



EUROPEAN
COMMISSION

Community research

EU RESEARCH ON SOCIAL SCIENCES AND HUMANITIES

***Transformations des structures familiales et
évolution des politiques sociales:
les services de la petite enfance comme
services de cohésion sociale***

TSFEPS

FINAL REPORT

EUR 22029

Interested in European research?

RTD info is our quarterly magazine keeping you in touch with main developments (results, programmes, events, etc.). It is available in English, French and German. A free sample copy or free subscription can be obtained from:

European Commission
Directorate-General for Research
Information and Communication Unit
B-1049 Brussels
Fax (32-2) 29-58220
E-mail: research@ec.europa.eu
Internet: http://europa.eu.int/comm/research/rtdinfo/index_en.html

EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Research
Directorate K — Social sciences and humanities. Foresight

*E-mail: rtd-citizen@ec.europa.eu
<http://www.cordis.lu/citizens/>
http://europa.eu.int/comm/research/social-sciences/index_en.html*

EU RESEARCH ON SOCIAL SCIENCES AND HUMANITIES

Transformations des structures familiales et évolution des politiques sociales: les services de la petite enfance comme services de cohésion sociale

TSFEPS

Final report

Project HPSE — CT2001-00067

**Funded under the key action
'Improving the socioeconomic knowledge base' of FP5**

**DG Research
European Commission**

Issued in
September 2005

Coordinator of project:

Centre de Recherche et d'Information sur la Démocratie et l'Economie CRIDA
F-75017 Paris, France
Bernard EME et Laurent FRAISSE

Partners:

Université Catholique de Louvain, CERISIS Louvain-la-Neuve, BE, Marthe Nyssens
Justus-Liebig-Universität — Giessen, Germany, Adalbert Evers
Università degli Studi di Milano-Bicocca, Milano, Italy, Enzo Mingione
University of Oxford, Oxford, UK, Jane Lewis
Södertörns Högskola, Huddinge, SE, Victor A. Pestoff
Housing and Urban Research Association, Sofia, BG, Iskra Dandolova
Centro d'Iniciativas de la Economia Social, Barcelona, ES, Isabel Vidal Martinez

EUROPEAN COMMISSION

RESEARCH

Commissioner: Janez Potočnik

Directorate-General for Research

Director General: José Manuel Silva Rodríguez

The Directorate-General for Research is responsible for implementing EU level policies and activities in view of the development of the European Research Area. It initiates and implements the necessary Community actions, in particular the RTD Framework Programmes in terms of research and technological development. It also contributes to the implementation of the 'Lisbon Strategy' regarding employment, competitiveness at international level, economic reform and social cohesion within the European Union.

The Directorate 'Social Sciences and Humanities; Foresight' Directorate K, addresses key societal, economic and S&T challenges for Europe. It identifies and analyses major trends in relation to these challenges and examines them in the light of the principal EU strategic objectives and sectoral policies. The overall context for its work is the transition towards the knowledge based economy and society in Europe.

Within this overall framework, the Directorate provides a policy relevant research based capability executed through the promotion and management of research activities in the areas of social sciences, humanities and foresight, the exploitation of their results and its own analyses. In this way, the Directorate offers knowledge for policies (including RTD policies) while supporting the formulation of policies for knowledge.

Director: Theodius LENNON

Scientific Officer: Giulia AMADUCCI

Giulia.Amaducci@ec.europa.eu

<http://www.cordis.lu/fp6/citizens.htm>, for information on Priority 7 – 'Citizens and Governance in a Knowledge Based Society' under the 6th Framework Programme.

<http://improving-ser.jrc.it/default/>, the database of socio-economic projects funded under the 4th and 5th Framework Programme.

http://europa.eu.int/comm/research/social-sciences/index_en.htm, Social sciences and humanities in Europa.

***Europe Direct is a service to help you find answers
to your questions about the European Union***

Freephone number: (*)

00 800 6 7 8 9 10 11

(*) Certain mobile telephone operators do not allow access to 00 800 numbers or these calls may be billed.

LEGAL NOTICE:

Neither the European Commission nor any person acting on behalf of the Commission is responsible for the use which might be made of the following information.

The views expressed in this publication are the sole responsibility of the author and do not necessarily reflect the views of the European Commission.

A great deal of additional information on the European Union is available on the Internet. It can be accessed through the Europa server (<http://europa.eu.int>).

Cataloguing data can be found at the end of this publication.

Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2006

ISBN 92-894-9411-1

© European Communities, 2006

Reproduction is authorised provided the source is acknowledged.

Printed in Luxembourg

PRINTED ON WHITE CHLORINE-FREE PAPER

PREFACE

Within the Fifth Framework Programme for Research and Technological Development (1998-2002), the Key Action *"Improving the socio-economic knowledge base"* carried broad and ambitious objectives, namely: to improve our understanding of the structural changes taking place in European society, to identify ways of managing these changes and to promote the active involvement of European citizens in shaping their own futures. A further important aim was to mobilise the research communities in the social sciences and humanities at the European level and to provide scientific support to policies at various levels, with particular attention to EU policy fields.

The Key Action Call *"Improving the socio-economic knowledge base"* had a total budget of 155 Million of Euros and was implemented through the launch of three Calls for proposals. As a result, 185 selected projects for funding have started their research between 1999 and 2002, involving more than 1600 research teams from 38 countries.

At least half of these projects are now finalised and results are systematically published in the form of a Final Report.

The Calls have addressed different but interrelated research themes which have contributed to the objectives outlined above. These themes can be grouped under a certain number of areas of policy relevance, each of which are addressed by a significant number of projects from a variety of perspectives.

These areas are the following:

- ***Societal trends and structural change***
16 projects, total investment of 14.6 Million Euro, 164 teams
- ***Quality of life of European Citizens***
5 projects, total investment of 6.4 Million Euro, 36 teams
- ***European socio-economic models and challenges***
9 projects, total investment of 9.3 Million Euro, 91 teams
- ***Social cohesion, migration and welfare***
30 projects, total investment of 28 Million Euro, 249 teams
- ***Employment and changes in work***
18 projects, total investment of 17.5 Million Euro, 149 teams
- ***Gender, participation and quality of life***
13 projects, total investment of 12.3 Million Euro, 97 teams
- ***Dynamics of knowledge, generation and use***
8 projects, total investment of 6.1 Million Euro, 77 teams
- ***Education, training and new forms of learning***
14 projects, total investment of 12.9 Million Euro, 105 teams
- ***Economic development and dynamics***
22 projects, total investment of 15.3 Million Euro, 134 teams
- ***Governance, democracy and citizenship***
28 projects; total investment of 25.5 Million Euro; 233 teams
- ***Challenges from European enlargement***
13 projects, total investment of 12.8 Million Euro, 116 teams
- ***Infrastructures to build the European Research Area***
9 projects, total investment of 15.4 Million Euro, 74 teams.

This publication contains the final report of the project “Changing Family Structure and Social Policy: Childcare Services in Europe and Social Cohesion”, whose work has primarily contributed to the area ***“Social trends and structural changes”***.

The report contains information about the main scientific findings of this project and their policy implications. The research was carried out by 6 teams over a period of 3 and a half years, starting in February 2000.

The research concerned the empirical analysis of caring and other services for young children. The overall aim was to examine comparatively in eight European countries how relationships were constructed in three areas: the changing balance between public administration and the market economy; the far-reaching changes occurring in family structures; and the social and community forces that are setting up third-sector organizations designed to respond to the new demands on families.

The abstract and executive summary presented in this edition offer to the reader the opportunity to have an overview of the main scientific and policy conclusions, before the main body of the research provided in the other chapters of this report.

As the results of the projects financed under the *Key Action ‘Improving the Socio-economic knowledge base’* become available to the scientific and policy communities, Priority 7 “*Citizens and Governance in a Knowledge Based Society*” of the Sixth Framework Programme of the European Union for Research and Technological Development (RTD) is building on the progress already made and aims at making a further contribution to the development of a European Research Area in the social sciences and the humanities.

I hope readers find the information in this publication both interesting and useful as well as clear evidence of the importance attached by the European Union to fostering research in the field of social sciences and the humanities.

T. LENNON,
Director

Sommaire

-	1
. SYNTHÈSE DE LA RECHERCHE TSFEPS	5
1.1. Résumé	5
1.2. Synthèse	5
-	2
. RAPPEL DE L'HISTORIQUE ET DE LA PROBLÉMATIQUE DU PROJET TSFEPS	18
2.1. Rappel de la problématique du projet	18
2.2. Les objectifs et les inflexions	18
-	3
. DESCRIPTION SCIENTIFIQUE DU PROJET : RÉSULTATS ET MÉTHODOLOGIE	20
3.1. La méthodologie	20
3.2. Les concepts mobilisés	25
3.2.1. Welfare-mix (système mixte de protection sociale)	25
3.2.2. Gouvernance	28
3.2.3. Cohésion sociale	29
3.3. Enjeux et changements des fonctionnements familiaux et des politiques de la petite enfance	32
3.3.1. Les changements socio-démographiques	32
3.3.2. Les changements sur le marché du travail	33
3.4. Les nouveaux enjeux et finalités des politiques de la petite enfance	35
3.4.1. Premier enjeu, un changement de perspective quant à la responsabilité vis-à-vis des enfants	35
3.4.2. La complexification de la conciliation du travail avec la vie familiale	36
3.4.3. La lutte contre la pauvreté et la prévention de l'exclusion sociale	37
3.4.3. Le soutien à la parentalité et participation des parents	38
3.5. Welfare-mix et processus de diversification des modes de garde	39
3.5.1. Diversification ou uniformisation : des dynamiques contrastées entre les 0-3 ans et les 3-6 ans	40
3.5.2. La diversification des services	42
3.5.3. La diversification des prestataires	46
3.6. Diversification des services et gouvernance locale de la petite enfance	48
3.6.1. La gouvernance entre les niveaux central, régional et local (Multi-level governance)	49
3.6.2. La gouvernance locale entre les différentes parties prenantes (Multi-stakeholders governance)	51
3.7. Est-ce que la diversification des modes de garde renforce ou non la cohésion sociale ?	55
3.7.1. Diversification de l'offre et égalité d'accès	56
3.7.2. Diversification de l'offre et qualité	58
3.7.3. Diversification de l'offre et participation	60
3.8. Conclusion : La gouvernance de la diversité, un enjeu de cohésion sociale	61
-	4
. CONCLUSIONS ET IMPLICATIONS POLITIQUES	64

4.1. De la difficulté d'élaborer des recommandations communes	64
4.2. Augmenter l'offre de services et le nombre de places d'accueil des jeunes enfants.....	65
4.3. Une intervention publique accrue, condition d'une diversification des services favorable à la cohésion sociale	66
4.4. Conjuguer augmentation de l'investissement public et diversification des financements.....	67
4.4. Elements d'une « bonne gouvernance » de la diversification de l'offre d'accueil des jeunes enfants ?	68
4.5. Conclusion.....	70
-	5
. DIFFUSION ET EXPLOITATION DES RÉSULTATS	71
5.1. Conférences ou séminaires académiques.....	71
5.1.1. La conférence finale de Bruxelles.....	71
5.1.2. Présentations collectives des résultats de la recherche TSFEPS	71
5.1.3. Autres communications individuelles à des séminaires et conférences	72
5.2. Publications.....	73
5.2.1. Les démarches collectives de publication	73
5.2.1. Les articles et publications des partenaires	74
5.3. Contact avec des utilisateurs potentiels et des professionnels de la petite enfance	76
5.4 Le site internet EMES.....	78
-	6
. RÉFÉRENCES	79
Rapports nationaux	80
Rapports d'études de cas.....	80
Rapports transversaux.....	81
-	7
. ANNEXES AU RAPPORT FINAL	83

1. SYNTHÈSE DE LA RECHERCHE TSFEPS

1.1. Résumé

Alors que l'accueil et l'éducation des jeunes enfants deviennent une priorité politique dans la plupart des pays de l'Union européenne, la recherche européenne TSFEPS met en évidence l'impact de la diversification de l'offre et de sa régulation locale sur l'accès et la qualité des services. Fondée sur la comparaison des politiques nationales et locales des services à la petite enfance dans 17 villes ou quartiers de huit pays européens (Allemagne, Belgique, Bulgarie, Espagne, France, Italie, Royaume-Uni, Suède), cette recherche analyse de quelle manière, dans un contexte de relative pénurie de places pour les enfants de 0 à 3 ans et de multiplication des attentes des familles, les gouvernements nationaux et locaux encouragent l'émergence de politiques de diversification des services, prestataires et financements.

Dans un contexte de contraintes budgétaires des 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 (natalité, conciliation vie professionnelle et vie familiale, socialisation et l'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 des 0-3 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 combinant ressources marchandes, non marchandes et non monétaires ; enfin une gouvernance mixte combinant à la fois affirmation de règles et contrôles publics, soutien à la demande et mise en concurrence des prestataires, 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 et le choix de garde des parents. Au contraire, l'absence de gouvernance nationale et locale de la diversité des services peut renforcer la segmentation de l'offre et les 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 diversification de l'offre d'accueil ne peut avoir des effets socialement positifs qu'à plusieurs conditions : (1) si elle ne conduit pas à une stagnation mais à une augmentation de l'investissement public dans l'accueil des jeunes enfants ; (2) si elle fait l'objet de mécanisme de régulation (gouvernance) tant au niveau de l'égalité d'accès, des standards 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 aux niveaux des gouvernements nationaux que locaux.

1.2. Synthèse

Face au déficit démographique, à l'intégration des femmes sur le marché du travail et aux exigences d'éveil et d'éducation des enfants dès le plus jeune âge, les Etats-membres de

l'Union Européenne se sont engagés lors du Conseil Européen de Barcelone en 2002 à fournir d'ici 2010 une offre de garde qui couvre au moins 90% des enfants de 3 ans à l'école obligatoire et au moins 33% des enfants de moins de 3 ans. Cette recommandation européenne fait écho à l'affirmation de la question de l'accueil de l'enfant dans les agendas politiques nationaux et locaux. Bien que ce soit sur les familles (monoparentales, nucléaires, élargies), et surtout sur les mères, que repose encore la responsabilité principale des soins aux enfants de moins de 3 ans, le développement et l'amélioration des services aux jeunes enfants devient dans la plupart des pays de l'Union Européenne, un objet de débat et de politique publique, y compris dans des pays (Allemagne de l'Ouest, Royaume-Uni, Espagne, Italie du sud) où la garde des jeunes enfants a longtemps été considérée comme l'affaire privée des familles. Si la garde familiale reste centrale tant qualitativement que quantitativement, la tendance générale est à une croissance des services formels et organisés d'éducation et de garde des jeunes enfants, en particulier pour les enfants de 3 à 6 ans.

La petite enfance pierre angulaire pour repenser les Etats-providence ?

Mais au-delà des objectifs quantitatifs, le développement d'infrastructure pour les jeunes enfants serait selon certains auteurs la pierre angulaire pour bâtir d'un nouvel Etat-providence. C'est du moins ce que préconise le sociologue Gosta Esping Andersen (2002) pour faire face aux nouveaux risques sociaux engendrés par le passage de la société industrielle à la société de services. Selon lui, les politiques redistributives et correctrices qui visent à une égalisation ex-post des disparités sociales seraient de plus en plus insuffisantes pour faire face aux inégalités inhérentes aux sociétés dites de « l'information et de la connaissance ». L'enjeu serait de conjuguer égalisation des conditions avec une véritable politique préventive d'égalité des chances qui suppose que les gouvernements investissent massivement dans les enfants. La création de services aux jeunes enfants, en particulier les services collectifs, aurait pour vertu de répondre en même temps aux aspirations sociales des populations comme aux exigences économiques du système productif. Des modes d'accueil de qualité permettraient d'améliorer le « capital cognitif » qui s'acquiert dès la naissance et jusqu'à 6 ans tout en prévenant des situations de pauvreté (nutrition, santé...) qui affectent les enfants des familles les plus démunies. D'autre part, développer une offre de garde présente l'intérêt d'augmenter la participation des femmes au marché du travail tout en favorisant la conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale. Enfin, créer de nouveaux modes de garde serait un facteur favorable au renouvellement des générations dans un contexte de vieillissement des populations qui fragilise l'équilibre financier et l'équité générationnelle des systèmes de protection sociale.

Les services à la petite enfance comme services de cohésion sociale

Pourtant, les soins, la garde et l'accueil de la petite enfance de 0 à 3 ans demeurent une *zone obscure* des Etats sociaux européens. Alors que l'enfant est devenu l'un des biens les plus précieux autour duquel se construisent et se recomposent les familles, la légitimité des politiques et modes d'accueil des jeunes enfants reste fragile au regard des systèmes éducatifs

et de protection sociale. La recherche TSFEPS confirme que l'intérêt croissant pour les services à la petite enfance ne se traduit pas automatiquement par un investissement public substantiel et durable dans l'offre de service et que le souci quantitatif d'augmenter le nombre de places masque des orientations politiques très différentes d'un pays à l'autre.

D'où l'utilisation de la notion de cohésion sociale qui renvoient aux insuffisances des politiques et modes d'accueil des 0-3 ans face aux profonds changements sociétaux qui sont à l'œuvre dans la plupart des pays européens :

- (a) changements démographiques avec l'augmentation de l'âge au premier enfant, réduction de la taille des familles, baisse de natalité (qui est aujourd'hui moins prononcée en France), et le vieillissement de la population ;
- (b) changements des structures familiales liées à des mariages moins nombreux et plus tardifs, à une augmentation des couples non mariés et des naissances hors mariage, à des divorces plus fréquents, à l'augmentation des familles recomposées ou monoparentales et des personnes qui vivent seules;
- (c) changements du marché du travail caractérisés par une augmentation des taux d'activité et d'emploi féminins, la persistance d'un niveau important de chômage, la précarité des emplois et la flexibilité des horaires de travail qui ont engendré de nouvelles contraintes en terme d'articulation des temps sociaux, en particulier entre temps de travail et temps parental ;
- (d) enfin changements dans la gouvernance des systèmes nationaux et locaux d'accueil des jeunes enfants avec la diversification de l'offre des services tant du point de vue des types de services (accueil collectif, accueil individuel) que du type de gestionnaire (public, indépendant, associatif), diversification des financements publics, décentralisation croissante des compétences pour les services sociaux.

Malgré l'ambivalence de la notion de cohésion sociale qui peut tout aussi bien renvoyer à une vision conservatrice de la société qui vise à préserver l'ordre social dans un contexte de changements sociétaux qu'à une vision plus progressiste de transformations des normes sociales dans un contexte d'affaiblissement du modèle familial « Male Breadwinner » sur lequel le fonctionnement des principaux modes d'accueil public et familiaux s'était construit, la recherche TSFEPS a défini la cohésion sociale comme *un compromis social entre les différents intérêts et valeurs des institutions publiques et des acteurs de la société civile permettant d'exercer conjointement, notamment par la promotion de la participation des citoyens à la vie politique, économique et sociale, un contrôle sur les inégalités (sociale, ethnique, de genre) de manière à les réduire ou du moins à éviter leur aggravation*. L'opérationnalisation de cette définition qui, comme celle du Conseil de l'Europe, met l'accent sur l'étendue des inégalités, leur réduction effective et la participation sociale, s'est concrètement réalisée en distinguant et articulant trois dimension de l'accueil de la petite enfance : l'accès aux modes d'accueil au regard des inégalités sociales, ethniques et de genres ; la continuité de la qualité des services au regard de leur diversification et les modalités de participation des usagers et professionnels à la gestion des services ainsi qu'aux régulations des systèmes locaux de la petite enfance.

Diversification des finalités et des objectifs de l'accueil des jeunes enfants

Les résultats de la recherche TSFEPS confirment que les services à la petite enfance sont au cœur d'attentes diverses qui sont plus ou moins affirmées et hiérarchisées selon qu'il existe ou non des traditions nationales en matière de politique de la petite enfance. Cependant, au-delà des agencements nationaux et locaux, il est possible de mettre en évidence des convergences dans les finalités de l'accueil des enfants de 0 à 3 ans:

- une *nouvelle attention sur l'enfant* qui se manifeste à plusieurs niveaux. D'abord, par une demande personnalisée d'éveil et d'éducation, en particulier par les parents, et la volonté des professionnels de mieux *combiner éveil et éducation des enfants* au sein des modes d'accueil. Ce souci d'une meilleure intégration ou transition entre objectifs de socialisation et de pré-scolarisation est particulièrement présent dans les pays (Allemagne, Suède, Royaume-Uni) où n'existe pas la césure entre les 0-3 et 3-6 ans. Ensuite, par les recommandations des institutions internationales et la préoccupation de certains gouvernements (Allemagne) quant à l'amélioration de la performance de leur système socio-éducatif. Le jeune enfant devient de plus en plus un objet d'investissement social, le développement des modes de garde était perçu comme un moyen de « *renforcer dès le plus jeune âge les bases de la formation tout au long de la vie* » (OCDE, 2001) ;
- une *complexification de la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle*, particulièrement pour les mères sur lesquelles continuent de reposer les principales contraintes parentales et domestiques dans un contexte d'accroissement du taux d'activité des femmes, de chômage et de flexibilisation du marché du travail. Cette complexification de la question de la conciliation emploi/famille se trouve également alimentée par l'exigence d'une répartition plus égale des tâches domestiques entre les parents souvent présentée comme une condition d'une véritable progression de l'égalité entre hommes et femmes;
- la *prévention sociale et la lutte contre les discriminations*. Dans un contexte d'augmentation des inégalités sociales et économiques et d'augmentation de l'instabilité familiale, l'accès à un mode de garde devient un élément fondamental d'intégration professionnelle et sociale des groupes sociaux défavorisés (familles monoparentales, familles au chômage, familles d'origine immigrée). L'intégration sociale des familles « pauvres » ou dites à risque se joue à un triple niveau : permettre aux parents de retrouver un emploi, les soutenir dans leurs tâches parentales, et surtout favoriser une socialisation et un éveil plus précoce de l'enfant. Socialiser et éduquer le plus tôt possible les enfants appartenant à des familles pauvres ou dites « à risques » apparaît comme un moyen de les

intégrer, soit en favorisant une certaine mixité sociale par des critères prioritaires d'accès dans les établissements publics, soit en créant des services spécialisés souvent créés et gérés par des organisation du tiers secteur.

- *La participation des parents et la parentalité* constituent un autre enjeu de cohésion sociale. L'attention accrue accordée à l'enfant devient, selon certains sociologues, le pilier de la famille du fait de la fragilité affective des relations conjugales. Quelles que soient ces relations d'alliance, la parentalité suppose la responsabilité des deux parents tout au long de la vie de l'enfant. Dans certains pays (Belgique, France, Italie, Royaume-Uni, Suède), les responsabilités parentales commencent à être prise en compte dans les finalités des modes d'accueil de la petite enfance. Les professionnels se rendent compte que l'éveil de l'enfant ne peut être traité indépendamment de la relation avec ses parents. 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. En ce qui concerne les nouveaux modes d'accueil, il faut 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, France ou Suède. Ici, les parents sont impliqués dans la création et la gestion quotidienne du service. En outre, les initiatives de parents touchent des catégories sociales plutôt favorisées. D'autre part, un autre type d'initiatives est plus centré sur la parentalité, souvent situées dans des quartiers défavorisés, qui sont à la fois des lieux d'éveil des enfants, mais aussi des espaces d'échanges entre parents et d'apprentissage de leur rôle éducatif.

A ces multiples finalités qui coexistent non sans tensions, il convient de mentionner les *préoccupations natalistes* qui ne concernent plus que la politique familiale française mais font débat dans les pays européens (Allemagne, Belgique, Italie) fortement touchés par la baisse ou stagnation de leur taux de fécondité. Autre finalité émergente et spécifique des années 90, *l'emploi dans le secteur de la garde des enfants* et plus largement dans le secteur des services aux personnes. L'enjeu n'est pas seulement la création d'emploi dans un contexte de chômage élevé et durable (les emplois familiaux en France), mais aussi la qualité des emplois, de professionnalisation et des conditions de travail (rémunération, formation, droits sociaux) de métiers trop peu valorisés.

En outre, les finalités sont souvent imbriquées dans le discours et documents des institutions avec des objectifs plus instrumentaux tels que *l'augmentation du nombre de places, la diversification de l'offre, le renforcement des normes de qualité, professionnalisation du personnel* au point parfois de prendre le dessus.

Analyser les processus de diversification de l'offre d'accueil au sein des systèmes locaux de Welfare mix

La première partie de la recherche (rapports nationaux¹) a mis en évidence que les réponses à ces différents défis mobilisent, à travers des *systèmes locaux de Welfare mix* (système mixte de protection sociale), une pluralité d'acteurs et de modes d'accueil, une hybridation des financements et des modes de gouvernance de plus en plus territorialisés. A travers les deux à trois études de cas dans chaque pays², la seconde phase de la recherche TSFEPS a essayé d'analyser si les changements actuels, tant au niveau des modes d'accueil que de la gouvernance locale, font ou non émerger de nouvelles formes de *cohésion sociale* à même de concilier diversification des demandes sociales et des services et coopération des acteurs (familles, acteurs publics, privés, associatifs). Ou à l'inverse, est-ce que la diversification de l'offre renforce la polarisation sociale sur un territoire, chaque catégorie sociale accédant par choix ou par défaut à des modes d'accueil spécifiques en fonction de sa situation familiale, professionnelle et géographique ?

Dans un contexte de contraintes budgétaires des collectivités locales et de différenciation des modes de vie des parents, la diversification des services d'accueil et des financements apparaît souvent aux pouvoirs publics comme un moyen de créer de nouvelles places au moindre coût tout en répondant aux multiples objectifs de la garde (natalité, conciliation vie professionnelle et vie familiale, socialisation des enfants, lutte contre la pauvreté, création d'emplois, soutien à la parentalité...).

La faiblesse des politiques nationales de la petite enfance dans certains pays et la tendance à la décentralisation des responsabilités aux autorités locales rendent difficile la compréhension des processus de diversification au niveau national. C'est pourquoi la recherche TSFEPS s'est attachée à analyser le fonctionnement des « systèmes locaux de garde d'enfants » mettant en évidence que les différences entre territoires d'un même pays sont tout aussi importantes que celles entre Etat-membres.

Diversification ou uniformisation : des évolutions différenciées selon les âges (0-3 ans / 3-6 ans)

La recherche TSFEPS a distingué plusieurs processus de diversification de l'offre dans les welfare-mix locaux de la petite enfance. D'abord en mettant en évidence, suite à d'autres recherches comparatives (Kamerman, 1991 ; Alqvist, Boje, 1999), le contraste entre une dynamique de diversification croissante des modes d'accueil des enfants de moins de trois ans

¹ L'ensemble des rapports nationaux de la recherche TSFEPS sont disponibles sur le site Emes : <http://www.emes.net/en/recherche/perse/etudes.php>

dans un contexte de déficit de place et un processus d'uniformisation, voire de standardisation des services chez les enfants de 3 à 6 ans, donnant lieu à des taux de couverture significatifs (entre 70 et 90% selon les villes étudiées). Si cette tendance est ancienne dans les pays ayant une tradition d'école maternelle (France, Belgique, Bulgarie et dans une moindre mesure l'Italie) ou disposant d'un système quasi universel pour les 1-6 ans comme la Suède, les études de cas confirment que l'investissement public, l'éducation et la préscolarisation des enfants de 3 ans et plus sont désormais considérés comme une étape essentielle y compris dans des pays comme le Royaume-Uni ou l'Allemagne qui ont entrepris, selon des modalités différentes, de contraindre les collectivités locales à créer des places pour les enfants de plus de 3 ans. Evidemment, cette tendance à l'universalisation de l'accueil des 3-6 ans diffère selon que l'accès soit gratuit (Belgique, Bulgarie, Espagne, France, Italie) ou fonction des revenus (Allemagne, Suède), que l'offre est également (Belgique, France, Suède, Italie) ou inégalement répartie sur le territoire (Allemagne, Espagne, Royaume-Uni) et que les places proposées sont à temps plein ou à temps partiel (Allemagne, Royaume-Uni).

Une augmentation insuffisante de l'offre de garde pour les 0-3 ans

Même si la recherche TSFEPS met en évidence une tendance à la croissance des services formels et organisés de garde des jeunes enfants, en particulier dans les grandes agglomérations, la légitimation progressive des politiques locales de la petite enfance ne serait masquer une insuffisance structurelle de places au regard des besoins des familles. A l'exception des villes suédoises et d'une ville italienne, le déficit chronique de places est généralisé en comparaison de la situation à l'offre d'accueil des 3-6 ans. L'absence de politiques nationales, les contraintes budgétaires des collectivités locales et les résistances culturelles des élus locaux sont autant de facteurs qui expliquent la lenteur des progrès en la matière. La faiblesse des taux de couverture (entre 10 et 40%) confirme qu'en moyenne *la garde par les familles et en particulier par les mères demeure prédominante chez les 0-3 ans* au sein des welfare-mix locaux. Avec une situation dramatique en Bulgarie, où dans un contexte de déclin démographique, d'augmentation du chômage des femmes et de démantèlement de l'Etat social, se met en place un processus d'une refamiliarisation d'un système de garde des jeunes enfants qui avait été fortement externalisé pendant la période communiste.

² Les quartiers ou villes étudiées sont Rennes et Montreuil (France), Birmingham (Royaume-Uni), Francfort et Munich (Allemagne), Consenza, Monza et Pesaro (Italie), Terrassa et Grenade (Espagne), Schaerbeek et

Stratégies de diversification des modes de garde

Plusieurs stratégies de diversification des welfare-mix de la petite enfance peuvent analysées selon l'importance du développement de l'accueil individuel par rapport à l'accueil collectif, de la création de nouveaux services innovants, de l'existence d'une offre privée, lucrative et non lucrative, à côté de l'offre municipale. Ces variables permettent d'apprécier le degré de diversification des systèmes locaux de la petite enfance.

(a) *Le développement des modes de garde individuel* (les assistantes maternelles en France et les employées au domicile, les *gardiennes encadrées* en Belgique, les *tagesmütter* en Allemagne, et de manière plus informelle les baby sitter ou les employées de maison en Espagne et en Italie) pour les 0-3 ans est une tendance forte depuis une dizaine d'année qui contraste avec la relative stagnation dans l'offre de places en structures collectives dans certains pays. L'expansion de ces modes de garde individualisée s'explique par plusieurs raisons d'ordre économique et idéologique. Elles viennent combler d'autant plus facilement l'absence ou l'insuffisance de modes d'accueil publics que ce sont des solutions moins coûteuses pour les collectivités locales car elles ne nécessitent pas d'investissements immobiliers. En outre, il s'agit de modes de garde plus flexibles que les crèches ou les modes collectifs, notamment par rapport aux horaires d'ouverture. Enfin, dans certains pays (Belgique, France), il faut prendre en compte le souhait des politiques d'accroître les possibilités de choix pour les parents d'une part, et de développer des emplois dits de proximité d'autre part dans un contexte de chômage élevé et durable. Il importe toutefois de distinguer les pays qui ont délibérément des politiques de régulation et de financement des modes de garde individuels (France et Belgique), des pays qui ont laissé faire le marché comme les pays de l'Europe du sud (l'Italie ou l'Espagne) où les emplois créés ne bénéficient pas d'aides publiques, et ne sont généralement pas déclarés.

(b) *L'émergence d'une nouvelle génération de services* plus spécialisés sur des demandes plus ciblées des parents est une autre variable à prendre en compte. C'est ainsi que face à la flexibilisation du marché du travail est apparue une offre d'accueil plus occasionnelle (mini-crèches, halte-garderie, « Tempo per le Famiglie »), voire des services de garde à horaire atypique. Certains services traditionnels tentent cependant de s'adapter en combinant accueil régulier et accueil occasionnel à travers le développement d'une offre multi-services ou intégrés. Autre tendance, le développement de modes de gardes ciblés sur les populations et les territoires en difficulté. Ces services d'insertion sociale peuvent viser, comme au Royaume-Uni, à créer des places prioritaires d'accueil auprès des mères des quartiers les plus défavorisées ou accueillir en priorité les enfants de familles immigrées (crèches multi-ethnique). Autre terrain d'innovation, la participation des parents et la parentalité. Plusieurs pays (Allemagne, France, Suède) ont connu le développement significatif de mode de garde à gestion parentale ces dernières années, même si ces initiatives touchent principalement des catégories sociales plus aisées que les établissements publics. D'autres initiatives, souvent situés dans des quartiers défavorisés, sont davantage centrés sur le soutien des parents dans leur socialisation et leur rôle éducatif.

(c) *Les tensions sur l'offre d'accueil municipal, ralentissement ou renouvellement par le multi-accueil*. 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 (Allemagne) ou de rattrapage (Espagne, Royaume-Uni) semblent avoir été

Ottignies (Belgique), Stockholm et Ostersund (Suède), Sofia, Plévène, Sévliévo (Bulgarie).

prises 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, voire une réduction (Bulgarie). Face à cette situation, fruit des politiques de décentralisation et des contraintes budgétaires des collectivités locales, deux stratégies complémentaires sont à l'œuvre. La première vise à une adaptation et un renouvellement de l'offre municipale par la création 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 vise à une délégation de gestion par le soutien et l'encadrement de nouveaux services souvent gérés par des organisations du tiers secteur (Pesaro).

