exemple des services multi-accueil au sein des équipements existants (Monza, Montreuil), des coopératives de services multi-âges (Munich) ou des services intégrés comme les « *early excellence centres* »

(Birmingham). La seconde stratégie consiste à déléguer ou soutenir la création de nouveaux services à ou par des organisations du tiers secteur (Pesaro, Monza, Montreuil...). Du reste, ces deux stratégies ne sont pas incompatibles, comme le montrent les exemples de Montreuil et de Birmingham.

Dynamiques contrastées du secteur privé lucratif

Alors que les secteurs public et privé non lucratif sont présents dans presque tous les systèmes locaux d'accueil des jeunes enfants, il n'en va pas de même des services privés lucratifs. Ici, une claire division peut être identifiée entre, d'une part, les villes où les modes de garde privés lucratifs ou commerciaux jouent un rôle marginal, voire inexistant (Rennes, Montreuil, Munich, Francfort, Bruxelles-Schaerbeek, Ottignies, Östersund, Stockholm, Pesaro) et, d'autre part, les villes où l'offre privée représente une part non négligeable, voire dominante des places d'accueil (Birmingham, Terrassa, Grenade, Monza, Cosenza).

Dans des contextes très différents, c'est ainsi au Royaume-Uni, en Espagne et, dans une moindre mesure, en Italie que la dynamique des initiatives privées lucratives est la plus significative. A Grenade comme à Terrassa, les crèches privées ont été créées à l'initiative de groupes d'enseignants ou d'éducateurs spécialisés. Elles offrent un nombre de places d'accueil supérieur aux crèches publiques. Surtout, le développement des modes d'accueil privés s'est réalisé sans aucun soutien des pouvoirs publics locaux. Fonctionnant essentiellement sur les contributions financières des parents, ces initiatives privées sont faiblement intégrées à la gouvernance locale de la petite enfance. Du reste et sur ce point, les études de cas italiennes rejoignent les études de cas espagnoles : à Pesaro, Monza, Cosenza, subventionner les crèches privées reste problématique pour les autorités locales, et ce malgré des politiques locales de la petite enfance très différentes.

Dans les circonscriptions de Birmingham, ce sont les « *private day nurseries* » qui offrent aujourd'hui le plus grand nombre de places d'accueil. Mais ce qui distingue l'exemple de Birmingham des cas espagnols et italiens, c'est l'intégration des services d'accueil du secteur privé dans la gouvernance locale de la petite enfance; ainsi, le secteur privé lucratif est partie prenante, au même titre que les secteurs public et privé non lucratif, du partenariat local pour le développement des services à la petite enfance (*Early Years Development and Childcare Partnership*, ou EYDCP). A ce titre, il a accès aux différents fonds prévus par le gouvernement central pour la création de nouveaux services.

Le dynamisme du secteur privé à Birmingham s'inscrit dans un contexte historique d'insuffisance de places d'accueil pour les jeunes enfants. A cet égard, il est intéressant de comparer Birmingham à Stockholm, où le secteur privé lucratif ne représente que 5 pour cent de l'offre d'accueil non municipale. Même si, depuis 1991, la législation suédoise n'interdit plus l'accès des prestataires commerciaux aux financements publics, le développement du secteur privé lucratif reste marginal, la quantité et la qualité des modes d'accueil municipaux et coopératifs ayant sans aucun doute limité l'expansion des services privés lucratifs. Plus généralement, il ressort de notre étude que la faiblesse du secteur à but lucratif tient autant à l'existence d'une importante offre publique et privée non lucrative qu'aux réticences idéologiques d'élus locaux plutôt orientés à gauche (Francfort, Munich, Rennes, Montreuil, Pesaro).

Rôle croissant et innovant du tiers secteur

Par ailleurs, plusieurs études de cas soulignent que les initiatives du tiers secteur (coopératives et initiatives de parents, associations) jouent un rôle croissant et innovant dans l'accueil des jeunes enfants. A Francfort, Stockholm, Bruxelles-Schaerbeek, Ottignies, Rennes, Montreuil,

Monza, Pesaro, l'accroissement et le renouvellement de l'offre d'accueil locale sont en grande partie liés aux dynamiques associatives et coopératives. De même, à Birmingham, le tiers secteur continue à occuper une place non négligeable, même si le nombre de « *playgroups* » est en recul.

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

En revanche, le rôle du tiers secteur s'avère particulièrement crucial dans l'émergence de services innovants, répondant à de nouveaux enjeux de cohésion sociale : accueil en milieu rural (haltes-garderies itinérantes en Ille-et-Vilaine), initiatives parentales (Francfort, Rennes, Montreuil, Stockholm et Östersund), accueil et soutien des familles immigrées (crèches multi-ethniques à Monza, halte-jeu à Montreuil), accueil d'enfants dont les parents sont en insertion professionnelle (crèche innovante à Bruxelles-Schaerbeek), accueil flexible et occasionnel (micro-crèches à Pesaro et Montreuil, halte-accueil à Bruxelles-Schaerbeek), accueil extra-scolaire (Bruxelles-Schaerbeek, Ottignies), professionnalisation de l'accueil à domicile (Rennes, Birmingham, Montreuil, Monza), garde à horaires atypiques (Rennes), aménagement des temps sociaux (« *Tempo per le Famiglie* » à Pesaro), accueil multi-services (Bruxelles-Schaerbeek).

Plusieurs facteurs sont mis en avant pour expliquer le dynamisme du tiers secteur. Un premier facteur tient au moindre coût de fonctionnement des coopératives et des associations par rapport au secteur public. Si des villes comme Pesaro décident de faire gérer des crèches ou des nouveaux services d'accueil par les coopératives sociales, c'est notamment en raison des salaires moins élevés et d'une plus grande flexibilité dans le management du personnel. Dans ces cas, il existe un risque, pour les organisations du tiers secteur, d'être considérées comme de simples sous-traitants des autorités locales.

Un second facteur tient à la pénurie de places d'accueil sur le territoire. Par exemple, la croissance des coopératives de parents en Suède, des initiatives parentales en Allemagne ou de l'accueil associatif en France dans les années 1980 s'explique tout autant par les innovations organisationnelles et pédagogiques que par l'insuffisance de l'offre publique locale.

Mais le principal facteur expliquant le dynamisme du tiers secteur est certainement sa capacité d'innovation. Dans la plupart des cas, les organisations du tiers secteur, en innovant, proposent des services de qualité différente de l'offre municipale. C'est ainsi qu'en Suède, l'excédent de places des années 1990, qui a suivi la pénurie des années 1980, s'est davantage traduit par des fermetures de crèches municipales que par des disparitions de coopératives de parents, ce qui a modifié le contenu qualitatif des services proposés. En effet, le dynamisme du tiers secteur tient également à sa capacité d'anticipation et de spécialisation vis-à-vis des nouvelles attentes des familles en matière de flexibilité des horaires, de parentalité, de lutte contre l'exclusion, de développement de nouvelles pédagogies... Là où les services municipaux essaient, non sans tensions avec les professionnels, d'intégrer ces nouvelles

finalités dans leur mode de sélection et d'organisation, les organisations du tiers secteur tendent à proposer des services plus ciblés sur des problématiques et des publics spécifiques. En cela, la complexification des finalités des politiques d'accueil de la petite enfance constitue un contexte favorable au développement du tiers secteur. Il peut en effet apparaître plus avantageux de soutenir la création de nouveaux services dans le tiers secteur plutôt que de tenter de réformer des services municipaux traditionnels.

Développement de l'accueil individuel

Une lecture rapide des études de cas peut donner l'impression que l'accueil individuel est en recul par rapport à l'accueil collectif. Par accueil individuel, nous entendons l'accueil au domicile d'une assistante maternelle (« *childminder* », « *day mother* », « accueillante individuelle », « assistante maternelle ») ou au domicile des parents (garde à domicile, baby-sitting). Toutefois, cette impression nous semble trompeuse pour deux raisons. La première est que, dans de nombreux pays (Italie, Espagne, Bulgarie), l'accueil individuel reste largement informel ou relevant de la sphère du travail au noir et qu'il n'apparaît donc pas dans les statistiques. Du reste, certaines indications (Monza, Sofia) laissent même à penser que l'accueil individuel non déclaré se développe. La seconde raison tient au biais créé par la sélection des services retenus pour les études de cas dans le cadre de la recherche TSFEPS qui a privilégié les modes d'accueil collectif par rapport aux modes d'accueil individuel.

Si Rennes et Munich sont les seules villes où l'accueil individuel est le mode d'accueil dominant, il reste, dans d'autres villes, une composante importante des systèmes locaux d'accueil de la petite enfance, notamment pour les 0-3 ans. C'est le cas à Francfort, où un tiers des places d'accueil est assuré par les « *family day care* », ou encore à Birmingham, où le recours à des « *childminders* » a longtemps été le mode d'accueil le plus populaire. Au demeurant, le développement de l'accueil individuel est généralement favorisé par l'insuffisance de places en crèches publiques (Monza, périphérie de Rennes), la flexibilité des horaires de garde (Francfort, Pesaro) et la préférence pour un accueil familial et individualisé, notamment pour les enfants de moins de 2 ans (Montreuil, Sofia, Munich).

Diversification des types de services et de leurs missions comme autant de réponses aux enjeux de cohésion sociale

Enfin, on doit insister sur le fait que les « nouveaux » acteurs du secteur des services d'accueil des jeunes enfants (associations, groupements de parents, entreprises privées, accueillantes individuelles) participent désormais à la diversification des services offerts en essayant de répondre de manière innovante aux besoins non couverts par les structures traditionnelles. Celles-ci offrent en effet, et en général, un accueil externe régulier de 8h à 18h, à temps plein, voire, plus rarement, à temps partiel. Ces structures ne permettent donc pas de satisfaire l'hétérogénéité des besoins en matière d'accueil. C'est ainsi que l'on a récemment vu apparaître des services proposant du multi-accueil, de l'accueil à horaires décalés, de l'accueil d'urgence à domicile, de l'accueil parents-enfants, des crèches à gestion parentale ou encore des haltes-garderies.