(d) *Le rôle croissant et innovant du tiers secteur.* L'analyse des systèmes locaux d'accueil met en évidence que l'accroissement et le renouvellement de l'offre d'accueil locale sont dans de nombreuses villes étudiées en Allemagne, Italie, France Suède ou Belgique en grande partie liés aux dynamiques associatives et coopératives. Seul le Royaume-Uni connaît une baisse relative du nombre de « playgroups », même si le tiers secteur continue à occuper une place non négligeable dans l'offre d'accueil. Si dans certains pays (Belgique, Allemagne), il existe une longue tradition d'intervention du secteur associatif dans l'accueil des jeunes enfants, le développement plus récent des organisations du tiers secteur tient autant à leur capacité d'innovation face aux nouveaux enjeux de cohésion sociale (horaires décalés, insertion sociale, participation des parents, nouvelles pédagogies...) qu'à l'insuffisance de places en établissements publics et au moindre coût (notamment salariaux) pour les collectivités locales.

(e) *Les dynamiques contrastées du secteur privé lucratif dont le développement reste marginal.* Alors que l'on retrouve dans presque tous les systèmes de welfare-mix locaux de la petite enfance la présence des secteurs public et non lucratif, il n'en va pas de même pour les services privés lucratifs. Ici, une claire division peut être identifiée entre d'une part les villes, notamment françaises, allemandes, belges et suédoises, où les modes de garde privés lucratifs ou commerciaux jouent un rôle marginal, voire inexistant, et d'autre part les villes principalement anglaises, espagnoles et italiennes où l'offre privée représente une part non négligeable, voire dominante des places d'accueil. L'émergence d'une offre privée lucrative peut s'expliquer soit par la pénurie d'une offre d'accueil municipale et d'absence de politique locale de la petite enfance, soit à l'inverse par une politique d'encouragement de l'offre privée par facilitation de l'accès aux financements publics, comme c'est le cas au Royaume-Uni.

Un nouvel enjeu, la gouvernance de la diversité

Dans un contexte où les fonctions de régulation, de financement, de gestion sont de moins en moins concentrées dans une institution publique mais décentralisées et réparties sur une pluralité d'acteurs publics et privés, la question de la gouvernance locale du processus de diversification de l'offre de garde devient un enjeu émergent des politiques locales de la petite enfance. Le concept de gouvernance a été mobilisé pour analyser les systèmes locaux de la petite enfance dans la mesure où il permet de rendre compte de la recomposition territoriale des pouvoirs et des responsabilités à la fois entre gouvernements centraux et locaux et entre pouvoirs publics et organisations privées. La recherche TSFEPS a permis de caractériser différentes modes de gouvernance de la diversité selon les territoires en analysant cette double dimension de la gouvernance verticale (« multi-level governance ») et de la gouvernance horizontale entre différentes parties prenantes publiques et privées (« multi-stakeholders governance »).

Au niveau de la gouvernance verticale, il nous semble important de noter que, dans plusieurs pays européens (Allemagne, France, Royaume-Uni, Italie), des législations nationales récentes fixent les principes généraux qui favorisent la concertation, la coopération et les partenariats entre gouvernements nationaux et locaux de la petite enfance. Dans tous les cas, c'est le gouvernement central qui incite de manière plus ou moins contraignante à une *régulation coopérative* des acteurs locaux qui ouvre la voie à la gouvernance. Cette appel à la concertation locale dans le cadre de partenariat ou de procédure de contractualisation se différencie selon qu'il existe une régulation centrale des financements (France, Suède, Royaume-Uni) ou non (Allemagne, Espagne, Italie). Trois évolutions plus ou moins significatives sont à relever en matière de financement : la tendance au désengagement financier des gouvernements locaux comme dans certains Länders en Allemagne ou certaines municipalités en Bulgarie ; la mise en place de mécanismes de cofinancement entre les gouvernement centraux et locaux (par exemple le contrat enfance en France ou le plan de financement intercommunale en Catalogne) et, enfin, l'apparition au Royaume-Uni et en Allemagne de mécanismes de mise en concurrence des différents prestataires à travers des procédures d'appel d'offre.

Au niveau de la gouvernance horizontale, plusieurs types de gouvernance locale ont été identifiés selon que (1) les nouveaux services et les nouveaux prestataires font l'objet d'un traitement similaire ou différencié des services municipaux et (2) leurs représentants sont ou non considérés comme des parties prenantes de la régulation locale. A partir de ces deux facteurs, il a été possible de distinguer :

- (a) *Une diversification par défaut de gouvernance locale* de l'offre d'accueil, les insuffisances ou inadaptation de l'offre publique locale laissant un espace à une offre privé, lucrative ou non lucrative, qui n'est ni financée, ni régulée ;
- (b) *Une gouvernance partielle par projet* où la coopération entre parties prenantes sur un territoire s'organise ponctuellement autour de la création de services innovants qui

viennent, selon une logique de soutien à l'innovation, compléter à la marge une offre d'accueil locale à dominante municipale.

- (c) *Une gouvernance tutélaire (hiérarchique) et fragmentée de la diversification* où les nouveaux modes de garde non municipaux, notamment du tiers secteur, sont intégrés de manière durable dans les objectifs, modalités de financements et les réglementations de la petite enfance. Reconnus comme gestionnaires de services, les nouveaux acteurs locaux de la petite enfance ne sont pas pour autant associés comme des partenaires à la régulation locale de la petite enfance.
- (d) *Une gouvernance multilatérale et négociée* parvenant selon des dispositifs propres à chaque contexte local à un traitement plus égalitaire et plus participatif des services municipaux et non municipaux dans les modes de régulation et de financements. Outre que l'accès au financement tient peu compte du statut du gestionnaire de service, soit par une mise en concurrence des prestataires sous forme d'appel d'offre (Royaume-Uni), soit par application des mêmes règles aux organisations du tiers secteur (Suède), les organisations non municipales sont considérées comme des interlocuteurs des autorités locales dans l'élaboration et la gestion des politiques locales de la petite enfance. Du moins, ils sont officiellement partie prenante dans les partenariats locaux (Birmingham) ou instances municipales (Francfort).

Reste que les modes de gouvernance de la diversification sont loin d'être stabilisés et que le partage affiché des responsabilités entre famille, pouvoirs publics et société civile ne se traduit pas forcément par un réel partage des pouvoirs. Dit autrement, la fragilité du fonctionnement des partenariats locaux invite à souligner les risques d'*évacuation de la dimension politique et de dilution des responsabilités*. En outre, il faut veiller à ce que l'appel à une bonne gouvernance ne soit pas une manière de masquer les difficultés budgétaires des collectivités locales face à la demande insatisfaite de places de garde.

Est-ce que la diversification de l'offre renforce la cohésion sociale ?

Alors que les responsables publics ont tendance à voir dans la diversification une solution aux enjeux qualitatifs et quantitatifs, la recherche TSFEPS montre qu'elle n'améliore pas forcément les possibilités et capacités de choix des parents et la cohésion sociale sur les territoires. D'une part parce que l'absence d'une gouvernance nationale et locale contribue à une segmentation des modes d'accueil avec d'importants effets de polarisation sociale et géographique : à chaque catégorie sociale un mode de garde privilégié. Le lieu d'habitation, les revenus, les horaires de travail ou la situation familiale des parents sont autant de facteurs qui, faute d'être considérés par les gouvernements dans leur globalité, produisent de fortes inégalités d'accès aux services

individuels par rapport aux services collectifs, aux services municipaux par rapport aux services non municipaux, aux services traditionnels par rapport aux services innovants.

Mais la diversification des modes de gardes n'est pas non plus sans effets ambivalents sur la qualité de l'offre locale. Lorsqu'elle est conçue par les autorités locales comme le moyen d'augmenter le nombre de places, la tentation peut être forte d'être moins exigeants, voire laxistes, dans le contrôle des normes de qualité. En outre, elle conduit à une hiérarchisation et un cloisonnement des métiers de la petite enfance entre secteur public et privé, entre modes de garde collectifs et individuels, qui ne facilitent pas la reconnaissance et l'amélioration des conditions de travail des travailleurs du secteur.

Conclusion et recommandations politiques

La diversification des services d'accueil des enfants apparaît comme une tendance générale en Europe qui ne va sans doute pas s'inverser. Elle est concomitante avec l'augmentation de la demande de services, et va de pair avec une diversification des manières de travailler des parents et avec une transformation des configurations familiales. Pour autant, cette diversification de l'offre ne produit pas nécessairement plus de cohésion sociale si elle ne fait pas l'objet d'une gouvernance appropriée qui intègre des préoccupations d'égalité d'accès, de continuité de la qualité et de participation des parents.

A partir de cette analyse, la recherche TSFEPS tente de définir les conditions pour lesquelles la diversification a un impact positif sur la cohésion sociale.

- 1) Face aux multiples priorités des parents et des responsables politiques, il convient de mettre en garde contre la tendance à l'instrumentalisation des politiques de la petite enfance par les politiques de l'emploi où les services d'accueil des jeunes enfants n'auraient pour fonction principale que d'accroître le taux d'emploi et l'insertion des mères sur le marché du travail. L'éveil et la socialisation de l'enfant doivent demeurer un principe structurant de l'organisation de l'offre locale de service.
- 2) Si cette prise en compte des intérêts de l'enfant peut se traduire par l'affirmation d'un droit du jeune enfant à l'éveil et à l'éducation comme dans les pays scandinaves, elle doit au moins conduire à un renforcement des obligations faites aux pouvoirs publics locaux de créer des places d'accueil pour les 0-3 ans.
- 3) La diversification des financements publics et privés ne doit pas conduire à une stagnation mais à une augmentation de l'investissement public pour l'accueil des enfants de 0 à 3 ans à

l'instar de ce qui s'est passé ces dernières années pour les 3-6 ans. L'augmentation du nombre places dans l'accueil préscolaire des 3-6 ans s'est partout réalisée par une politique volontariste des gouvernements tant en matière de réglementation (pédagogie et normes de qualité) et d'infrastructure. Cela n'exclut ni la gestion, ni les financements privés complémentaires de la part des entreprises et des parents. Mais face à l'urgence des besoins et aux risques de polarisation sociale de l'offre d'accueil, régulation et financement publics constituent à la fois un effet de levier pour des investisseurs privés et une garantie d'intérêt général quant à la cohérence et la qualité globale de l'offre.

- 4) La diversification de l'offre de services doit faire l'objet d'une forte régulation en termes d'accès, de qualité et de participation. Ce qui suppose des modes de gouvernance intégrés reposant sur un engagement partagé et mutuel des gouvernements central et local, une participation des différents responsables et usagers des services, publics comme privés, sur des objectifs d'amélioration et de continuité de l'équité d'accès et de la qualité aux différents modes de garde quels que soient les revenus des familles, la situation d'emploi des parents et la situation sociale des enfants.

Les principaux rapports de la recherche et les recommandations de la recherche TSFEPS sont disponibles sur le site internet <http://www.emes.net/fr/recherche/tsfeps/analyse.php>

2. RAPPEL DE L'HISTORIQUE ET DE LA PROBLÉMATIQUE DU PROJET TSFEPS

2.1. Rappel de la problématique du projet

Le champ central et empirique de recherche TSFEPS est constitué par les modes d'accueil de la petite enfance dont les changements font l'objet d'une analyse comparative au regard de la transformation des fonctionnements familiaux et des évolutions des politiques sociales qui ont des incidences directes ou indirectes sur les modes d'accueil et les familles. Autour de ces changements se jouent de nouveaux défis pour la cohésion sociale des familles et de leurs membres dans leurs rapports à la société : les enfants (socialisation, éducation), les parents (rapport au marché du travail, partage des rôles familiaux, participation sociale).

Au travers des modes d'accueil, de garde et de soins de la petite enfance entrevus comme des services sociaux de protection sociale, ce sont les rapports entre Etat, familles, marché et associations qui se trouvent questionnés et ce sont les changements du welfare mix des modes d'accueil qui se trouvent mis en perspective. Ces changements concernent plusieurs dimensions fondamentales : le partage de la responsabilité de l'accueil entre la famille et la société d'une part et entre les pouvoirs publics et les acteurs privés d'autre part. Ces welfare-mix locaux articulent l'intervention de différents acteurs selon des principes de justification socio-politique, la prise en compte des ressources économiques plurielles qui sont affectées à l'accueil qu'elles soient publiques, marchandes ou volontaires et les modes de régulation qui renvoient à des contingences publiques et aux formes de gouvernance locale. Ces rapports forment des systèmes différenciés de protection sociale où les parts respectives de la responsabilité publique et de la responsabilité privée dans l'accueil de la petite enfance se trouvent posées et fondent des systèmes de cohésion sociale tant par rapport aux finalités définies en direction des familles que par rapport aux jeux coopératifs des acteurs concernés par les modes d'accueil.

2.2. Les objectifs et les inflexions

L'objectif principal de la recherche TSFEPS était « *de comparer les politiques de mise en oeuvre de modes d'accueil et de garde de la petite enfance par rapport à la construction sociale et économique de nouvelles formes de cohésion sociale prenant en compte l'égalité de genre, l'égalité entre familles et enfants et le maintien de liens sociaux locaux.* » (Annexe technique 1 du projet). Pour cela, il était proposé de mener une « analyse comparatives des transformations familiales » et du « marché du travail », puis de « comparer les systèmes sociaux d'acteurs » dans la construction des politiques sociales et familiales et dans « les modes d'institutionnalisation » des services d'accueil de la petite enfance.

Pour autant, certaines inflexions tant dans la problématique que dans les objectifs se sont produites au cours de la recherche. La principale tient à l'importance prise dans l'analyse comparative des systèmes locaux de la petite enfance tant en termes de « gouvernance locale » que de « cohésion sociale ». Dit autrement, l'analyse des modes de gouvernance locale de l'offre d'accueil de la petite enfance et de leurs impacts sur la cohésion sociale (égalité d'accès, qualité et participation sociale) a dans la seconde partie du projet (études de cas) pris le pas sur l'analyse des transformations familiales et du fonctionnement du marché de l'emploi. Cette légère réorientation qui apparaissait déjà dans le projet initial a été renforcée après la phase 1 de la recherche (comparaisons des situations nationales) sur la base d'un double constat : (1) les différences territoriales entre les systèmes locaux d'accueil de la petite enfance au sein d'un même pays sont tout aussi importantes que les différences des

systèmes nationaux ; (2) le renvoi sur les territoires de la coordination entre acteurs et institutions locales de la petite enfance et de la gestion des tensions sociales liées à la diversification des attentes et des modes d'accueil dans un contexte de carence chronique de places dans la majorité des pays. Cette inflexion s'est traduite notamment par la mobilisation du concept de gouvernance pour la réalisation des études de cas (WP4). Elle se retrouve aussi dans les recommandations pour les politiques publiques (WP8).

Le champ empirique de la recherche TSFEPS s'est donc progressivement concentré sur les changements de l'offre d'accueil et en particulier sur l'analyse des processus de diversification des services et de leur impact sur la cohésion sociale. La diversification résulte de plusieurs facteurs : (1) une certaine forme de désinvestissement de l'acteur public, notamment comme prestataire direct de service, qui laisse à d'autres partenaires le soin d'investir dans ce secteur d'activité ; (2) le souci de mieux répondre à une demande de plus en plus diversifiée des parents ; ou encore (3) la nécessité de répondre aux orientations des politiques d'emploi ou des politiques familiales.

Le résultat de ces changements c'est une *complexification* des systèmes de garde d'enfants par la multiplication des types de services offerts, la diversification des prestataires de services, la diversification des financements et des ressources, et enfin la diversification des mécanismes de régulation, notamment au niveau local.

La reconfiguration du *welfare mix* qui découle de cette diversification n'est pas facile à appréhender au niveau national car ce niveau d'observation n'est pas pertinent dans tous les pays (certains ne disposent pas d'une politique nationale élaborée et cohérente de garde des enfants), et aussi parce qu'il masque des différences géographiques internes très grandes. Par ailleurs, là où existe une politique nationale de garde des enfants, celle-ci tend de plus en plus à être décentralisée. Les autorités locales se voient confier des responsabilités de plus en plus grandes quant à la mise en œuvre de ces politiques et même parfois quant à leur élaboration, et quant à la gestion des structures.

C'est pourquoi la recherche TSFEPS s'est attachée à comprendre le fonctionnement des « systèmes locaux de garde d'enfants » et à porter les observations sur les types d'arrangements au niveau local. C'est un apport important majeur par rapport aux recherches comparatives portant sur des systèmes nationaux en termes de « *child care regimes* », par exemple.

3. DESCRIPTION SCIENTIFIQUE DU PROJET : RÉSULTATS ET MÉTHODOLOGIE

Après avoir rappelé les principales étapes méthodologiques de la recherche (3.1), cette partie s'efforce de présenter les principaux résultats tels qu'ils ont pu apparaître dans les différents rapports nationaux (WP2), d'études de cas (WP4) ainsi que dans les synthèses de comparaison (WP3, WP6). Outre une discussion des concepts structurants de la recherche (welfare mix, gouvernance, cohésion sociale) (3.2) et un rappel des principales évolutions socio-démographiques et socio-économique (3.3) qui influencent les enjeux des politiques de la petite enfance (3.4), cette partie s'efforce de démontrer ce qui fait l'originalité de la recherche TSFEPS à savoir l'analyse des processus de diversification des systèmes nationaux et locaux de la petite enfance (3.5), les modes de gouvernance de la diversification (3.8) et son impact sur la cohésion sociale en terme d'égalité d'accès, de continuité de la qualité et de participation des usagers (3.7).

3.1. La méthodologie

Compte tenu de son objet, le projet de recherche TSFEPS se fonde sur des méthodes scientifiques différenciées de recueil des données qui relèvent elles-mêmes de niveaux et de champs différents : niveaux européens, nationaux, voire infranationaux, champs de la sociologie et de la démographie de la famille, des politiques sociales ayant des effets indirects sur la famille et la petite enfance, mais aussi sur les systèmes locaux des modes de garde. La recherche comparative reposait sur trois phases de recherche qui pour chacune ont donné lieu à un cadrage méthodologique.

Le cadre analytique des contributions nationales

La première phase a donné lieu à la rédaction par l'équipe de coordination d'un cadre analytique commun, structure de base de la rédaction des rapports nationaux. Objet d'une discussion et d'une validation par les équipes de recherche lors de la première rencontre du projet à Paris, ce document a permis d'apporter plusieurs précisions relativement à l'âge des enfants de la recherche (concentration sur les 0-3 ans avec extension aux 3-6 ans selon les contextes nationaux), le type de services à la petite enfance (priorité sur *les modes d'accueil pré-scolaires*, mais sans exclure les modes d'accueil *péri-scolaires* qui font l'objet d'activités fréquentes et régulières).

Le plan du cadre analytique qui structure les contributions nationales s'organise autour de 4 parties (voir rapport intermédiaire 1). La première partie relève d'une approche socio-historique sur la base de la littérature existante dans les différents pays de la prise en charge des enfants. Il s'est agi de retracer les grandes étapes historiques de l'accueil de la petite enfance par rapport à la question de la répartition de la responsabilité de cette prise en charge entre les familles, l'Etat, le marché et les associations non lucratives. La seconde partie avait pour objet de présenter synthétiquement les principales politiques familiale et sociale, les institutions et administrations ainsi que les principaux modes d'accueil existant dans chaque pays. La troisième partie visait à analyser à partir des données statistiques nationales les principaux changements familiaux, démographiques, économiques et politiques qui affectent la prise en charge de la petite enfance dans chaque pays. Dans la dernière partie, chaque équipe de recherche a fait un bilan des politiques et des services à la petite enfance afin de caractériser les nouvelles pratiques et les modèles en émergence en matière d'accueil des jeunes enfants.

Les contributions nationales ont mobilisé des ressources aussi diverses que les textes législatifs nationaux, les travaux des partenaires sur les politiques et services sociaux, une

analyse secondaire de la littérature scientifique européenne et nationale sur le sujet, ainsi que des données statistiques sur la démographie, sur l'évolution des familles et le marché du travail.

Cette perspective macro-sociale analyse de manière transversale et pluridisciplinaire les pratiques et les fonctionnements familiaux (Théry, 1998), les diverses et successives régulations politico-administratives et leurs variations infranationales, les systèmes sociaux d'acteurs (acteurs politiques et administratifs, entrepreneurs privés, tiers secteur, mouvements féministes, associations de professionnels, responsables de services d'accueil).

Les grilles méthodologique des études de cas

Selon les cadres d'une sociologie qualitative et compréhensive, les études de cas locaux (WP4) furent fondées sur deux phases d'enquêtes sur des sites sélectionnés où la méthode d'entretien approfondi auprès de différents acteurs a été prépondérante. Pour mener à bien ces études de cas, trois grilles méthodologiques (cf. rapport intermédiaire 2) correspondant aux acteurs de la régulation, aux responsables des services d'accueil et aux parents ont été élaborées. Ces grilles se présentent sous la forme de questions clés que chaque équipe devait adapter à son terrain. La série de questions posées s'inscrivait dans les dimensions du welfare-mix et de la cohésion sociale identifiées dans la note problématique, à savoir : (1) pour le welfare-mix : les finalités de l'accueil, la diversité des services, les modes de financement et enfin les principes de gouvernance et (2) pour la cohésion sociale : les inégalités d'accès, la qualité des services et la participation des usagers et l'intégration sociale. Pour faciliter la comparaison des pays, il a été demandé que chaque rapport reprenne formellement ces différentes dimensions et suive la même structure en 7 parties (1. Introduction, 2. Le contexte socio-économique local (évolutions socio-démographiques, situation du marché du travail), 3. Le cadre institutionnel (analyse de l'offre de services à la petite enfance), 4. Analyse de la gouvernance locale, 5. Analyse des services à la petite enfance, 6. Conclusion de chaque étude de cas, 7. Comparaison transversale et conclusions). Les rapports d'études de cas sont le produit d'une analyse des études et documents existants sur la situation de la petite enfance dans chaque site sélectionné mais surtout des interviews approfondies (environ 1 à 2 heures) avec les acteurs interviewés, notamment les responsables locaux de la petite enfance ou responsables des différents services de garde. En outre, certaines équipes ont également procédé à des « focus group » en particulier avec les employés des crèches ou avec les parents.

Les sites choisis

Chaque partenaire a sélectionné entre 1 et 3 sites. Une équipe, l'Université de Oxford, a préféré faire une étude sur deux quartiers à Birmingham. L'équipe bulgare a, à l'inverse, travaillé sur 7 localités différentes. Programmé à l'origine de l'étude, ce travail additif comprenait aussi une enquête quantitative par questionnaire qui venait compléter l'enquête qualitative. Le rapport TSFEPS constitue un apport en connaissance substantiel dans un pays comme la Bulgarie où les administrations communales ne disposent pas actuellement d'informations sur les données démographiques aussi décisives que le nombre et la structure de la population par tranches d'âge, le nombre des petits enfants par tranches d'âge, la structure du marché du travail etc. Mais les membres de l'équipe de recherche bulgare soulignent aussi dans leur rapport les difficultés qu'ils ont rencontrées pour accéder à l'information auprès de certaines autorités locales témoignant d'un déficit de débat public sur la question de la petite enfance.

Trois critères de choix ont présidé aux choix des différents sites par les équipes de recherche : (1) une division géographique entre des villes et régions présentant de forts contrastes socio-économiques au sein d'un même pays comme l'Italie du Nord (Monza) et du Sud (Cozenza)

ou en Espagne (Catalogne, Andalousie) ; (2) une division urbaine/rurale, notamment dans les études de cas bulgares, suédoises et dans une certaine mesure françaises ; (3) une division entre zones urbaines favorisées et zones enclavées dans le cas des sites belges et anglais. Dans tous les pays, trois catégories d'acteurs ont été interviewées : les responsables locaux de la petite enfance, les responsables de modes d'accueil, les employés des services et les parents. Dans la mesure où l'objet de la recherche visait à comprendre si la diversité des finalités, des modes d'accueil et des types de financement de la petite enfance accentue ou diminue les problèmes de cohésion sociale, les services sélectionnés sur les territoires devaient refléter la diversité de l'offre locale en fonction des statuts (privé lucratif, non lucratif, public) ou des types de prestation (accueil collectif, accueil individuel...). Une attention particulière était portée aux expériences innovantes, notamment, dans le tiers secteur. Le nombre d'interviews varie selon les sites reflétant le degré de complexité et de diversité au sein des systèmes locaux de la petite enfance. Ainsi, les études de cas suédoises comme à Pesaro (Italie) où l'essentiel de l'offre est régulée et gérée par la municipalité ont nécessité moins d'entretiens que dans les pays présentant une forte hétérogénéité des politiques régionales et municipales de la petite enfance ainsi que des territoires couvrant une forte diversité des modes d'accueil.

Toutes les équipes ont procédé à des entretiens approfondis de face à face avec les acteurs locaux de la petite enfance, mais d'autres méthodologies ont été utilisées. L'observation non participante lors de réunions des partenariats locaux pour l'équipe anglaise, l'interview de groupes avec les dirigeants et employés (Italie, Espagne) et de parents (France, Belgique, Italie, Royaume-Uni). En outre, des analyses documentaires et de données statistiques locales ont permis une mise en contexte historique et socio-économique de chaque site.

<i>TSFEPS Etudes de cas – Sites choisis</i>									
Partenaires Sites sélectionnés	Belgique	Bulgarie	France	Allemagne	Italie	Espagne	Suède	Royaume-Uni	
<i>Nombre</i>	2	7	2	2	3	2	2	2	
<i>Localisation</i>	Bruxelles (Quartier de Schaerbeek) Ottignies Louvain La Neuve (Brabant Wallon)	Sofia Plévene Sévlévo Svetovlas Nessebar 1 centre ville; 3 petites villes; 3 villages	Rennes (Bretagne) Montreuil (Seine St- Denis Ile-de-France)	Munich (Bavière) Francfort	Monza (Lombardie) Pessaro (Marche) Cosenza (Calabre)	Terrassa (Catalogne) Grenade (Andalousie)	Stockholm; Östersund.	Birmingham (deux quartiers)	
<i>Critères de sélection</i>	Villes suburbaines Catégories sociales aisées et modestes	Une région urbaine et une région rurale	Une capitale régionale et une grande ville de banlieue parisienne	Différences de changements dans la politique locale de la petite enfance	Diversité des contextes socio- géographiques (nord, centre et sud de l'Italie)	Villes industrielle et non industrielle Nord et Sud du pays	Taille de la ville : une capitale et une ville régionale	Deux quartiers d'habitat social en difficulté	
<i>Nombre d'interviews</i>	15 + 3 groupes de parents	450 (sur la base de questionnaire).	49	26	62	32	14	51	
<i>Services</i>									
<i>Nombre de services</i>	Bruxelles: 4 Ottignies: 4	Sofia 10 Plévene 8 Sévlévo 2 Svetovlas 1	Rennes: 5 Montreuil: 7	Munich 3 Francfort 2	Monza: 5 Pesaro: – Cosenza: 3	Terrassa: 3 Granada: 3	Stockholm: 4 Östersund: 3	5 (1 ancien, 2 nouveaux + "childminders")	

		Nessebar 1								
<i>Statut public</i>	Bruxelles: 1 Ottignies: 2	Sofia 6 Plévène 8	Rennes: 1 Montreuil: 4	Munich Francfort	Monza: 1 Cosenza: 1	Terrassa: 1 Granada: 1	Stockholm: 1 Östersund: 1	2		
<i>Non lucratif / tiers secteur</i>	Bruxelles: 3 Ottignies: 2	Sofia 0 Plévène 0	Rennes: 4 Montreuil: 3	Munich 3 Francfort	Monza: 3 Cosenza: 1	Terrassa: 1 Granada: 1	Stockholm: 1 Östersund: 2	1 + childminders		
<i>Lucratif et commercial</i>	Bruxelles: 0 Ottignies: 0	Sofia 4 Plévène 0	Rennes: 0 Montreuil: 0	Munich Francfort	Monza: 1 Cosenza: 1	Terrassa: 1 Granada: 1	Stockholm: 1 Östersund: 0	1		

Au niveau du travail comparatif, les coordinateurs français et italiens se sont appuyés sur les lectures transversales (10-15 pages) de l'ensemble des rapports d'étude menées par chaque équipe sur une des dimensions du welfare mix (finalités, modes d'accueil, financement, gouvernance) ou de la cohésion sociale (accès, qualité, participation). Des exemples de lectures comparatives sont disponibles en annexe.

Recommandations pour les politiques publiques

Au niveau de l'élaboration de recommandations pour les politiques publiques (cf. annexe), chaque équipe de recherche a envoyé à l'équipe allemande (Evers, Riedel) une note de quelques pages de propositions ainsi que d'exemples de formes de régulation ou de services innovants à valoriser. C'est sur cette base qu'une première version de recommandations intégrant des encadrés par pays «des évolutions et des pratiques intéressantes» a été discutée lors de la réunion de Giessen (février 2004). Une version finale a été présentée et distribuée lors de la réunion finale à Bruxelles en septembre 2004 (cf. document tiré à part).

3.2. Les concepts mobilisés

La recherche TSFEPS a progressivement été amenée à préciser les concepts qui constituent l'ossature de l'analyse comparative entre pays et entre les systèmes locaux de la petite enfance. C'est notamment autour des concepts de « Welfare mix », de modes de « gouvernance » et de « cohésion sociale » que s'articule le travail de comparaison entre pays. Nous proposons dans cette sous-partie de préciser les concepts mobilisés :

3.2.1. Welfare-mix (système mixte de protection sociale)

Dès la formulation initiale du projet TSFEPS, les politiques et les modes d'accueil de la petite enfance ont été définis comme relevant de *Welfare Mix* (systèmes mixtes de protection sociale) (Evers et Wintersberger, 1990 ; Lewis, 1997 ; Pestof, 1997 ; Laville et Nyssens, 2001).

L'utilisation du terme de Welfare mix doit d'abord se comprendre par rapport à une prise en charge familiale et privée de la garde des jeunes enfants. Si la garde familiale reste centrale tant qualitativement que quantitativement, la tendance générale est à une croissance des services formels et organisés de garde des jeunes enfants qui deviennent de plus en plus un enjeu de débat public, y compris dans des pays comme le Royaume-Uni ou l'Allemagne (du moins pour sa partie ouest) où la garde d'enfants était encore récemment considérée comme l'affaire privée des familles. Seule la Bulgarie connaît un processus de refamiliarisation de la garde des jeunes enfants³. Ensuite, la notion de « Welfare mix » est à penser par rapport au terme de « Welfare State » ou d'Etat social. Dans le cadre des systèmes de garde des jeunes enfants, le point de comparaison est l'existence d'un système scolaire gratuit et obligatoire à partir de 6 ou 7 ans des membres de l'UE. Dans certains pays (Belgique, France, Italie, Espagne, Bulgarie...), le clivage s'opère entre l'accueil des 0-3 ans et l'accueil des 3-6 ans qui relève d'un système d'école maternelle. Les écoles maternelles se présentent comme un quasi service public au sens où il s'agit d'un service souvent gratuit dont les objectifs, les financements, les statuts et salaires des professionnels, les programmes pédagogiques sont directement définis, encadrés et régulés par le Ministère de l'éducation. Autrement dit, les fonctions de régulation, de redistribution et de gestion sont fortement imbriquées et faiblement partagées avec un tiers. En tout cas, l'horizon d'un service public généralisé et universel de garde pour les 1 à 3 ans équivalent à ce qui peut exister dans certains pays pour

³ Ce processus de refamiliarisation est à apprécier par rapport à une « externalisation » forte de la garde des petits enfants par les services publics avant 1990.

les 3-6 ans n'est envisagé dans aucun pays. C'est donc par comparaison à l'école maternelle et à l'école élémentaire, qu'il convient aussi de parler de Welfare mix de la petite enfance. Derrière la notion de Welfare mix, émergent les notions de pluralité, de diversité et de mixité qui sont centrales pour comprendre les systèmes locaux de garde qui sont de moins en moins concentrés sur une seule institution (la famille, l'Etat), sur un seul type de services, sur un seul mode de régulation.

Pour comprendre et comparer la dynamique des systèmes mixtes de protection sociale, les articulation et tensions entre trois dimensions ont été explorées :

- (1) un *partage construit socialement et politiquement des responsabilités de l'accueil entre une pluralité d'acteurs* (Barbier et Letablier, 1998). L'accueil des jeunes enfants et leur régulation sont le résultat de compromis institutionnels entre les logiques d'action d'une multiplicité d'acteurs : les familles et le plus souvent les mères selon des tâches réparties de manière sexuées, les gouvernements nationaux et locaux, les associations et autres acteurs d'un tiers secteur non lucratif, les acteurs privés lucratifs déclarés ou non, les communautés informelles (voisinage...).
- (2) une *économie mixte des services* (Evers, Lewis, 2004) faisant appel selon des proportions variables par pays aux ressources publiques (nationales et/ou locales), aux ressources marchandes (participation financière des parents, plus rarement des entreprises privées), aux ressources non monétaires, de nature volontaire et/ou domestique. Le fondement du welfare-mix repose sur une pluralité de types d'économie (Eme, Laville, 1994).
- (3) une *pluralité de régulations tant dans l'organisation des modes d'accueil que dans la mise en œuvre de gouvernances territoriales locales*. D'une certaine façon, ce *Welfare Mix* suppose la possibilité d'une diversité de choix pour les familles dans des sociétés pluralistes et différenciées (Evers et Riedel, 2004). En même temps, le *Welfare Mix* peut fonder ou entériner des inégalités si des régulations politiques ne sont pas mises en œuvre.

Welfare mix et changements

La comparaison des situations nationales (Eme, 2004), nous a conduit à caractériser les changements qui traversent les Welfare mix nationaux. Nous avons ainsi distingué des *Welfare Mix* à prédominance familialiste (la « famille providence ») qui paraissent entrer en crise (augmentation des familles monoparentales, baisse de la natalité, tensions sur les solidarités de la famille étendue, etc.) en l'absence d'un État social fort. Le système italien est fragmenté localement, les disparités en Espagne sont très fortes. Si les régulations informelles et familiales persistent en l'absence d'un État providence dont la possibilité est en outre contrainte par les resserrements budgétaires, les régulations locales politico-administratives apparaissent, conduisant à une hétérogénéité, à une disparité de l'accueil et à des diversifications dont sont aussi porteurs les mouvements associatifs.