Outre le développement de l'accueil individuel, la diversification des systèmes locaux d'accueil des jeunes enfants passe donc par l'émergence d'une « nouvelle génération de services », même si ce n'est pas le cas partout². Notre hypothèse est que cette nouvelle

² En Bulgarie et en Espagne, par exemple, les services restent relativement traditionnels (crèches).

génération de services tente de répondre aux nouveaux enjeux de cohésion sociale face auxquels les services plus traditionnels semblent inadaptés. Comme nous l'avons déjà suggéré, les associations, et plus largement les organisations du tiers secteur, sont particulièrement innovantes dans le développement de ces services. Elles répondent ainsi à de nouveaux enjeux de cohésion sociale, que l'on peut regrouper dans les quatre catégories suivantes.

Le premier enjeu tient à la *complexification de la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle*. Du reste, la demande de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle a changé ces dernières années et s'est complexifiée du fait de l'augmentation du nombre de familles monoparentales, de la montée du chômage et de la précarisation du marché de l'emploi. Les études de cas de la recherche TSFEPS mettent ainsi en évidence l'émergence de nouvelles initiatives pour répondre à l'éclatement des temps professionnels et sociaux : accueil occasionnel (mini-crèches, halte-garderie...), accueil extra-scolaire, services de garde atypique, politiques des temps sociaux (« *Tempo per le Famiglie* »)... Cependant, certains services traditionnels tentent également de s'adapter en combinant accueil régulier et accueil occasionnel à travers le développement d'une offre multi-services.

Un second enjeu tient à la *lutte contre les discriminations sociales*. Dans un contexte d'augmentation des inégalités sociales et économiques et d'augmentation du nombre des familles monoparentales, l'accès à un mode de garde devient un élément fondamental d'intégration professionnelle et sociale, dans la mesure où il permet aux parents d'être disponibles sur le marché du travail, où il les soutient dans leurs tâches parentales ou encore dans la mesure où il favorise une socialisation plus précoce de l'enfant. Dans plusieurs villes étudiées, de nouveaux modes d'accueil spécialisés dans l'insertion sociale ont été mis en place: « *neighbourhood nurseries* » et « *early excellence centres* » dans les quartiers défavorisés de Birmingham, crèches innovantes à Bruxelles-Schaerbeek, crèche multi-ethnique à Monza, halte-jeu pour les familles immigrées à Montreuil... Mentionnons également que l'accès aux services traditionnels est souvent réservé en priorité aux enfants dont les deux parents travaillent, conduisant ainsi à des phénomènes d'inégalités dans l'accès selon les catégories sociales des parents.

La participation des parents et la parentalité constituent un troisième enjeu de cohésion sociale. Les études de cas semblent en effet confirmer une attention nouvelle à l'enfant de la part des parents qui se traduit par le souhait d'être davantage informés, voire impliqués dans l'accueil de leur enfant. Ceci suppose davantage d'attention et de dialogue entre les professionnels et les parents sur les choix pédagogiques et dans le fonctionnement des modes d'accueil. De ce point de vue, il convient toutefois de clairement distinguer deux types d'initiatives. D'une part, la dynamique des initiatives parentales (crèches parentales, coopératives de parents) telles qu'on les retrouve en Allemagne, en France ou en Suède et qui touchent en général les catégories sociales plutôt favorisées ; dans ce type d'initiatives, les parents sont impliqués dans la création et la gestion quotidienne du service. D'autre part, un second type d'initiatives, qui regroupe les services plus centrés sur la parentalité ; plusieurs structures à Bruxelles-Schaerbeek, Montreuil ou Birmingham, souvent situées dans des quartiers défavorisés, sont à la fois des lieux d'éveil des enfants, mais aussi des espaces d'échanges entre parents et d'apprentissage par ces derniers de leur rôle éducatif par confrontation des expériences. Le développement des lieux d'accueil parents-enfants s'inscrit dans cette perspective.

Le dernier enjeu touche à la volonté de mieux *combiner éveil et éducation des enfants* au sein des modes d'accueil. Ce souci d'une meilleure intégration ou transition entre les objectifs de socialisation et de pré-scolarisation est particulièrement présent dans les pays où il n'existe pas la césure entre les 0-3 et les 3-6 ans (Allemagne, Suède, Royaume-Uni). Parmi les

nouveaux modes d'accueil mis en avant dans les études de cas, on peut notamment citer les « *early excellence centres* », au Royaume-Uni, qui proposent une forme intégrée de services qui mêlent activités d'éveil et activités éducatives tout en offrant un soutien aux familles et un accès à des services de santé. De même, les coopératives de services sont une autre forme de service intégré ; elles se sont développées à Munich, notamment, où elles représentaient 14 pour cent de l'offre en 2002. L'intérêt pédagogique de ce type de garde, qui offre des places pour les enfants de 0 à 6 ans, est de proposer aux parents une perspective d'accueil stable sur le long terme, ainsi qu'un cadre éducatif mélangeant les enfants de différents groupes d'âge.

2.2. Les évolutions dans les financements publics et dans leur régulation

Le deuxième élément à considérer dans notre analyse porte sur la complexification des modes de financement du secteur. A ce niveau, l'évolution des modes de financement publics de l'accueil de la petite enfance est particulièrement significative, d'une part parce qu'elle pèse sur la structure de financement global des acteurs et, d'autre part, parce que les financements publics et la manière dont ils sont attribués sont un outil de régulation de la diversification du secteur qui détermine des modes de gouvernance différenciés selon les espaces locaux.

Nouveaux modes de financement public

Globalement, dans les pays où l'accueil des enfants de 0 à 3 ans est traditionnellement financé par des subventions publiques (Belgique, France, Allemagne et Suède), ces financements entrent dans le cadre de politiques structurelles de soutien au développement des services d'accueil de jeunes enfants³. Néanmoins, pour pallier le manque de financement (récurrent) à ce premier niveau de l'intervention publique tout en essayant de couvrir l'accroissement des demandes en matière d'accueil, de nouveaux outils de financement public ont été privilégiés depuis la fin des années 1980.

A ce niveau, on peut en premier lieu souligner le recours croissant, en Belgique et en France, aux politiques actives d'emploi pour financer l'emploi dans les milieux d'accueil. Ainsi, en Belgique (mais c'est en partie vrai également pour la France), les subventions à l'emploi représentent désormais une source de financement cruciale pour les structures innovantes - plus de la moitié du financement dans certaines des structures étudiées à Bruxelles-Schaerbeek. Ces politiques de soutien à l'emploi et au développement local constituent également une source importante de financement complémentaire dans les milieux subventionnés – c'est-à-dire ceux qui reçoivent par ailleurs des financements structurels « petite enfance » -, en particulier pour les tâches d'entretien et de soutien logistique (ONE, 2004). Cependant, les risques que comporte, pour la qualité du service, un recours fréquent et généralisé aux politiques actives d'emploi dans l'accueil des jeunes enfants ont été régulièrement mis en avant (Lorant & Petrella, 2000) : outre le risque de rotation importante du personnel dans le cas de contrats temporaires, la faible qualification des personnes engagées pose question dès lors qu'il s'agit d'un service qui requiert des compétences techniques et relationnelles (les fonctions logistiques semblent toutefois plus propices à la réinsertion). A l'évidence, l'organisation de formations adéquates pourrait résoudre la

³ Par financements structurels « petite enfance », nous entendons les financements publics qui visent directement la mise en place d'une politique d'accueil de jeunes enfants. A contrario, ne sont pas inclus ici les financements dont l'objectif premier est l'insertion sociale, la cohésion sociale dans les quartiers, etc.

difficulté en permettant aux chômeurs d'acquérir les qualifications nécessaires à l'accueil des enfants mais elles demeurent peu développées, faute de subventions.

En second lieu et de manière peut-être plus fondamentale, on doit mentionner ici l'introduction de politiques fiscales qui visent la solvabilisation de la demande en permettant la déductibilité partielle des frais de garde pour les parents (France, Belgique, Royaume-Uni). Cette tendance représente un changement majeur dans les modes d'intervention publique. Jusqu'à récemment, en effet, les pouvoirs publics privilégiaient la prestation directe de services, à travers la création de crèches municipales et différents mécanismes de subvention de l'offre. Désormais, dans ces pays, une part importante des financements passe par la demande, et ce notamment pour tenter de répondre à deux objectifs principaux : améliorer l'efficacité dans l'allocation des financements publics, mais également renforcer la liberté de choix des services par les usagers. Néanmoins, deux éléments méritent d'être soulignés. D'une part, les déductions de frais de garde sont une forme de subside indépendante de la qualité, en ce sens qu'aucune exigence de qualité n'y est associée, si l'on excepte des conditions minimales, comme celle de s'adresser à un milieu d'accueil agréé. Or, lorsque le prix moyen baisse, les études empiriques montrent que les ménages ont tendance à demander une quantité d'accueil plus grande plutôt qu'une amélioration de la qualité du service (Blau et Hagy, 1998). Financer la demande risque donc d'accroître l'utilisation des services par les parents au détriment de la qualité de l'accueil. D'autre part, l'effet redistributif de ces mesures fiscales n'est pas facile à déterminer et dépend des modalités de la politique fiscale (Farfan-Portet, Lorant et Petrella, 2005). Reste qu'il est peu probable que de telles mesures parviennent à réduire les inégalités d'accès aux services.

Une autre mesure fiscale mise en place en France et en Belgique permet la déductibilité des sommes versées par les entreprises pour la création d'infrastructures, l'équipement, le fonctionnement ou la réservation de places d'accueil. Plus largement, les contraintes pesant sur les budgets publics incitent au développement de co-financements ou de financements en partenariat. C'était déjà en partie vrai avec les contributions parentales – contrairement à l'école à partir de trois ans, les services d'accueil de jeunes enfants ne sont pas gratuits – mais le phénomène se généralise. D'une part, en effet, les contributions parentales sont maintenues - voire augmentent - avec le développement de l'accueil non subventionné en particulier individuel (Royaume-Uni, Espagne, Italie, Belgique, France). De plus (en particulier dans les structures innovantes), les parents sont parfois mobilisés comme des ressources immatérielles en tant que bénévoles (Belgique, France, Italie, Allemagne). De même, les ressources marchandes, cette fois des entreprises, sont également sollicitées ; non plus par l'intermédiaire du système de cotisations sociales mais par des mécanismes de cofinancement, avec le système de déductibilité fiscale que l'on vient de mentionner (dans le cadre de partenariats public-entreprises, en France, en Belgique et au Royaume-Uni), ou de financement direct (dans le cas des crèches d'entreprise en France et en Belgique).

Enfin, une dernière tendance émergente doit être signalée ; elle porte sur la mise en place et le développement d'une régulation quasi-marchande des financements publics dans laquelle l'autorité locale procède à des appels d'offre en mettant en concurrence les différents prestataires pour la création ou la gestion d'un service d'accueil des jeunes enfants. Cette tendance est émergente à Birmingham, Francfort, Stockholm et, dans une moindre mesure, à Munich, et elle s'est renforcée depuis notre étude, en particulier en France.

Ces différentes évolutions accentuent la diversification des modes de financement des services d'accueil. Ainsi, dans les pays où des politiques structurelles de soutien à l'accueil des jeunes enfants existent, des disparités importantes apparaissent entre les services d'accueil subventionnés dans le cadre de ces politiques et les services non subventionnés. Ces derniers, pour survivre, doivent combiner des financements marchands (contribution financière des

parents et éventuellement des entreprises) et des financements non marchands, liés à des projets spécifiques ou ponctuels, dans le cadre de politiques d'emploi, de développement local ou urbain et d'aide à la jeunesse ou encore dans le cadre de financements européens (FSE, Feder, etc.). C'est le cas par exemple des structures innovantes à Bruxelles-Schaerbeek, dont la situation financière est précaire dans la mesure où elles ne bénéficient pas de financements structurels et où elles ne peuvent pas compter sur des contributions parentales élevées, puisque elles s'adressent à des catégories sociales défavorisées ; à l'évidence, l'incertitude qui résulte de cette situation peut peser fortement sur le fonctionnement quotidien des structures.

Financements publics et régulation de la diversification des services

De manière plus générale, l'analyse des financements publics permet de dégager trois grands types de configuration selon que ces financements publics s'adressent ou non à tous les types d'acteurs (publics, privés non lucratifs et privés lucratifs). Plus largement, on peut déduire de cette analyse de l'accès aux financements publics des différents types d'acteurs si, oui ou non, les politiques publiques cherchent à encourager la diversification des acteurs et des types de services, ce qui est particulièrement significatif pour caractériser le mode de gouvernance local.

Le premier type de configuration se caractérise par le fait que seuls les services d'accueil publics, en général à gestion municipale, font l'objet de financements publics, tandis que les modes d'accueil privés, et en particulier le secteur lucratif, ne font l'objet d'aucun soutien. Ainsi, à Grenade comme à Terassa, les services de garde à but lucratif sont entièrement financés par les contributions des parents et ne reçoivent aucune subvention. Quant aux associations et coopératives (tiers secteur), certaines commencent à bénéficier de subventions de la région, mais elles ont longtemps fonctionné sans aucune aide. Notons, de ce point de vue, que le Plan andalou de soutien à la Famille 2002-2003 (*Junta de Andalucia*) prévoit désormais que tous les types de modes d'accueil agréés peuvent demander des subventions, indépendamment de leur statut juridique. Concernant l'ignorance ou l'inégal traitement des acteurs privés de la petite enfance, les études de cas italiennes se rapprochent des cas espagnols. Dans les trois villes italiennes étudiées (Pesaro, Monza et Cosenza), soutenir financièrement les services privés lucratifs reste, comme nous l'avons déjà souligné, problématique pour les représentants des autorités locales, et ce malgré des politiques locales de la petite enfance très différentes d'une ville à l'autre et qui, dans certains cas (Monza et Pesaro), n'excluent pas des collaborations étroites avec les organisations du tiers secteur pour la création de nouveaux modes de garde. En Bulgarie, enfin, dans un contexte de transition économique brutale, la dégradation des services d'accueil des jeunes enfants gérés par les municipalités explique l'émergence de modes de garde privés, financés à 100 pour cent par les familles d'un niveau de vie généralement aisé.

Un deuxième type de configuration regroupe les situations où la diversité des services d'accueil est prise en compte dans les modes de financement public, mais de façon différenciée. Autrement dit, si une organisation non municipale peut recevoir des subventions, cela ne se fait pas selon les mêmes critères et dans les mêmes conditions que pour les structures municipales. C'est pourquoi il nous semble possible de parler ici de « régulation publique fragmentée ». Bien que les configurations spécifiques varient, on peut repérer ce type de régulation différenciée à Munich, Francfort, Rennes, Montreuil et, dans une moindre mesure, à Bruxelles-Schaerbeek. Dans l'ensemble de ces villes, des initiatives du tiers secteur se sont développées depuis plusieurs années, venant ainsi compléter l'offre municipale. Il apparaît que cette diversification a progressivement été reconnue puis financée par les gouvernements locaux. Pour autant, les initiatives du tiers secteur ne bénéficient pas d'une égalité de traitement avec les modes d'accueil municipaux, même si, en France, et encore plus

en Belgique, les conditions de financements nationales pour les crèches publiques et privées, en tous cas non lucratives, se sont considérablement rapprochées ces dernières années. Reste que ce n'est pas toujours le cas au niveau du soutien financier octroyé par les autorités locales, qui demeure généralement plus irrégulier et plus faible pour le secteur associatif. Enfin, le soutien public à travers des mesures fiscales destinées aux entreprises ou ciblées sur les services d'accueil individuel (comme en France) vient renforcer cette logique de régulation publique fragmentée, conduisant à une configuration cloisonnée ou éclatée du secteur de l'accueil des jeunes enfants, et ce, en fonction des types de gestionnaires de services.

Le dernier type de configuration se caractérise par des règles de financements qui tendent à être équivalentes pour l'ensemble des prestataires sur un territoire, indépendamment de leur statut juridique. Dans des contextes très différents, ce sont les deux pays (Royaume-Uni et Suède) dans lesquels l'essentiel des financements provient du gouvernement central qui se rapprochent de cette situation. Au Royaume-Uni, les divers fonds prévus par le gouvernement central sont généralement accessibles aux organisations publiques et privées lucratives comme aux initiatives du tiers secteur. Les différences dans les modalités d'attribution de ces financements semblent davantage fondées sur la nature du service (« *early excellence centres* », « *neighbourhood nurseries* », « *chilminders networks* ») ou le ciblage de certaines populations ou quartiers en difficulté que sur le statut juridique des modes d'accueil. En Suède, les différences dans les ressources allouées par les gouvernements aux services municipaux et non municipaux sont mineures et correspondent aux frais administratifs. La contrepartie de cet accès universel aux financements publics est que les crèches publiques, coopératives ou privées sont soumises à des normes de qualité et à des procédures d'évaluation très semblables.

2.3. L'évolution de la régulation publique, la décentralisation des compétences et la gouvernance multi-niveaux

Une autre dimension à prendre en compte pour caractériser les régimes de gouvernance renvoie aux relations entre les niveaux central, régional et local dans la politique de la petite enfance. Plusieurs niveaux de régulation doivent être distingués et leurs interrelations analysées en ce qui concerne, d'une part, l'agrément, la définition et l'évaluation des normes de qualité et, d'autre part, les modes de financement public des services d'accueil.

Agrément, évaluation de la qualité et gouvernance multi-niveaux

Le premier niveau concerne la définition du cadre tutélaire au sein duquel se développent les services d'accueil. A ce niveau, le rôle des pouvoirs publics centraux demeure prépondérant, en tous cas dans les pays qui ont traditionnellement une politique de la petite enfance développée. Ainsi, la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), en France, ou l'Office de la naissance et de l'enfance (ONE), en Belgique, fixent le cadre réglementaire général (par décret, par exemple).

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

Le niveau local, à l'échelle d'une ville par exemple, mérite qu'on s'y attarde tout particulièrement. Dans presque tous les pays de notre recherche, ce sont en effet les autorités

locales et, principalement, les municipalités qui ont la responsabilité de la politique locale de la petite enfance. Un tel constat confirme le renforcement des tendances à la décentralisation des services d'accueil dans le domaine de la petite enfance. Cette autonomie – certes relative - et cette accentuation de la décentralisation des processus de décision et des modalités de la gouvernance locale sont plus ou moins encadrées et régulées par le niveau central. En d'autres termes, la question de la régulation n'est pas seulement celle d'une régulation centrale hiérarchique et/ou celle d'une régulation participative des différents acteurs, elle est celle de la régulation des rapports entre le « haut » et le « bas », *i.e.* celle de l'ajustement entre les finalités, les objectifs et les moyens des institutions locales et ceux des institutions centrales ou nationales.