D'autre part, des *Welfare Mix* sont en transition, notamment ceux du Royaume-Uni et de l'Allemagne où la frontière entre le privé et le public se transforme profondément, induisant de nouveaux partages de responsabilité entre les acteurs concernés par l'accueil de la petite

enfance. Autrefois fondée sur la séparation étanche du privé et du public, l'intervention publique au Royaume-Uni a mis en œuvre une politique volontariste d'investissement sur l'éducation des enfants et l'emploi des personnes en difficulté s'intégrant en partie dans la stratégie de lutte contre la pauvreté du gouvernement travailliste. L'Allemagne s'est donnée l'obligation de créer des places d'accueil pour les enfants de 3 à 5 ans. Mais, les régulations de ces transformations n'obéissent pas au même schéma : celui du Royaume-Uni se fonde sur un libéralisme centralisateur qui impose à partir du niveau central l'impulsion d'une économie mixte des modes d'accueil à partir de partenariats locaux et d'une mise en concurrence des prestataires publics, lucratifs et non lucratifs. La diversification qui en découle est donc profondément encadrée par les normes nationales. D'autre part, dans une certaine continuité avec son héritage libéral, la priorité est accordée aux familles pauvres et à leur remise à l'emploi (*Workfare*). En revanche, en Allemagne, le *Welfare mix* est régulé localement dans un pays décentralisé en Länders qui, eux-mêmes, se désengagent au profit des collectivités locales, dispersant davantage les régulations.

D'autres *Welfare Mix* opèrent des changements dans la continuité d'anciens compromis légitimes qu'ils soient fondés sur la famille (Belgique, France) ou sur les individus (Suède). La diversification des modes d'accueil et l'importance des innovations différencient d'autre part les deux premiers au regard de la Suède qui est marquée par une régulation publique locale de services plus standardisés, uniformes, sans guère de variations locales (malgré l'émergence des coopératives de parents) qui répondent au souci d'équité et d'égalité proche du modèle scolaire (Evers et Riedel, 2004). D'une certaine façon, le modèle suédois, bien que très peu pris comme modèle, est moins travaillé par les tensions travail/hors travail et par les changements familiaux du fait que les systèmes productif et social les internalisent globalement davantage, ne les reportant pas aussi fortement que d'autres pays sur les modes d'accueil. La diversification des modes d'accueil est, comme nous le verrons, plus faible. En Belgique et en France, la diversité dans certaines innovations (type crèches à horaires atypiques) répond à une demande de flexibilité individuelle par rapport au travail qui n'est pas sans être problématique au regard des équilibres de l'enfant et la gestion des temps sociaux (Méda, 2000 et 2001). L'accueil de l'enfant est déterminé par les temps de travail, axe central de la vie quotidienne, sans que la recherche d'un compromis plus équilibré entre les impératifs des systèmes productifs et ceux de la famille soit mis en œuvre. Mais, d'autres innovations concernent le soutien à la parentalité, le développement social de quartier (ou d'espaces ruraux) mis en difficulté, une meilleure gestion des temps sociaux, etc.

Enfin, avec le cas spécifique de la Bulgarie, mais qui est emblématique de la situation des pays de l'Est en transition, on assiste à un retour d'un *Welfare* familial, de l'entraide informelle et à l'émergence d'une offre privée. Cette diversification est « sauvage », régressive car elle concerne la survie. Ce *Welfare* remet aussi en question une tradition d'égalité entre les hommes et les femmes qui trouvait ses origines bien antérieurement au régime communiste. Ce *Welfare* familial sexué renvoie les femmes à la sphère domestique et à l'informel, mais aussi aux violences conjugales et sociales. La marche forcée vers l'eldorado de l'économie de marché se paie aussi de ce prix.

À part les deux extrêmes (la Suède et, dans une moindre mesure, la Bulgarie), on observe partout une diversification des modes d'accueil, des prestataires et des financements. Que ce soit pour les modes d'accueil dans une flexibilité recherchée des horaires des modes d'accueil pour répondre aux demandes sociales différenciées (celles-ci se réfèrent pour une part au temps social de travail, demandes qu'il faut différencier de celles qui tentent d'équilibrer les temps sociaux), dans l'invention de nouveaux modes d'accueil visant des buts culturels, ludiques, éducatifs ou encore le soutien aux parents, à leur intégration dans l'espace local ou dans des réseaux (l'accueil n'est plus focalisé sur le seul enfant et s'élargit aux parents ainsi

qu'au quartier) ou encore la lutte contre la pauvreté. Pour les prestataires, il en est de même (excepté pour la Suède), bien que l'effet soit moins saisissant : des services privés lucratifs en Bulgarie, en Italie et en Espagne apparaissent ou se renforcent (Royaume-Uni), ainsi que des expériences associatives, l'importance du secteur associatif en Allemagne (près de 50 % de l'offre) est bien plus forte que dans les autres pays où cependant se déploient nombre d'expériences (Belgique, France, Suède).

Compte tenu des traditions antérieures, ces diversifications n'entament cependant pas pour le moment des compromis antérieurs quant au fonctionnement des familles avec les incidences particulières qu'ils ont pour les mères, leur statut et leurs désirs de réalisation professionnelle : les femmes d'Italie du Nord privilégient leur vie professionnelle à plein temps (elles ne font plus d'enfants) davantage encore que les femmes d'Italie du Sud et d'Espagne, le Royaume-Uni et l'Allemagne continuent de privilégier le modèle du salaire et demi tandis que la Belgique et la France perpétuent le modèle des deux salaires (Lewis, 1992). Dans cette diversification, on voit en outre la tension entre les pays qui visent une égalité horizontale (un accès universel non discriminant comme la Suède) et les pays qui, comme le Royaume-Uni, privilégient davantage que d'autres une équité verticale (accès sélectif en fonction de critères de revenus ou de critères a priori de besoins réels). Au Royaume-Uni, certains services mettent aussi l'accent sur la santé et l'éducation des familles pauvres, en particulier des familles monoparentales, non sans une incitation au travail (*Workfare*).

3.2.2. Gouvernance

Pour analyser ces régulations locales de la petite enfance et leur impact sur la cohésion sociale, le concept de gouvernance s'est progressivement imposé notamment pour les études de cas (WP4). Une des conclusions de la recherche TSFEPS est que les modes de gouvernance de la diversité des finalités, des acteurs, des statuts et des financements des services à la petite enfance deviennent un élément déterminant des formes de cohésion sociale que les systèmes sociaux locaux peuvent engendrer.

Il est devenu traditionnel d'opposer le concept de gouvernance à celui de gouvernement. La notion de « gouvernement » renvoie davantage à l'analyse de l'exercice du pouvoir par un acteur central ou local détenteur de la légitimité politique à travers des cadres légaux et constitutionnels, des rationalités cloisonnées, descendantes et sectorielles propres à la première modernité (Muller, 1990). La gouvernance suggère un changement des régulations des politiques qui serait dû fondamentalement à l'interpénétration des domaines et des niveaux de gouvernement et à leurs interrelations nécessaires (Kooiman, 2003), à la complexification des sociétés et à la pluralité normative des réponses données. La notion de gouvernance implique davantage une analyse de l'ensemble des relations de pouvoir au sein de la société entre les différents acteurs concernés ainsi que des modes d'élaboration, de coordination et d'arbitrage entre les divers détenteurs de pouvoirs partiels et de ressources limitées (Le Gallès, 1998).

Bien entendu, le terme de gouvernance est à manier avec précaution en tenant compte du contexte historique et politique de son émergence. On ne peut faire abstraction du fait que les politiques de « bonne gouvernance » sont partie intégrante des recommandations des grandes institutions supranationales depuis une quinzaine d'années, que ce soit la banque mondiale ou l'Union Européenne. Les critiques de la gouvernance mettent en avant que, sous couvert de neutralité politique, la généralisation de ce concept a aussi conduit à justifier des politiques néo-libérales d'ajustement structurel dans les pays du Sud et du désengagement de l'Etat social au Nord. La rhétorique de la « bonne gouvernance » cacherait des encouragements à la libéralisation et privatisation des services publics et sociaux et un a priori favorable quant à

l'efficacité supérieure de la concurrence marchande sur des modes de régulation publics ou mixtes.

Si, de manière problématique, nous avons posé la question de la gouvernance des services à la petite enfance sur les territoires, c'est que plus encore que dans d'autres services sociaux ou éducatifs, les autorités publiques, qu'elles soient centrales ou locales, n'ont pas le monopole de la gestion de l'accueil de la petite enfance, en particulier entre 0 et 3 ans, mais doivent composer avec une pluralité d'acteurs et d'organisations hétérogènes (familles, tiers secteur, associations d'habitants, entreprises, réseaux d'entraide, travail informel non déclaré,...). Le deuxième point qui justifiait cet appel à la notion de gouvernance est l'ancrage dans des *territoires* locaux qui favorisent *les relations de proximité* entre les acteurs, plus spécifiquement par rapport aux familles ou aux parents. Nous serions renvoyés à un type de gouvernance proche de la gouvernance urbaine (Le Gallès) permettant la coordination des acteurs dans leurs rapports aux usagers ou aux citoyens. D'une certaine façon, cette proximité qui, dès le XIXème siècle pour certains pays, fut une des caractéristiques majeures de l'accueil de la petite enfance implique des modes de coordination qui soient proches de ceux à qui sont destinés les services.

L'usage du terme gouvernance est lié aux grandes évolutions constatées depuis une vingtaine d'années dans le secteur de la petite enfance. Celles-ci renvoient à la redéfinition des responsabilités de la garde entre la famille et la société, la décentralisation des compétences publiques de l'accueil, la multiplication et la diversification des modes d'accueil (collectif, individuel, flexible, à temps partiel...) et des statuts des prestataires (municipal, privé lucratif, privé non lucratif, indépendant). 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 ; elles sont réparties et articulées entre plusieurs institutions et organisations publiques, voire privées.

L'émergence de nouveaux services et la coexistence de plusieurs types d'intervenants complexifient les modes de régulation locaux de la petite enfance. C'est pourquoi il semble juste de parler de *gouvernance mixte de la petite enfance* (Evers, Riedel) qui articule les éléments de régulation hiérarchique qui prédominait dans la gestion municipale des services traditionnels avec des éléments de régulation plus coopérative et de régulation plus marchande. Pour essayer de comprendre les différents modes de gouvernance locaux de la petite enfance, deux dimensions doivent être articulées et analysées : les modes et rapports de *régulation verticale* entre les différents niveaux central, régional et local (Multilevel governance) ; les modes de *régulation horizontale* entre les différentes parties prenantes (Multistakeholders governance).

3.2.3. Cohésion sociale

La question de la cohésion sociale a été historiquement un enjeu des sciences sociales et de la sociologie en particulier. Cette notion renvoie ainsi à une conception globale de la société et de la nature et la cohérence des liens sociaux entre les individus dont toutes les parties concourent à sa cohérence (Durkheim). L'usage du terme de cohésion sociale pour qualifier les évolutions de l'accueil des jeunes enfants dans les sociétés européennes n'est pas apparu évident. De manière générale, le concept de *cohésion sociale* n'est pas sans ambiguïté puisqu'il peut renvoyer à une vision conservatrice de l'ordre social ou à une vision d'un changement mettant en cause les normes d'un ordre global antérieur. On peut d'autre part dire que le premier et principal *usage* de la notion de cohésion sociale renvoie toujours en creux à son envers ou son négatif, une menace ou une peur ressentie par les acteurs sociaux, les

acteurs politico-administratifs, voire les politistes ou les sociologues, celle d'une dissolution sociale, d'une fracture sociale, d'une " dissociation de l'ensemble de la société " (Castel, 1995, p. 323). Ce thème parcourt l'histoire des sociétés occidentales et ne cesse d'être activé dans des contextes de *crise* ou de *changement profond des modes de régulation sociétaux*. Pour autant, les ambivalences, voire les ambiguïtés, du concept de cohésion sociale sont aussi utiles pour qualifier d'une part, *la difficile recherche d'un « modèle social européen »*⁴ et, d'autre part, *l'absence de stabilisation des politiques et modes d'accueil des 0-3 ans* au regard des systèmes des écoles maternelles ou scolaires.

La notion de cohésion sociale est une notion référentielle dans les instances et les textes européens. Le renforcement de la cohésion économique et sociale est un des objectifs de l'Union Européenne depuis le Traité de Rome qui a été progressivement institutionnalisé (Traité de Maastricht) et concrétisé dans des politiques, en particulier par la mise en place des fonds structurels. L'appel à la cohésion sociale serait alors révélateur de cette affirmation d'une identité européenne, de la recherche de formes de solidarité entre les Etats-membres d'une même Union. L'aspect social de cette cohésion peut se décliner sur deux registres. De fortes disparités de développement entre régions et l'absence d'infrastructures sociales constituent des entraves à la pleine réalisation des potentialités du marché unique. Autrement dit, la cohésion sociale est ici présentée comme une condition de la croissance économique. Le second registre est plus identitaire au sens où l'Union européenne viserait à un « modèle social européen » spécifique caractérisé notamment par « un niveau d'emploi et de protection sociale élevé » (Traité sur l'Union Européenne, article 2, 2002). Derrière la cohésion sociale, on peut y voir l'affirmation de valeurs sociales communes aux Etats-membres, mais aussi la crainte implicite que le patrimoine européen que constituent les systèmes de protection sociale soit menacé par une intégration européenne principalement économique.

Au niveau du Conseil de l'Europe, une Direction générale de la Cohésion sociale (DG III) a été instituée en 1998 ainsi qu'un comité européen pour la cohésion sociale (CDCS) pour élaborer et mettre en œuvre la stratégie de cohésion sociale adoptée par le Comité des ministres. La notion de cohésion sociale y est définie comme la *capacité d'une société à assurer le bien-être de tous ses membres, à minimiser les disparités et à éviter la polarisation. Une société cohésive est une communauté solidaire composée d'individus libres poursuivant des buts communs par des voies démocratiques*. Il s'agit dans tous les cas d'empêcher que les facteurs de division (tel l'écart excessif entre riches et pauvres, ou les multiples formes de discrimination vis-à-vis des femmes, personnes immigrées...) ne deviennent virulents au point de mettre en péril la paix sociale »⁵. Ces facteurs de division sont exacerbés par la persistance du chômage et des formes d'exclusion sociale, par la fragilisation des systèmes de sécurité sociale, en particulier les politiques familiales au regard des enfants... et ils concernent fondamentalement les *inégalités*. L'idée forte du Conseil de l'Europe est que la cohésion sociale doit être pensée et mise en pratique comme une responsabilité partagée entre l'Etat et les autres parties prenantes (entreprises, associations, citoyens, famille...) de la société civile. Loin de prôner un désengagement des institutions publiques, l'intérêt de la définition du conseil de l'Europe est double pour la recherche TSFEPS. D'une part, parce que le principe de responsabilité partagée renvoie à de nouveaux modes de partenariats public/privé qui renforcent l'intérêt d'une analyse en terme de gouvernance (3.1.2). D'autre

⁴ Nous parlons de « modèle social européen » comme une visée normative et un sujet controversé du projet de l'Union Européenne. Au regard des nombreuses recherches européennes sur les systèmes nationaux de protection sociale qui mettent l'accent sur la pluralité des régimes d'Etat-providence en Europe (Esping-Andersen, 1999), le modèle social européen existe qu'à l'état de différents projets politiques.

⁵ Conseil de l'Europe, " Stratégie de cohésion sociale ", résumé.

part, parce que la co-responsabilité Etat/famille/société civile correspond selon des configurations de welfare mix différentes à la situation de l'accueil de la petite enfance dans de nombreux Etats-membres.

Les ambivalences de la notion de cohésion sociale nous semblent également fécondes pour mieux comprendre *le statut particulier des services d'accueil à la petite enfance au sein des systèmes éducatifs et de protection sociale des sociétés européennes*. En effet, si la reconnaissance de la protection sociale comme un pilier de la cohésion sociale européenne n'est pas encore complètement acquise, en particulier avec la phase d'élargissement, la légitimité de politiques nationales et locales en faveur de l'accueil des jeunes enfants, notamment des moins de trois ans, est tout autant instable en comparaison des autres politiques éducatives et sociales. Les soins, la garde et l'accueil de la petite enfance de 0 à 3 ans, voire de 0 à 6 ans dans certains pays, continuent de demeurer une *zone obscure* des Etats sociaux européens, zone qui engendre des incertitudes majeures sur les finalités des politiques, leurs moyens et les rapports à la sphère privée. La notion de cohésion sociale renverrait alors *aux insuffisances des politiques et modes d'accueil des 0-3 ans face aux profonds changements sociétaux qui sont à l'œuvre dans la plupart des pays européens* (cf. partie 3.3).

Dans la recherche, nous utilisons la notion de cohésion sociale de façon heuristique pour dire que les sociétés européennes sont en changement profond, en particulier par rapport aux familles et à la question du genre, et qu'elles visent de nouvelles formes de cohésion sociale remettant progressivement en cause les anciennes formes de cohésion sociale fondées sur des types de famille organique, matrimoniale où le statut et le rôle de la femme étaient subordonnés à ceux de l'homme. De manière brève, on peut dire qu'un nouveau modèle fondé sur l'égalité éthique, juridique et politique des individus tend à émerger quelle que soit la sphère d'existence en question (vie professionnelle, vie familiale, vie civique, formation, loisirs). D'où une tendance à *une forme d'universalisme individualiste* qui reconnaît les droits sociaux des individus en tant que personne et citoyen. Ce nouveau modèle est, de fait et de droit, moins cohésif que les anciens modèles où l'appartenance à des groupes sociaux, à des rôles était plus prégnante. Individualisme, rupture des trajectoires personnelles, flexibilité accrue sur le marché du travail, effritement des institutions de socialisation, relâchement des liens entre individus et groupes, diversification et déstandardisation des formes familiales conduisent à une plus grande diversification des demandes sociales qui est en tension avec le souci de la cohésion sociale.

La notion de cohésion sociale telle que nous l'avons utilisée de manière opérationnelle dans le cadre de la recherche TSFEPS repose sur trois éléments : (1) la capacité des systèmes (locaux) de garde d'enfants à *réduire les inégalités sociales et leurs impacts* en fournissant un accès, pour les familles qui le souhaitent, à une socialisation précoce de leur enfant dans le cadre de services de bonne qualité, et ce quelles que soient leur origine et leurs conditions socio-économiques ; (2) la possibilité de concilier vie professionnelle et vie familiale permettant une plus grande égalité des chances entre père et mère ; (3) la possibilité de participation des parents mais aussi des professionnels au fonctionnement des services de garde à la petite enfance et à l'élaboration des politiques locales.

La cohésion sociale peut donc se définir comme *un compromis social entre les différents intérêts et valeurs des institutions publiques et des acteurs de la société civile permettant d'exercer conjointement, notamment par la promotion de la participation des citoyens à la vie politique, économique et sociale, un contrôle sur les inégalités (sociale, ethnique, de genre) de manière à les réduire ou du moins éviter leur aggravation*.

Dans la recherche d'étude de cas (Fraisie, Andreotti, Sabatinelli, WP6), l'opérationnalisation du concept de cohésion sociale s'est concrètement réalisée dans la grille d'interviews des

acteurs par une série de questions sur les 3 dimensions suivantes : l'accès aux modes d'accueil au regard des inégalités sociales, ethniques et de genre; la qualité des services au regard de leur diversification et les modalités de participation des usagers et professionnels à la gestion des services ainsi qu'aux régulations des systèmes locaux de la petite enfance.

3.3. Enjeux et changements des fonctionnements familiaux et des politiques de la petite enfance

Les rapports nationaux (WP2) rappellent et confirment sur les changements socio-démographiques et socio-économiques qui affectent les finalités et la gouvernance des politiques de la petite enfance dans plusieurs Etats-membres de l'Union européenne. Nous en rappelons ici les principaux.

3.3.1. Les changements socio-démographiques

Plusieurs changements démographiques structurels sont communs aux différents pays de la recherche TSFEPS : la baisse de la fécondité, le recul de l'âge du premier enfant, la réduction de la taille des familles. Ces changements s'accompagnent, de manière plus ou moins forte selon les pays, d'une diversification des structures familiales liée à des mariages moins nombreux et plus tardifs, à une augmentation des couples non mariés et des naissances hors mariage, à des divorces plus fréquents, à l'augmentation des familles recomposées, des personnes qui vivent seules et des familles monoparentales.

Au-delà des tendances communes, certaines spécificités nationales méritent d'être soulignées. Par rapport au niveau de la natalité, on constate que les pays qui ont les taux d'activité féminins les plus élevés sont également les pays dont le taux de fécondité est supérieur à la moyenne européenne (Suède, France, Royaume-Uni, Belgique dans une moindre mesure). A l'inverse, le maintien d'un faible niveau et la chute rapide du taux de fécondité conjugué à une augmentation rapide du taux d'activité des femmes en Italie et Espagne posent la question de la fécondité comme mode de conciliation entre vie professionnelle et familiale dans des pays où les modes d'accueil pour les jeunes enfants de moins de trois ans sont peu développés. Dans un autre contexte, la baisse de la fécondité en Bulgarie s'est produite dans un contexte de rapide dégradation des conditions de travail des femmes et d'une remise en cause du système de garde d'enfants hérité de la période communiste.

Concernant l'évolution de la famille, il faut sans doute distinguer les pays du Sud de l'Europe, l'Espagne et l'Italie, où la baisse de la fécondité et l'activité des femmes ne s'accompagnent pas d'une remise en cause de la famille conventionnelle. Dans ces deux pays, le nombre de ménages sans enfants est inférieur à la moyenne européenne tandis que les familles élargies avec plus de trois générations sont encore nombreuses. Les jeunes restent plus longtemps au domicile familial, ce qui explique pour partie la moindre proportion des personnes qui vivent seules. Même s'il est plus tardif, le mariage demeure une institution forte et structurante comme en témoigne une moindre fréquence des naissances hors mariage, du nombre de divorces et de familles monoparentales. Les solidarités familiales et informelles demeurent donc très présentes dans la garde des jeunes enfants.

Il est délicat d'interpréter l'influence de ces changements socio-démographiques sur les normes émergentes de cohésion sociale. D'une part, la maîtrise de la procréation et la baisse de la fécondité peuvent aussi être perçues comme *un nouvelle attention à l'enfant* qui est plus que jamais choisi et désiré. La limitation du nombre d'enfants par famille se conjugue à un nouvel investissement autour de l'enfant qui tend à être considéré comme une personne à part entière. Ces évolutions se traduisent par des exigences accrues des parents en termes de socialisation, d'éducation et de qualité de l'accueil de leur enfant. D'autre part, la baisse de la

fécondité et le vieillissement de la population européenne menacent le compromis intergénérationnel sur lequel reposent la plupart des systèmes sociaux de retraite. D'où un intérêt croissant de l'Union européenne comme certains Etats-membres (Allemagne) pour les liens entre taux de fécondité et la qualité de l'offre d'accueil pour les jeunes enfants. Dans ce contexte, le taux de natalité relativement élevé de la France (1.9 en 2003) attire l'attention des autres Etats-membres. Même si les liens de causalité entre fertilité et politiques familiales restent une question controversée, de nombreux spécialistes insistent sur l'importance de la continuité de la politique familiale française qui combine d'importantes aides directes aux familles avec une offre d'accueil substantielle et diversifiée.

La prépondérance toujours plus forte du lien parental.

Les changements au sein des familles laissent apparaître des modes de structuration familiale où le lien de filiation tend à primer sur le lien conjugal, en particulier à travers l'évolution du droit (Théry, 1998). C'est autour de l'enfant plus qu'autour du mariage que s'organise la vie familiale. Il faut ici peut être distinguer des pays comme la Belgique, la France, le Royaume-Uni et la Suède où le nombre de naissances hors mariage est très important et où la dissociation entre le mariage et la parenté est soulignée, de pays comme l'Italie ou l'Espagne où le mariage est une institution qui résiste mieux, comme en témoigne la faible proportion de couples non mariés et de naissances hors mariage.

Cette évolution de la famille conduit à des politiques qui soulignent la nécessité d'un accompagnement de la fonction parentale. Mais, si l'attention à *la qualité des relations enfants-parents* émerge au sein des modes d'accueil notamment en France et en Belgique (quoique plus timidement), elle est d'abord une priorité pour les familles dites en difficultés, notamment les familles monoparentales.

L'augmentation des *familles monoparentales* dans certains pays (Royaume-Uni, France, Allemagne, Bulgarie) pose la question de modes d'action spécifique en matière de garde d'enfants, en particulier par rapport aux contraintes du marché du travail et au regard de l'évolution de certaines politiques publiques (le "welfare to work"). Dans certains pays, des articulations plus étroites sont réalisées entre une politique de redistribution fiscale et une politique familiale comme le montre l'exemple du Royaume Uni où cette politique familiale participe à la lutte contre la pauvreté des familles et des enfants à travers la liaison étroite entre l'investissement sur l'enfant et la promotion d'un modèle de famille fondé sur le salariat.

3.3.2. Les changements sur le marché du travail

Augmentation de l'activité professionnelle des mères

La tendance structurelle que l'on retrouve partout est évidemment l'augmentation de l'activité professionnelle des femmes en âge d'avoir des enfants. Même si le nombre d'enfants et leur âge jouent sur leur participation au marché du travail, l'arrêt de leur activité avec l'arrivée du premier enfant est moins fréquente. Il en résulte une augmentation significative des couples bi-actifs mais aussi une double journée de travail des mères qui continuent à assurer l'essentiel des tâches domestiques. Le modèle « Male Breadwinner » est donc affaibli dans tous les pays même si une certaine division sexuée des tâches familiales demeure. La Bulgarie fait ici exception avec une baisse du taux d'activité des femmes et un retour à des formes de famille plus patriarcales.

Augmentation des couples bi-actifs et du temps partiel pour les mères

La majorité des couples qui travaillent le fait à plein temps. Mais l'arrivée d'un enfant a une influence variable sur le temps de travail de la femme. Si dans presque tous les pays cela se traduit par une augmentation du travail à temps partiel, les différences nationales sont fortes.

Le temps partiel apparaît comme le principal mode de conciliation au Royaume Uni et en Allemagne (Evers, Lewis, 2005). et succède souvent à une période de retrait du marché du travail suite à la naissance de l'enfant. Dans ces deux pays, le modèle "1.5 emplois par ménage" où le père travaille à temps plein et la mère à temps partiel tend à devenir la norme, même si ce modèle pose question pour des situations familiales "atypiques" (comme les couples où les deux conjoints font carrière – dual career – ou dans le cas des familles monoparentales). En effet, de nombreuses femmes qui souhaitent continuer à travailler et faire carrière sont conduites à reporter voire à renoncer à avoir un enfant (De Hénau et al., projet MOCHO).

Le développement du temps partiel est également important en France et Belgique, même si les deux parents travaillent dans leur majorité à plein temps. Le travail à temps partiel des mères augmente avec le nombre d'enfants.

En Italie et Espagne, l'intégration des femmes sur le marché du travail se fait à temps plein pour les femmes même si elles demeurent fortement discriminées sur le marché du travail (taux de chômage des femmes particulièrement élevé). Le nombre de ménages bi-actifs reste moins important et traduit une forte dualisation sociale. Tandis que certaines femmes se retirent du marché du travail avec l'arrivée d'un enfant, celles dont le niveau d'éducation est élevé optent pour une carrière professionnelle à plein temps. Dans tous les pays, il y a une tendance à la polarisation sociale sur le marché du travail dans la mesure où les couples bi-actifs sont avant tout des couples diplômés.

Chômage et précarité.

D'autre part, il faut noter des évolutions des marchés du travail : le chômage touche plus profondément les femmes en Italie et en Espagne et, dramatiquement, en Bulgarie. Par ailleurs; la précarité de l'emploi féminin (temps partiel, intérim, contrats à durée déterminée) augmente, comme par exemple en France. Ailleurs, c'est le travail à temps partiel qui permet les ajustements entre les contraintes familiales et le travail.

Marché du travail et modes d'accueil.

Les évolutions de la situation des parents de jeunes enfants sur le marché du travail et l'affaiblissement du modèle « Male Breadwinners » (Lewis, 1992) ne sont pas sans influence sur les normes de cohésion sociale. L'augmentation du taux d'activité des femmes fait de *la conciliation vie familiale / vie professionnelle un enjeu de politique publique* qui se généralise, en particulier là où on constate un nombre insuffisant de places d'accueil pour les jeunes enfants. La présence de couples bi-actifs et l'existence de la double journée de travail pour les femmes renvoient à d'autres problématiques, celle de l'articulation entre égalité professionnelle, égalité parentale et égalité domestique. Plus généralement, l'articulation des temps sociaux se pose avec l'éclatement des normes et horaires de travail (précarité, flexibilité). Dans tous les cas, excepté en Suède, on constate donc une discrimination à l'égard des femmes dans la construction sociale des rapports entre le familial et le professionnel. On peut comprendre que cette discrimination renforce des systèmes mixtes de protection sociale fondés sur l'inégalité entre hommes et femmes, ces systèmes mixtes renforçant en retour cette inégalité. Les constructions sociales inégalitaires de l'accès au marché du travail fondées sur

les représentations sexuées des tâches entre les hommes et les femmes permettent dans une large mesure une reproduction des systèmes mixtes de protection sociale.

3.4. Les nouveaux enjeux et finalités des politiques de la petite enfance

La recherche TSFEPS insiste sur la multiplication des finalités et objectifs attribués aux politiques de la petite enfance. Sans être exhaustif, la liste des finalités de la petite enfance est impressionnante : éveil et socialisation des jeunes enfants dans un contexte d'amélioration de la performance des systèmes socio-éducatifs; conciliation vie familiale et professionnelle en particulier pour les mères et parfois dans une perspective de promotion de l'égalité hommes/femmes ; prévention de la pauvreté et de l'exclusion sociale des familles modestes et notamment monoparentales ; encouragement de la natalité, soutien à la parentalité et participation des parents... Outre les tensions possibles liées à la coexistence de multiples finalités, toute la complexité tient à ce que ces enjeux de cohésion sociale sont, dans les discours des acteurs et les documents officiels, imbriqués, voire passent au second plan, avec des objectifs plus opérationnels tels que l'augmentation du nombre de places, l'amélioration de la qualité, la professionnalisation des métiers, la diversification des services, l'augmentation du taux d'emploi...

Selon les pays, ces finalités sont plus ou moins d'actualité et différemment hiérarchisées. Leur identification n'est pas toujours simple. Elle est plus facile dans les pays qui ont tradition d'une politique nationale de la petite enfance (France, Suède, Belgique) que ceux pour lesquels cette politique est en construction (Royaume-Uni, Allemagne, Espagne, Italie). Par ailleurs, dans un contexte global de décentralisation de la politique de la petite enfance, ces finalités font parfois l'objet de réinterprétation et de hiérarchisation spécifique par les acteurs locaux. C'est d'autant plus vrai dans les pays à tradition fédéraliste (Allemagne, Italie) où les disparités de l'offre de garde sont souvent très prononcées d'une région ou d'une ville à l'autre.

Pour autant, malgré cette hétérogénéité, les rapports nationaux et d'études de cas permettent de dégager deux priorités transversales aux différents pays de la recherche TSFEPS : (1) la conciliation entre vie familiale et professionnelle ; (2) la socialisation et l'éducation des enfants. Reste que, comme nous le verrons par la suite, ces deux objectifs peuvent se décliner selon des perspectives différentes. Une première perspective insiste les valeurs telles que le bien-être des enfants, la qualité de vie des parents et l'égalité entre hommes et femmes. Une seconde privilégie le développement des services à la petite enfance comme un élément de compétitivité économique et de performances sociales des sociétés européennes à l'heure de la mondialisation et des nouvelles technologies de l'information. Si les deux perspectives ne sont pas incompatibles et peuvent faire l'objet de compromis politique, ne pas les distinguer peut conduire à certaines tensions dans la mise en pratique. A ces deux priorités communes à l'ensemble des pays, d'autres préoccupations plus spécifiques viennent s'ajouter comme la prévention sociale et la lutte contre la pauvreté, présente dans la plupart des pays mais particulièrement marquée dans la stratégie du Royaume-Uni, la promotion de l'égalité hommes/femme (Suède, France), la participation des parents et le soutien à la parentalité (France, Belgique, Italie), la création d'emplois (Belgique, France).

3.4.1. Premier enjeu, un changement de perspective quant à la responsabilité vis-à-vis des enfants

Bien que la responsabilité de la garde des enfants, et des enfants de moins de trois ans en particulier, reste l'apanage de la famille, et en premier lieu des mères, dans beaucoup de pays, on constate que cette question est devenue l'objet d'un débat public et d'un débat de société

dans la plupart des pays européens, y compris dans ceux qui comme l'Allemagne (ex ouest), le Royaume-Uni ou l'Espagne, où la garde des enfants était considérée comme une affaire privée concernant en premier lieu la famille. Cependant les arrangements institutionnels propres à chaque pays restent prégnants et contribuent à contraindre les stratégies des familles, en particulier par rapport aux congés parentaux (Math, Meilland, 2005) et aux possibilités offertes pour garder les jeunes enfants au domicile.

Par ailleurs, même dans les pays où cette question est sur l'agenda politique de longue date, on a pu relever un changement de perspective dans l'approche de l'intervention publique : par exemple, en France et en Belgique, la substitution du concept d'accueil à celui de garde à propos des enfants de moins de trois ans, déplace le regard porté par les sociétés sur l'enfant ainsi que les finalités assignées aux services qui lui sont pour partie dévolus. L'enfant ne doit plus être protégé mais éduqué comme personne à part entière. C'est le même point de vue (avec l'emprise de la pédagogie) qui a prévalu dans la quasi généralisation de l'école maternelle pour les 3-6 ans alors même que celle-ci n'est pas obligatoire. *De plus en plus, progresse l'idée que les enfants ont un droit, non pas seulement à être gardés pendant que les parents travaillent, mais à être éduqués, en tant qu'individus à part entière.* Même si ce droit n'est pas formellement reconnu comme en Suède, l'idée fait son chemin. Et la promotion des objectifs éducatifs se développe en lien avec l'idée d'un bon développement de l'enfant, mais aussi celle d'une certaine forme d'égalité des chances.

C'est ainsi qu'en Italie, un passage s'opère de services qui visaient un soutien aux mères et à leur activité de travail à des objectifs éducatifs soutenant le développement des enfants : la loi 285/1997 qui institue des mesures pour la promotion des droits de l'enfance et de l'adolescence change la représentation de l'enfant qui n'est plus défini comme un être de manque, mais qui devient un sujet actif des politiques publiques, désormais centrées sur lui. En Allemagne, le débat sur l'importance des années précédant la scolarisation a été relancé par la publication du rapport Pisa 2000 qui évalue les performances scolaires d'élèves de 30 pays. Il mettait en évidence que les performances médiocres des jeunes allemands n'était pas sans lien avec la disponibilité et la qualité des services d'accueil à la petite enfance.

En Suède, l'accueil préscolaire est de plus en plus perçu comme une étape importante de l'éducation tout au long de la vie. Pour autant, les objectifs pédagogiques des services de garde insistent davantage sur le développement des capacités émotionnelles, relationnelles et d'autonomie des enfants plutôt que sur l'assimilation de savoirs spécifiques (lire, compter...). Une telle perspective qui semble se généraliser s'inscrit dans « la nécessité de renforcer dès le plus jeune âge les bases de la formation tout au long de la vie » (OCDE, 2001, p. 3). Même si l'école obligatoire ne commence généralement pas avant 6 ans, l'accueil préscolaire a tendance à être considéré comme une étape cruciale dans l'éducation des enfants. La tendance à transférer la responsabilité de l'accueil préscolaire au Ministère de l'éducation dans plusieurs pays (Espagne) témoigne de la volonté d'intégrer les services à la petite enfance comme une étape de la préparation à l'école. Sans doute, le souci croissant de l'enfant est présent. Mais, ne peut-on pas s'interroger sur une forme de fonctionnalisation des modes d'accueil de la petite enfance à des fins de rentabilisation du capital social dans un monde de concurrence économique exacerbée ? Bref, n'y a-t-il pas le risque que l'objectif d'investissement social dans les services de la petite enfance perçu comme la première étape de la formation tout au long de la vie ne prenne le pas sur celui d'éveil et de socialisation des enfants ?

3.4.2. La complexification de la conciliation du travail avec la vie familiale

Le développement des services de garde d'enfants est en effet l'un des paramètres de la conciliation entre travail et famille. La progression de l'activité professionnelle des femmes et

des mères en particulier que l'on peut observer dans tous les pays occidentaux, conduit à accroître la demande de services de garde, sauf peut-être dans les ex pays communistes où l'on observe un mouvement inverse de « refamilialisation » de la garde d'enfants dû aux difficultés sur le marché du travail.

S'il est difficile d'interpréter le lien positif généralement constaté entre la qualité du système de garde et l'accès et le taux d'emploi des femmes, il semble manifeste que l'accroissement de l'offre de modes de garde améliore l'accès et le maintien des mères sur le marché du travail (Almqvist, Boje, 1999). Mais encore faut-il que ces modes de garde soient accessibles, de bonne qualité et ajustés aux contraintes professionnelles, notamment en termes d'horaires. Or, l'accroissement de la précarité des emplois d'une part, et la flexibilisation croissante du travail (du temps de travail) d'autre part, génèrent une demande accrue d'extension des horaires d'ouverture des services collectifs d'accueil ou de diversification de l'offre d'accueil, en sorte de pouvoir recourir à des modes d'accueil complémentaires ou bien à des modes d'accueil de dépannage ou d'urgence. Ainsi dans les pays comme l'Allemagne ou le Royaume-Uni où les horaires d'ouverture des établissements préscolaires garantissent aux familles un accueil à mi-temps plutôt qu'à plein temps, les problèmes de garde se déplacent du côté de l'*accueil extra-scolaire* qui devient un enjeu majeur comme le montrent les études de cas allemandes (Munich, Francfort). Les familles dont les deux parents travaillent à plein temps doivent souvent avoir recours à des formes d'accueil individuel complémentaires déclarées (« childminder », baby-sitting) ou non (accueil familial ou informel).

Par ailleurs, l'augmentation du nombre de familles monoparentales contribue à accroître la demande en faveur de mode d'accueil à des horaires non standard. Dans tous les cas, lorsque l'offre de garde ne répond pas aux évolutions de la demande, ce sont les mères qui en supportent les conséquences. Ce sont elles qui interrompent leur activité professionnelle ou bien réduisent leur temps de travail ou encore prennent un congé parental, avec le risque de se déqualifier, ou de perdre le lien avec le marché du travail.

Mais là encore nous soulignerons que cet enjeu de la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale peut être abordé selon une double perspectives. La première est celle de la promotion de l'égalité homme/femme qui vise à rendre compatible emploi et famille, mais plus largement à un meilleur partage des tâches parentales et domestiques au sein de famille. C'est dans ce sens que les politiques combinant comme en Suède des congés parentaux bien rémunérés, de courte durée, flexible et dont la partie réservée au père est non transférable à la mère comme en Suède ou Norvège (Math, Meilland, 2004) avec une offre d'accueil assurant une large couverture des enfants entre 0 et 6 ans favorise un modèle plus égalitaire de conciliation qui repose moins exclusivement sur les mères. L'autre perspective complémentaire mais plus economiciste insiste sur le développement d'une offre d'accueil comme moyen d'augmenter le taux d'emploi des femmes dans un contexte où le vieillissement des sociétés européennes conduit à un déséquilibre actifs/inactifs qui fragilise les systèmes de protection sociale.

3.4.3. La lutte contre la pauvreté et la prévention de l'exclusion sociale

Les histoires nationales montrent que dans certains pays (Royaume Uni, Italie), l'assistance et la garde des jeunes enfants étaient limitées aux enfants abandonnés, maltraités ou pauvres. Les pouvoirs publics n'intervenaient que lorsque la famille était défaillante et ne pouvait faire face à ses responsabilités. Dans un contexte d'augmentation des inégalités sociales et économiques, de croissance des familles monoparentales, on assiste à un renouvellement ou une accentuation des priorités des politiques de prévention de la pauvreté en direction des groupes sociaux à risque, pauvres, marginalisés, souvent d'origine immigrée. Socialiser et éduquer le plus tôt possible les enfants appartenant à des familles pauvres ou dites « à

risques » apparaît comme un moyen de les intégrer, tout en favorisant une certaine mixité sociale. Pour autant, cette préoccupation d'une égale opportunité d'apprentissage pour l'ensemble des enfants dès le plus jeunes âge se révèle de manière différente selon les traditions nationales de garde d'enfant. Des chercheurs de pays scandinaves comme Broberg (1989) ou Esping Andersen (2002) soulignent à partir d'études empiriques l'importance d'un accès dès le plus jeune âge à un accueil collectif avec une dimension éducative pour le développement psycho-social des enfants de milieu socialement ou culturellement défavorisés. Ne faisant pas uniquement reposer l'éveil des enfants sur l'interaction avec leur parent, l'accueil en services collectifs (crèches) permettrait d'atténuer la reproduction des inégalités sociales en matière d'apprentissage et de performances cognitives des enfants. Dans nombre de pays, on retrouve ces formes de discrimination positive sous des formes différentes. La Suède se caractérise par une prise en compte de l'accueil des enfants handicapés qui bénéficient d'une priorité d'accès aux services. De même, les enfants de familles immigrées reçoivent des prestations spécifiques, telle un accueil quotidien de trois heures à partir de trois ans. Favoriser la mixité sociale, culturelle et ethnique est un objectif des politiques nationales de la petite enfance. En France, des politiques spécifiques sont menées en direction des familles en difficulté vivant dans des espaces locaux défavorisés (accompagnement parental, création de structures d'accueil enfants-parents, de lieux passerelles vers l'école maternelle).

Les réformes menées au Royaume-Uni sont tout à la fois universelles en tant qu'elles concernent tous les enfants et discriminantes du fait qu'elles ciblent aussi les familles pauvres en s'inscrivant dans la logique de la troisième voie, celle du "welfare to work", qui vise par des incitations étatiques fortes la responsabilisation des individus par rapport au travail et la légitimation du modèle « adult worker family model ». La discrimination joue aussi en direction d'espaces locaux défavorisés et pauvres à travers un programme multiservice (Sure Start) qui, à travers des partenariats entre professionnels et parents, vise à lier la santé, l'éducation, l'accueil et la protection des enfants jusqu'à l'âge de quatre ans, mais aussi la parentalité.

Dans la suite du rapport Pisa (2000), les nouvelles préoccupations de l'Allemagne concernent bien évidemment les enfants des familles immigrées qui pâtissent d'un milieu familial trop peu propice à réduire les inégalités culturelles et éducatives. Dans certains länders (Bavière), la prise en compte de certains groupes d'enfants (enfants handicapés, de familles immigrées, de moins de 3 ans...) est intégrée dans le calcul des subventions de l'offre de manière à inciter les prestataires à les prendre en charge. Comme nous l'avons vu, une nouvelle priorité émerge à travers la prévention de la pauvreté. De même, l'Italie accorde des soutiens aux familles perçues comme fragilisées alors que la Bulgarie concentre ses faibles moyens sur les enfants abandonnés.

3.4.3. Le soutien à la parentalité et participation des parents

Certains sociologues, notamment dans les pays nordiques où les séparations conjugales sont fréquentes, considèrent que l'enfant est le seul pilier stable de la famille dans un contexte de fragilisation des relations conjugales. Quelles que soient les manières de vivre en famille, les parents, les deux parents partagent la responsabilité vis-à-vis de leurs enfants. Promouvoir la co parentalité devient un enjeu de politique familiale. Cela est le cas en France depuis la fin des années 90. Du point de vue de la garde des enfants, cela signifie qu'on apprend à être parent, voire à être un « bon parent » selon des codes plus ou moins normatifs appuyés sur les recommandations de certains psychologues. Les services de garde des enfants contribuent en quelque sorte à former les parents, par les échanges qui s'effectuent entre parents et professionnels de la petite enfance. Cette préoccupation pour la parentalité se décline par un

appui aux structures innovatrices qui accueillent tout à la fois les parents (la mère le plus souvent) et l'enfant. En même temps, le soutien aux parents se réalise dans un climat qui fait peser sur les familles un soupçon d'irresponsabilité ou de démission qui expliquerait les violences ou les incivilités croissantes. Une ambivalence traverse cette nouvelle finalité, entre moralisation des parents et soutien à leur participation sociale et leur investissement dans l'éducation de leur enfant.

Sous des formes distinctes, nous retrouvons de semblables préoccupations au Royaume-Uni, en Belgique. En Espagne, même si les enjeux de parentalité ne semblent pas faire vraiment débat, on peut tout de même noter que certaines municipalités (les « casas de los Ninos » à Madrid ou les « Espais Familiars » à Barcelone) encouragent des services qui intègrent des programmes de soutien aux parents et qui fonctionnent avec une participation active des parents. En *Italie*, l'émergence du souci de la parentalité conduit à une nouvelle préoccupation, celle d'un renforcement du capital social, c'est-à-dire d'un soutien aux parents et aux relations avec leurs enfants auquel font écho la reconnaissance du rôle du père dans la garde des enfants et la recherche d'une égale division de la prise en charge des enfants dans les couples à travers la réforme du congé parental.

La participation des parents aux services de garde devient dans certains pays une recommandation publiques. En Suède, c'est une préoccupation ancienne mise en avant dans des rapports parlementaires dès les années 70. Elle est plus récente dans un pays comme la France et doit être intégrée dans le projet pédagogique des établissements.

Dernier enjeu : l'emploi dans le secteur de la garde des enfants et plus largement dans le secteur des services aux personnes

L'enjeu n'est pas seulement quantitatif, c'est à dire un enjeu de création d'emploi dans un contexte de chômage élevé et durable (les emplois familiaux en France). C'est aussi un enjeu de qualité des emplois, de professionnalisation. De cela dépend la qualité des services, ainsi que la reconnaissance de ce travail. Cela signifie, des conditions de travail décentes (rémunération, formation) et des droits sociaux. Or, ce secteur se développe plus ou moins selon les pays sur la base de la domesticité et du travail au noir, en général avec des femmes immigrées. Lorsque les parents prennent la figure de l'employeur, leurs intérêts changent de nature. La qualité de l'emploi dans ce secteur d'activité à part entière est aussi un enjeu de cohésion sociale.

3.5. Welfare-mix et processus de diversification des modes de garde

Dans un contexte de contraintes sur les dépenses sociales et de différenciation des modes de vie des parents, la *diversification des services d'accueil* et des financements apparaît de plus en plus aux pouvoirs publics nationaux et locaux comme un moyen de créer de nouvelles places au moindre coût tout en répondant aux multiples finalités de l'accueil mises en évidence précédemment.

La faiblesse des politiques nationales de la petite enfance dans certains pays et la tendance à la décentralisation des responsabilités aux autorités locales rendent difficile la compréhension des processus de diversification au niveau national. C'est pourquoi la seconde phase de la recherche TSFEPS s'est attachée à analyser le fonctionnement des « systèmes locaux de garde d'enfants » à travers les deux à trois études de cas dans chaque pays⁶.

⁶ Les quartiers ou villes étudiées sont Rennes et Montreuil (France), Birmingham (Royaume-Uni), Francfort et Munich (Allemagne), Consenza, Monza et Pesaro (Italie), Terrassa et Grenade (Espagne), Schaerbeek et Ottignies (Belgique), Stockholm et Ostersund (Suède), Sofia, Pléville, Sévliévo (Bulgarie).

Plus précisément, nous avons tenté d'analyser si les changements actuels, tant au niveau de la diversification des modes d'accueil que de la gouvernance locale, font ou non émerger de nouvelles formes de *cohésion sociale* à même de concilier diversification des demandes sociales et des services et coopération des acteurs (familles, acteurs publics, privés, associatifs). Ou à l'inverse, est-ce que la gestion locale de la diversité de l'offre renforce la polarisation sociale sur un territoire, chaque catégorie sociale accédant par choix ou par défaut à des modes d'accueil spécifiques en fonction de sa situation familiale, professionnelle et géographique ?

Les études de cas ont permis de mieux comprendre les spécificités et l'impact des processus de diversification des systèmes locaux de la petite enfance. D'abord en mettant en évidence, suite à d'autres recherches comparatives (Kamerman, 1991 ; Alqvist, Boje, 1999), le contraste entre une dynamique de diversification croissante des modes d'accueil des enfants de moins de trois ans dans un contexte de déficit de place, alors que chez les enfants de 3 à 6 ans, on observe plutôt une sorte de convergence dans les modes d'accueil. Ensuite, la recherche TSFEPS a cherché à qualifier les modes de diversification de l'offre selon les contextes nationaux et locaux en tenant compte de trois variables : l'importance et la régulation de l'accueil individuel par rapport à l'accueil collectif ; le développement des « nouveaux services » par rapport aux services traditionnels de garde ; l'importance de l'offre d'accueil municipale publique par rapport à une offre non municipale privée lucrative ou du tiers secteur.

3.5.1. Diversification ou uniformisation : des dynamiques contrastées entre les 0-3 ans et les 3-6 ans.

L'augmentation de l'offre d'accueil pour les 3-6 ans

Si l'on se réfère à la synthèse sur les contextes socio-économiques et institutionnels des études de cas (Andreotti, Sabatinelli, 2003), une des différences significatives concerne les situations d'accueil des enfants de 0-3 ans et des enfants de 3-6 ans. Alors que dans la plupart des villes étudiées, le taux de couverture des enfants de 3 à 6 ans est de plus de 80%, il varie fortement pour les 0-3 ans, dépassant exceptionnellement les 30% (à l'exception des services publics en Bulgarie où la couverture est souvent supérieure). Ces chiffres confirment que *la prise en charge publique de l'éducation des jeunes enfants à partir de 3 ans tend à devenir une norme* dans les pays représentés dans le projet TSFEPS. Si cette tendance est ancienne dans les pays ayant une tradition d'école maternelle (France, Belgique, Bulgarie et dans une moindre mesure l'Italie) ou disposant d'un système quasi universel pour les 1-6 ans comme la Suède, les études de cas confirment que l'investissement public, l'éducation et la préscolarisation des enfants de 3 années sont désormais considérés comme une étape essentielle de « la formation tout au long de la vie » (OCDE, 2001). La tendance à transférer la responsabilité de l'accueil préscolaire au Ministère de l'éducation en témoigne. Les évolutions les plus significatives en termes de création de places dans les années 90, semblent avoir eu lieu en Allemagne, en Espagne et au Royaume-Uni. A Munich comme à Francfort, les municipalités ont continué à financer la création de places en « Kindergarten » pendant les années 90 entraînant une augmentation des taux de couverture qui se situent au-delà de 80% dans les deux villes (Evers, Riedel, 2003, p.20). Le cas d'étude anglais présente aussi l'exemple d'une croissance continue des places (+ 5000 entre 1999 et 2003) en « Nursery schools » et « Nursery classes ». Désormais, 93% des enfants de 3 ans et 100% des enfants de 4 ans ont accès à des places gratuites à temps partiel (Lewis, Welsh, Tanner, 2003, p.14). En Espagne, le taux de couverture moyen des enfants de 3 ans en école maternelle est passé de 45,9% en 1992 à 94,7% en 2003 (Vidal, Claver, 2003, p.20).

Différences et limites d'un accueil universel pour les 3-6 ans : la gratuité d'accès, les inégalités géographiques et l'accueil à plein temps

Cependant, au-delà de la convergence des taux de couverture, il est intéressant de souligner les différences persistantes des modes d'accueil des 3 à 6 ans entre les pays et villes étudiés. Une première différence concerne *la gratuité de l'accès*. A ce niveau, il convient de distinguer la Suède et l'Allemagne qui offrent des places en fonction des revenus des parents, des autres pays pour lesquels l'accès à une place est gratuit. Une seconde différence tient aux *inégalités territoriales* et au degré d'universalisation de l'accueil et de la scolarisation des 3-6 ans. Dans les pays où la création d'établissement et de places est décentralisée (Allemagne, Espagne), de fortes inégalités géographiques persistent entre les zones urbaines et les zones rurales ainsi qu'entre les régions. Par exemple, alors que la région de Catalogne offre une couverture quasi-universelle aux enfants de 3 ans, le taux de fréquentation des enfants en Andalousie est de 80%, 10 points en dessous de la moyenne nationale (Vidal, Claver, p.20). Une dernière différence tient aux *horaires d'ouverture des établissements préscolaires*, des pays comme l'Allemagne ou le Royaume-Uni garantissant aux familles un accueil à mi-temps plutôt qu'à plein temps. Pour les enfants de 3 à 6 ans, les problèmes de garde se déplacent du côté de *l'accueil extra-scolaire*. Les familles dont les deux parents travaillent à plein temps doivent souvent avoir recours à des formes d'accueil individuel complémentaires déclarées (« childminder », baby-sitting) ou non (accueil familial ou informel).

Une augmentation insuffisante de l'offre de garde pour les 0-3 ans

Pour les enfants de 0 à 3 ans, les situations sont beaucoup plus contrastées selon les pays et les villes étudiées. A l'exception de la Suède, la faiblesse des taux de couverture (entre 10 et 40%) confirme qu'en moyenne *la garde par les familles et en particulier par les mères demeure prédominante chez 0-3 ans* au sein des welfare-mix locaux. Si la garde familiale reste centrale tant qualitativement que quantitativement, la tendance générale est cependant à *une croissance des services formels et organisés de garde des jeunes enfants*, en particulier dans les grandes agglomérations.

Si cette augmentation de l'offre d'accueil formelle et organisée pour les 0-3 ans peut être perçue comme *le signe d'un processus de légitimation des politiques locales de la petite enfance*, cette tendance demeure fragile et incertaine. D'abord parce que cette augmentation se réalise généralement dans une situation de relative *pénurie de places d'accueil*. A l'exception de Pesaro (Italie), Stockholm et Ostersund (Suède), la plupart des rapports d'études de cas soulignent que, malgré la création significative de places de garde dans les années 90, *une situation de rareté, voire la pénurie, de l'offre d'accueil prédomine pour les 0-3 ans*. Plusieurs signes en attestent : allongement des listes d'attente en crèches (Munich, Montreuil, Rennes, Monza, Granada, Terrasa...), pression des parents sur les élus locaux, émergence d'une offre privée. Enfin, en Bulgarie il y a un équilibre entre l'offre quantitative et la demande, due surtout à la baisse de la natalité et à la migration des jeunes. Ensuite, parce que la création et le soutien aux modes de garde restent relativement sensibles aux *contraintes budgétaires des autorités locales et aux alternances politiques*. Enfin, parce que certaines études de cas montrent que l'acceptation d'une co-responsabilité partagée de l'éveil et des soins des jeunes enfants entre la famille, la municipalité et la société civile demeure encore l'objet de controverse hors des grandes métropoles. La persistance de conceptions familialistes de la garde de certains élus locaux en milieu rural, un marché du travail qui offre peu d'opportunités d'emploi aux femmes, la déliquescence de l'Etat sociale sont autant de facteurs de résistances ou de remises en cause d'une prise en charge publique et durable de l'accueil des enfants de 0 à 3 ans.

La comparaison entre l'accueil des 0-3 ans et des 3-6 ans n'est pas uniquement parlante du point de vue quantitatif, elle est aussi précieuse pour comprendre les différences entre les dynamiques de changement à l'œuvre dans les systèmes locaux de garde des enfants de 0 à 3 ans et des enfants de 3 à 6 ans. Alors qu'il y a bien une dynamique de diversification pour les 0-3 ans, les études de cas TSFEPS tendraient à confirmer qu'à l'inverse *une dynamique d'uniformisation est à l'œuvre dans les modes de prise en charge des enfants de 3 à 6 ans*. Les signes de cette uniformisation sont une centralisation de la régulation de l'accueil, un accroissement de l'investissement public, le développement d'une offre publique locale souvent gratuite, une relative standardisation des objectifs pédagogiques et des normes de qualité, etc.

Cependant, cette tendance à l'uniformisation prend des formes plus ou moins différentes selon les pays. On peut distinguer le modèle des écoles maternelles que l'on retrouve en Belgique, France, Italie et Espagne. Il se fonde sur offre municipale d'accueil gratuit à plein temps largement encadrée, financée et contrôlée par les gouvernements centraux et régionaux. Il se rapproche d'un service public d'accueil généralisé.

Les exemples allemands et anglais présentent une évolution différente dans la mesure où il n'existe pas de système d'école maternelle. La coupure entre les 0-3 ans et les 3-6 ans est donc moins prononcée. Il est intéressant de noter que la croissance du nombre de places pour les 3-4 ans a largement été portée par le développement d'une offre publique municipale comme c'est le cas des « Nursery school » and « Nursery classes » au Royaume-Uni, ou des kindergartens à Munich.

Seule la Suède semble échapper à ce clivage entre dynamique de diversification chez les 0-3 ans et dynamique d'uniformisation chez les 3-6 ans. L'intérêt des exemples suédois est de témoigner d'une forme originale de conciliation de l'unité et de la diversité de l'offre au sein d'un système de garde universel qui couvre de manière cohérente la garde des 1 à 6 ans. Ils montrent comment le maintien d'une régulation centralisée des objectifs, des financements et de la qualité a su s'adapter à un développement important d'une offre non municipale d'accueil.

3.5.2. La diversification des services

Comme nous l'avons souligné, les systèmes de welfare-mix locaux sont en phase de transition au sens où une nouvelle génération de services de garde vient compléter ou se substituer à des services plus traditionnels. Le processus de diversification doit alors s'apprécier comme la capacité à articuler trois types de services : les services d'accueil individuel (assistantes maternelles, garde à domicile, baby-sitters), les services d'accueil collectif offrant un service relativement standardisé (type crèches, Kindergarten, day nurseries), les nouveaux services qui se sont créés pour répondre aux nouveaux enjeux de cohésion sociale. Les formes de diversification des villes étudiées peuvent s'apprécier d'une part en fonction du *degré de développement et de régulation de l'accueil individuel et des nouveaux services par rapport aux services traditionnels* et d'autre part, par rapport à *l'importance des modes d'accueil privés, lucratifs ou non lucratifs, par rapport à l'offre municipale*.

Développer l'accueil individuel comme stratégie de diversification

Par accueil individuel, nous entendons accueil au domicile chez une assistante maternelle (« childminder », « day mother ») ou au domicile des parents (garde à domicile, baby-sitting). Trois configurations peuvent être repérées parmi les études de cas. La première est que dans de nombreux pays (Italie, Espagne, Bulgarie), l'accueil individuel reste largement informel ou au noir. Par définition, il n'apparaît pas dans les statistiques, même si certaines indications

(Monza, Sofia⁷) laissent à penser que l'accueil individuel non déclaré se développe. La seconde configuration correspond aux situations de Rennes et Munich. Ce sont les deux seules villes sélectionnées où l'accueil individuel régulier est le mode d'accueil dominant. Dans les autres villes, l'accueil individuel reste une composante importante des systèmes locaux 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 dans le cas anglais où le recours à des childminders a longtemps été le mode d'accueil le plus populaire. 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), la préférence pour un accueil familial et individualisé, notamment pour les enfants de moins de 2 ans (Montreuil, Sofia, Munich).

La régulation de l'accueil individuel et ses limites

Mais plus largement, de nombreuses municipalités ont mis en œuvre des politiques de régulation, voire de développement de l'accueil individuel. *Un développement soutenable de l'accueil individuel suppose un système de financement et de régulation publique.* Il nous semble possible de distinguer deux catégories de villes en fonction du degré de régulation locale de l'accueil individuel. Les villes (Rennes, Munich, Montreuil, Bruxelles-Schaerbeek, cas d'étude anglais) dans lesquelles l'accueil individuel est formellement organisé à travers des registres d'assistantes maternelles par les autorités locales, des lieux d'information et de professionnalisation pour les parents et les professionnels (Rennes), une politique de solvabilisation des services (France, Royaume-Uni). C'est dans ces villes que l'accueil individuel est le plus visible et développé. A l'inverse dans d'autres villes, la politique locale de régulation de l'accueil individuel reste embryonnaire (Monza, Pesaro) et synonyme de moindre qualité par rapport à l'accueil collectif (Terrassa, Grenada), laissant prospérer une offre d'accueil informelle (Sofia).

Pour autant, l'existence d'une régulation de l'accueil individuel n'est pas toujours une condition suffisante pour assurer le dynamisme de ce mode d'accueil. Comment alors expliquer la forte croissance des assistantes maternelles à Rennes et en Ile-et-Vilaine, sa relative stagnation à Montreuil, son faible poids à Stockholm ou la baisse du nombre de « childminders » au Royaume-Uni ? L'hypothèse qu'il nous semble possible d'avancer articule quatre facteurs. D'abord, l'existence d'une *politique publique de financement de l'accueil*. Si l'accueil chez une assistante maternelle est le mode d'accueil dominant en France cela tient principalement aux allocations (AEFEAMA) et aux incitations fiscales (AGED) accordées par le gouvernement aux parents. En Belgique, l'appui à l'accueil individuel passe par une politique de soutien aux gardiennes encadrées dont on favorise le regroupement dans des crèches familiales. Ensuite, *la densité et la qualité de l'offre collective locale*. En Suède, l'existence d'un système d'accueil collectif de qualité et diversifié est sans doute une des raisons du faible développement de l'accueil individuel. Au Royaume-Uni, le recul du nombre de « childminders » tient en partie à la nouvelle politique de financement par appel d'offre et régulation de la qualité du gouvernement central qui s'avère plus sélective. Autre facteur d'explication, *les conditions socio-économiques des zones urbaines* étudiées sont déterminantes. L'accueil individuel organisé reste un mode d'accueil souvent inabordable pour les familles à revenus modestes. Le coût de l'accueil chez une assistante maternelle explique en partie le moindre recours à ce type de service dans les zones urbaines en difficulté. Le dernier frein au développement de l'accueil individuel tient aux *mauvaises*

⁷ Dans le cas bulgare il s'agit d'un rééquilibrage par rapport à l'accueil collectif largement prédominant avant 1990.

conditions de travail et de rémunération qui rendent les métiers d'assistante maternelle et de garde à domicile peu attractifs (Francfort, Montreuil). D'où un fort turn-over de la population des assistantes maternelles (Rennes, Montreuil), des problèmes chroniques de recrutement et de régulation locale de la qualité de l'accueil individuel.

Une nouvelle génération de services

Outre le développement de l'accueil individuel, la diversification des welfare-mix locaux de la petite enfance passe également par l'émergence d'une « nouvelle génération de services ». Il est intéressant de noter que ces nouveaux services ne se retrouvent pas dans toutes les villes étudiées. Par exemple, en Espagne les services restent relativement traditionnels (crèches). L'hypothèse est que cette nouvelle génération de services tente de répondre aux nouveaux enjeux de cohésion sociale face auxquels les services plus traditionnels semblent inadaptés. Adalbert Evers (*Governing diversity*) identifie plusieurs de ces enjeux pour expliquer la dynamique des nouveaux services. Nous en retenons ici quatre principaux :

Le premier enjeu tient à la *complexification de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle*-du fait de l'augmentation de familles monoparentales, de la montée du chômage et de la précarisation du marché de l'emploi. Face au développement des emplois à temps partiel et des emplois à durée déterminée, les horaires des modes d'accueil traditionnels sont souvent trop rigides pour des familles qui demandent un accueil occasionnel et plus flexible. Face à l'éclatement des temps professionnels et sociaux, les études de cas mettent en évidence l'émergence de nouvelles initiatives : accueil occasionnel (mini-crèches, halte-garderie, « Tempo per le Famiglie », ...), accueil extra-scolaire, services de garde atypiques, politiques des temps sociaux. Certains services traditionnels tentent cependant 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 de l'instabilité familiale, l'accès à un mode de garde devient un élément fondamental d'intégration professionnelle et sociale des groupes sociaux défavorisés (familles monoparentales, familles au chômage, familles d'origine immigrée). L'intégration sociale se joue à un triple niveau : permettre aux parents de retrouver un emploi, les soutenir dans leurs tâches parentales, favoriser une socialisation et un éveil plus précoce de l'enfant. Malgré l'existence de modulation des tarifs en fonction des revenus, les conditions d'accès aux services traditionnels sont souvent trop standardisées pour les publics en difficulté. Dans plusieurs villes étudiées, de nouveaux modes d'accueil spécialisés dans l'insertion sociale ont été mis en place: « Neighbourhood nursery » dans les quartiers défavorisés au Royaume-Uni, les Maisons ouvertes et autres lieux innovants à Bruxelles-Schaerbeek, crèche multi-ethnique à Monza, halte-jeu pour les familles immigrées à Montreuil, politique de réintégration des enfants d'origine Rom à Plévène et à Sofia...

La participation des parents et le soutien à la parentalité constitue un troisième enjeu de cohésion sociale. Les études de cas semblent confirmer une nouvelle attention sur 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. Les frontières entre l'accueil familial et l'accueil traditionnel en crèches apparaissent parfois trop rigides dans les services traditionnels. En outre, les professionnels se rendent compte que l'éveil de l'enfant ne peut être traité indépendamment de la relation avec ses parents. 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. En ce qui concerne les nouveaux modes d'accueil, il faut 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, France ou Suède. Ici, les parents sont impliqués dans la création et la gestion quotidienne du service. En outre, les initiatives de parents touchent des catégories sociales plutôt favorisées. D'autre part, un autre type d'initiatives est plus centré sur la parentalité. Plusieurs initiatives, valorisées dans les études de cas belges, français et anglais sont 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 de leur rôle éducatif.

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 objectifs de socialisation et de pré-scolarisation est particulièrement présent dans les pays (Allemagne, Suède, Royaume-Uni) où il n'existe pas la césure entre les 0-3 et 3-6 ans. 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 mixent activités d'éveil et éducatives tout en proposant un soutien aux familles et un accès à des services de santé. Les coopératives services sont une autre forme de service intégré qui s'est développée à Munich (14% 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 qui mixe les âges.

Modes de diversification des services et systèmes locaux de garde d'enfants

Si l'on tient compte des formes de diversification des services au sein des systèmes locaux de garde d'enfants en combinant développement de l'accueil individuel et émergence d'une nouvelle génération de services, il nous semble possible de classer les villes étudiées en quatre catégories :

- (1) Les villes (Sofia, Plévène, Sévliévo, Terrassa, Grenada) où le système local de garde est peu diversifié du point de vue des services. L'accueil individuel y est faiblement régulé et la prédominance des services traditionnels (crèches) laisse peu de la place à de nouvelles initiatives ;
- (2) Les villes (Montreuil, Bruxelles-Schaerbeek, Monza) où le système local de garde est caractérisé à la fois par l'émergence de nouveaux services et par un relativement faible développement de l'accueil individuel officiel ;
- (3) Les villes suédoises (Stockholm, Östersund) et Pesaro présentent une diversification des services limitée (faiblesse de l'accueil individuel) mais fortement régulée (coopératives de parents, coopératives sociales) ;

- (4) Les villes (Munich, Francfort, Rennes, étude de cas anglais) où la diversification des services combine soutien à la création de nouveaux services et régulation d'une offre d'accueil individuel importante.