Comme le soulignent Riedel et Evers (2003), le système local de gouvernance de l'accueil des jeunes enfants est un système qui implique et articule l'action des différentes autorités publiques à plusieurs niveaux de la hiérarchie des institutions. La perspective d'une gouvernance multi-niveaux (« *multi-level governance* ») traduit sans doute une recomposition, plus ou moins forte selon les pays concernés, des rapports entre les différents niveaux de pouvoir, recomposition qui ne peut être analysée uniquement en termes de centralisation et de décentralisation des compétences juridiques ; elle renvoie également à l'idée d'une interpénétration entre les gouvernements locaux et centraux, ces derniers pouvant être eux-mêmes conduits à négocier et à coopérer de manière plus ou moins étendue selon les situations et/ou les circonstances.

Enfin, un troisième niveau semble apparaître dans les différents pays en ce qui concerne l'évaluation de la qualité. Des pratiques plus participatives et coopératives apparaissent, en partie fondées sur la reconnaissance du fait que la qualité des services est une notion complexe, mal définie et qui, en tous cas, ne peut s'évaluer à partir de critères quantitatifs simples. Ainsi, en Belgique, la mise en place en 2001 d'un "Code de qualité" a constitué un moment fort dans l'évolution récente des politiques publiques dans le secteur de l'accueil des jeunes enfants. Dépassant le contrôle des critères minimaux liés à l'agrément, un effort important a ainsi été produit pour réfléchir à cette notion complexe et imaginer les moyens les plus propices au développement de services de qualité. Ainsi, une fois passée l'étape de l'autorisation avec ses obligations strictes en termes de règles d'encadrement, d'hygiène et de sécurité, le processus d'évaluation de la qualité prend une allure plus partenariale. Cette évaluation, qui donne lieu à la délivrance éventuelle d'une attestation de qualité, n'est pas obligatoire et la reconduction des financements pour les milieux subventionnés ne dépend pas du résultat de cette évaluation, qui ne porte pas sur les normes (non négociables) à respecter. De fait les acteurs se trouvent ainsi impliqués dans une procédure *a priori* coopérative et ce, dans le but commun de corriger les défauts éventuels.

Plus localement, on voit également apparaître des réflexions et des pratiques innovantes en ce qui concerne l'évaluation de la qualité, au niveau d'une ville, d'une association ou d'un regroupement d'associations. Des critères ou « labels » de qualité, spécifiques au type de service fourni, apparaissent par exemple en France.

Financements publics et partage des responsabilités publiques

Si l'on s'en tient aux financements publics, il semble que l'on puisse distinguer des pays comme la Suède, le Royaume-Uni et la France, où la régulation centrale des financements demeure relativement élevée, d'une part, des pays de tradition plus fédérale, comme

l'Allemagne, ou à fortes différenciations locales, comme l'Italie ou l'Espagne, dans lesquels les modalités des financements varient d'un territoire à l'autre, d'autre part⁴.

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

A l'inverse, les études de cas en Allemagne, en Italie et en Espagne révèlent de fortes variations des règles et des procédures locales de financement des modes d'accueil des jeunes enfants d'une région à l'autre, d'une municipalité à l'autre ; elles mettent également en évidence le fait que les gouvernements régionaux et locaux jouent un rôle déterminant sur la quantité, la qualité et la diversité de l'offre de garde.

En ce qui concerne les relations entre les gouvernements régionaux et locaux, les modes de régulation tutélaire ou hiérarchique demeurent dominants. En Belgique, les gouvernements locaux et les services en charge de la petite enfance n'ont aucune prise sur les conditions d'attribution des financements de l'ONE, qui reposent sur des procédures d'inspection et de contrôle de type administratif. Cette régulation, qualifiée de publique et tutélaire, est d'autant plus efficace qu'elle est exercée par des représentants locaux proches des acteurs.

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

⁴ La Belgique se trouve dans une situation intermédiaire. Tout dépend de si l'on considère comme gouvernement central le gouvernement belge, qui n'a aucune compétence en matière de garde des jeunes enfants, ou le niveau communautaire. Au niveau de la Communauté française, il existe effectivement, avec l'ONE, une forte régulation tutélaire des financements. Cette régulation définit strictement les conditions de subvention des modes d'accueil sur l'ensemble du territoire et dispose, pour chaque commune, d'un comité sub-régional ainsi que d'une inspectrice locale. Plus largement, la logique retenue pour la Belgique dans la recherche TSFEPS a été de se placer d'emblée au niveau de la Communauté française – le rapport TSFEPS national porte ainsi, non pas sur la Belgique, mais bien sur la Communauté française de Belgique – en partant du principe que c'était le niveau le plus central concerné par la politique de la petite enfance.

l'accueil des jeunes enfants. Face à l'insuffisance chronique de ressources, les autorités locales jugent irréaliste la mise en place d'une politique locale pour l'accueil des jeunes enfants, y compris des plus pauvres.

Une seconde tendance concerne la mise en place de mécanismes de cofinancement entre les gouvernements régionaux et locaux. C'est le cas du « contrat enfance », en France, qui offre un cadre de négociation et de contractualisation entre les Caisses régionales d'allocation familiale et les municipalités permettant de définir, sur la base d'un diagnostic commun, les priorités locales en matière de création de modes d'accueil ainsi que les modalités d'un cofinancement pour leur réalisation. Le « contrat enfance » est un outil de la régulation locale qui a été élaboré au niveau central, mais qui laisse des marges de manœuvre importantes aux institutions locales. En outre, dans des pays à forte autonomie régionale, des procédures de coopération financière sont parfois mises en place, comme en Catalogne, où la « *Generalitat* » et une plateforme des municipalités catalanes ont négocié un plan de financement pour l'accueil des enfants de moins de 3 ans pour la période 2001-2004. On se rapproche davantage ici de modes de régulation conventionnés et coopératifs.

Une troisième tendance est celle dans laquelle le gouvernement régional ou départemental peut également intervenir en complément des financements existants pour réduire les inégalités territoriales. En Ile-et-Vilaine, par exemple, le Conseil général ne subventionne les modes de gardes que dans les communes de moins de 10.000 habitants.

2.4. Les instances de coordination entre les différents acteurs

Dernier élément à considérer : les différentes instances de coordination entre les acteurs concernés par l'accueil de la petite enfance. Ces instances se multiplient sur l'ensemble des territoires en Europe : si, au départ, la coordination des acteurs était principalement assurée par les différentes instances de la régulation publique, en particulier dans les pays où ces dernières étaient directement gestionnaires de la plupart des services, une diversité de tables rondes, plateformes locales et structures partenariales apparaissent. Nous pouvons caractériser ces instances en fonction de l'origine de la coordination (« qui est à l'origine de l'initiative ? »), des types d'acteurs ou de parties prenantes présents (« qui est membre de l'instance de coordination ? ») et du domaine de compétence de l'instance de coordination.

Certaines de ces instances de coordination sont initiées par les pouvoirs publics (soit explicitement, par un cadre réglementaire, ou de manière plus indirecte), tandis que d'autres ont été constituées spontanément ou de façon collégiale, sans l'initiative des pouvoirs publics. On conçoit en outre que, selon les différents partenaires impliqués dans ces instances (publics, associatifs, privés lucratifs, usagers ; traditionnels, nouveaux ; venant de l'accueil collectif ou individuel), on puisse caractériser le régime de gouvernance à l'œuvre, en particulier au niveau local. Plus fondamentalement, il convient d'examiner, à ce stade, les types de partenaires impliqués mais aussi les règles qui ont conduit à leur sélection et les domaines sur lesquels ils ont un pouvoir décisionnaire. Ces questions revêtent une importance fondamentale pour caractériser le régime de gouvernance, en particulier suite à la complexification de la régulation du secteur au niveau local. Il nous semble que l'on peut distinguer au moins trois types de coordination des acteurs au niveau des espaces locaux étudiés.

La coordination hiérarchique fermée entre modes d'accueil municipaux et non municipaux

Le premier mode de coordination peut être qualifié de « hiérarchique fermé » ; il correspond à la situation dans laquelle les membres des instances de coordination sont désignés par une

autorité centrale, ces instances n'étant par ailleurs pas ouvertes à toutes les parties prenantes concernées ou voulant y participer.

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

De son côté, le « contrat enfance », en France, encourage essentiellement la coordination entre acteurs institutionnels (municipalités et caisses d'allocations familiales). Cet outil de coordination permet certes la participation des acteurs associatifs et, plus récemment, des entreprises privées, aux côtés des acteurs institutionnels. Pour autant, peu de contrats enfance de ce type ont été signés à ce jour. Les contrats enfance nous semblent ainsi se caractériser par une coordination hiérarchique (institutionnelle) et fermée, dans la mesure où l'ouverture à des tiers n'est pas obligatoire et relève d'une décision entre les institutions concernées. Au demeurant, si le « contrat enfance » permet un financement pérenne des initiatives associatives, c'est en tant que gestionnaires de services, mais pas en tant qu'acteurs de la coordination du secteur et de la définition des politiques locales.

La coordination hiérarchique ouverte

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

En Allemagne, la loi fédérale KJHG (1991) recommande que les principaux acteurs locaux du secteur de la petite enfance soient formellement impliqués dans les processus de décision. Plus précisément, cette loi oblige les municipalités à constituer des Comités municipaux de l'enfance et de la jeunesse (KJHA), composés non seulement d'élus locaux, mais aussi de représentants des principaux services d'accueil de la petite enfance.

En Italie, la loi 328/00 prévoit la mise en place de comités municipaux pour développer des « *Piani Sociali di Zona* ». Ces comités intègrent, de manière plus ou moins forte, des représentants des organisations sans but lucratif (coopératives sociales, associations), dont l'émergence dans le secteur de la petite enfance semble avoir été favorisée par la loi 285/97. La règle ici renvoie principalement aux acteurs du tiers secteur.

En France, la loi sur la famille de 2002 prévoit la mise en place, dans chaque département, d'une « Commission Départementale de l'Accueil des Jeunes Enfants » (CDAJE). Cette Commission constitue un cadre légal de coopération institutionnelle et professionnelle qui vise à décloisonner les actions des différents acteurs et institutions locales, que ce soit en matière d'évaluation des besoins de garde, de développement des services, ou en termes d'information et d'égalité d'accès des parents et de qualité de l'accueil.

De la même manière, en Belgique, un effort important a été consenti avec la mise en place des plans de Coordination Locale pour l'Enfance (CLE) au niveau de la coordination des activités d'accueil extra-scolaire. Le décret sur les CLE réserve ainsi une place importante à la concertation et ce, même si, d'une part, l'impulsion qui a conduit à leur mise en place a été donnée au niveau central par le Ministère et si, d'autre part, la liste des acteurs composant le comité chargé *in fine* de prendre des décisions (la Commission Communale de l'Accueil – CCA) a été globalement définie dans le décret. A Bruxelles-Schaerbeek, la commune a même fait le choix du partenariat ouvert, en confiant la réalisation de l'état des lieux préalable au Réseau coordination enfance (RCE), réseau local d'acteurs associatifs qui n'appartiennent ni au réseau des écoles communales, ni au réseau des écoles libres.

Dans toutes ces situations, le central semble exiger - ou du moins inciter à - la coopération des acteurs locaux, en créant un cadre légal incitatif pour l'implication des acteurs et leur coordination délibérative. La coordination apparaît à cet égard comme le souhait du central ; elle façonne un monde harmonieux, dans lequel les acteurs semblent vivre leur complémentarité professionnelle. C'est une régulation centrale qui conduit à des formes de coordination locale et à la construction de nouveaux rapports entre ces dernières et les types de régulation des acteurs qui sont au centre des décisions et des filières politico-administratives d'application. Il nous semble donc important de noter que, dans plusieurs pays européens, ce sont des législations publiques récentes qui fixent les principes généraux qui favorisent la concertation, la coopération et les partenariats entre acteurs et institutions de la petite enfance. En ce sens, la *coordination* des acteurs est dite *hiérarchique et ouverte*, puisqu'elle résulte d'une injonction centrale, tout en étant ouverte à la coopération des différents acteurs.

Bien évidemment, l'application et l'impact de ces lois sont très disparates et inégaux d'un territoire à l'autre, comme le montrent les différentes études de cas dans les pays concernés. Les acteurs locaux et les institutions locales disposent souvent d'une assez grande marge de manœuvre dans l'application du cadre légal. Mais de nombreux autres facteurs semblent autrement plus déterminants que la loi pour expliquer les modes locaux de coordination des services aux jeunes enfants. En outre, il convient de mettre ces évolutions en perspective avec les traditions nationales, plus ou moins décentralisatrices ou plus ou moins centralisatrices. Dans certains pays, l'émergence de ces nouveaux modes de coordination au niveau local semble traduire un profond changement par rapport à une tradition centralisatrice, comme c'est le cas en France ; dans d'autres pays, comme l'Allemagne (du moins dans l'ex-RFA), elle actualise une longue tradition de subsidiarité.

La coordination spontanée ouverte ou collégiale

Contrairement à ces différentes formes de coordination hiérarchique, des coordinations spontanées, c'est-à-dire non initiées ni encouragées par des institutions publiques de tutelle, se développent dans le secteur de l'accueil des jeunes enfants. On parlera pour les désigner de « coordination spontanée ouverte », dans le sens où participent à la structure de coordination des acteurs qui choisissent volontairement de grouper leurs compétences et leurs forces. En définitive, ces acteurs acceptent de soumettre leurs services à la discussion critique et constructive, dans une logique de transparence réciproque. Certains vont même jusqu'à mettre en avant une dimension d'adhésion à des convictions communes, dans un univers qui ne leur est pas favorable et qui ne fait pas de l'accueil ou encore de l'insertion sociale des priorités politiques.

Au demeurant, ce type de coordination réclame pour fonctionner une grande confiance entre les acteurs, confiance qui ne peut se construire que progressivement et dans des structures relativement petites. La coordination spontanée ne peut se développer qu'à partir du moment où des valeurs fondamentales sont partagées et où l'avis de chacun est respecté. Ce n'est donc que dans la durée et au terme d'un processus fragile que ce type de coordination d'acteurs peut se construire, en se fondant sur des relations d'« endettement mutuel positif », c'est-à-dire des relations telles que chacun a le sentiment de recevoir toujours plus de l'autre et de sa coopération avec lui et, bien entendu, pas seulement en termes monétaires. Le développement de ce type de relations risque de s'avérer plus difficile entre des acteurs privés lucratifs ou dans une situation où ces derniers côtoient des acteurs associatifs, du moins lorsqu'ils se perçoivent d'emblée comme des concurrents potentiels sur un marché.

Plusieurs instances de coordination spontanée ouverte émergent un peu partout en Europe. Si on prend l'exemple de la France, on retrouve au niveau local ce type d'instances de coordination : qu'il nous suffise de mentionner ici le réseau des crèches parentales avec ses structures de coordination régionales, lorsqu'elles existent (voir, par exemple, le pendant de l'Association des Collectifs Enfants-Parents-Professionnels (ACEPP) en Ile de France, l'ACEPPRIF, qui offre des services de soutien logistique, de formation ou de représentation auprès des autorités).

3. Une typologie des régimes de gouvernance à l'œuvre dans l'accueil de la petite enfance en Europe

La combinaison des types d'acteurs impliqués (ou non), des instruments de politique publique existants - en particulier des sources de financement et des procédures de contrôle et d'évaluation - et enfin, des modalités de coordination entre les acteurs permet d'identifier différents systèmes ou régimes de gouvernance particuliers, que nous tentons de regrouper en quatre grands types.

En nous inspirant de la typologie des régimes de gouvernance proposée dans Enjolras (2005)⁵, des travaux d'Evers et Riedel (2003) sur la gouvernance citoyenne et de l'analyse des modes de régulation à l'œuvre dans les différents régimes d'Etat-Providence réalisée par Nadine Richez-Battesti (2005), nous proposons de construire notre réflexion à partir de quatre idéaux-types de régime de gouvernance : la gouvernance publique, la gouvernance

⁵ Bernard Enjolras (2005) distingue les régimes de gouvernance publique, corporatiste, concurrentielle et partenariale.

multilatérale, la gouvernance citoyenne et la gouvernance quasi-marchande. Pour chacun de ces idéaux-types, nous avons identifié, à partir des trois éléments constitutifs d'un régime de gouvernance et de leurs différentes déclinaisons concrètes, plusieurs dimensions : la manière dont se définit l'intérêt général, les types d'acteurs impliqués, le mode d'organisation de la production de biens et services (quasi-) collectifs, le niveau de la régulation publique, les modes de financement et leurs logiques d'attribution, la définition des règles et des procédures d'évaluation, et enfin, les types d'instances de coordination propres à chaque régime de gouvernance. Ces différentes dimensions sont synthétisées dans le tableau 1 (Lhuillier et Petrella, 2005).

Tableau 1 : Typologie des régimes de gouvernance dans l'accueil des jeunes enfants

Idéal-type Dimensions d'analyse	Gouvernance publique	Gouvernance multilatérale	Gouvernance citoyenne	Gouvernance quasi- marchande
Définition de l'intérêt général	Imposée par l'Etat	Coproduite avec l'ensemble des acteurs	Prise en compte des intérêts non reconnus	Somme des intérêts particuliers
Acteurs	Prépondérance des acteurs publics	Pluralité des acteurs	Pluralité des acteurs avec prépondérance des acteurs associatifs	Pluralité des acteurs avec prépondérance des acteurs commerciaux
Organisation de la production de biens (quasi-) collectifs	Production directe ou déléguée	Coproduction	Initiatives citoyennes Révélation des besoins sociaux	Sous-traitance Demande solvable
Niveau de la régulation publique	Centralisée	Multiple, avec concertation entre les différents niveaux	Décentralisée, avec faible intervention de l'Etat central	Faible intervention de l'Etat et régulation marchande
Financements publics & Logiques d'attribution	Structurels de l'offre Coercitive	Tous types, dont cofinancement Concertée	Par projet ou absents Incitative	Solvabilisation de la demande Incitative
Définition des règles & Evaluation	Tutélaire Contrôle	Négociation Compromis	Négociation Rapport de force	Réputation Efficience, satisfaction
Instances de coordination	Hiérarchiques Fermées	Hiérarchiques Ouvertes	Spontanées Ouvertes	En nombre minimum Coordination par les prix

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

à l'initiative des pouvoirs publics. Un décret sera par exemple élaboré pour en définir les objectifs, les membres et les procédures de fonctionnement.