3.5.3. La diversification des prestataires

Une des hypothèses du welfare-mix de la petite enfance est que la garde des jeunes enfants n'est plus l'apanage ni 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 est 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, du moins pour les 0-3 ans, laisse davantage de place à une cohabitation entre secteurs privé, indépendant ou non lucratif.

Les tensions de l'offre d'accueil municipale : ralentissement ou renouvellement par le multi-accueil

Si l'offre municipale d'accueil et de pré-scolarisation pour les enfants de plus de 3 ans a continué à augmenter dans plusieurs villes allemandes, espagnoles et anglaises étudiées, 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 (Allemagne) ou de rattrapage (Espagne, Royaume-Uni) 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, voire une réduction (Bulgarie). Par rapport aux années 1970/80, l'investissement dans les crèches traditionnelles semble moins pertinent en raison du coût de fonctionnement de ce type de services, mais aussi de leur inadaptation aux nouveaux besoins des parents (horaires d'ouverture, soutien aux familles, nouvelles pédagogies). Plus généralement, les tensions sur l'offre municipale de garde sont à replacer dans un contexte de décentralisation du fonctionnement des Etats-providence 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. La seconde stratégie consiste à déléguer ou soutenir la création de nouveaux services à des organisations du tiers secteur (Pesaro, Monza, Montreuil...). Ces deux stratégies ne sont pas incompatibles, comme le montrent les exemples français (Montreuil) et anglais (Birmingham).

Les dynamiques contrastées du secteur privé lucratif

Alors que l'on retrouve dans presque tous les systèmes de welfare-mix locaux de la petite enfance la présence des secteurs public et non lucratif, il n'en va pas de même pour les services privés lucratifs. Ici, une claire division peut être identifiée entre d'une part les villes (Rennes, Montreuil, Munich, Francfort, Bruxelles-Schaerbeek, Ottignies-Louvain la Neuve, Östersund, Pesaro, Sofia) où les modes de garde privés lucratifs ou commerciaux jouent un rôle marginal, voire inexistant, et d'autre part les villes (Terrassa, Grenada, Monza, Cosenza,

cas anglais) où l'offre privée représente une part non négligeable, voire dominante des places d'accueil.

Dans des contextes très différents, c'est au Royaume-Uni, en Espagne et dans une moindre mesure en Italie que la dynamisme des initiatives privées lucratives est la plus significative. A Grenada comme 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. 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. Ici, les études de cas espagnols rejoignent les études de cas italiens. A 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.

C'est l'intégration des modes du secteur privé dans la régulation locale de la petite enfance qui distingue l'exemple anglais des cas espagnols et italiens. Dans les circonscriptions de la ville étudiée, ce sont les « private day nurseries » qui offrent aujourd'hui le plus grand nombre de places d'accueil. En outre, le secteur privé lucratif est partie prenante, au même titre que les secteurs public et non lucratif, du partenariat local pour le développement des services à la petite enfance (EYCD). 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 au Royaume-Uni s'inscrit dans un contexte historique d'insuffisance de places d'accueil pour les jeunes enfants qui a obligé les parents et les mères actives à se tourner vers une offre privée de garde. La politique du gouvernement conservateur de création de quasi-marchés via un système de chèque et de crédit d'impôts dans les années 90 a renforcé cette économie mixte de services. A cet égard, il est intéressant de comparer le cas anglais au cas suédois. A Stockholm, le secteur privé lucratif ne représente que 5% de l'offre d'accueil non municipal. 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 limité. La quantité et la qualité des modes d'accueil municipaux et coopératifs ont sans doute limité l'expansion des services privés lucratifs. Dans les études de cas, il semble que la faiblesse du secteur à but lucratif tient autant à l'existence d'une importante offre publique et non lucrative qu'aux réticences idéologiques des élus locaux plutôt orientés à gauche (Francfort, Munich, Rennes, Montreuil, Pesaro).

Le rôle croissant et innovant du tiers secteur

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, Rennes, Montreuil, Pesaro l'accroissement et le renouvellement de l'offre d'accueil locale sont en grande partie liés aux dynamiques associatives et coopératives. Au Royaume-Uni, le tiers secteur continue à occuper une place non négligeable, même si le nombre de « playgroups » est en recul. Dans certains pays, il existe une longue tradition d'intervention du tiers secteur dans l'accueil des jeunes enfants. En Allemagne et en Belgique, de nombreux services traditionnels (crèches, Kindergarten) ont été délégués à des associations confessionnelles conformément au principe de subsidiarité. Du point de vue des objectifs, des modes de financements et de fonctionnement, elles se distinguent peu des modes d'accueil municipaux. Cette banalisation du tiers secteur est également perceptible au Royaume-Uni où les différences de statuts entre les « Private, Community and Voluntary day nurseries » ne semblent pas déterminantes par rapport au contenu du service.

En revanche, le tiers secteur s'avère particulièrement innovant dans *l'émergence de nouveaux services* répondant aux enjeux de cohésion sociale : accueil en milieu rural (haltes-garderies itinérantes en Ile-et-Vilaine), initiatives parentales (Francfort, Rennes, Montreuil, Stockholm et Ostersistund), accueil et soutien des familles immigrées (crèches multi-ethnique à Monza, halte-jeu à Montreuil), accueil d'enfants dont les parents sont en insertion professionnelle (Maison ouverte à Bruxelles-Schaerbeek), accueil flexible et occasionnel (micro-crèches à Pesaro et Montreuil, Halte-accueil à Bruxelles-Schaerbeek), accueil extra-scolaire (Bruxelles-Schaerbeek, Ottignies-Louvain la neuve), professionnalisation de l'accueil à domicile (Rennes, Montreuil, Monza, cas anglais), garde à horaires atypiques (Rennes), accueil multi-services (Bruxelles-Schaerbeek).

Les facteurs de développement du tiers secteur

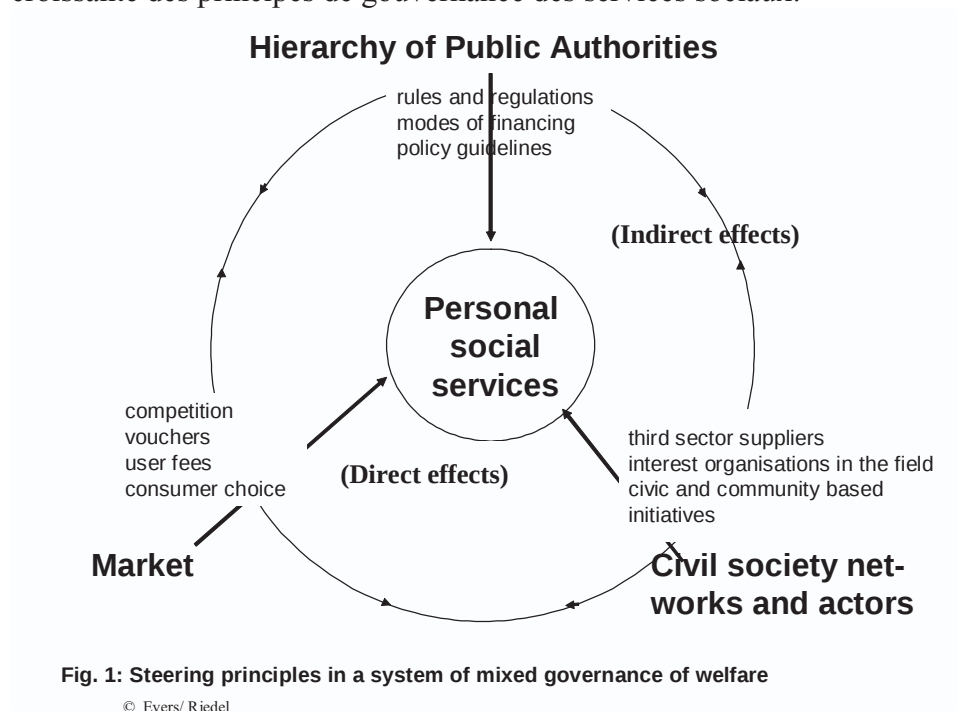
Plusieurs facteurs sont mis en avant pour expliquer le dynamisme du tiers secteur. Un premier facteur tient *au moindre coût de fonctionnement des coopératives et des associations par rapport* au secteur public. Si des villes comme Pesaro décident de faire gérer des crèches ou des nouveaux services d'accueil 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 là, le risque existe de voir les organisations du tiers secteur comme de simples sous-traitants des autorités locales.

Un second facteur tient à *la pénurie de places* sur un territoire. Par exemple, la croissance des coopératives de parents en Suède, des initiatives parentales en Allemagne, de l'accueil associatif en France dans les années 80 s'expliquent tout autant par leurs innovations organisationnelles et pédagogiques que par l'insuffisance de l'offre publique locale. Cependant dans la plupart des cas, les organisations du tiers secteur innovent et proposent des services de qualité différents de l'offre municipale. Comme le montre l'exemple suédois, l'excédent de places des années 90 qui a suivi la pénurie des années 80 s'est davantage traduit par des fermetures de crèches municipales que de coopératives de parents. Le dynamisme du tiers secteur tient aussi à *sa capacité d'anticipation et de spécialisation* 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 tentent, 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.

3.6. Diversification des services et gouvernance locale de la petite enfance

L'émergence de nouveaux services et la coexistence de plusieurs types d'intervenants complexifient les modes de gouvernance locale de la petite enfance. En effet, les nouveaux modes de garde mettent en évidence de nouvelles finalités, font appel à de nouveaux modes de financements, introduisent de nouvelles normes de qualité ainsi que de nouveaux modes d'organisation qui s'intègrent ou co-existent avec les modes de régulation existants. L'un des apports de la recherche TSFEPS est d'essayer de montrer que la gouvernance de la diversité devient progressivement un enjeu de politique publique au sens où il pose notamment la question de la pertinence et de la cohérence d'une offre diversifiée au regard des enjeux de cohésion sociale mentionnés précédemment (partie 3.4 et 3.8). L'analyse des situations nationales et des études de cas nous a conduit à parler de *gouvernance mixte* (Evers, Riedel,

2003) en raison d'une part, (1) d'une tendance à la recomposition, plus ou moins forte entre les pays concernés, des rapports entre les gouvernements centraux et locaux dans le partage des compétences (définition des finalités, financement, contrôle de la qualité, gestion des services) dans le domaine de la petite enfance, et, d'autre part, (2) de la coexistence croissante de plusieurs principes de régulation, la régulation hiérarchique qui prédominait dans la gestion municipale des services traditionnels avec des formes de régulation plus coopérative et de régulation quasi-marchande des nouveaux services. Le schéma proposé par Adalbert Evers et Birgit Riedel (Université of Giessen) donne une bonne illustration de l'imbrication croissante des principes de gouvernance des services sociaux.



La compréhension des différents modes de cette gouvernance mixte de la petite enfance passe par l'analyse de cette double dimension que sont les modes et rapports de *régulation verticale* entre les différents niveaux central, régional et local (Multilevel governance) ; les modes de *régulation horizontale* entre les différentes parties prenantes (Multistakeholders governance).

3.6.1. La gouvernance entre les niveaux central, régional et local (Multi-level governance)

Dans la plupart des pays étudiés, ce sont 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 (Jenson, Sineau, 1998). 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.

La perspective d'une gouvernance multi-niveaux (« multi-level governance ») traduit sans doute une recomposition, plus ou moins forte entre les pays concernés, des rapports entre les gouvernements centraux et locaux qui ne peut être uniquement analysés 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 pour définir des objectifs communs et articuler leur action.

La définition d'un cadre légal de gouvernance locale par le gouvernement central

Nous avons déjà souligné que le terme gouvernance a été largement utilisé dans le cadre des institutions internationales ou européennes, et cela dans le registre de « la bonne gouvernance » qui concerne avant tout la réduction souhaitée des types de gouvernance où dominant les autorités politiques ou les autorités étatiques au profit d'acteurs privés lucratifs imposant de nouvelles normes de gestion. Mais, sous d'autres terminologies telles que « partenariat public-privé », « contrat », « plan local pour la petite enfance »..., les représentations et les pratiques de la gouvernance de certains pays changent sous les évolutions récentes des législations nationales sur la petite enfance.

Dans plusieurs pays, les gouvernements centraux ont défini et parfois encouragé la mise en place d'instances locales de coordination ou des procédures de décisions partenariales sur les territoires. Les règles sont construites par le central et s'appliquent aux espaces locaux. Par exemple au Royaume-Uni, la « National Childcare Strategy », édictée en 1998, a généralisé une politique de partenariat entre les différents secteurs, public, privé et non lucratif afin de développer l'offre de garde ou d'accueil des enfants à travers la mise en place des « Early years Development and Childcare Partnership » (EYDCP). 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 (KHJA), 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 ». En France, la loi sur la famille de 2002 prévoit la mise en place dans chaque département d'une Commission départementale de l'accueil de la petite enfance. Cette Commission devient un cadre légal de coopération institutionnelle qui vise à décloisonner les actions des différents acteurs et institutions locales.

Bien évidemment, l'application et l'impact de ces lois sont très disparates et inégaux d'un territoire à l'autre. Les acteurs et institutions locales disposent souvent d'une assez grande marge de manœuvre dans l'application du cadre légal, comme le montrent les fortes inégalités géographiques dans la répartition des services à la petite enfance. 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 d'une gouvernance locale semble traduire un profond changement par rapport à une tradition centralisatrice comme celle que la France semble finalement reconnaître ; dans d'autres pays, comme l'Allemagne (du moins pour l'ex. RFA), où elle actualise une longue tradition de « subsidiarité ».

Il nous semble important de noter que, dans plusieurs pays européens, des législations récentes fixent les principes généraux qui favorisent la concertation, la coopération et les partenariats entre acteurs et institutions de la petite enfance. Dans tous les cas, c'est le gouvernement central qui semble exiger une *régulation coopérative* des acteurs locaux qui ouvre la voie à la gouvernance.

Le degré de régulation central des financements

Une autre dimension à prendre en compte pour analyser les relations entre les niveaux central et local dans la politique de la petite enfance est le degré de régulation des financements des modes d'accueil par le gouvernement central. 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, des pays de tradition plus fédérale comme l'Allemagne ou à

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

Plusieurs facteurs peuvent permettre de qualifier un fort 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) ou en France (barème des prix des crèches et déductions fiscales pour l'accueil individuel) ; la présence d'institutions locales de co-financement indépendantes des gouvernements locaux (Caisse d'Allocations Familiales en France ou EYDCP au Royaume-Uni). 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, Italie, Espagne témoignent que les règles et les procédures locales de financement des modes d'accueil des jeunes enfants varient fortement d'une région à l'autre, d'une municipalité à l'autre. Les gouvernements régionaux et locaux jouent un rôle déterminant sur la quantité, qualité et diversité de l'offre de garde sans interférence du gouvernement central.

Des modes de régulation hiérarchique des financements en crise ou en évolution

En ce qui concerne les modes de régulation des financements entre les gouvernements régionaux et locaux, les modes de régulation hiérarchique demeurent dominants. Quatre tendances peuvent être repérées dans l'évolution des rapports financiers entre gouvernements régionaux et locaux. D'abord, *la tendance au désengagement financier des gouvernements régionaux*. C'est le cas de certains länders en Allemagne dont le budget consacré aux services de garde (Kindergarten, crèches et Horte) reste marginal et irrégulier au regard de l'effort financier des villes. 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.

Une seconde tendance concerne *la mise en place de mécanismes de cofinancement entre les gouvernements centraux et locaux*. C'est le cas du Contrat enfance en France qui offre un cadre de négociation et de contractualisation entre la Caisse d'allocations familiales et une municipalité. En France, le contrat enfance est un outil de la régulation locale qui a été élaboré centralement, mais qui laisse des marges de manœuvre importantes aux institutions locales. Dans des pays à forte autonomie régionale, des procédures de coopération financière sont parfois mises en place, comme en Catalogne par exemple 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.

Enfin, une dernière tendance émergente porte sur une *régulation quasi-marchande dans l'allocation des financements* 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 forme de régulation a été expérimentée au Royaume-Uni, mais aussi dans certaines villes comme Stockholm.

3.6.2. La gouvernance locale entre les différentes parties prenantes (Multi-stakeholders governance)

Comme nous l'avons souligné en introduction, l'emploi du concept de gouvernance locale traduit le fait que, sur les territoires, les pouvoirs publics, et notamment les municipalités, sont de plus en plus amenés à composer, par choix ou par nécessité, avec d'autres acteurs et

organisations non municipaux pour faire face aux besoins de garde d'enfant des familles. S'il y a une tendance générale à l'ouverture de la régulation publique des services à la petite enfance aux acteurs de la société civile, il est rare de pouvoir parler de « gouvernance multipartenariale » dans laquelle les responsabilités de chacun seraient clairement établies et partagées et le processus de décision serait ouvert et transparent. Pour tenter d'analyser le degré et les formes d'intégration des parties prenantes dans la gouvernance locale qui peut être plus ou moins intégrée ou fragmentée, deux facteurs nous semblent déterminants : d'une part l'égal accès aux financements des prestataires indépendants des statuts des modes d'accueil et du type de service développé ; d'autre part, le degré d'intégration de l'ensemble des parties prenantes, en particulier les prestataires des services, mais aussi les associations familiales, les acteurs économiques locaux... à l'élaboration et à la gestion de la politique locale de la petite enfance. En effet, il serait réducteur de ramener le rôle des nouveaux acteurs non municipaux, notamment ceux du tiers secteur, à un rôle de simples gestionnaires de services alors qu'ils ont un rôle institutionnel déterminant et souvent plus influent que leur strict poids économique. Pour autant, si l'on constate une reconnaissance croissante par les autorités locales des compétences et des innovations du tiers secteur, *les résistances sont encore fortes pour en faire des partenaires de la gouvernance locale*. En tenant compte des deux facteurs mentionnés, plusieurs modes de gouvernance de la diversification des services et des prestataires ont été mis en évidence à partir notamment des études de cas.

Diversification par défaut de gouvernance locale et d'offre d'accueil

Cette dynamique de diversification des modes d'accueil est la conséquence d'un déficit quantitatif et qualitatif de places d'accueil. Face à l'absence de politique locale de la petite enfance et/ou à l'inadaptation de l'offre publique, une offre privée de garde, lucrative ou non lucrative, émerge et se développe pour répondre aux besoins de la population. La diversification se réalise alors par défaut, les initiatives de la société civile venant combler les lacunes des politiques municipales. Par diversification par défaut, nous entendons l'absence ou le faible degré de reconnaissance, de financement et de contrôle des modes d'accueil non municipaux. Dans ce cas la fragmentation de l'offre correspond à *un déficit de gouvernance* qui renvoie à une absence de politique de diversification tant du point de vue de la régulation de l'accueil individuel qui reste largement informel que de la promotion de nouvelles initiatives différentes des crèches traditionnelles.

Dans ce type de diversification, il y a plusieurs villes où seuls les modes d'accueil publics, en général à gestion municipale, font l'objet de financements publics alors que les modes d'accueil privés, en particulier le secteur lucratif, ne font l'objet d'aucun soutien. C'est le cas dans certaines villes espagnoles ou italiennes où les services de garde à but lucratif sont entièrement financés par les contributions des parents et ne reçoivent aucune subvention. Soutenir financièrement les services privés lucratifs reste problématique pour les représentants des autorités locales. Quant aux associations et coopératives (tiers secteur), certaines commencent à bénéficier de subventions de la région après avoir longtemps fonctionné sans aucune aide. En Bulgarie, la dégradation des services d'accueil des jeunes enfants gérés par les municipalités dans un contexte de transition économique explique l'émergence de modes de garde privés financés à 100% par les familles d'un niveau de vie généralement aisé.

Une gouvernance partielle et par projet

Un second mode de régulation de la diversification des services et des parties prenantes est celui du *soutien à l'innovation et à l'expérimentation*. Ici, les partenariats public/tiers secteur s'organisent ponctuellement autour de la création d'un nouveau service sans donner lieu à une coopération structurelle avec une politique locale de la petite enfance fortement dominée par

la gestion municipale. Cette gouvernance par projet est souvent propice à des formes de gouvernance plus coopérative. Les financements sont également à la fois plus irréguliers, faibles et d'une durée plus courte.

La limite de ce type de régulation tient à la viabilité à long terme des initiatives du tiers secteur soit parce qu'elles ne bénéficient que d'aides au démarrage, soit parce qu'elles ont recours à une diversité de financements publics pas toujours directement liés au domaine de la petite enfance (Bruxelles-Schaerbeek). Tout l'enjeu est de savoir dans quelle mesure ces coopérations affectent durablement les règles de la gouvernance locale ou si elles restent à sa périphérie.

Une gouvernance hiérarchique et fragmentée de la diversification des services

Un troisième mode de gouvernance des nouveaux services correspond à une *gouvernance hiérarchique et fragmentée* au sens où les nouveaux services et les nouveaux acteurs font progressivement l'objet de modes de coordination et de financements spécifiques dans le cadre de la politique locale de la petite enfance. Mais s'il y a une intégration plus durable des acteurs et services non municipaux, notamment du tiers secteur, dans les objectifs, modalités de financements et les réglementations de la petite enfance, leurs représentants ne sont pas pour autant associés aux instances locales de décision et de coordination. Ainsi, l'influence des organisations du tiers secteur est réelle, son action est reconnue, mais de manière indirecte ou informelle. Les systèmes de garde locaux de Rennes, Montreuil, Bruxelles-Schaerbeek et Stockholm se rapprochent de cette forme de régulation hiérarchique où la prise en compte du tiers secteur (coopératives, associations) dans les règles de financement et les critères de qualité nationaux et locaux ne débouchent pas forcément sur une coopération locale entre secteurs public et non lucratif. Si la gestion des modes de garde est ouverte aux organisations du tiers secteur, la régulation politique et financière des systèmes locaux de la petite enfance reste une prérogative des pouvoirs publics locaux.

Le cloisonnement des régulations locales de l'accueil collectif et de l'accueil individuel en France est une bonne illustration du caractère fragmenté de la gouvernance locale. Mais elle peut aussi concerner les différents modes d'accueil collectifs, comme le montre l'exemple de Bruxelles-Schaerbeek. Le rapport d'études de cas belges met en évidence une claire division entre un secteur subventionné par l'ONE, correspondant en gros aux crèches traditionnelles, et un secteur non subventionné comprenant les modes de garde plus innovants. Ces derniers sont obligés de recourir à de multiples autres financements liés à d'autres domaines de l'action publique que la petite enfance (promotion de l'emploi, lutte contre l'exclusion, développement social urbain). Cette fragmentation de la régulation du système local de la petite enfance de Bruxelles-Schaerbeek est d'autant plus prononcée qu'à côté des secteurs subventionnés et non subventionnés, la régulation de l'accueil extra-scolaire a été déléguée à un réseau d'associations (Réseau coordination enfance) qui fonctionne de manière coopérative.

Les études de cas suédoises présentent l'histoire d'une intégration progressive des coopératives de parents au sein d'un système universaliste qui a su s'adapter tout en limitant les effets de concurrence et de coopération entre modes d'accueil. Dans les circonscriptions de Stockholm et à Östersund, les différences dans les ressources allouées 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 standards de qualité et procédures d'évaluation très proches. Cette forte intégration des modes d'accueil non municipaux dans une régulation à dominante hiérarchique ne se traduit pas pour autant par une participation des acteurs non municipaux (coopératives de parents par exemple) à la politique locale

Vers une gouvernance mixte et négociée ?

Le dernier cas de figure correspond à une politique de diversification qui *visait à un traitement plus égalitaire et plus participatifs des services municipaux et non municipaux dans les modes de régulation et de financements*. Quelques études de cas sont des exemples de politique de diversification des services qui ne privilégie pas a priori tel ou tel type de gestionnaire.

Selon des configurations très différentes, c'est peut être dans les villes anglaises et allemandes que des éléments d'une gouvernance mixte sont les plus avancés (Evers, Lewis, 2005). Dans ces cas, les organisations du tiers secteur sont davantage considérées comme *des partenaires des autorités locales dans l'élaboration et la gestion des politiques locales de la petite enfance*.

L'étude de cas anglais présente un exemple de politique locale de la petite enfance qui combine de manière originale des éléments de gouvernance hiérarchique avec des éléments de gouvernance marchande et coopérative. En effet, l'action des acteurs et des institutions locales de la petite enfance reste largement contrainte par l'injonction du gouvernement central à créer et financer de nouveaux services dans les quartiers défavorisés. Cependant, la réalisation de ces objectifs ciblés sur des publics spécifiques doit se réaliser dans le cadre de partenariats locaux (EYDCP) ouverts aux acteurs des secteurs public, privé et non lucratif. En même temps, les opportunités offertes par cet espace de coopération restent limitées par des modes de financement des nouveaux services fondés sur des appels d'offre qui mettent en concurrence les différents modes d'accueil. De manière générale, la gouvernance mixte se traduit au Royaume-Uni par des contributions relativement élevées des parents, un double système public de subventions de l'offre et de la demande et une part relativement importante du secteur privé.

A Francfort, le système local d'accueil des jeunes est davantage le fruit d'une histoire conflictuelle puis coopérative entre les élus, les services municipaux et le mouvement des initiatives parentales. La capacité des initiatives parentales à s'organiser en réseau pour faire reconnaître la spécificité de leur fonctionnement et pour être considérées comme interlocuteur des autorités locales s'exprime à travers une « culture du partenariat » qui fait la spécificité de la gouvernance locale à Francfort. Cependant, il ne faut pas exclure que l'institutionnalisation ne conduise à une progressive banalisation des initiatives parentales dans les politiques locales, laissant la place à des mécanismes de régulation plus concurrentiels comme l'introduction d'appel d'offres pour la création de nouveaux services pour les 3-5 ans.

Conclusion : promesses et limites de la gouvernance de la petite enfance

Comme nous l'avons souligné dans la partie 3.1 (les concepts mobilisés), il est légitime de parler de gouvernance à partir du moment où émergent des politiques locales de petite enfance sur les territoires sans que la responsabilité de la gestion des affaires publiques ne soit plus l'apanage d'une seule instance politico-administratif. Elle devient une responsabilité partagée entre le public, le privé marchand, le privé associatif, voire les usagers, les citoyens, les familles. Il convient sans doute de distinguer les cas où les questions de gouvernance traduisent l'émergence de politique locale de la petite enfance qui n'était pas un domaine d'action publique légitime, des cas où elles résultent d'un processus de décentralisation des compétences et d'autonomisation des fonctions de régulation et de gestion des modes d'accueil.

Cependant, la recherche TSFEPS nous montre aussi qu'une gouvernance fondée sur une véritable coopération et négociation entre parties prenantes de la petite enfance reste largement embryonnaire et les promesses de la gouvernance peuvent masquer un certain nombre de désengagement des pouvoirs publics locaux. En effet, le fonctionnement quotidien

des partenariats locaux est souvent plus décevant que ne le laissaient présager les intentions contenues dans la loi ou les discours des responsables locaux.

A force de séparer les champs de compétence entre différentes agences, de chercher la participation de l'ensemble des parties prenantes, de déléguer non seulement la gestion des services mais aussi des compétences politique, de multiplier les instances de coordination, il y a un risque d'une *évacuation de la dimension politique et de dilution des responsabilités*. Par ailleurs, l'appel à une bonne gouvernance et au partenariat peut dans certains contextes masquer les difficultés budgétaires des collectivités locales face à la demande insatisfaite de places de garde. Le risque existe que la participation de nouvelles parties prenantes soit une sorte de palliatif face au désengagement des pouvoirs publics, un moyen de surmonter les tensions budgétaires.

Dans tous les cas, nous avons bien affaire à une gouvernance mixte qui articule des éléments de régulation hiérarchique avec des éléments de régulation plus coopérative et de régulation plus marchande. Dit autrement, la dissociation des fonctions de régulation et de gestion des services à la petite enfance peut tout autant conduire à des formes très différentes de régulation de la diversité de l'offre : soit l'accent est porté sur une mise en concurrence des modes de garde sous tutelle des autorités publique locale, soit on privilégie des instances de coopération et de négociations entre une pluralité d'acteurs. Cette complexité des modes de gouvernance locaux de la petite enfance tient à ce que dans la majorité des cas ils ne sont que faiblement stabilisés et en pleine évolution. La petite enfance demeure soit d'un domaine d'action publique locale en construction qui n'a pas encore acquis sa légitimité au sein des gouvernements locaux, soit d'un domaine en pleine transformation devant s'adapter à des politiques de décentralisation (Belgique, France, Suède) plus ou moins prononcées et plus ou moins dérégulées (Bulgarie).

3.7. Est-ce que la diversification des modes de garde renforce ou non la cohésion sociale ?

Une des hypothèses de la première phase de la recherche TSFEPS est que les modes de gouvernance de la diversité des finalités, des acteurs, des statuts et des financements des services à la petite enfance deviennent un élément déterminant des formes de cohésion sociale que les systèmes sociaux locaux peuvent engendrer. Les recherches empiriques confirment cette tendance à la diversification, en particulier pour la garde des enfants de 0 à 3 ans. La création de nouveaux services et l'entrée de nouveaux prestataires sont d'ailleurs de plus en plus encouragées par les gouvernements nationaux et locaux. Il est alors possible de parler de *l'émergence d'une politique de la diversification* qui ne serait plus le résultat d'un déficit de gouvernance. Dans la plupart des pays étudiés, la diversification des modes d'accueil est de plus en plus perçue par les élus et responsables locaux de la petite enfance comme une nécessité et une stratégie pour répondre à la diversification des modes de vie familiaux ainsi qu'à la flexibilisation du marché du travail.

Mais est-ce que ce processus de diversification est favorable ou non au renforcement de la cohésion sociale ? Si l'on considère les trois composantes retenues pour la cohésion sociale (cf. partie 3.1 - Les concepts mobilisés), à savoir : l'accès aux modes d'accueil au regard des inégalités sociales, ethniques et de genres; la qualité des services au regard de leur diversification et les modalités de participation des usagers et professionnels à la gestion des services ainsi qu'aux régulations des systèmes locaux de la petite enfance, l'analyse des études de cas apporte une réponse plus nuancée de l'impact de la diversification que ce que les gouvernements locaux peuvent en attendre. Parfois présentée comme une solution, la diversification notamment si elle ne fait pas l'objet d'une régulation peut s'avérer dans certains cas problématique. La diversification des services et des prestataires peut être aussi synonyme

de fragmentation de l'offre et de polarisation sociale des modes de garde. Elle entraîne une complexification pour les parents qui ont une faible lisibilité de l'offre locale et continuent à choisir leur mode de garde par défaut. En l'absence de gouvernance de l'offre d'accueil et d'accompagnement de la demande des parents, la diversification peut aussi s'avérer génératrice d'inégalités tant du point de vue de l'accès au service que de la qualité de l'accueil ou des conditions de travail des professionnels.

3.7.1. Diversification de l'offre et égalité d'accès

Vis-à-vis de l'accès, la diversification des services et des prestataires aurait le double avantage d'augmenter le nombre de places tout en offrant plus de choix aux parents. Il est vrai qu'à l'exception de la Bulgarie, *le processus de diversification accompagne un processus de croissance des modes d'accueil formels* et des taux de couverture de la population. Pour autant, une des ambiguïtés des politiques de diversification est qu'elles répondent à plusieurs objectifs en même temps : augmentation du nombre de places, maîtrise des dépenses publiques, diversification des besoins des familles, reconnaissance de nouvelles initiatives... La crainte exprimée dans certains rapports est que *les considérations économiques de la diversification ne l'emportent sur les considérations sociales*. Dit autrement, le processus diversification reflète-t-il une politique de cohésion sociale soucieuse de répondre équitablement à la diversité des besoins des parents ou renvoie-t-il principalement à une politique d'augmentation du nombre de places à moindre coût ? L'appui à de nouveaux services et à des prestataires privés peut masquer une approche purement quantitative et budgétaire où toute création de service de garde d'enfant est considérée comme une avancée. Peu importe qu'il s'agisse de places en crèche municipale ou privée, en accueil individuel ou collectif, l'essentiel est de faire face au déficit structurel de l'offre, à la pression croissante des parents/électeurs tout en tenant compte des limites des finances publiques. Le recours à des appels d'offre (Birmingham, Munich, Francfort) mettant en concurrence les prestataires publics, privés lucratifs et non lucratifs est également le signe d'une recherche de la solution la plus efficiente par l'introduction de mécanismes de compétition entre les modes d'accueil.

Diversité et polarisation sociale des modes d'accueil

La recherche TSFEPS souligne les risques qu'une diversification des services non régulée se traduise par une fragmentation de l'offre défavorable à la cohésion sociale. Les études de cas menées confirment que *la diversification des services n'augmente pas mécaniquement par les possibilités et les capacités de choix de garde de tous les parents*. L'absence de gouvernance de la diversité peut se traduire par une segmentation sociale des modes de garde. Celle-ci est d'autant plus importante pour les enfants de 0 à 3 ans que, à l'exception des cas des villes suédoises et de Pesaro en Italie, la situation la plus fréquente est celle d'une insuffisance de places d'accueil. Plusieurs facteurs de polarisation sociale des modes d'accueil sont mis en avant : l'aspect formel ou informel des services, l'hétérogénéité et l'application des critères de sélection des enfants, le prix du service qui est plus ou moins régulé, enfin les conditions de fonctionnement (horaires, participation). Ces facteurs prévalent plus ou moins selon les études de cas. Dans tous les cas, *la question de l'égal accès à la diversité se trouve posée*.

La premier type de polarisation sociale concerne l'accès aux services formels et informels.

Les catégories socio-économiques les plus favorisées dont les deux parents travaillent ont plus souvent recours à l'offre de services organisée que les catégories socio-économiques les plus défavorisées qui comptent davantage sur des modes de garde informels. Les arrangements informels que ce soit avec la famille, le voisinage ou des prestataires non déclarés sont d'autant plus importants que l'offre de services financée publiquement est faible. Dans plusieurs régions d'Espagne et d'Italie, l'insuffisance de places en crèches publiques pour les

enfants de moins de 3 ans et la faiblesse de régulation des modes de garde individuels ne sont pas sans conséquences en termes d'inégalités d'accès aux différents services. Les modes d'accueil individuels, type garde à domicile ou babysitters, sont principalement utilisés par les catégories sociales moyennes et supérieures où la femme travaille tandis que les catégories les plus modestes n'ont souvent d'autre choix que de s'appuyer sur la famille, combinant retrait du marché du travail des mères et/ou soutien des grands-parents.

Un second type de polarisation sociale concerne les différences de coûts entre les services pour les parents. Cette différence de coûts recoupe selon les études de cas *des inégalités d'accès à l'accueil individuel par rapport à l'accueil collectif, des inégalités d'accès aux services municipaux par rapport aux services non municipaux, des inégalités d'accès entre les services traditionnels et les services innovants*. En France, c'est la disparité entre le financement de l'accueil collectif et celui de l'accueil individuel qui fait problème. Alors que les tarifs des crèches municipales et non municipales respectent un barème national qui tient compte des revenus des parents, le recours à une assistante maternelle ou une aide à domicile reste souvent inabordable pour les familles à revenus modestes qui ne peuvent profiter des incitations fiscales du gouvernement. Fortement encouragés dans les années 90, les modes de gardes individuels sont plus avantageux et accessibles pour les familles à haut revenus qui peuvent bénéficier des exonérations de charges sociales. Les familles à moyen et bas revenus comptent davantage sur les modes d'accueil collectifs gratuits (école maternelle) ou tenant compte des ressources des familles (crèches). Mais l'insuffisance de place en crèches cumulée avec l'extension de l'allocation parentale d'éducation au deuxième enfant a eu pour résultat de pousser les jeunes mères en situation de précarité professionnelle à se retirer du marché du travail ajoutant une strate dans la polarisation sociale. En Belgique, il apparaît que le revenu moyen des usagers des services non subventionnés est significativement supérieur à ceux des services subventionnés qui, en outre, accueillent quatre fois plus d'enfants de familles monoparentales (Petrella, Lhuillier, Degavre, WP2).

A Terrassa et Grenade, les frais d'inscription en crèches privées sont souvent trop élevés pour les familles à bas revenus dont les deux parents travaillent. Ils ne peuvent alors recourir qu'aux crèches publiques dont le nombre de places reste largement insuffisant. Il arrive aussi que les nouveaux services soient plus chers pour les parents que les services traditionnels. Enfin, l'absence de financement public durable peut conduire à une augmentation des frais d'inscription des parents qui opèrent une sélection à l'entrée comme en Allemagne.

Un autre type de polarisation sociale tient aux possibilités ou non des familles à recourir et articuler différents modes d'accueil dans une même journée ou semaine. Les heures d'ouverture limitées et la faiblesse de l'accueil extra-scolaire dans un contexte d'allongement et de flexibilisation de la durée du travail renforcent les inégalités sociales en matière d'accueil. C'est en Allemagne et au Royaume-Uni où l'accueil à mi-temps est important que ce type de polarisation est le plus accentué. La fragmentation des temps d'accueil se traduit par le recours à des modes d'accueil différents dans la même journée. Pour les familles dont les deux parents travaillent à temps plein et qui ont des revenus élevés, l'ajustement se fait par le paiement de services extra-scolaires privés complémentaires qu'ils sont en mesure de payer. Pour les familles aux revenus plus modestes, l'ajustement se fait principalement par le travail à temps partiel des mères et les arrangements informels.

Enfin, il convient de mentionner les discriminations que peuvent créer l'application du « critère emploi » en particulier pour les parents au chômage. Les modes de garde privés sont généralement trop coûteux pour les parents sans emploi. Ces derniers ne sont pas pour autant prioritaires dans les crèches publiques. En effet, la tendance constatée dans la plupart des pays de la recherche TSFEPS est que les établissements publics pour les jeunes enfants donnent la priorité aux familles que l'on considère avoir les problèmes de conciliation vie familiale/vie

professionnelle les plus urgents, c'est à dire les familles dont les deux parents travaillent et les familles monoparentales. Compte tenu du nombre de places limitées, la sélection des enfants s'opère au détriment des parents chômeurs. D'où un cercle vicieux notamment pour les mères qui, faute de mode de garde, n'ont pas le temps de chercher un travail, et sont parfois contraintes d'y renoncer provisoirement. On peut se demander si cette discrimination des parents chômeurs ne va pas à l'encontre des recommandations européennes et nationales pour l'augmentation du taux d'activité, en particulier celui des femmes. Il semble difficile d'atteindre cet objectif si l'accès prioritaire aux modes de garde n'est pas considéré comme une condition déterminante de l'intégration des mères de famille au marché du travail.

Diversité et inégale répartition géographique

Plusieurs rapports d'études de cas (Birmingham, Stockholm, Rennes...) mentionnent que l'un des critères d'accès déterminants est la localisation de l'offre d'accueil du domicile des parents. Or, force est de constater que le processus de diversification des services aux jeunes enfants est géographiquement très polarisé. Dit autrement, *l'implantation de nouveaux services se produit de manière très inégale sur les territoires*. A l'exception de Birmingham, les habitants des centres villes disposent de plus de choix de modes d'accueil et de prestataires. C'est le cas à Rennes qui a construit un important réseau de crèches municipales qui fait défaut dans les communes péri-urbaines ou rurales d'Ille-et-Vilaine. A Stockholm, Munich et Francfort, la croissance des modes d'accueil non municipaux, en particulier des initiatives parentales, a été particulièrement spectaculaire dans les quartiers des centres ville. Il en va de même à Monza pour les crèches privées. En Bulgarie, l'apparition de services d'accueil privés se concentre à Sofia. Bref, *parler de welfare-mix au sens de diversité des services et des gestionnaires serait d'abord un phénomène urbain*. Il semble par ailleurs que cette polarisation géographique recoupe en partie une polarisation sociale de l'accès à la diversité. Celle-ci est d'autant plus prononcée que les modes de gardes municipaux (crèches publiques) appliquent dans certains pays (Belgique, France, Espagne, Italie) le critère de résidence réservant les places en crèches aux seules familles de la ville, voir du quartier ; Seul Birmingham semble connaître une évolution différente puisque le gouvernement central a mis en place, à travers les nouveaux partenariats locaux (EYDCD), une politique incitative de création de nouveaux services dans les zones urbaines en difficulté. Cette politique de discrimination positive semble porter ses fruits en terme de quantité et de diversité de l'offre d'accueil. Cette politique ciblée a cependant un revers : il y a moins de choix de prestataires et de services pour les parents pauvres habitant dans les quartiers plus favorisés de Birmingham.

3.7.2. Diversification de l'offre et qualité

Du point de vue de l'amélioration de la qualité, la diversification génère a priori des effets positifs. Diversifier les services à la petite enfance peut être en soi une manière de répondre à l'absence de consensus entre pouvoirs publics, professionnels et parents sur une définition commune de la qualité. Les transformations familiales, la flexibilité du marché du travail, la montée des comportements consuméristes, la volonté de pouvoir participer à l'éducation de son enfant dans les premières années sont autant de facteurs de différenciation des aspirations éducatives des parents. *Diversifier l'offre peut alors être une stratégie pour permettre de gérer la coexistence entre une pluralité de normes locales de qualité*. Pour autant, les systèmes de welfare-mix locaux apparaissent le plus souvent dans une phase de transition où la diversification de l'offre produite résout autant de problèmes que d'enjeux de régulation locale de la qualité.

Le traitement différencié de la qualité de l'accueil collectif et de l'accueil à domicile.

Comme le soulignent Jane Lewis et Natalia Nowakowska (Transversal analysis on Quality), autant la qualité de l'accueil collectif est encadrée dans la plupart des pays par des normes et des procédures de contrôle qui sont appliquées quel que soit le statut du gestionnaire (public, privé, non lucratif), autant la qualité de l'accueil individuel au domicile (childminders) fait plus ou moins l'objet d'une régulation selon les pays et les villes. En Bulgarie, Italie, Espagne, la déconnexion entre accueil collectif et accueil individuel recoupe une différence entre régulation formelle et informelle de la qualité, même si certaines villes comme Monza ou Pesaro commencent à mettre en place des politiques d'agrément et de formation des « childminders ».

Dans les pays (Belgique, France, Royaume-Uni, Allemagne) où il existe depuis longtemps une législation et des institutions qui encadrent l'accueil individuel, l'enjeu devient de plus en plus d'articuler sur un territoire la qualité de l'accueil collectif et celle de l'accueil individuel dans les parcours de garde des parents. Les familles ont en effet souvent recours à plusieurs modes d'accueil dans une même semaine ou journée. La déconnexion entre accueil collectif et accueil individuel se traduit par une absence d'approche globale des besoins des parents sur lesquels repose principalement la gestion quotidienne de la qualité.

La tension entre l'augmentation des places et le respect des normes de qualité

Lorsque la diversification de l'offre d'accueil est conçue par les autorités locales comme le moyen d'augmenter le nombre de places dans un quartier, la tentation peut être forte d'être moins exigeants, voire laxistes, dans le contrôle du respect des normes de qualité. Des exemples de tensions entre les objectifs de création de nouveaux services et de respect des normes de qualité peuvent être repérés sous différentes formes à Birmingham, Rennes ou Francfort. La pression à la création de nouveaux services peut conduire à une gestion plus souple sur les critères de qualité. Le risque de ces politiques dérogatoires et temporaires est qu'elles deviennent durables et n'aboutissent à une baisse générale de la qualité des services.

Reconnaissance, multiplication et hiérarchisation des métiers de la petite enfance

Plusieurs rapports soulignent que la qualité des services à la petite enfance dépend des conditions de travail et de la professionnalisation des emplois. Les difficultés de recrutement, le faible niveau des rémunérations, l'insuffisance des formations qualifiantes engendrent un problème général d'attractivité des métiers de la petite enfance.

Dans ce contexte, les effets de la diversification des services et des prestataires sur la reconnaissance des professionnels de la petite enfance sont plus qu'incertains. D'un côté, elle permet de régulariser un certain nombre de pratiques informelles et précaires et ouvre des perspectives de carrières ou de mobilité professionnelle. D'un autre côté, la multiplication des services peut se traduire aussi par une hiérarchisation et un cloisonnement des métiers de la petite enfance en fonction du type de service (accueil individuel/accueil collectif) et du statut du prestataire (crèches municipales versus crèches associatives). En général, les professionnels du secteur public bénéficient d'une meilleure rémunération, formation et statut que ceux du secteur privé. Le rapport d'études de cas espagnol met bien en évidence qu'à Grenade comme à Terrassa, la différence des coûts de fonctionnement entre crèches publiques et les crèches privées s'explique principalement par les différences de salaires.

Face à une *régulation locale de la qualité* qui demeure largement cloisonnée en fonction du mode d'accueil, du type de prestataires et du type de professionnels, deux enjeux majeurs de politiques publiques se dessinent. D'abord, celui de l'articulation et de la convergence entre procédures et critères descendants (« top down ») et ascendants (« bottom-up ») de la qualité. Si l'existence de standards nationaux (taux d'encadrement, diplômes, sécurité et hygiène,

projet pédagogique...) offrent une garantie minimale de la qualité, leur application doivent pouvoir tenir compte et valoriser les innovations liées aux pratiques de professionnels ou à la participation des parents. Ensuite, la recherche d'une continuité et d'une cohérence entre les divers critères et pratiques des différents modes d'accueil public et privé, individuel et collectif, traditionnel et innovant nécessite une réflexion transversale sur la qualité entre gestionnaire et professionnels, notamment pour penser les transitions dans le parcours de garde de l'enfant.

3.7.3. Diversification de l'offre et participation

Sur le plan de la participation et de la démocratie comme facteur de cohésion sociale, il semble que la diversification de l'offre d'accueil a des effets plutôt positifs. Evidemment, cela n'a rien d'automatique. D'une part, parce que l'émergence de nouveaux services plus flexibles répond pour partie aux besoins de couples bi-actifs dont les horaires de travail limitent les possibilités de participation. D'autre part, parce qu'une partie du processus de diversification répond aussi à la montée de comportements consuméristes en matière d'éducation des enfants. Malgré ces réserves, il semble possible d'affirmer que les systèmes locaux de la petite enfance plus diversifiés offrent plus d'opportunités de participation qu'une offre d'accueil à dominante municipale (Pestoff, Stranbrink). L'impact positif de la diversification de l'offre peut être considéré à trois niveaux :

- (1) Au niveau de *l'information et de la prise en compte des parents dans les pratiques pédagogiques*. Par rapport aux conceptions hygiéniste et sanitaire de la qualité des crèches traditionnelles qui créaient une distance, voire une coupure, entre les professionnels et parents, les nouvelles initiatives, souvent issues du tiers secteur, ont introduit des approches pédagogiques qui insistent sur l'importance de la qualité des relations, parent-enfant et parent-professionnel, dans l'éveil de l'enfant. L'information et le droit à la parole des parents sur ce qui se passe pendant la journée dans l'établissement deviennent de plus en plus un élément de confiance et de qualité désormais intégré et parfois normalisé dans les pratiques professionnelles. De même, les nouveaux services qui intègrent le soutien à la parentalité dans leur démarche mettent en place des lieux d'écoute et d'échange avec les parents, qui recherchent et favorisent leur implication.
- (2) Au niveau de *la participation des parents et des professionnels au fonctionnement du service*. Dans les crèches et services traditionnels, la participation est souvent réduite à quelques événements annuels (fête, sorties) et réunions d'information. De même, la consultation sur la gestion du service est limitée et réservée à quelques parents élus à des comités d'établissements plus ou moins ad hoc (Pestoff, Strandbrink, 2003). Là encore, ce sont bien souvent les initiatives du tiers secteur qui ont fait preuve d'innovations en matière de participation des parents. On pense bien entendu aux initiatives parentales (Allemagne, France, Suède) qui proposent une participation directe à la création et à la gestion du service. Ces nouvelles pratiques n'ont pas été sans influence sur les débats sur

la participation des usagers dans la co-production des services de la petite enfance. Pour autant, les études de cas françaises, allemandes et suédoises témoignent de processus de sélection à l'entrée (horaires de travail compatibles avec la participation, habitudes sociales favorables à discussion, choix des parents...) qui favorisent les familles de classes moyenne et supérieure. Enfin, si la participation se fait généralement sur une base volontaire, elle prend parfois un caractère obligatoire ou contraint. C'est notamment le cas en Bulgarie où l'investissement financier et bénévole des parents est souvent nécessaire à la survie et au maintien d'établissements municipaux dont le fonctionnement est menacé par la remise en cause des politiques sociales liée à la phase de transition vers l'économie de marché.

- (3) *Au niveau de la participation à la vie du quartier et à la gouvernance locale.* Alors que les services traditionnels limitent souvent la participation à des rencontres entre professionnels, parents et enfants, de nouvelles initiatives conçoivent aussi l'accueil à la petite enfance comme un moyen d'intégration des familles dans la vie sociale du quartier. Par ailleurs, l'influence de la diversification des services et des prestataires sur les évolutions des formes de gouvernance locales est également manifeste. Qu'elles soient indirectes, représentatives ou corporatistes, les formes de participation des acteurs non municipaux à la régulation des welfare-mix locaux de la petite enfance contribuent à contester la primauté des gouvernements locaux, en particulier des municipalités, dans la régulation et gestion des services à la petite enfance. L'incitation des gouvernements centraux à la coopération entre les acteurs locaux de la petite enfance (Allemagne, France, Royaume-Uni, Italie) comme l'émergence de gouvernance multi-parties prenantes (Francfort, Grenade) sont autant de tentatives d'intégration de la diversification des welfare-mix locaux au sein des politiques locales de la petite enfance. Même si partiellement intégrée dans les modes formels de régulation, la participation des parents à la vie sociale par le biais des modes de garde permet un rôle de prévention sociale via le renforcement des réseaux de sociabilité, l'expression directe ou indirecte de nouveaux besoins, le soutien des parents en difficulté (familles monoparentales) ou d'origine immigrée.

3.8. Conclusion : La gouvernance de la diversité, un enjeu de cohésion sociale

La recherche TSFEPS confirme que la question de la diversification des modes d'accueil est une des principales priorités des institutions locales de la petite enfance. Les politiques du « tout accueil familial », « tout accueil individuel » ou du « tout accueil collectif » ne sont plus

adaptées aux nouveaux défis de la cohésion sociale des familles et de leurs membres dans leurs rapports à la société : les enfants (socialisation, éducation), les parents (rapport au marché du travail, partage des rôles familiaux, participation sociale).

Il serait un peu rapide de voir dans la diversification des modes d'accueil des moins de 3 ans une conséquence inéluctable du processus d'individualisation des démocraties européennes qui font de la défense de la pluralité des modes de vie une valeur cardinale. L'évolution de l'accueil pré-scolaire pour les enfants de plus de 3 ans présente une image plus complexe en montrant que des dynamiques d'uniformisation et d'universalisation des modes d'accueil sont également à l'œuvre dans les systèmes locaux des jeunes enfants.

Les effets sur la cohésion sociale des processus de diversification qui sont au cœur des welfare-mix locaux de la petite enfance sont plus ambivalents qu'il n'y paraît. Il est en tout cas difficile d'apporter des jugements catégoriques tant les systèmes locaux de la petite enfance semblent dans de nombreux pays (Allemagne, Royaume-Uni, Italie, Espagne) en situation de transition plus ou moins brutale (Bulgarie) depuis le milieu des années 90. Plusieurs études de cas montrent que la diversification accompagne tout simplement un processus de construction des politiques nationales et locales de la petite enfance qui restaient embryonnaires par rapport aux politiques sociales traditionnelles.

La comparaison des études de cas montre que la diversification des services si elle ne fait pas l'objet d'une régulation locale d'ensemble ne conduit pas automatiquement à une plus grande cohésion sociale. Un déficit de gouvernance de la diversité peut conduire à renforcer la segmentation sociale des modes d'accueil plutôt que le libre choix des parents, à tirer la qualité vers le bas en fragmentant les normes de qualité et dégradant les conditions de travail des professionnels.

En outre, les exemples des systèmes locaux de la petite enfance de Stockholm, Östersund et Pesaro montrent qu'une diversification des services relativement limitée (peu d'accueil individuel, absence de gestionnaire à but lucratif, peu de différence entre services municipaux et non municipaux) et publiquement régulée peut s'avérer fortement cohérente articulant un taux de couverture et une qualité des modes d'accueil satisfaisante pour les familles.

Pour autant, plusieurs éléments laissent à penser qu'à moyen terme les avantages d'une politique de diversification des modes d'accueil, même peu régulée, continueront à l'emporter sur les inconvénients :

- Tant que la diversification des modes d'accueil de la petite enfance accompagnera un processus d'augmentation du nombre de places, on peut faire l'hypothèse que les possibles effets négatifs d'une fragmentation de l'offre en terme d'inégalités d'accès, de qualité et de participation resteront secondaires aux yeux des pouvoirs publics locaux et des populations. D'une certaine manière, à l'exception de la Suède, l'urgence de faire face à la pénurie de l'offre relègue la question de la gouvernance de la diversité au second plan.
- Par ailleurs, la création de nouveaux services et l'émergence de nouveaux prestataires présentent le double avantage de continuer à répondre aux objectifs traditionnels de l'accueil (conciliation de la vie professionnelle et familiale, éveil et socialisation de

l'enfant) tout en prenant en compte les nouvelles finalités de l'accueil (insertion sociale, parentalité, flexibilité...).

- La diversification apparaît en outre une solution relativement économique compte tenu des limites budgétaires des gouvernements locaux. Tant que les sociétés européennes n'auront pas décidé que l'investissement dans l'accueil des jeunes enfants des 0-3 ans est un enjeu stratégique de développement et de solidarité comme elles semblent le faire pour les 3-6 ans, il y aura toujours le risque que les considérations économiques de la diversification l'emportent sur les considérations sociales.

Pour autant, les effets attendus d'une politique de diversification sur la cohésion sociale sans régulation pourraient atteindre plus rapidement qu'on ne le croit leurs limites. L'intérêt des études de cas TSFEPS est justement de pointer que la complexification des welfare-mix locaux de la petite enfance génère aussi des tensions sociales qui font de la gouvernance de la diversité une nécessité. La diversification des objectifs de la petite enfance provoque des tensions dans l'arbitrage et la gestion des priorités au niveau de l'offre globale et des services révélant de nouvelles questions sociales. La rhétorique de la cohésion sociale renvoie aussi à un déficit de régulation de la diversification des finalités et de l'offre d'accueil aux jeunes enfants. Nous verrons dans la partie suivante, les conditions requises pour que la diversification des welfare-mix locaux de la petite enfance ait des effets positifs sur la cohésion sociale.

4. CONCLUSIONS ET IMPLICATIONS POLITIQUES

Les recommandations pour les politiques publiques faisaient l'objet d'un workpackage (n°8) propre et ont donné lieu à un working paper « Quality Care and Good governance. Goals and recommendations for child care Policy at an international European level » coordonné et écrit par Adalbert Evers et Birgit Riedel (Justus-Liebig-Universität Giessen).

L'élaboration de ce document s'est réalisée selon les étapes suivantes : un échange de cadrage par Adalbert Evers et Birgit Riedel lors de la réunion de Sofia (septembre 2003) ; puis l'envoi en janvier 2004 par chaque partenaire de deux pages de recommandations de politiques publiques sur la base des rapports nationaux (WP2), des rapports d'études de cas (WP4) et des premières restitutions (WP5) ; la diffusion et discussion d'un premier document de synthèse lors de la réunion de Giessen (février 2005) ; l'envoi par les partenaires d'exemples de « bonnes pratiques » et la finalisation du working paper (juin 2004).

Ce texte a largement été diffusé et discuté lors de la conférence finale de Bruxelles (septembre 2004, annexe 2.1.) et largement repris dans le document de synthèse de la rencontre de Bruxelles élaboré par Giulia Amaducci de la DG Recherche (cf. annexe 2.2.). Il servira de base principale à cette partie avec d'autres documents (notamment les conclusions de l'analyse transversale des études de cas, « Does the diversification of childcare services increase social cohesion ? »).

4.1. De la difficulté d'élaborer des recommandations communes

La formulation de recommandations politiques relève d'un exercice difficile surtout pour des chercheurs en sciences sociales qui, s'ils sont conscients de la dimension normative de leur objet de recherche et de leur méthodologie, tentent justement d'explicitier leurs positions de manière à ce que leurs jugements ne viennent pas desservir leur travail d'analyse. Ils ne sont pas d'emblée toujours à l'aise avec la question du « Que faudrait-il faire ? ».

En outre, comme le soulignent A. Evers et B. Riedel, les fortes différences des histoires de développement des services à la petite enfance et la variété de leurs modes de gouvernance tant local que national conduisent à la prudence quant à la généralisation de recommandations qui doivent d'une manière ou d'une autre tenir compte des trajectoires nationales de chaque pays et localité. Cette prégnance des modèles nationaux se retrouve plus ou moins inconsciemment dès lors que l'on tente de trouver à travers des propositions les plus petits dénominateurs communs à chaque pays. Autrement dit, dès lors qu'il s'agit de faire des recommandations politiques, les contingences politiques, économiques et sociales liées à leur réalisation sont plus ou moins intériorisées. Il est par exemple révélateur que la Suède, malgré un système d'accueil des jeunes enfants éprouvé tant du point de vue quantitatif que qualitatif, ne serve pas de référence pour le reste de l'Europe. Renvoyant à un modèle d'Etat-providence souvent estimé économiquement et politiquement difficilement importable par d'autre pays, le système d'accueil suédois est jugé finalement trop exceptionnel pour être universel. De la même manière, si le système public et gratuit d'écoles maternelles qui en France a fait ses preuves pour l'éveil et l'éducation des enfants de 3 à 6 ans a pu en partie inspirer l'Espagne et l'Italie, il ne fait pas partie des orientations possibles pour un pays comme l'Allemagne qui se préoccupe pourtant sur son retard en matière de pré-scolarisation.

Enfin, il est à noter que certaines propositions ont été écartées, soit parce qu'elles ne faisaient pas l'unanimité entre partenaires, soit parce qu'elles étaient jugées irréalistes au regard des situations nationales. Il en va ainsi de l'énoncé d'un droit pour chaque enfant à bénéficier d'un mode d'accueil de qualité qui, à l'exception de la Suède, semble un horizon normatif hors de porté compte tenu du déficit de places chroniques dans la majorité des pays du projet

TSFEPS. De même, Adalbert Evers et Birgit Riedel interrogent la soutenabilité économique et la faisabilité d'une gouvernance idéale de la diversification services qui serait à même de garantir simultanément, par un mixte entre allocations familiales et financement de l'offre d'accueil, une pleine liberté de choix des parents (père et mère) entre garde familiale et externe ainsi qu'une égale opportunité d'accès des enfants aux différents services.

4.2. Augmenter l'offre de services et le nombre de places d'accueil des jeunes enfants

Comme de nombreuses études (OCDE, 2001), la recherche TSFEPS constate et déplore les conséquences économiques et sociales du déficit chronique de places d'accueil pour les jeunes enfants en particulier les 0-3 ans. Encore une fois, l'insuffisance de places a des incidences directes sur l'équité d'accès des familles aux modes d'accueil, sur les discriminations hommes/femmes sur leur capacité d'insertion et de réussite professionnelle, sur les inégalités de développement psycho-social des enfants et peut, comme le montrent certaines études de cas, exercer une pression à la baisse des normes et contrôle de qualité (Andreotti, Sabatinelli, Fraisse, 2004, p.23-30),.

C'est pourquoi, les recommandations de la recherche TSFEPS (Evers, Riedel, 2004, p.4) d'augmenter de manière significative le nombre de places pour les enfants de 0 à 3 ans rejoignent les objectifs fixés lors de le Conseil Européen de Barcelone (15/16-03-2002), les Etats-membres doivent fournir d'ici 2010 une offre de garde qui couvre au moins 90% des enfants de 3 ans à l'école obligatoire et au moins 33% des enfants de moins de 3 ans. Cette recommandation européenne fait écho à l'affirmation de la question de l'accueil de l'enfant dans les agendas politiques nationaux et locaux. Si la garde familiale reste centrale tant qualitativement que quantitativement, la tendance générale est à une croissance des services formels et organisés d'éducation et de garde des jeunes enfants, en particulier pour les enfants de 3 à 6 ans.

Pour autant, si la recherche TSFEPS relève un intérêt croissant des pouvoirs publics pour les modes d'accueil à la petite enfance, sa traduction politique en termes de soutien à la création de nouvelles places est inégale selon les classes d'âge. Alors que l'accueil pré-scolaire tend à devenir la norme comme en témoigne les investissements publics substantiels effectués ces dernières années dans des pays comme l'Espagne et, plus récemment au Royaume-Uni ou en Allemagne pour assurer à une large majorité d'enfants de trois ans et plus une préscolarisation de qualité, la création de places pour l'accueil des enfants de moins de 3 ans fait l'objet d'efforts financiers inégaux et instables selon les pays et villes. Cette différence de traitement nous semble révélatrice du caractère problématique et singulier de l'accueil des jeunes enfants de 0 à 3 ans au sein des politiques sociales. Entre le désintérêt des politiques pour un domaine jugé encore trop peu productif au regard des coûts d'une intervention publique massive et la crainte de trop interférer dans la vie privée des familles, les freins sont nombreux à un engagement politique durable dans le domaine.

En outre, le souci quantitatif d'augmenter le nombre de places masque des orientations politiques très différentes d'un pays à l'autre. Cette hétérogénéité est normale. Le développement de politique de la petite enfance est le fruit de divers compromis entre les intérêts parfois en tension des familles, des femmes et des enfants, ainsi que des préoccupations nataliste, économique ou de cohésion sociale des gouvernements. De multiples équilibres sont à trouver entre les besoins d'éveil et de socialisation des enfants et les nécessités de la conciliation entre vie professionnelle et familiale des parents, entre l'amélioration des conditions de travail des professionnels et les impératifs de rentabilité des infrastructures publiques.

Cependant, force est de constater que le bien-être des enfants et la qualité de vie des familles sont des motifs trop souvent insuffisants pour provoquer un engagement significatif des

gouvernements nationaux et locaux en faveur de la création de nouveaux modes d'accueil. Les débats au niveau européen et dans un certain nombre de pays (Allemagne) montrent que ce sont avant tout des considérations économiques telles que le déséquilibre entre actifs et inactifs au regard du financement des régimes de retraite, la compétitivité des systèmes éducatifs nationaux dans la société dite de la connaissance ou les conséquences du chômage des familles monoparentales sur la pauvreté des enfants qui retiennent l'attention des décideurs sur la nécessité de renforcer les services aux jeunes enfants. Le relèvement des taux de natalité, l'augmentation du taux d'emploi des femmes, l'investissement éducatif dès le plus jeune âge sont autant d'objectifs qui offrent une visibilité immédiate en terme de rentabilité économiques et sociale à l'investissement dans la création de nouvelles places de garde pour les jeunes enfants.

Face aux multiples priorités des parents et des responsables politiques, il convient donc de mettre en garde contre les risques à l'instrumentalisation des politiques de la petite enfance par les politiques de l'emploi où les services d'accueil des jeunes enfants n'auraient pour fonction principale que d'accroître le taux d'emploi et l'insertion des mères sur le marché du travail. L'éveil et la socialisation de l'enfant doivent demeurer un principe structurant des compromis institutionnels qui organise l'offre nationale et locale de service.

4.3. Une intervention publique accrue, condition d'une diversification des services favorable à la cohésion sociale

La diversification des services, des gestionnaires et des financements dans le secteur de l'accueil des jeunes enfants (0-3ans) est une tendance partagée dans de nombreux pays du projet TSFEPS. Comme nous l'avons déjà souligné, l'affirmation de politique de diversification peut être comprise comme le moyen pour les responsables nationaux et locaux de répondre simultanément aux objectifs quantitatifs (augmenter le nombre de places d'accueil au moindre coût) et qualitatifs (répondre à la diversité des situations locales et des aspirations familiales) de la politique de la petite enfance.

Les recommandations de la recherche TSFEPS prennent acte de ce processus de diversification particulièrement avancé aussi bien dans des pays (France et Belgique) qui disposent d'une longue tradition d'action publique en faveur de la petite enfance que dans des pays (Royaume-Uni, Allemagne) dont l'intérêt pour ce secteur est plus récent. Insister sur l'approfondissement de la diversification conduit à penser que les politiques du tout accueil familial, tout accueil individuel ou du tout accueil collectif sont amenées à faire place à une série de services intermédiaires et mixtes entre la sphère publique et la sphère privée. Autrement dit, la perspective, aussi souhaitable qu'elle puisse être, de mise en place d'un service public, gratuit et universel, pour l'accueil des 0-3 ans, à l'instar de certains systèmes préscolaires (écoles maternelles) pour les 3-6 ans, ne semble pas d'actualité en dehors de la Suède.

Pour autant, si le projet TSFEPS reconnaît les aspects positifs des processus de diversification qui s'accompagnent souvent d'une augmentation du nombre de places offertes aux parents tout en répondant à de nouveaux besoins (nouvelles pédagogies, accueil d'enfants en difficulté, soutien aux parents d'origine immigrée, garde occasionnelle et flexible, participation parentale...), il ne fait pas de la diversification des services et des prestataires un processus inéluctable et forcément positif. Au contraire, cette recherche souligne l'ambivalence de ses effets sur la cohésion sociale et met en avant les enjeux des modes de gouvernance de la diversité. Ainsi, la situation de la Suède présente un système de garde des jeunes enfants relativement peu diversifié (faiblesse de l'accueil individuel, initiatives de parents fortement encadrées dans les réglementations publiques), mais aux niveaux élevés de

couverture de la population des enfants en bas âge et de qualité des services. Inversement, les formes de diversification par défaut d'infrastructures publiques comme dans certaines régions d'Espagne ou d'Italie ou comme conséquence de la crise de l'Etat social comme en Bulgarie, ne sont pas sans poser question sur la cohésion et la qualité des systèmes locaux de garde qu'elles engendrent.

L'ensemble de ces considérations conduit à préciser les conditions d'un processus de diversification favorable à la cohésion sociale, ce qui n'a en soi rien d'automatique. C'est à ce niveau que la place de la régulation, des financements et de la gestion publique des systèmes de garde d'enfants mérite d'être discutée. En effet, si les systèmes locaux de garde d'enfants relèvent d'un système mixte de protection sociale (Welfare-mix) reposant sur un partage des responsabilités de la garde entre la famille et la société, entre établissements publics et prestataires privés, en particulier non lucratifs, il n'est pas sans intérêt de rappeler que ce sont les pays (ex. Allemagne de l'Est, Bulgarie, France, Suède ;...) où, selon des modalités diverses, *là où l'intervention publique nationale et locale a été historiquement la plus importante, on retrouve les meilleurs taux de couverture des jeunes enfants*. Loin de prôner l'établissement d'un improbable monopole public sur la garde des jeunes enfant, les recommandations du projet TSFEPS tendent à montrer que *la cohérence de la diversification des systèmes locaux de garde sur les territoires ne saurait se faire sur la base d'un désengagement des pouvoirs publics nationaux et locaux tant au niveau de leur rôle de régulateur que de financeur* (cf. propositions suivantes).