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

Précisément, la *gouvernance citoyenne* se caractérise par la présence d'une pluralité d'acteurs, dont une part prépondérante est constituée d'acteurs innovants non institutionnels (usagers, associations, organisations d'économie sociale et solidaire, etc.). Ces acteurs ont en commun de favoriser la révélation des demandes sociales en émergence non ou partiellement reconnues par les pouvoirs publics. Ces nouvelles demandes sociales peuvent ainsi être prises en compte dans la définition de l'intérêt général. Les acteurs impliqués contribuent à l'innovation sociale en créant des nouveaux services, adaptés à ces demandes. Les financements publics sont limités puisque ces demandes ne sont pas encore reconnues, et ils ont pour but de financer la prise de risque et l'expérimentation. Ils sont octroyés projet par projet. Les règles - lorsqu'il existe des règles particulières qui s'appliquent à ces services - sont le fruit d'une négociation entre les acteurs associatifs et publics. Les instances de coordination sont créées par des acteurs locaux non institutionnels et, bien qu'elles soient ouvertes à une diversité de parties prenantes, elles n'intègrent que timidement les partenaires institutionnels.

Enfin, la *gouvernance quasi-marchande* met en concurrence les différents prestataires potentiels à travers des mécanismes incitatifs mis en place par la puissance publique (cas des quasi-marchés). La production des services collectifs ou quasi-collectifs est assurée grâce à des appels d'offre émis par les pouvoirs publics ou à des relations de sous-traitance avec ces derniers. Les critères d'attribution de ces « marchés » mettent en avant l'efficacité dans la production et privilégient la réputation des prestataires, lorsqu'ils interviennent déjà dans le secteur, ainsi que la satisfaction des consommateurs. Dans un tel système, la place des prestataires privés à but lucratif est plus importante que dans les autres types de gouvernance. Dans le cas des quasi-marchés, la production de services collectifs ou quasi-collectifs est subventionnée par les pouvoirs publics dans le cadre de mesures de solvabilisation de la demande (comme la déductibilité fiscale ou l'octroi de chèques-services) ou de paiement à l'acte. Ces modes de financements sont incitatifs et n'entravent pas le mécanisme de concurrence, contrairement aux subventions à l'offre. Aucune instance de coordination n'est créée, puisque la coordination entre les acteurs est supposée se faire par le marché à travers le mécanisme des prix. Surtout, cette coordination est minimale, dans la mesure où elle porte

principalement sur l'ajustement des quantités à qualité donnée. Plus largement, la question de la qualité des services - question complexe lorsqu'il s'agit de services relationnels (Laville et Nyssens, 2001) – passe au second plan et est supposée réglée implicitement par celle de la satisfaction des consommateurs.

Bien entendu, dans la réalité, on ne rencontre aucun de ces régimes de gouvernance sous sa forme idéale-typique, mais des régimes de gouvernance mixtes ou hybrides qui évoluent dans le temps. Il est également important de souligner que le caractère idéal-typique de ces différents régimes de gouvernance n'implique pas, ou en tout cas pas de manière tranchée, des choix normatifs qui devraient être faits au niveau des politiques sociales de la petite enfance. Sans doute, on voit se dégager ici les avantages et les inconvénients de chacun de ces régimes de gouvernance, mais on mesure, à la lecture de leurs caractéristiques générales, les limites propres à chacun d'eux. Reste que ces idéaux-types permettent, nous semble-t-il, d'améliorer la compréhension des évolutions actuelles observées dans les pays européens en ce qui concerne la gouvernance de l'accueil de la petite enfance, et c'est ce que nous nous proposons de faire dans la section suivante, en affinant l'analyse du régime de gouvernance qui nous semble émerger actuellement en Europe.

4. Emergence d'un régime dominant de gouvernance multilatérale dans le secteur de la petite enfance au niveau européen ?

A un niveau général, on peut, à partir de la typologie proposée, tenter de caractériser la tendance qui domine aujourd'hui en Europe dans le secteur de l'accueil des jeunes enfants. Au-delà des différences entre les espaces locaux, il nous semble en effet que, dans la plupart des études de cas, on assiste à un développement de ce que nous appelons des formes de gouvernance multilatérale. Mais l'analyse peut être enrichie en se penchant sur les différentes variantes de cet idéal-type ; en effet, la gouvernance multilatérale se décline de différentes façons en fonction de la manière dont les acteurs privés (associatifs et lucratifs) sont intégrés dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques (approches « *top-down* » ou « *bottom-up* »), d'une part, et de la manière dont ils sont traitées en comparaison avec les initiatives publiques, notamment en ce qui concerne l'accès aux financements publics, d'autre part.

Ainsi, plusieurs types d'intégration des « nouveaux acteurs » peuvent être distingués, selon que cette intégration procède plus d'une approche « *top-down* », où le cadre de coopération entre parties prenantes est initié par les pouvoirs publics, au sein d'un cadre légal de caractère plus ou moins universel, ou d'une approche « *bottom-up* », où la formalisation des partenariats est le résultat de la capacité des modes d'accueil privés à s'auto-organiser pour devenir des interlocuteurs incontournables des pouvoirs publics locaux. Autrement dit, dans le premier cas, c'est la gouvernance publique qui, de manière dynamique, s'ouvre et se transforme en un régime de gouvernance multilatérale, notamment par l'intégration des différents acteurs dans les instances de décision ; dans le second cas, c'est ce que nous avons appelé la gouvernance citoyenne qui, par auto-organisation et révélation des nouvelles demandes sociales, peut conduire à terme à une reconnaissance par les pouvoirs publics du tiers secteur en tant qu'acteur à part entière de la petite enfance et à son intégration au sein de ce qui devient de fait un régime de gouvernance multilatérale. Certains pays européens, tels que l'Italie et l'Espagne, entrent ainsi plutôt dans cette seconde catégorie. Ce sont des pays qui se distinguent des autres par le fait qu'ils n'avaient traditionnellement pas de politique explicite en faveur du développement de services d'accueil de la petite enfance ; ce sont les initiatives du tiers secteur qui se sont auto-organisées et qui ont progressivement été reconnues par les pouvoirs publics. Le risque d'une telle reconnaissance est, comme pour

toute organisation du tiers secteur qui acquiert une reconnaissance institutionnelle, de voir la gouvernance citoyenne s'institutionnaliser au point de se retrouver dans un régime de gouvernance proche d'une gouvernance publique ou tutélaire.

D'autre part, un deuxième facteur à prendre en compte concerne, comme nous l'avons mentionné, la manière dont les initiatives du tiers secteur et, dans certains cas, du secteur privé lucratif sont intégrées - ou non - dans les mécanismes de financements publics. Autrement dit, il s'agit de voir si ces initiatives privées sont traitées de la même façon que les initiatives publiques. Plusieurs degrés d'intégration semblent ainsi coexister au niveau européen : des logiques de financement intégré, où les différents acteurs, publics ou privés, reçoivent les mêmes types de financement public ; des logiques où les organisations non publiques ne reçoivent aucun financement public ; et, enfin, une logique intermédiaire où les organisations non publiques accèdent à certains financements publics mais pas dans le cadre de politiques structurelles. Dans ce dernier cas, c'est alors une logique de financement « par projet » ou « fragmentée » qui domine.

A partir de ces deux dimensions, on peut distinguer plusieurs régimes de gouvernance multilatérale.

Un exemple de gouvernance multilatérale initiée par des acteurs publics avec une participation de l'ensemble des parties prenantes est celui de la ville de Pesaro, en Italie, qui a délégué une partie de l'organisation des services d'accueil au tiers secteur, au départ pour des raisons principalement budgétaires. Les initiatives du tiers secteur apparaissent en effet avoir des coûts de fonctionnement moindres (étant donné les salaires moins élevés) et une flexibilité plus grande dans la gestion du personnel que les organisations publiques. La loi 285/97, qui encourage la création de nouveaux services, laisse une grande autonomie aux régions et aux municipalités dans le développement de ces services. Une telle loi encourage en général les pratiques de partenariat et de coopération entre acteurs locaux. Par contre, le financement est un financement par projet, pas forcément directement lié à l'accueil des jeunes enfants. Une fragmentation de l'offre d'accueil apparaît dès lors et entraîne des risques importants pour la survie des initiatives du tiers secteur.

A Pesaro, la gouvernance locale se caractérise par le fait que les organisations du tiers secteur, principalement les coopératives sociales, sont étroitement associées à la gestion municipale de la petite enfance. Cette coopération se manifeste par l'existence d'un agenda commun et de groupes de travail techniques qui permettent une analyse et une gestion conjointes de l'offre et de la demande locales de garde. En outre, contrairement à ce qui s'est passé dans les autres villes italiennes étudiées, un plan social local a été défini dans le cadre de la loi 328 ; à cette occasion, un diagnostic commun et un plan d'action ont été élaborés avec les différents représentants de la société civile locale (syndicats, associations familiales, associations de personnes handicapées, d'habitants, organisations du tiers secteur...). En outre, la coopération est facilitée par un fort degré d'organisation des initiatives du tiers secteur actives dans le domaine de la petite enfance qui ont su, notamment, mettre en place une représentation commune auprès de la municipalité. Reste toutefois que les espaces de coordination demeurent politiquement fortement impulsés et encadrés par la municipalité. De même, le secteur privé lucratif demeure exclu des processus de gouvernance locale. Enfin, même si les acteurs du tiers secteur sont intégrés dans ces processus de gouvernance, ils ne bénéficient que de financements spécifiques, par projet et à court terme, ce qui pose question pour le développement de l'accueil de la petite enfance à l'avenir. Nous sommes donc dans un régime de gouvernance multilatérale encadrée par les acteurs publics et donnant lieu à une fragmentation de l'offre d'accueil.