La question la plus controversée tient sans doute à la nécessité de maintenir voire de développer des gestionnaires publics, le plus souvent municipaux, d'établissements d'accueil des jeunes enfants dans un contexte d'affirmation des gestionnaires privés, et notamment du tiers secteur. L'analyse des études de cas permet à ce niveau un jugement nuancé en fonction des trajectoires des pays et des territoires. Pour simplifier nous pouvons dire *que l'offre privée est d'autant plus innovante là où il existe une offre publique de qualité*. Dans la plupart des pays, l'offre municipale d'accueil sert souvent de référence structurante pour le secteur tant du point de vue du respect de la qualité des équipements, des conditions de travail des professionnels que des critères d'admission des enfants. L'offre privée se trouve alors tirée par le haut en cherchant à innover et à se spécialiser sur des formes d'accueil complémentaires sur des plans aussi divers que l'expérimentation de nouvelles pédagogies, la participation des parents, la souplesse des horaires de travail ou l'accueil de familles aux besoins spécifiques (familles immigrées, familles monoparentales...). A l'inverse sur les études de cas espagnoles et italiennes montrent que sur les territoires où l'offre municipale est peu développée et peu articulée avec l'offre privée, les inégalités d'accès aux services sont plus prononcées, les standards de qualité plus bas et les conditions de travail des professionnels du secteur privée plus précaires.

Pour résumé, nous pouvons dire que *la diversification des financements publics et privés ne doit pas conduire à une stagnation mais à une augmentation de l'investissement public pour l'accueil des jeunes enfants de 0 à 3 ans*.

4.4. Conjuguer augmentation de l'investissement public et diversification des financements

La recherche TSFEPS insiste sur le fait que l'accueil des jeunes enfants, du moins pour les 0-3 ans, repose dans la plupart des pays une économie mixte de financement dont il est possible de dégager, au-delà des spécificités nationales, plusieurs caractéristiques générales.

Premièrement, les modes d'accueil des jeunes enfants ne sont que rarement des services dont l'accès est gratuit comme peut l'être par exemple l'école élémentaire dans de nombreux pays. Les parents doivent donc payer tout ou partie du service, y compris dans des établissements

publics. Deuxièmement, le soutien public est souvent lui-même le résultat de co-financements et partenariats entre gouvernements nationaux, régionaux et locaux. Troisièmement, dans certains pays (France, Royaume-Uni) les modes de financement combinent parfois subvention direct de l'offre d'accueil et subvention de la demande via diverses allocations ou déductions d'impôts aux parents.

Si certains gouvernements (Royaume-Uni, France, Belgique) ont encouragé fiscalement les entreprises privées à investir dans des services d'accueil des jeunes pour leurs employés, globalement l'investissement privé reste marginal dans la plupart des pays de la recherche TSFEPS. Les contributions privées sont essentiellement le fait des parents et non des entreprises. En outre, le développement d'une offre privée lucrative conséquente comme au Royaume-Uni ces dernières années fonctionne largement sur la base de financement public auquel les opérateurs privés ont accès. Ces dernières remarques ne signifient pas que la recherche de financements privés n'est pas souhaitable. Simplement, elles mettent en évidence que dans un contexte de déficit chronique de places d'accueil et dans un souci d'équité d'accès aux services de garde, la croissance et l'amélioration des services à la petite enfance passent par un investissement public significatif dans les prochaines années. Pour résumé, nous pouvons dire que la diversification des financements publics et privés ne doit pas conduire à une stagnation mais à une augmentation de l'investissement public pour l'accueil des enfants de 0 à 3 ans.

4.4. Elements d'une « bonne gouvernance » de la diversification de l'offre d'accueil des jeunes enfants ?

Nous avons déjà expliqué la pertinence du concept de gouvernance pour comprendre le fonctionnement de l'action publique locale en matière de garde des jeunes enfants. La dissociation croissante des fonctions de régulation, financement et gestion dans le secteur de la petite enfance entre gouvernements nationaux et locaux, ainsi que de parties prenantes publiques et privées implique une analyse des relations de pouvoir et des modes de coordinations au sein des divers détenteurs de pouvoirs partiels et de ressources limitées (Le Gallès, 1998).

Reste les modes de gouvernance diffèrent fortement d'un pays à l'autre et d'un territoire à l'autre comme l'on montré les rapports d'études de cas. Sans entrer dans les descriptions et analyses des parties 2 et 3 de ce rapport final, rappelons que la recherche TSFEPS a permis de mieux caractériser, d'une part, les formes de gouvernance verticale ou multi-niveaux (multi-level governance) issues des compromis institutionnels entre différentes échelles de pouvoirs nationaux, régionaux et locaux et, d'autre part, les formes de gouvernance horizontale ou multi-latérale qui structurent les relations (conflits, concurrence, coopération) entre les différentes parties prenantes du secteur petite enfance sur un territoire. Au niveau de la gouvernance multi-niveaux, il est possible de distinguer d'une part les pays (Suède, France, Royaume-Uni) où le gouvernement central joue un rôle déterminant dans l'impulsion, la régulation et le financement des systèmes locaux de la petite enfance. Que ce soit pour mieux encadrer ou pour encourager la diversification des services sur les territoires, les politiques territoriales s'inscrivent dans des cadres institutionnels de finalités, de financement, voire de coopération locale (contrat enfance pour la France, Early years partnership pour le Royaume-Uni) fortement influencés par le niveau central. A l'inverse, les pays de tradition fédéraliste (Allemagne) et décentralisatrice (Belgique, Espagne, Italie), ce sont les compromis locaux qui sont structurants des processus de diversification. Si les gouvernements centraux déterminent le cadre législatif général, ils restent en retrait des acteurs territoriaux tant sur le plan des financements que la régulation de la qualité de l'offre d'accueil. Sur le plan de la gouvernance

horizontale, plusieurs types de gouvernance de la diversité ont été identifiés : (1) une diversification par défaut de cadre de régulation publique et de partenariat public/privé ; (2) une régulation par projet où les coopérations entre institutions et acteurs locaux de la petite enfance se réalisent autour d'expérimentation de nouveaux services mais dont l'influence durable sur le changement des règles de la gouvernance locale reste incertaine ; (3) une régulation tutélaire fragmentée où l'intégration plus durable des acteurs et services non municipaux, notamment du tiers secteur, dans les objectifs, modalités de financements et les réglementations de la petite enfance ne fait pas pour autant que leurs représentants des parties prenantes légitimes des instances locales de décision et de coordination ; (4) une régulation multi-latérale qui correspond à une politique de diversification qui vise à un traitement plus égalitaire des services municipaux et non municipaux dans les modes de régulation et de financements.

En tenant compte de cette diversité des modes de gouvernance locale, il est possible de dégager quelques recommandations générales pour les politiques publiques. Globalement, la diversification de l'offre de services doit faire l'objet d'une forte régulation en termes d'accès, de qualité et de participation. Ce qui suppose des formes de gouvernance intégrées reposant sur un engagement partagé et mutuel des gouvernements central et local, une participation des différents responsables et usagers services, publics comme privés, sur des objectifs d'amélioration et de continuité de l'équité d'accès et de la qualité aux différents modes de garde quels que soient les revenus des familles, la situation d'emploi des parents et la situation sociale des enfants. Ce type de recommandation très générale a plusieurs implications :

(a) La gouvernance de la diversité suppose un *engagement des pouvoirs nationaux et locaux en faveur de la petite enfance*. Ce qui en négatif revient à alerter contre les formes de régulation informelle de la diversification des services qui, faute de politique de la petite enfance, laisse au marché et aux arrangements familiaux le soin de déterminer les objectifs, les types de services et le prix des modes d'accueil.

(b) *Trouver un bon équilibre dans la gouvernance multi-niveaux*. Si la décentralisation des politiques sociales a également renforcé les régulations territoriales de l'offre d'accueil de la petite enfance, en particulier pour les 0-3 ans, le rôle régulateur des gouvernements centraux nous semble primordiale. D'ailleurs les dernières années montrent que l'intervention du niveau central a été renforcée ou redéfinie dans certains pays (Suède, France, Royaume-Uni). Son absence est parfois regrettée dans d'autres (Allemagne, Italie, Espagne). Aussi, si la commune et l'intercommunalité sont sans doute les niveaux de régulation pertinent, la responsabilité du gouvernement central doit être engagée ou renforcée dans les domaines suivants :

- La définition des finalités de l'accueil des jeunes enfants. L'absence d'énonciation des priorités en la matière est trop souvent synonyme d'absence de politique de la petite enfance ;
- La définition de standards de qualité et de professionnalisation des employés sous la forme de critères de progrès ;
- L'encouragement et la validation des cadres de coopération par des mécanismes incitatifs ;

- La régulation des prix d'accès des services qui tiennent compte des revenus des parents tant pour l'accueil collectif qu'individuel ;
- Une participation structurelle au co-financement des services sur une base de critères d'équité tels que par exemple : la continuité territoriale avec l'appui au développement de services dans des zones géographiques défavorisées (commune de petite taille, zones rurales, quartiers urbains sensibles), le soutien aux services s'adressant aux publics en difficulté ou visant à la mixité sociale, l'expérimentation de nouveaux services pour de nouveaux besoins (horaires atypiques, participation des parents...).
- La production de connaissance et de données continues sur le secteur à travers le soutien à la mise en place d'observatoires ou d'institut national ou local de la petite enfance.

Bien entendu, l'ensemble le contenu et la mise en œuvre de l'ensemble de ces dimensions de la gouvernance doivent être au final le fruit d'une négociation et d'un compromis avec les engagements et intérêts des acteurs et pouvoirs publics locaux qui demeurent les principaux agents de la régulation. Simplement, sans être administrateur, ni gestionnaire directe de services, le gouvernement central reste encore un échelon indispensable pour garantir un certain degré d'universalité des politiques de la petite enfance.

4.5. Conclusion

Pour reprendre la conclusion du rapport d'études de cas (Fraisie, Andreotti, Sabatinelli, 2004, p.40), la diversification des systèmes locaux de la petite enfance n'augmente pas mécaniquement ni le choix des parents, ni la cohésion sociale. La diversification a un impact positif si :

- (1) elle ne conduit pas une stagnation mais à une augmentation de l'investissement public dans l'accueil des jeunes enfants ;
- (2) elle fait l'objet de mécanisme de régulation (gouvernance) tant au niveau de l'égalité d'accès, des standards de qualité que de la participation des usagers ;
- (3) elle renforce la légitimité de politiques de la petite enfance parfois encore contestée tant au niveau des gouvernements nationaux que locaux ;
- (4) elle favorise la transversalité des politiques publiques concernant l'accueil des jeunes enfants en impliquant les politiques de l'emploi, de l'égalité hommes/femmes, de lutte contre l'exclusion.

5. DIFFUSION ET EXPLOITATION DES RÉSULTATS

Plusieurs niveaux de stratégie de diffusion des résultats de la recherche TSFEPS doivent être distingués : d'abord, les stratégies de diffusion auprès du milieu académique comprenant d'une part *les communications lors de conférences ou séminaires national ou international* (5.1) et d'autre part *la publication d'articles et de livres* (5.2) ; ensuite, les stratégies de diffusion auprès des parties prenantes du secteur de la petite enfance avec *la restitution des résultats auprès des professionnels de la petite enfance* (5.3) et la mise à disposition d'information sur *le site internet du projet* (5.4). En outre, il convient de distinguer les stratégies collectives et intégrées de diffusion des résultats (Restitution des études de cas WP5, publication d'un livre, conférence finale, site internet) des initiatives individuelles des partenaires des recherches effectuées dans chacun des pays.

5.1. Conférences ou séminaires académiques

Tout au long des trois années du projet TSFEPS, les coordinateurs scientifiques comme les partenaires ont eu l'occasion d'intervenir dans plusieurs séminaires ou conférences. Evidemment, le rythme des communications s'est accéléré au fur et à mesure de l'avancement du projet. Nous ne reviendrons pas dans cette partie sur les communications mentionnées dans les rapports d'étapes des deux premières années (voir Annexe 5.1.3.).

5.1.1. La conférence finale de Bruxelles

La conférence finale du projet TSFEPS, « Childcare in Europe, Governance for Quality and Cohesion », a été organisée le 24 septembre 2004 à Bruxelles (Annexe 5.1.1.) avec l'appui de Giulia Amaducci (DG Recherche). Cette rencontre a été l'occasion de présenter à la fois les principaux résultats transversaux de la recherche (interventions de Bernard Eme, Laurent Fraisse, Stefania Sabatinelli), des exemples de politiques nationales en transformation (Jane Lewis) et des recommandations pour les pouvoirs publics (Adalbert Evers) à une cinquantaine de chercheurs et responsables politiques nationaux ou locaux de la petite enfance. L'intérêt de la journée était également de confronter les résultats de la recherche TSFEPS avec les travaux d'autres projets de recherche européen (Care work in Europe, WELLCHI, SOCCARE) ainsi qu'avec le positionnement de l'Union Européenne sur le développement des services à la petite enfance dans la stratégie d'emploi et de cohésion sociale. Des synthèses nationales sous forme de working paper EMES résumant les rapports nationaux et d'études de cas ont été distribués à cette occasion. A l'issue de cette journée, une synthèse des principaux enjeux et recommandations pour les politiques publiques (cf. le tiré à part WP8 et l'annexe 2.2.)) a été rédigée par Giulia Amaducci (DG Recherche) sur la base des notes et différents working papers distribués à cette occasion.

5.1.2. Présentations collectives des résultats de la recherche TSFEPS

Lors de l'année 2004/2005, trois autres panels spécifiquement organisés autour de la présentation collective des résultats de la recherche TSFEPS se sont tenus ou sont programmés lors de conférences nationales ou internationales.

En avril 2004 (5-7), Isabel Vidal (CIES, Espagne) et Victor Pestoff (Mid-Sweden, Suède) ont organisés un panel sur le thème « Family policy, childcare and alternate provision : a threat to solidarity » lors de la huitième International Research Symposium on Public Management (IRSPM VIII). A cette occasion, Isabel Vidal (« Financing of education and care services for youngest members of society »), Laurent Fraisse (« Local governance and childcare services »), Victor Pestoff (« participation and Democracy in Childcare Services in eight European countries ») et Vincent Lhuillier (« Accès et équité dans les milieux d'accueil des jeunes enfants ») ont présenté les analyses transversales des études de cas de la recherche TSFEPS sur les thèmes de la gouvernance, des financements, de l'accès et de la participation dans les modes d'accueil des jeunes enfants.

Deux autres événements sont programmés le premier trimestre 2005 :

- Aldalbert Evers et Birgit Riedel (Université de Giessen, Allemagne) ont co-organisé les 17 et 18 mars 2005 à l'Université Martin-Luther (La Halle, Germany) une conférence sur « Etreuung von Kindern und soziale Dienste Zielsetzungen, Qualitätskonzepte und Formen der Politik » avec des interventions de Laurent Fraise (CRIDA, France) sur « Childcare in France. The diversification of services and the challenges for governance » et d'Alberta Andreotti (Université Milan Bicocca, Italy) sur « Childcare in Italy. Changing concepts of services – changing concepts of governance ».
- Enfin, un panel sur « Third sector in the local governance of childcare services » a lieu à l'initiative de Laurent Fraise et Bernard Eme dans le cadre de la première Conférence Européenne de l'International Society of Third Sector Research (ISTR) et du réseau de recherche EMES (Emergence of Social Enterprise in Europe), du 27 au 29 avril 2005 (CNAM, Paris). Adalbert Evers, Alberta Andreotti, Stefania Sabatinelli, Vincent Lhuillier, Johan Vamdstad, Bernard Eme et Laurent Fraise sont intervenus à cette occasion. Plusieurs communications sont disponibles sur le site de la conférence, <http://www.crida-fr.org/>

5.1.3. Autres communications individuelles à des séminaires et conférences

Concernant d'autres communications individuelles à des conférences ou séminaires de recherche des partenaires sur la base des résultats du projet TSFEPS, on peut citer notamment :

- Jane Lewis, « UK Family Policy », Communication auprès du Gouvernement Belge, Avril, 2004 ;
- Jane Lewis, « The Adult Worker Model and the Problems of Care and Gender Equality », WZB Berlin, Juin 2004 ;
- Laurent Fraise, « The third sector in the Local governance of Childcare », Annual Conference of European Group of Public Administration, Lubjana, 1-4 Septembre 2004 ;
- Victor Pestoff, « Co-production and personnal social services – Childcare in Eight European countries » Annual Conference of European Group of Public Administration, Lubjana, 1-4 Septembre 2004 ;
- Johan Vamstad, « Co-production as defining principles – a new typology for provision of welfare services » Annual Conference of European Group of Public Administration, Lubjana, 1-4 Septembre 2004 ;
- Jane Lewis, « Key issues in the Provision of Childcare », The Dutch Presidency's Changing Childcare Conference, Octobre 2004 ;
- Stefania Sabatinelli avec Barbara Da Roit, « Entre le secteur non lucratif et le marché : la privatisation du welfare. L'exemple de la petite enfance », Conférence sur "Welfare, marché du travail et droits sociaux en Europe", Université Milan-Bicocca, 8 novembre 2004, Milan ;

- Laurent Fraisse, « Diversification et cohésion sociale : une comparaison européenne », Journée d'étude de la Direction Statistique et de Recherche de la Caisse Nationale d'Allocations Familiales (CNAF) sur les Disparités géographiques des modes d'accueil de la petite enfance, 15 Novembre 2004, Paris.
- Francesca Petrella, Vincent Lhuillier, « La régulation locale dans le secteur de la petite enfance », discutant Laurent Fraisse, Colloque A la recherche de la solidarité, Université Catholique de Louvain, 18 Octobre 2005, <http://cerisis.opes.ucl.ac.be>.

5.2. Publications

Comme pour la partie précédente, nous distinguerons ici les démarches collectives de publication prévues du projet TSFEPS des publications d'articles individuelles de tel ou tel partenaire.

5.2.1. Les démarches collectives de publication

Le projet de départ prévoyait une publication d'un livre en français. L'évolution du projet a introduit quelques changements par rapport à ce plan initial.

Au niveau de la publication française, plutôt que de viser à la production d'un livre à la diffusion incertaine, l'équipe française a négocié avec les responsables (Danièle Boyer et Gilles Nezosi) de la revue *Recherches et Prévisions de la Caisse Nationale d'Allocations Familiales (CNAF)* la publication d'un numéro spécial sur petite enfance et Europe, au premier semestre 2006. Ce numéro sera constitué de 6 à 10 articles des différents partenaires sur la base des résultats actualisés de la recherche TSFEPS. Outre une valorisation collective des analyses transversales ou par pays de la recherche, l'intérêt d'une telle publication tient à sa diffusion à environ 4000 exemplaires auprès des principaux centres de recherche sur la famille et l'enfance mais aussi auprès des responsables nationaux et locaux des politiques sociale, familiale et de l'enfance.

Par ailleurs, les partenaires ont souhaité lors des dernières rencontres valoriser les résultats à travers une publication en anglais. Aussi Alberta Andreotti et Laurent Fraisse ont élaboré un projet de livre *Governing childcare services in Europe: a challenge for social integration* (cf. le synopsis et le sommaire en Annexe) qui a été proposé à plusieurs éditeurs de langue anglaise Policy Press, Asghate, Blackwell, Routledge. Le plan de publication est prévu pour fin 2005 / début 2006.

5.2.1. Les articles et publications des partenaires

Outre le projet de revue et de livre, plusieurs partenaires ont publié des articles sur la base des travaux théoriques et empiriques de la recherche TSFEPS. Nous les reproduisons ci-dessous par date de parution, et sous forme de tableau, les références, l'ensemble des articles ou contributions écrites des partenaires. Ceux-ci peuvent être de deux ordres : publication dans des revues scientifiques, publication universitaire.

Chercheur	Titre	Revue	Date
Eme, B. (CRIDA)	« Changing Family Structure et Social Policy : childcare services in Europe and social cohesion »	in Linda HANTRAIS (ed.), <i>Researching Family et Welfare from an International Comparative Perspective</i> , EC, Improving Human Research Potential and the Socio-Economic Knowledge Base, Brussels, Revue Catalan de Sociology	Novembre 2001
Vidal, I. et Valls, C. (CIES)	« El cas espanyol. Transformacions de les estructures familiars i evolució de les polítiques socials : els serveis a la petita infància »		Octobre 2002
Claver, N. (CIES)	« Servicios de atención a la pequeña infancia, empresas sociales y participación en España »	La lettre du Centro d'iniciativas de la Economia Social (CIES), n°9 http://www.grupcies.com	Août 2003
Fraisse, L. (CRIDA)	« Changing Family Structure et Social Policy : childcare services in Europe and social cohesion »	in Linda Hantrais (ed.), <i>Researching Family et Welfare from an International Comparative Perspective</i> , EC, Improving Human Research Potential and the Socio-Economic Knowledge Base	Novembre, 2003.
Lhuillier, V. ; Petrella, F. (CERISIS), Bode, I., Laville, J-L, et Gardin, L.	« Social economy and welfare mix : a framework for analysis of relational services »	Annals of public and cooperative economics, n°74	4 ^{ème} trim. 2003
Lewis, J.	« Developing Early Years Childcare in England, 1997-2002: The Choices for (Working) Mothers »	Social Policy and Administration	June 2003
Lewis, J. ; Tanner, E., Welsh, E.	« The quality-defining process in early years services: a case study »	Children and Society Revue	17 Jan 2005
Pestoff, V., & Strandbrink, P., (Södertörns högskola).	« Small-scale welfare on a large scale. Social cohesion and the politics of Swedish childcare »	Södertörns högskola. Research report	2005

Andreotti A., Sabatinelli, S., (Milano Bicocca)	« Partie 1 – Il constesto de reference » pp. 11-83.	In Daniela Gregorio, <i>I servizi educativi per la prima infanzia a carattere innovativo</i> , IRER, Consiglio Regionale della Lombardia	2004
Evers, A. (Giessen Univ.) et Lewis, J. (Oxford)	« Developing Childcare Provision in England and Germany: dilemmas of governance »	Journal of European Social Policy, Volume 15	2005
Eme, B. et Fraise, L. (CRIDA)	« La gouvernance locale de la diversification des modes d'accueil, un nouvel enjeu de « cohésion sociale » »	Revue Recherches et Prévisions (CNAF)	Juin 2005

Thèses, évolution professionnelle et études

Nous tenons à signaler que, Stefania Sabatinelli, a soutenu en avril 2005, un Doctorat Européen en Etudes Urbaines et Locaux, "Systèmes locaux de welfare. Parcours et choix dans la garde de la petite enfance en Italie et en France", Doctorat Européen en Etudes Urbaines et Locaux, Université de Milan Bicocca, Faculté de Sociologie.

Par ailleurs, grâce à la recherche TSFEPS, la région de Lombardie a demandé à Andrea Andreotti et Stefania Sabatinelli une étude sur le fonctionnement du système local de garde des jeunes enfants en Lombardie.

Laurent Fraisse (CRIDA) et Stefania Sabatinelli (Milan Bicocca) ont répondu à un appel d'offre de la MIRE/DREES pour un projet de recherche comparative France-Italie sur les « déterminants du choix de garde des parents, une perspective européenne ». Cette recherche d'une année, se fera sur l'exploitation de deux bases de données française et italienne d'enquêtes auprès des familles ainsi que d'une mise en perspective des résultats à partir des résultats de la recherche TSFEPS.

Francesca Petrella (ex. CERISIS), Laurent Fraisse (CRIDA) et Vincent Lhuillier (ex. CERISIS) ont également été sélectionnés par la MIRE/DREES pour faire une recherche intitulée « Diversité des acteurs et des politiques de la petite enfance : vers une gouvernance partenariale et négociée ? » en 2004/2005.

Enfin, Birgit Riedel a été embauchée pour une mission au *Deutsches Jugendinstitut* de Munich. Elle a notamment travaillé avec Christian Peucker sur un ouvrage « Maisons pour des enfants et des familles » http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung5/Pdf-Anlagen/haus-kinder-familie_property=pdf.pdf).

5.3. Contact avec des utilisateurs potentiels et des professionnels de la petite enfance

La phase de recherche 2 sur les études de cas a été le moment privilégié pour établir un dialogue et faire connaître la recherche TSFEPS auprès des professionnels de la petite enfance. Les prises de contact pour la réalisation des études de cas et des interviews ont été l'occasion d'une présentation de la recherche ainsi qu'une diffusion des rapports nationaux (WP2). Mais l'essentiel de la restitution des études de cas auprès des professionnels fait l'objet d'un work package spécifique (WP5).

Le Work Package 5 porte sur la restitution des rapports d'études de cas aux diverses personnes, professionnels et politiques locaux interviewés. Ce travail de restitution avait été initialement prévu entre juin et septembre 2003, ce qui est apparu rapidement irréaliste dans la mesure où cela coïncidait dans la plupart des pays aux vacances scolaires, moment peu propice pour organiser des réunions et des restitutions. La rencontre n°4 ayant été programmée en septembre 2003, les équipes de recherche ont souhaité déplacer ce travail de diffusion entre les mois de septembre 2003 et janvier 2004.

(1) Restitutions écrites

La première forme de restitution consiste pour plusieurs équipes à *produire une synthèse ou un document spécifique* pour les professionnels. Il s'agit, notamment, de *traduire leur rapport (rédigé en français ou anglais) dans la langue nationale* parfois sous la forme d'un résumé comme pour l'équipe allemande ou belge, parfois entièrement comme pour les équipes espagnole, italienne et bulgare.

(2) Organisation de rencontres et débats

Une autre forme de restitution consiste à organiser des rencontres et débats avec les personnes interviewées. Les équipes qui ont prévu des réunions de restitution avec les responsables locaux de la petite enfance (généralement élus et responsables administratifs des municipalités) sont les suivantes :

- Pour l'équipe du Crida (*France*), Elisabetta Bucolo a présenté les résultats de l'étude de cas de Montreuil à l'occasion d'une rencontre de restitution organisée à la bibliothèque municipale en février 2004 sur l'initiative de l'élue à la petite enfance de la Ville de Montreuil ainsi que de la

Directrice du service enfance de la Mairie. Nombreuses personnes ont été conviées dont environ 60 étaient présentes à la séance : l'ensemble du personnel administratif travaillant dans les services Enfance et Petite enfance de la Ville, ainsi que leurs responsables. La directrice de la circonscription locale de la PMI et les responsables des services Enfance et Petite enfance du Conseil Général. Les directeurs des crèches collectives (municipales et départementales), des haltes jeux associatives, des crèches parentales et leurs personnels. Les représentantes de l'association d'assistantes maternelles du département. Les responsables départementaux de la CAF. Deux démographes de la Mairie. A l'occasion du débat, l'étude est apparue comme un révélateur des enjeux de coordination des acteurs et institutions de la petite enfance. C'est outil de réflexion pour les institutions qui étaient en train de mettre en place un schéma départemental de la petite enfance.

- Laurent Fraisse (CRIDA) a présenté les résultats de l'étude de cas de Rennes lors d'un module ressource sur *la garde d'enfants en Pays de Rennes* organisé par le Codespar⁸ le samedi 27 mars 2004. Une soixantaine d'élus locaux, de professionnels de la petite enfance et de représentants des associations familiales ont participé à cette rencontre à l'occasion de laquelle un résumé spécifique sur l'étude de cas de Rennes a été distribué.
- Le 26 avril 2004, Vincent Lhuilliet (CERISIS-UCL) a organisé un séminaire d'une demi-journée afin de présenter les principaux résultats pour la Belgique de la recherche TSFEPS. Ce séminaire s'est tenu dans les locaux de la Fondation pour la solidarité à Bruxelles. Destiné aux acteurs de terrain, aux experts et aux spécialistes, ainsi qu'aux représentants politiques, syndicaux et des institutions chargées de la petite enfance, le séminaire a réuni une vingtaine de personnes intéressées par les débats que suscite cette recherche sur l'accueil des jeunes enfants. Sans être exhaustif, étaient présents le directeur de cabinet du ministre de l'enfance, la directrice de l'Observatoire de l'enfance, une chargée d'étude de l'Office de la naissance et de l'enfance, des experts belges en particulier ceux qui sont rattachés aux écoles de santé publique de l'ULB et de l'UCL, des représentants syndicaux et de partis politiques qui travaillent sur la question ainsi que des acteurs de terrain locaux (les responsables de services interrogés notamment). Si l'enjeu principal de cette demi-journée était de restituer les principaux résultats des études de cas, on a cherché à lancer le débat sur la question centrale qui guide la recherche : en une période de diversification des services d'accueil – à la fois en termes de type de prestataire, de service, de financement et de mode de régulation - quel est l'impact sur la cohésion sociale du développement de ces services ?

⁸ Conseil de développement économique et social du Pays et de l'Agglomération de Rennes (CODESPAR)

- Birgit Riedel (Université de Giessen) a organisé une présentation des résultats de l'étude de cas allemande sur Munich lors d'un séminaire « German Youth Institut » (DJI) ;

5.4 Le site internet EMES

La présentation du projet TSFEPS, des différents chercheurs des équipes de recherche ainsi que l'ensemble des rapports nationaux (WP2), des études de cas (WP4), des analyses transversales et des recommandations pour les politiques publiques sont disponibles sur le site du réseau EMES (Emergence des entreprises sociales en Europe) - <http://www.emes.net> – qui regroupe des chercheurs de 15 pays d'Europe impliqués dans plusieurs projets de recherche européens.

6. RÉFÉRENCES

- Almqvist, A.-I.; Boje, T., (1999), « Gardes des enfants: acteurs, financement et organisation. Comparaison de la vie familiale et professionnelle dans différents systèmes européens d'Etat-providence », in MIRE-DREES, *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe du Nord et en France*, Volume 4, tome 1, Paris, MIRE-DREES.
- Andersson, B. (1992) *Effects of public day care: a longitudinal study*, in "Child Development", 60.
- Andreotti, A. and Benassi, D. (to be published) *L'ambiente di vita e le situazioni di disagio sociale (povertà, ineguaglianza, discriminazione)*, in Grassi, R. (a cura di), "La condizione dell'infanzia e dell'adolescenza nella società italiana", Istituto Iard Franco Brambilla, Quaderni del Ministero della Pubblica Istruzione, Roma, Le Monnier.
- Barbier J.-C. et Letablier M.-T., (1998), « État et famille : politiques publiques comparées en Europe », in *L'État à l'épreuve du social* (sous la dir. de Auvergnon P., Martin P., Rozenblatt P. et Tallard M.), Paris, Éditions Syllepse.
- Bernard, P. (1999) *La cohésion sociale : critique dialectique d'un quasi-concept*, revue *Lien social et Politiques – RIAC*, n°41, Montréal.
- Broberg et. al. (1989) *Effects of day care on the development of cognitive abilities in eight years old: a longitudinal study*, in "Development Psychology", 33, pp. 62-69.
- Castel, R., (1995), *Les métamorphoses de la question sociale*, Fayard.
- De Henau, J., D. Meulders, S. O'Dorchai and H. Périer (200X). "The relative generosity of the EU countries' childcare systems", In: Del Boca, D. and C. Wetzels (Eds.), *Motherhood, Employment and Public Policies*, Cambridge University Press, forthcoming.
- Durkheim, E. (1893) *De la division du travail social*, rééd. (1991) Paris, P.U.F.
- Evers, A., Wintersberger H, (1990), *Shifts in the Welfare Mix. Their impact on work, social services and welfare policies*, Colorado, Campus/Westview, Frankfurt, Boulder.
- Evers, A., Lewis, J., (2005), « Developing Childcare Provision in England and Germany: dilemmas of governance », *Journal of European Social Policy*, Volume 15
- Esping-Andersen (1999) *Social foundations of postindustrial economies*, Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. and Mestres, J (2003) Ineguaglianza delle opportunità ed eredità sociale, in "Stato e mercato" n. 67, 4/2003, Il Mulino, Bologna, pp. 123-151.
- Esping-Andersen, G. (1999) *Les trois mondes de l'Etat-providence*, Paris, P.U.F.
- Eurostat (2001) *Social trends and social policies*, p. 13.
- Gunnarsson, et. al. (1999) *Early childhood education and care policy in Sweden*, Background report, Oecd Thematic review, Ministry of Education and Science.
- Jeantheau, J.P. and Murat, F. (1998) Observation à l'entrée au CP des élèves du panel 1997, in "Note d'information", Ministère de l'Education Nationale, Paris.
- Jenson, J., Sineau M. (1998), *Qui doit garder le jeune enfant. Mode d'accueil et travail des mères dans l'Europe en crise*, Paris, LGDJ.
- Kamerman, SB. (1991), « Child care policies and programs: an international overview », *Journal of Social Issues*, vol. 47, pp. 179 –96
- Kooiman, J., (2003), *Governing as Governance*, Londres, Sage.
- Laville J.-L., Nyssens M., (2001), *Les services sociaux entre associations, marché et État. L'aide aux personnes âgées*, Paris, Editions de la Découverte.
- Le Gallès, P., (1998), « Régulation, gouvernance et territoire », in Commaille, J., Jobert, B., (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ.