Une autre forme de gouvernance multilatérale initiée et définie par la loi et les pouvoirs publics peut être illustrée par le cas de l'EYDCP, au Royaume-Uni, qui est une instance partenariale présentée comme un intermédiaire entre le gouvernement national et les représentants des différents modes d'accueil locaux de la petite enfance des secteurs public, privé lucratif ou volontaire. D'après la loi, l'EYDCP traite l'ensemble des dimensions nécessaires à la réalisation des objectifs nationaux : financement, inscription, accréditation, qualité, accès, création et gestion de nouvelles places de garde, etc. Mais si, formellement, l'EYDCP se présente comme une forme aboutie de gouvernance locale multilatérale, dans la pratique, les niveaux d'engagement et de participation sont insuffisants. Outre la non représentation des usagers et des entreprises, une des limites semble être liée au fait que l'EYDCP n'est pas un lieu d'élaboration d'une politique locale de la petite enfance résultant d'une confrontation des visions des différentes parties prenantes, mais bien davantage une instance de réalisation des objectifs du gouvernement central. Reste toutefois que ce cadre institutionnel est relativement récent et que les acteurs sont donc encore en phase d'apprentissage.

Dans d'autres villes étudiées, les formes de partenariat ou de coordination impliquant une pluralité de parties prenantes sont davantage le fruit d'une histoire où la mobilisation des acteurs et organisations non municipaux, en particulier les acteurs du tiers secteur, a généralement joué un rôle déterminant dans la construction d'une politique locale de la petite enfance. Qu'il s'agisse d'initiatives de parents, de coopératives ou d'associations, ces organisations ont, de manière directe ou indirecte, influencé les formes actuelles de la gouvernance locale.

A Francfort, la politique municipale de la petite enfance est fortement marquée par l'histoire du mouvement des initiatives parentales qui, dès leur origine, au début des années 1970, ont su se regrouper pour constituer une force de pression et faire reconnaître les spécificités pédagogiques et organisationnelles de leurs modes d'accueil. Ce mouvement a progressivement été soutenu et intégré dans la politique municipale, qui fait depuis longtemps de la diversification de l'offre une priorité. Cela s'est notamment traduit par une étroite collaboration entre les autorités locales et les représentants des différents modes de garde. C'est ainsi que des questions touchant à la gestion des places, la création de nouveaux services, l'intégration des enfants d'origine immigrée, la pédagogie, la qualité ont pu être discutées et négociées à travers des réseaux, des groupes de travail et des réunions régulières impliquant les directeurs des principaux services de garde privés. Plus encore que la représentation formelle des initiatives parentales dans le Comité municipal de l'enfance et de la jeunesse (KJHA), c'est une véritable culture du partenariat qui fait la spécificité de la gouvernance locale à Francfort. Malgré tout, là aussi, il serait abusif de parler de véritable gouvernance multilatérale, du fait de l'exclusion des associations familiales et de parents.

Les cas de Rennes et Montreuil, en France, et celui de Stockholm, en Suède, s'inscrivent dans une perspective historique assez proche. L'intégration des organisations du tiers secteur s'est faite de manière progressive, notamment en ce qui concerne la reconnaissance des initiatives parentales à travers l'octroi de financements publics. Mais en Suède et en France, à l'inverse du cas allemand, la reconnaissance des initiatives du tiers secteur en termes d'accès à des financements publics ne conduit pas nécessairement à la participation de ces acteurs associatifs dans les processus de décision au niveau local. Ainsi, alors que de nombreux contrats enfance sont signés en France, peu d'acteurs associatifs, et encore moins d'entreprises privées, y sont associés en tant que décideurs aux côtés des acteurs institutionnels. Le partenariat demeure principalement limité aux acteurs institutionnels, même si l'ouverture aux partenaires privés, tant associatifs que lucratifs, est encouragée à travers les priorités politiques définies au niveau central.

Le dernier exemple d'amorce de gouvernance intégrant une diversité de parties prenantes dans les processus de décision est le « *Patronato Municipal de Educación Infantil de Granada* » (PMEIG), en Andalousie. La représentation y est divisée en quatre groupes : les représentants des partis politiques ; ceux des employés des services municipaux de la petite enfance ; les représentants des associations de parents et enfin un représentant des associations de quartiers. Chacun a le droit d'y exprimer son opinion et de voter, selon le principe « une personne, une voix », sur des questions aussi importantes que le financement, la rénovation et la construction de nouveaux services, la professionnalisation, la formation et la pédagogie. Créé en 1980, le PMEIG permet un dialogue entre les différentes parties prenantes des secteurs public et non lucratif. Il est intéressant de noter que la culture et le fonctionnement coopératifs du PMEIG sont un héritage des modes de fonctionnement des premiers modes d'accueil de la petite enfance, créés dans les années 1970 par des enseignants et professionnels sous la forme coopérative. C'est en « municipalisant » ces coopératives de garde d'enfants et leur fonctionnement coopératif que l'équipe municipale de Grenade a progressivement construit sa propre politique partenariale de la petite enfance.

A Bruxelles-Schaerbeek enfin, la reconnaissance, par les acteurs publics, d'un réseau d'acteurs associatifs au niveau de l'accueil extra-scolaire s'inscrit dans cette dynamique de gouvernance citoyenne pouvant déboucher sur une gouvernance multilatérale. Du chemin reste cependant à faire avant que ces acteurs associatifs ne soient réellement parties prenantes des décisions en matière d'accueil de la petite enfance au niveau de la municipalité et qu'ils ne soient financés dans le cadre de politiques structurelles.

Conclusion : Vers des formes de gouvernance multilatérale et intégrée ?

Dans la plupart des pays européens qui développent une politique d'accueil de la petite enfance externe à la famille, le rôle des autorités centrales tutélaires reste prédominant. Dans des pays tels que la Belgique, la France et la Suède, les autorités publiques, fortes de leur légitimité politique et de leurs moyens budgétaires, restent les acteurs dominants de la gouvernance même si elles font progressivement une place à d'autres acteurs locaux. Si ces pays restent donc dans un régime de gouvernance publique, différents éléments relevant d'un régime de gouvernance multilatérale, citoyenne, voire quasi-marchande, semblent se juxtaposer. Plusieurs études de cas montrent en effet que des modes de gouvernance plus coopératifs et plus partenariaux se mettent en place dans certaines municipalités. Ceux-ci prennent des formes différentes, mais cherchent tous, bien qu'à des degrés divers, à intégrer les acteurs et les organisations de la petite enfance non seulement comme gestionnaires de services, mais aussi comme parties prenantes de la politique locale de la petite enfance. Evers et Riedel (2003) parlent ainsi d'un système de « gouvernance mixte » de la petite enfance pour décrire cette situation de tensions entre les différents régimes de gouvernance.

Un bref survol du paysage européen met en fait en évidence l'émergence de formes de gouvernance multilatérale dans plusieurs territoires, y compris là où il n'y avait pas traditionnellement de politique publique de l'accueil des jeunes enfants. Cette gouvernance multilatérale se décline de différentes façons en fonction de la manière dont les acteurs privés (associatifs et lucratifs) sont intégrés dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques, d'une part, et de la manière dont ils sont traités en comparaison avec les initiatives publiques, notamment en ce qui concerne l'accès aux financements publics, d'autre part.

Ainsi, ces formes de gouvernance multilatérales négociées apparaissent encore très fragiles, dans la mesure où les acteurs privés, associatifs et lucratifs ne sont pas toujours considérés comme des partenaires à part entière dans l'élaboration des politiques locales et/ou où ces acteurs ne sont pas traités de la même manière que les initiatives publiques en termes d'accès

aux subventions publiques. En effet, même si on l'observe, dans les différents pays, une reconnaissance accrue, par les pouvoirs publics, du rôle des initiatives du tiers secteur, de fortes résistances persistent quant à les considérer comme des parties prenantes à part entière de la politique locale de l'accueil des jeunes enfants. Le risque de fragmentation de l'offre d'accueil en fonction du type de gestionnaire et/ou du type de service fourni est également bien présent. Enfin, ces formes de gouvernance multilatérale courent le risque d'évoluer, au cours du processus d'institutionnalisation, vers des formes de gouvernance publique ou tutélaire, dans lesquelles les organisations du tiers secteur perdraient progressivement leur autonomie d'initiative pour devenir des structures parapubliques. Les modalités de mise en œuvre des instances de coordination s'avèrent dès lors cruciales pour limiter ce risque de perte d'autonomie du tiers secteur au sein de ces dynamiques partenariales.

Plus généralement, enfin, la tendance à la fragmentation et à la juxtaposition de différents types de gouvernance témoigne selon nous du fait que les tentatives de définition d'une politique globale de la petite enfance n'ont pas encore abouti dans la plupart des pays européens. A ce niveau il nous semble dès lors urgent de lancer une analyse en profondeur des enjeux d'intérêt général implicitement soulevés par le choix de soutenir tel ou tel système de mode de gouvernance.

Références

Blau, D. & Hagy, A.P. (1998) « The Demand for Quality in Child Care », *Journal of Political Economy*, 106 (1), pp 1004-1046.

Cahiers de l'Odas (2001) « Politiques municipales de la petite enfance : de la gestion à la coordination des modes d'accueil », *Les Cahiers de l'Odas*, Paris : Odas éditeur.

Chastenet, B. (2004) « L'accueil collectif et en crèches familiales des enfants de moins de 6 ans en 2003 », *Etudes et Résultats*, n°356, décembre 2004, Drees.

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

Eme, B. & Fraisse, L. (2004) *La gouvernance locale de la petite enfance, une lecture transversale*, projet de recherche européen TSFEPS.

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

Esping-Andersen, G. (2002) « A Child Centred Social Investment Strategy », in Esping-Andersen, G., Gallie, D. & Hemerijk, A., *Why We Need a New Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.

Evers, A. & Riedel, B. (2003) *Governing Diversity*, rapport de recherche dans le cadre du projet de recherche européen TSFEPS.

Farfan Portet, M.-I., Lorant, V. & Petrella, F. (2004) « Changes in child care policies in Belgium: a hole in the egalitarian design? », article soumis pour publication dans le *Journal of European Social Policy*, mars 2004.

Fenet, F., Leprince, F. & Périer, L. (2001) « Les modes d'accueil des jeunes enfants : Concilier vie familiale, vie professionnelle et vie sociale », *Actualités Sociales Hebdomadaires*, supplément au n°2229 du 21 septembre 2001.

- Fraisse, L. (2004) *Synthèse des rapports d'études de cas: Welfare-mix locaux de la petite enfance*, projet de recherche européen TSFEPS.
- Laville, J.-L. & Nyssens, M. (eds.) (2001) *Les services sociaux entre associations, Etat et marché. L'aide aux personnes âgées*, Paris : La Découverte, MAUSS, CRIDA.
- Le Galès, P. (1998) « *Régulation, gouvernance et territoire* », in Commaille, J. & Jobert, B., *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris : LGDJ.
- Letablier, M.-Th. & Rieucan, G. (2001) *La garde des enfants : une affaire d'Etat ?*, document de travail du Centre d'études de l'emploi, n°06, janvier 2001.
- Lhuillier, V., Nyssens, M., & Oulhaj, L. (2005) « D'un welfare state à un welfare mix dans les services aux jeunes enfants et aux personnes âgées en Belgique? L'apport des services innovants », *Recherches Sociologiques*, n°1.
- Lhuillier V. & Petrella, F. (2005) *La gouvernance locale de la petite enfance en Belgique : une mise en perspective européenne*, Colloque du CERISIS, Université Catholique de Louvain, Charleroi, Octobre 2005.
- Lorant, V. & Petrella F. (2000) *L'évaluation des politiques sociales : une application à l'accueil de la petite enfance*, Etude spéciale de l'IRES, Analyse économiques et prévisions, pp.85-103.
- OCDE (2003) *Education et accueil des jeunes enfants : rapport préalable à la visite des experts en France*, mai 2003, Paris.
- Palier, B. (2002) *Gouverner la sécurité sociale*, Collection Le Lien social, Paris : PUF.
- Petrella, F. (2004) « Une analyse des structures de propriété partenariale : le cas des organisations de développement local », *Les Cahiers du CERISIS*, n°22, décembre 2004, Université Catholique de Louvain.
- Petrella, F. (2004) « Le partenariat : avantages et limites dans le cas d'organisations de développement local », *Les Cahiers du CERISIS*, n°23, décembre 2004, Université Catholique de Louvain.
- Richez-Battesti, N. (2005) « Régimes d'Etat-providence et économie sociale et solidaire en Europe : Le régime conservateur français déstabilisé », *Communication au colloque EMES-ISTR*, avril 2005, Paris.



Liste des publications du Réseau EMES

Livres

Nyssens, M. (ed) (2006) *Social Enterprise. At the crossroads of market, public policies and civil society*, Londres et New York: Routledge, 386p.

Laville, J.-L. & Cattani, A.D. (eds) (2005) *Dictionnaire de l'autre économie*, Paris: Desclée de Brouwer, 564p.

Borzaga, C. & Spear, R. (eds) (2004) *Trends and Challenges for Co-operatives and Social Enterprises in Developed and Transition Countries*, Trento: Edizioni31, 280p.

Evers, A. & Laville, J.-L. (eds) (2004) *The Third Sector in Europe*, Cheltenham: Edward Elgar, 288p.

Borzaga, C. & Defourny, J. (eds) (2001) *The Emergence of Social Enterprise*, Londres et New York: Routledge, 386p.

Spear, R., Defourny, J., Favreau, L. & Laville, J.-L. (eds) (2001) *Tackling Social Exclusion in Europe. The Contribution of the Social Economy*, Aldershot: Ashgate, 359p.

Working Papers EMES liés au projet "PERSE"
--

Aiken, M. & Spear, R. (2005) "Work Integration Social Enterprises in the United Kingdom", *Working Papers Series*, no. 05/01, Liège: EMES European Research Network.

Bode, I., Evers, A. & Schulz, A. (2002) "Work Integration Social Enterprises in Germany", *Working Papers Series*, no. 02/04, Liège: EMES European Research Network.

Borzaga, C. & Loss, M. (2002) "Work Integration Social Enterprises in Italy", *Working Papers Series*, no. 02/02, Liège: EMES European Research Network.

Davister, C., Defourny, J. & Grégoire, O. (2003) "Les entreprises sociales d'insertion dans l'Union européenne. Un aperçu général", *Working Papers Series*, no. 03/11, Liège: EMES European Research Network.

Davister, C., Defourny, J. & Grégoire, O. (2004) "Work Integration Social Enterprises in the European Union: An Overview of Existing Models", *Working Papers Series*, no. 04/04, Liège: EMES European Research Network.

Eme, B. & Gardin, L. (2002) "Les entreprises sociales d'insertion par le travail en France", *Working Papers Series*, no. 02/01, Liège: EMES European Research Network.

Hulgård, L. & Bisballe, T. (2004) "Work Integration Social Enterprises in Denmark", *Working Papers Series*, no. 04/08, Liège: EMES European Research Network.

Nyssens, M. & Grégoire, O. (2002) "Les entreprises sociales d'insertion par l'économie en Belgique", *Working Papers Series*, no. 02/03, Liège: EMES European Research Network.

O'Hara, P. & O'Shaughnessy, M. (2004) "Work Integration Social Enterprises in Ireland", *Working Papers Series*, no. 04/03, Liège: EMES European Research Network.

Pättiniemi, P. (2004) "Work Integration Social Enterprises in Finland", *Working Papers Series*, no. 04/07, Liège: EMES European Research Network.

Perista, H. & Nogueira, S. (2004) "Work Integration Social Enterprises in Portugal", *Working Papers Series*, no. 04/06, Liège: EMES European Research Network.

Stryjan, Y. (2004) "Work Integration Social Enterprises in Sweden", *Working Papers Series*, no. 04/02, Liège: EMES European Research Network.

Vidal, I. & Claver, N. (2004) "Work Integration Social Enterprises in Spain", *EMES Working Papers Series*, no. 04/05, Liège: EMES European Research Network.

Working Papers EMES liés au projet "ELEXIES"

Delaunoy, P. (2003) "Profils nationaux des entreprises sociales d'insertion : Luxembourg", *Working Papers Series*, no. 03/02, Liège: EMES European Research Network.

Delaunoy, P. (2003) "National Profiles of Work Integration Social Enterprises: Luxembourg", *Working Papers Series*, no. 03/07, Liège: EMES European Research Network.

Eme, B. & Gardin, L. (2002) "Les structures d'insertion par l'économie en France", *Working Papers Series*, no. 02/07, Liège: EMES European Research Network.

Eme, B. & Gardin L. (2003) "National Profiles of Work Integration Social Enterprises: France", *Working Papers Series*, no. 03/09, Liège: EMES European Research Network.

Grégoire, O. (2003) "Profils Nationaux des Entreprises Sociales d'Insertion : Belgique", *Working Papers Series*, no. 03/03, Liège: EMES European Research Network.

Grégoire, O. (2003) "National Profiles of Work Integration Social Enterprises: Belgium", *Working Papers Series*, no. 03/08, Liège: EMES European Research Network.

Gruber, C. (2003) "National Profiles of Work Integration Social Enterprises: Austria", *Working Papers Series*, no. 03/06, Liège: EMES European Research Network.

Loss, M. (2003) "National Profiles of Work Integration Social Enterprises: Italy", *Working Papers Series*, no. 03/04, Liège: EMES European Research Network.

O'Shaughnessy, M. (2002) "Social Integration Enterprises in Ireland", *Working Papers Series*, no. 02/05, Liège: EMES European Research Network.

Pättiniemi, P. & Immonen, N. (2002) "National Profiles of Work Integration Social Enterprises: Finland", *Working Papers Series*, no. 02/10, Liège: EMES European Research Network.

Perista, H. & Nogueira, S. (2002) "National Profiles of Work Integration Social Enterprises: Portugal", *Working Papers Series*, no. 02/09, Liège: EMES European Research Network.

Schulz, A. (2003) "National Profiles of Work Integration Social Enterprises: Germany", *Working Papers Series*, no. 03/05, Liège: EMES European Research Network.

Spear, R. (2002) "National Profiles of Work Integration Social Enterprises: United Kingdom", *Working Papers Series*, no. 02/06, Liège: EMES European Research Network.

Spear, R. & Bidet, E. (2003) "The Role of Social Enterprise in European Labour Markets", *Working Papers Series*, no. 03/10, Liège: EMES European Research Network.

Spear, R. & Bidet, E. (2003) "Le rôle des entreprises sociales dans les marchés européens de l'emploi", *Working Papers Series*, no. 04/01, Liège: EMES European Research Network.

Stryjan, Y. & Laurelii, E. (2002) "National Profiles of Work Integration Social Enterprises: Sweden", *Working Papers Series*, no. 02/08, Liège: EMES European Research Network.

Vidal Martinez, I. & Valls Jubany, C. (2003) "National Profiles of Work Integration Social Enterprises: Spain", *Working Papers Series*, no. 03/01, Liège: EMES European Research Network.

Autres Working Papers de la série EMES

Fraisse, L., Lhuillier, V. & Petrella, F. (2007) "Une proposition de typologie des régimes de gouvernance à partir des évolutions observées dans les services d'accueil des jeunes enfants en Europe", *Working Papers Series*, no. 07/01, Liège: EMES European Research Network.

All these papers are available in electronic form at www.emes.net and in paper form at

EMES European Research Network

Sart Tilman, B33, Box 4 – University of Liège 4000 Liège – Belgium

Price: 5 € (all fees included)