- Lewis, J., (1992), Gender and the development of Welfare regimes, *Journal of European Social Policy*, 2(3).
- Lewis (1993) (ed.) *Women and social policies in Europe. Work, family and the State*, Edward Elgar Pub, London.
- Lewis J., (1997), « Le secteur associatif dans l'économie mixte de la protection sociale », in MIRE-Rencontres et Recherches, *Produire les solidarités - la part des associations*, Paris, MIRE.
- Math, A.; Meilland, C., “Un état des lieux des congés aux parents dans vingt pays européens”, *Revue de l'IRES*, n°46 – 2004/3, pp113-136.
- Méda, D., (2000), « Une nouvelle organisation des temps sociaux à promouvoir », **Droit social**, n°5.
- Méda, D., (2001), *Le temps des femmes. Pour un nouveau partage des rôles*, Paris, Flammarion.
- Muller, P., (1990), *Les politiques publiques*, Paris, PUF (“Que sais-je ?”).
- Oecd, (2001), *Starting strong: early childhood education and care. Petite enfance, grands défis, éducation et structures d'accueil*, Paris.
- Oecd, (2002a), *Education at glance: Oecd indicators*, Paris.
- Oecd ,(2002b), *The Oecd Programme for international student assessment*, Paris.
- Pestoff V. A., (1997), “Social enterprises and civil democracy in Sweden. Enriching work environment and empowering citizens as co-producers”, Stockholm, School of Business
- Putnam, R. (1993) *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*, University Press, Princeton
- Smith, A. (1776) *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*.
- Théry , I., (1998), dir., *Couples, filiation et parenté aujourd'hui. Le droit face aux mutations de la famille et de la vie privée*, La Documentation française/Odile Jacob, Paris.
- Tönnies (1887) *Gemeinschaft und Gesellschaft*.
- Traité de l'Union Européenne, version consolidée*, Journal officiel des Communautés européennes, C 325/01, 24.12.2002.
- Wenger (1998) *Communities of practice, learning, meaning and identity*, Cambridge University Press, New York, quoted in Bifulco, L. (ed) *Il genius loci del welfare. Strutture e processi della qualità sociale*, (2003) Edizioni Officina, Roma.

TSFEPS References (disponibles on www.emes.net)

Rapports nationaux

- Dandolova et al. (2002) *Bulgarian national report* ;
- Evers, A, Riedel, B. (2002) *German national TSFEPS report*;
- Eme, B. ; Fraisse, L, (2002) *French TSFEPS case study report*;
- Lewis et al. (2002) *British national TSFEPS report* ;
- Lhuiller et al. (2002), *Belgian national TSFEPS report*;
- Mingione et al. (2002) *Italian National TSFEPS Report*;
- Pestoff, V, Strandbrinck, P. (2002) *Swedish national TSFEPS report*;
- Vidal, I, Claver, N. (2002) *Spanish national TSFEPS report*;

Rapports d'études de cas

- Dandolova, I. et al., (2003), *Transformations des familles et modes d'accueil à la petite enfance : politiques, services et cohésion sociale* ;

- **EVERS, A., RIEDEL, B., (2003) TSFEPS GOVERNANCE AND SOCIAL COHESION IN CHILDCARE. THE EXAMPLE OF FRANKFURT AND MÜNCHEN. GERMAN CASE STUDY REPORT;**
- Fraisse, L. Bucolo, E., Eme, B. (2003), Rapports d'études de cas français Rennes et Montreuil
- Lewis, J., Welsh E., Tanner, E. (2003), TSFEPS. UK Case Study Report;
- Lhuillier, V. (2003), Les services d'accueil aux jeunes enfants (0-6 ans) Etudes de cas
- Mingione, E., et al. (2003), TSFEPS WP4., Italian case study Report;
- Pestoff, V., Strandbrink, P., Anderson, J., Seger, N., (2004), Small children in a big system. A case study of childcare in Stockholm and Östersund , Swedish case study report.
- Vidal, I., Claver, N. (2003) Changing Family Structure and Social Policy. Childcare Services in Europe and Social Cohesion. Spain: Case Study

Rapports transversaux

- Eme, B., (2002/2004), « Modes d'accueil de la petite enfance : Welfare-mix et cohésion sociale »; Problématique, concepts, démarche ; Synthèse des rapports nationaux.;
- Fraisse, L., Andreotti, A., Sabatinelli, S., (2004), "Does the diversification of childcare services increase social cohesion?", Synthèse des rapports d'études de cas nationaux, TSFEPS WP6.
- Evers A., Riedel, B., (2004), « Quality care and Good governance. Goals and Recommendations for Child care Policy at an international European Level », TSFEPS recommandations WP8.

Analyses transversales

- Evers A., Riedel, B., (2003b), Governing diversity ;
- Fraisse, L., Eme, B., (2003), La gouvernance locale de la petite enfance – Lecture transversale ;
- Lewis, J., Nowakowska, N., (2003b) Transversal analysis: quality of childcare;
- Lhuillier, V. (2003b) Accès et équité dans les milieux d'accueil de jeunes enfants ;
- Mingione, Andreotti, Sabatinelli (2003), TSFEPS methodology and local socio-economic contexts;
- Pestoff, V, Strandbrink, P. (2003), Participation and democracy in childcare services in eight European countries;
- Vidal, I, Claver, N. (2003b) Financing childcare services in Europe.

7. ANNEXES AU RAPPORT FINAL

Transformations des structures familiales et évolution des politiques sociales : les services de la petite de la petite enfance comme services de cohésion sociale

Acronyme : TSFEPS

Contrat n°: HPSE-CT2001-00067

Coordinateurs du projet : CRIDA – Bernard Eme et Laurent Fraisse

7. ANNEXES AU RAPPORT FINAL

Transformations des structures familiales et évolution des politiques sociales : les services de la petite de la petite enfance comme services de cohésion sociale

Acronyme : TSFEPS

Contrat n°: HPSE-CT2001-00067

Coordinateurs du projet : CRIDA – Bernard Eme et Laurent Fraisse

SOMMAIRE

1. LISTE DES WORK PACKAGES ET DES PRODUITS DE RECHERCHE RÉALISÉS ENTRE LE 01/09/2001 (MOIS 1) ET 31/03/2005 (MOIS 40)	2
2. CONFÉRENCES ET SÉMINAIRES	4
2.1. <i>Programme de la Conférence finale TSFEPS</i>	4
2.2. <i>Synthèse de la réunion Childcare in Europe et recommandations politiques</i>	6
3. LISTE DES COMMUNICATIONS DES PARTENAIRES (2001-2005)	11
4. ARTICLES ET PUBLICATION	14
4.1. <i>Proposition de livre en anglais sur les services à la petite enfance en Europe</i>	14
4.2.. <i>Articles et publications des partenaires</i>	20
5. SYNTHÈSE DES ÉTUDES DE CAS. ANALYSES TRANSVERSALES	22
5.1 <i>Transversal analysis: quality of childcare</i>	22
5.2. <i>Participation and Democracy in Childcare Services in Eight European Countries</i>	33
5.3. <i>Governance and childcare services</i>	46

1. Liste des Work Packages et des produits de recherche réalisés⁹ entre le 01/09/2001 (mois 1) et 31/03/2005 (mois 40)

WP n°	Titre	Produits n°	Titres des produits réalisés	Mois prévu	Mois réalisé
WP1	DÉFINITION D'UN CADRE ANALYTIQUE COMMUN	D1	Rencontre n°1 à Paris	Mois 3	16/17 novembre 2001
WP1	DÉFINITION D'UN CADRE ANALYTIQUE COMMUN	D2	Cadre analytique commun	Mois 3	Première version octobre 2002 Version finale novembre 2002
WP1	DÉFINITION D'UN CADRE ANALYTIQUE COMMUN	D3	Rapport d'étape	Mois 6	mars 2002
WP2	CONTRIBUTIONS NATIONALES	D4	8 rapports nationaux	Mois 9	Première version mai 2002 Version finale septembre 2002
WP2	CONTRIBUTIONS NATIONALES	D5	Rencontre n°2 à Barcelone	Mois 9	7/8 juin 2002
WP3	COMPARAISON DES POLITIQUES PUBLIQUES	D6	Rapport transversal de comparaison des politiques publiques	Mois 16	janvier 2003
WP3	COMPARAISON DES POLITIQUES PUBLIQUES	D7	Rencontre n°3 à Milan	Mois 13	20/21 septembre 2002
WP3	COMPARAISON DES POLITIQUES PUBLIQUES	D8	Rapport annuel Année 1	Mois 15	Octobre 2002
WP4	ETUDES DE CAS LOCAUX	D9	Note problématique et grille d'entretien des études de cas	Non prévu	Octobre et novembre 2002
WP4	ETUDES DE CAS LOCAUX	D9'	8 rapports d'études de cas par pays	Mois 18	Août 2003
WP5	RESTITUTION DES ETUDES DE CAS	D10	Restitution auprès des professionnels	Mois 20	Décembre 2003 à Juin 2004
WP6	ANALYSES TRANSVERSALES DES ETUDES DE CAS	D11	Rencontre n°4 à Sofia	Mois 22	12/ 13 Septembre 2003
WP6	ANALYSES TRANSVERSALES DES	D12	Rapport annuel année 2	Mois 24	Novembre 2003

⁹ D'après la liste des Workpackage et des produits figurant dans la l'annexe 1 du projet TSFEPS.

	ETUDES DE CAS				
WP6	ANALYSES TRANSVERSALES DES ETUDES DE CAS	D12'	Notes d'analyse transversale par thématique (gouvernance, qualité, participation...)	Non prévu	
WP6	ANALYSES TRANSVERSALES DES ETUDES DE CAS	D12''	Analyse transversale des études de cas	Non prévu	Février 2004
WP7	RECOMMANDATIONS POUR LES POLITIQUES PUBLIQUES	D13	Recommandations pour les politiques publiques	Mois 36	Propositions par pays janvier 2004 Rapport août 2004
WP7	RECOMMANDATIONS POUR LES POLITIQUES PUBLIQUES	D14	Rencontre n° 5 à Giessen	Mois 30	27/28 février 2004
WP8	BILAN SCIENTIFIQUE	D15	Rapport final	Mois 48	Septembre 2005
WP9	RENCONTRE FINALE	D16	Conférence finale à Bruxelles (Rencontre n°6)	Mois 37	Septembre 2004
WP9	RENCONTRE FINALE	D16'	Working papers EMES (première version)	Mois 37	Septembre 2004

Dans cette annexe, seuls figurent les documents non transmis à la Commission dans les rapports intermédiaires 1 et 2. Plus précisément, le cadre analytique, les rapports nationaux, les grilles méthodologiques des études de cas, les rapports d'études de cas n'ont pas été intégrés dans cette annexe car déjà diffusés et évalués. Par ailleurs, les rapports nationaux et d'études de cas sont disponibles sur le site du projet, www.emes.net. En outre, trois tirés à part ont été joints au rapport final et à l'annexe :

- Eme, B., (2002/2004), « Modes d'accueil de la petite enfance : Welfare-mix et cohésion sociale »; Problématique, concepts, démarche ; Synthèse des rapports nationaux.;
- Fraisse, L., Andreotti, A., Sabatinelli, S., (2004), "Does the diversification of childcare services increase social cohesion?", Synthèse des rapports d'études de cas nationaux, TSFEPS WP6.
- Evers A., Riedel, B., (2004), « Quality care and Good governance. Goals and Recommendations for Child care Policy at an international European Level », TSFEPS recommendations WP8.

2. Conférences et séminaires

2.1. Programme de la Conférence finale TSFEPS



EUROPEAN COMMISSION

RESEARCH DIRECTORATE-GENERAL

Directorate K - Knowledge-based society and economy

Social and human sciences research

Childcare in Europe - Governance for Quality and Cohesion

24 September 2004

**Albert Borschette Conference Centre (Room 4/D)
rue Froissart 36, 1040 Brussels**

- **Final conference of the TSFEPS Project « Changing Family Structures and Social Policy: Childcare Services as Sources of Social Cohesion », HPSE-CT2001-00067 (5thFP)**

Programme

10:00 Welcome – Giulia Amaducci – European Commission - DG Research

10:00-10:20 - Introduction - Concept and main results of the TSFEPS project
Bernard Eme (Crida, France)

10:20-10:40 - Findings concerning the governance challenges
Laurent Fraisse (Crida, France)

10:40-11h00 - Findings concerning social cohesion (access, quality and participation) using national examples and case studies
Enzo Mingione, Alberta Andreotti et Stéfania Sabatinelli (University Milan-Bicocca)

11:00-11h20 – Comments on findings compared to European research
Marie-Thérèse Letablier (Centre d'études de l'emploi, France)

11:20-11:40 – Care work in Europe, an overview
Claire Cameron (TCRU, Institute of Education, London)

11:40-11:50 – Presentation of the WELLCHI Network (“Well being of children”, 6thFP)
Luis Flàquer (Institute of childhood and urban world, Barcelona)

11:40-12:00 – Presentation of the SOCCARE Project (“New kinds of families, New kinds of social care”, 5th FP). Teppo Kröger (University of Tampere, Finland)

12:00-13:00 - *Discussion*

13:00-14:30 - **Lunch**

14:30-14:50 - An example for the policy challenges and national situations. An UK - german comparison concerning the potentials and pitfalls that boosting service offers represents for governance. Jane Lewis (Oxford University)

14:50-15:10- Childcare services in the employment and social cohesion strategies in EU
Marie-Anne Paraskevas, European Commission, DG Employment

15:10-15:30 – Improving quality in childcare public policies : an example of cooperation between local and Europe levels
Alain Dubois, expert, Observatoire de l’enfant, Cocof (Bruxelles).

15:30-16:00 - *Discussion*

16:00-16:20 - **Pause**

16:20-16:30 – Presentation of the European Observatory on the Social Situation, Demography and Family (Vienna)

16:30-16:50 - Policy recommendations for boosting childcare services in Europe
Adalbert Evers (Giessen University)

16:50-17:30 - *Discussion*

17:30-17:45 – **Concluding remarks**
Bernard Eme (Crida, Paris)

2.2. Synthèse de la réunion *Childcare in Europe* et recommandations politiques

Childcare in Europe - Governance for Quality and Cohesion

24 September 2004

**Albert Borschette Conference Centre (Room 4/D)
rue Froissart 36, 1040 Brussels**

Childcare is on the political agenda both at national and local level since few years. The European Council of Barcelona (15/16-3-02) responded to this issue by affirming that “MS should remove disincentives for female labour force participation and strive, in line with national patterns of provision, to provide childcare by 2010 to at least 90% of children between 3 years old and the mandatory school age and at least 33% of children under 3 years of age”.

The research project on Changing Family Structures and Social Policies (TSFEPS), financed under the 5thFP, presented its final results in September. It concerned the provision of services for young children, the transformation of family structures and functions, and developments in social policy in eight European Union member states (Germany, Belgium, Bulgaria, Spain, France, Italy, Sweden and United Kingdom).

More specifically, the research team was interested in understanding how the new challenges calling into question the social cohesion of families and their members in their relationship with society are played out through these changes: the socialization and education of children, the relation of parents to the labour market, the sharing of family roles and participation in social life.

The central objective of the research was to conduct a comparative study of past and current social constructs concerning the provision of childcare for young children, with particular reference to local regulations arising from the compromise that arises in arrangements between national and local actors in the public, private and third sectors. Because childcare services and policies are developed at the local level, the research was interested in the factors contributing to social cohesion, and in their variations between countries and local areas.

The TSFEPS research has attempted among others aspects to analyse in what extent, face to the multiplication of social issues (development and education, conciliation between family and professional life, especially for mothers, a fairer division of tasks between parents; social exclusion of single-parent families, parenthood...), the national and local government encourage a quantitative development of supply and set up a policy of diversification of services, providers and funding.

The projects tried to understand whether or not the current changes, both in terms of childcare and of local governance, have brought forward new forms of *social cohesion*, or, conversely, has the diversification of services reinforced local social polarization, with each social category accessing, either by choice or by default, childcare services specific to their family, professional or geographic situation.

The meeting brought together researchers and policy makers from across Europe to discuss on the main result of the TSFEPS research and more generally the challenges of governing childcare services in Europe. The following recommendations for Child Care Policy at European Level were made.

I. A future image of day care services and their governance

Further development of child care services in Europe should aim at services that guarantee continuous and reliable support to families over the whole childhood period. There is a need for services that besides wider coverage develop qualities in care, pedagogies and education; services should seek the dialogue and cooperation with the parents; they should meet the needs of children, family needs and the quests for a kind of labour market participation and work- life balance that represents a fair compromise between families, women and children on the one and the interest of employers on the other hand. This altogether can strengthen social cohesion. Child care services should not only be seen as an important matter of rights and well being of children and families, but as well as an investment into infrastructures, that can help in reducing inequalities by inheritance, while having simultaneously important positive outcomes for social and economic development – be it by their integrative effects for families or by their by-effects in job creation.

Consequently, reassessing the guiding image of child care first of all calls for a turn from an image of services linked exclusively with consumption and day care towards an image linked much more with issues of early support of chances and potentials by investments, public and private. This includes secondly a turn with respect to governance. The development of good governance in child care services should be associated with shared responsibilities and commitment among various actors, a good balance of local and central, public and private stakeholders. It should be centred on a good working axis between local public authorities and service providers on the one and the parents on the other hand.

II. Coverage and Quality - Recommendations for developing child care services

Coverage – making care continuously available

While childcare services for the preschoolers from 3 to 6 represent nowadays normality, there is still a sometimes dramatic gap when it comes to services for the 0 to 3 old children. It should be therefore a first priority goal to extend considerably, wherever needed, the number of places in crèches or other facilities for the 0 to 3, having in mind, that there is an EU – recommendation for reaching a coverage rate of 30%.

Furthermore it should be taken in mind, that facilities for the age groups mentioned have a strong link with educational and equity linked purposes, given the fact, that especially early child care of good quality can be a reliable contribution to the childrens' personal development; especially children from difficult family and community backgrounds can profit from early professional care and an enlarged and more diversified offer of care and services in school.

Types of services: making a new generation of services take shape

The diversity of services has increased and wherever this is meeting the needs of users, such a trend should be strengthened. This holds especially true for the aim of overcoming a sharp division between collective professional services on the one and informal family care on the other hand. In between of these extreme points, the offers of child minders, parent-child initiatives, and support and counselling services can strengthen and multiply the bridges between the private and public dimensions of child care.

What has become visible is a new generation of services that deserves more support and attention. There is need for:

- More services open for being used to varying intensity and according to different time patterns.
- More services that can be used casually from time to time.
- More services that are available even at quite unconventional hours.
- More services that do not only give relieve but offer as well active support for parents (in addition to what they offer for the children), be it by facilitating the socialising of issues of parenthood, by offering advice, or by linking with a wider range of family support services designed to strengthen the social, cultural, or labour market integration of parents.
- More services aimed at managing individually tailored care arrangements for best possible compromises between child- and parent-centred goals, issues of child care and development, issues of staying in touch with ones' networks, labour market participation and career issues.
-

The quality of day care for children is however more than the sum of the qualities of individual facilities:

- Better quality calls for a networking of different types of facilities, with some of them being complementary.
- A good integration with the school system is needed, especially since in many aspects early child care systems must be seen increasingly as parts of the wider landscape of education.
- parents need more transparency on local child care markets be it by information on the internet, central agencies offering advice, information or brokerage; the more parents are seen as well as customers that make choices, the more important it is to work on what economists call 'information asymmetries'.

A special challenge will be to achieve a fair balance between the interests of children, parents and governments; this is concerning especially:

- The balance between facilities that save time for working parents without offering too much for children on the one hand and offers that concentrate on high quality care, pedagogies and education for the children themselves, on the other hand.
- The balance between the interest of children and parents in good caring-, living- and working time - patterns and the widespread drain into a constant availability for labour market career and consumer purposes.

Professionals: training levels and working conditions that meet the quality standards requested in child care

This is calling for concepts of professionalism that entail the ability to develop such partnerships and to answer the quest for new and additional qualities concerning e.g. pedagogical and educational issues; in some countries this may call for a higher level of education and training as well as a higher level of payments.

- The financial and material working conditions should work against a high turnover of staff, which often mirrors problems like being underpaid, overworked or excluded from participation.

- Better service quality needs a minimal degree of “surplus – resources” in order to allow professional staff not only to keep an achieved standard, but to innovate and test improvements that may be generalized later on.
- Working conditions in child care should be such that they allow for real careers, i.e. the possibility of additional training and phases of qualification at later stages of ones’ working life.

Services for increasing social cohesion

By tradition, issues of social cohesion in child care have been taken up in two ways: as an issue of specialised services for children with special needs (reaching from orphans, handicaps), as an issue of inequality, to be tackled both by a widened coverage, the creation of reliable rights on childcare as well as by keeping fees and extra costs at a minimum. Both concerns are still present and valid, but it has become visible, that cohesion, while including them, can mean even more.

With respect to coverage many regions and member states in the European Union are far away from a good balance between demand and supply; states, laender but as well municipalities should set themselves targets concerning coverage.

Furthermore they should safeguard, that as long as facilities are scarce, the distribution-principles should not work against the weaker and more vulnerable groups of parents and children. Childcare services should be available for both, parents who are in paid work and those who are not, as childcare has an educational, a social and a reconciling function.

- The link between lone parenthood and poverty is to a great deal determined by access both to paid work, work integration, social support and child care services;
- Child care services are a central part but not the (total) solution for a reduction of the tensions between work and social and family life. Making working time patterns more family friendly is of equal importance; to get there is however especially difficult in those segments of the labour market where parents with lower qualifications will have to seek work; it must be underlined that access to flexible care services is of special importance for many jobless or working mothers in need.
- Simultaneously, policies should work on the apparent contradiction that often the most flexible childcare solutions (i.e. child minders) are – due to their higher costs - not available to those who may need this most.
- The vulnerability of families shows today many different faces, like isolation, forced mobility a.o. pressures that call for personal and individualized support services.
- Ethnic pluralism is a special challenge and there is no general easy formula when it comes to debate whether or not ethnic minorities should run their own facilities in child-care or be integrated in facilities that are open for all local citizens.
- Thinly populated regions represent a special challenge; they call for smaller facilities that can be reached in a reasonable time or for special solutions (like child minders, ambulant services, etc.).

III. Towards good governance in child care provision and development

The systems of governance in child care stem from very different traditions: on the one hands in some countries a system with exclusively local responsibility, on the other hand some countries have managed to build up universal systems, with a strong saying of the public authorities and a firm hierarchical component. What is developing in between of these two

poles is a great variety of governance systems, often marked by the fact that roles, functions and responsibilities are found to be scattered among various public and private institutions and sectors, new forms of an increasing pluralism are arising

This general trend towards rather complicated mixed systems of governance, which bring together various actors, sectors and institutions, past and present regulations, local and central responsibilities, is often grown over a long time and can not be changed and put into more order easily. Nevertheless, even when respecting different regimes and traditions, one can say that “good governance” today should:

- Find an appropriate central-local balance.
- Give the users (the children and their parents) a strong and central role in shaping the care arrangements to be made over time.
- Look for types of networks and divisions of roles and responsibilities between various providers and stakeholder that are built on consent, a sense of fairness and a strive for synergies.
- Find a proper balance between market-type, public-hierarchical and finally civil society based contributions and steering mechanisms.
- Financing should as well be seen as a joint responsibility – neither exclusively public nor private.
- There is the special challenge of finding the right forms of cooperation for development – for proper dynamics of expansion and change of systems.

One must however differentiate between governance issues that are concerning proper steering mechanisms and the tasks of giving child care as a major concern a new and better standing in public opinion and on the policy agenda. Under such conditions, policies must look to get support not only from the parties directly concerned, but from the (local) civil society at large. “Pacts for the family” from this point of view should build partnerships that involve various public bodies, representatives of the business sector, associational life and the community.

Monitoring and control should respect the fact that in such mixed forms of governance various sides will represent different priorities and perspectives to what really counts for quality in child care. “Social audits” representing such a mixed bag of participating groups and organisations, can perhaps be the natural complement to a mixed economy of care.

3. Liste des communications des partenaires (2001-2005)

Chercheur	date	Conference	Communication
Bernard Eme (CRIDA)	Juin 2001, Bruxelles	<i>UE (Research DG) Family and Welfare - workshop</i>	Présentation du projet TSFEPS
Vincent Lhuillier (CERISIS)	24/25 Octobre 2002, Prague	<i>Conférence Européenne de l'économie sociale dans les pays d'Europe Centrale et Orientale (Prague 24/25 octobre 2002).</i>	« welfare mix et tiers secteur, changements et tensions dans les finalités des services d'accueil des jeunes enfants en Europe »
Laurent Fraisse (CRIDA)	30/31 janvier 2003, Bruxelles	<i>Second Family and welfare dialogue workshop and Qualitative methods Workshop</i>	Présentation des premiers résultats (année 1) de la recherche TSFEPS
Laurent Fraisse (CRIDA)	4/5/6 mars 2003, Toulouse	<i>Troisième Rencontres du Réseau Inter-universitaire d'Economie Sociale et Solidaire "L'innovation en économie solidaire",</i>	« Le tiers secteur face aux nouveaux enjeux de l'accueil des jeunes enfant en Europe : économie solidaire et innovation sociale »
Isabel Vidal (CIES)	3/6 septembre 2003, Lisbonne	<i>Conférence EGPA (European Group of Public Administration),</i>	« Childcare services, social enterprises and participation in Spain »
Jane Lewis (Oxford University)	9 Octobre 2003, Londres	Seminar on non profit sector and Welfare state, funded by « The Mellon Sawyer Foundation ».	« Childcare policy and services in UK »
Isabel Vidal (CIES)	Budapest, 5-7 avril 2004	<i>International Research Symposium on Public Management (IRSPM VIII).</i>	« Financing of education and care services for youngest members of society »),
Laurent Fraisse (CRIDA)	Budapest, 5-7 avril 2004	<i>International Research Symposium on Public Management (IRSPM VIII).</i>	« Local governance and childcare services »
Victor Pestoff, (Mid-Sweden)	Budapest, 5-7 avril 2004	<i>International Research Symposium on Public Management (IRSPM VIII).</i>	« Participation and Democracy in Childcare Services in eight European countries »)
Vincent Lhuillier	Budapest, 5-7 avril	<i>International Research Symposium on Public</i>	« Accès et équité dans les milieux

(CERISIS)	2004	<i>Management (IRSPM VIII).</i>	d'accueil des jeunes enfants »)
Jane Lewis (Oxford University)	Bruxelles, Avril, 2004	<i>Communication pour le gouvernement Belge</i>	« UK Family Policy »
Jane Lewis (Oxford University)	BERLIN, JUIN 2004	WZB	« The Adult Worker Model and the Problems of Care and Gender Equality »
Laurent Fraisse (CRIDA)	Ljubjana, 1/4 Septembre 2004	<i>Annual Conference of European Group of Public Administration</i>	« The third sector in the Local governance of Childcare »
Victor Pestoff, (Mid-Sweden)	Ljubjana, 1/4 Septembre 2004	<i>Annual Conference of European Group of Public Administration</i>	« Co-production and personnel social services – Childcare in Eight European countries »
Johan Vamstad (Mid-Sweden)	Ljubjana, 1/4 Septembre 2004	<i>Annual Conference of European Group of Public Administration</i>	« Co-production as defining principles – a new typology for provision of welfare services »
Jane Lewis (Oxford University)	Octobre 2004	<i>The Dutch Presidency's Changing Childcare Conference</i>	« Key issues in the Provision of Childcare »,
Stefania Sabatinelli avec Barbara Da Roit (Université Milano Bicocca)	8 novembre 2004, Milan	"Welfare, marché du travail et droits sociaux en Europe", Université Milan-Bicocca.	« Entre le secteur non lucratif et le marché : la privatisation du welfare. L'exemple de la petite enfance »
Laurent Fraisse (CRIDA)	15 Novembre 2004, Paris.	<i>Journée d'étude de la Direction Statistique et de Recherche de la CNAF</i>	« Diversification et cohésion sociale : une comparaison européenne »
Laurent Fraisse (CRIDA)	17/18 mars 2005, La Halle	Etreuung von Kindern und soziale Dienste Zielsetzungen, Qualitätskonzepte und Formen der Politik, <i>Université Martin-Luther</i>	«Childcare in France. The diversification of services and the challenges for governance »
Alberta Andreotti (Milano – Bicocca)	17/18 mars 2005, La Halle	Etreuung von Kindern und soziale Dienste Zielsetzungen, Qualitätskonzepte und Formen der Politik, <i>Université Martin-Luther</i>	«Childcare in Italy. Changing concepts of services – changing concepts of governance”.
Adalbert Evers et (Justus-Liebig-Universität Gießen) und	17/18 mars 2005, La Halle	Etreuung von Kindern und soziale Dienste Zielsetzungen, Qualitätskonzepte und	« Kooperation und Steuerung im System der Kindertagesbetreuung. Die Beispiele Frankfurt und

(Deutsches München)	Jugendinstitut, München)			Formen der Politik, <i>Université Martin-Luther</i>	München »
Jane Lewis (Oxford University)		16-18 Mars 2005, Manchester,		<i>Work and Family Conference</i>	« Family and Work' at the Community»
Alberta Andreotti et Stefania Sabatinelli (Milano – Bicocca)		27-28 avril 2005, Paris		First European Conference of EMES/ ISTR (International Society of Third Sector Research)	« The third sector in the development of childcare services. The Italian case »
Johan Vamstad (Mid-Seweden)		27-28 avril 2005, Paris		First European Conference of EMES/ ISTR (International Society of Third Sector Research)	“Three welfare states and three modes of governance - A comparison of how participation in childcare politics is performed in three European countries”
Adalbert Evers et (Justus-Liebig-Universität Gießen) und (Deutsches Jugendinstitut, München)		27-28 avril 2005, Paris		First European Conference of EMES/ ISTR (International Society of Third Sector Research)	“Governing diversity – changing patterns in the governance of german child—care systems”
Vincent Lhuillier (CERISIS)		27-28 avril 2005, Paris		First European Conference of EMES/ ISTR (International Society of Third Sector Research)	<i>Les enjeux d'accès et d'équité dans les services d'accueil des jeunes enfants en Europe : Résultats de la recherche TSFEPS</i>
Bernard Eme et Laurent Fraisse (CRIDA)		27-28 avril 2005, Paris		First European Conference of EMES/ ISTR (International Society of Third Sector Research)	“Le rôle du tiers secteur dans la diversification des services à la petite enfance et la gouvernance locale des systèmes de garde”

4. Articles et publication

4.1. Proposition de livre en anglais sur les services à la petite enfance en Europe

Proposed working title: *Governing childcare services in Europe: a challenge for social integration*

Submitted by:

Alberta Andreotti, Researcher in the Department of Sociology and Social Research, Milano-Bicocca, Faculty of Sociology (Italy) – e-mail: alberta.andreotti@unimib.it

Laurent Fraisse, socio-economist, Researcher at the Interdisciplinary Laboratory of Economic Sociology (CNAM/CNRS, Paris) – e-mail: fraisse@iresco.fr

1. BACKGROUND INFORMATION

This proposed book on the governance of childcare services and their impact on social integration is the result of a European research project funded by the European Commission's Research Directorate-General. The project is called TSFEPS, 'Changing Family Structure and Social Policy: Childcare Services as Sources of Social Cohesion'. The project is based on a comparison of national policies on childcare services in eight European countries: Germany, Belgium, Bulgaria, Spain, France, Italy, the United Kingdom and Sweden. It specifically examines local childcare policies in seventeen cities and areas of the eight countries. The research analyses how, in the context of a relative scarcity of available childcare places and the increase in families' demands, national and local governments are encouraging the emergence of policies aimed at the diversification of services, providers and financing. One of the central objectives of this research project has been to conduct a comparative study of past and current social constructs concerning the provision of childcare for young children, with particular reference to *local regulations arising from the compromise that develops in arrangements between national and local stakeholders in the public, private and third sectors*.

Faced with the shortcomings of national childcare policies in some countries and the tendency towards decentralising responsibilities and handing them over to the local authorities, the TSFEPS research project aimed to understand the functioning of local childcare systems, highlighting the fact that differences between areas within the same country are as important as differences between member states.

The book's main contributors are members of the eight research teams that took part in the three years of research that went into the project (2002-2004). All the contributors bring their own perspectives to bear on this multidisciplinary study, reflecting their different areas of academic speciality: political science, economics, sociology.

In terms of methodology, the book is the fruit of a comparative and multidisciplinary analysis designed to reconstruct local welfare mix childcare systems by examining interactions between local institutions, the functioning of different types of services and their users. Case studies based on in-depth interviews using analysis criteria applied collectively to the different countries were used to analyse both the characteristics of the range of services on offer (objectives of the childcare, diversity of services, funding and governance mechanisms) and the extent of social integration (access to services and standards of quality and user participation).

The national reports and case studies that make up the basic material of this comparative work are available on the website: <http://www.emes.net/en/recherche/perse/etudes.php>)

2. SYNOPSIS

In the last two decades early childcare policies have gained the attention of European bureaucrats, and of national and local politicians in almost all Western European countries, including —Germany (west), the United Kingdom, Spain and Italy (south) — where the care of young children has long been considered a private family matter. The provision of childcare has become an economic, social, and cultural issue in the context of family restructuring, labour market flexibility, gender equality and a child's own early learning and socialisation needs.

Why so much attention to an issue so neglected in the past? The answer is twofold.

The answer is to be found, in part, in the socio-economic and cultural transformations all Western European societies are undergoing. From the socio-economic point of view, the increased rates of women's participation in the labour market have meant the externalization of childcare and therefore the need to increase the number of childcare services. The European Union has exerted some pressure in this direction with the Barcelona Treaty. By 2010, the Treaty has set an objective to provide childcare to at least 90% of children between three years of age and the mandatory school age and to at least 33% of children under three years of age. In so doing, the European Union confirms and reinforces the need for new early childcare services.

But the shortage of available places in childcare facilities and the diversification of services represent changes that make a family's childcare choices far more complex. More than ever, it results in situations that call for suitable public policies. Yet, the increased demand clashes with the contemporary supply, which is still very poor in all countries, except perhaps for Sweden. This *mismatch* – which is empirically measurable by the chance to access services by the population – brings about important tensions which affect traditional lines of social inequality: gender, class and generation. Given the scarcity of available services, gender inequalities are due to the fact that it is still women who much more often reshape or renounce their paid work activity because of care burdens. Social class inequalities result from the fact that the scarcity of services implies an access selection process. Some groups are often excluded from this process and they do not have sufficient resources to easily buy care on the private market (private collective services or childminders). This has consequences also on the equal opportunities of children to have the same educational *stimuli*. Generational inequalities result from tensions between grandparents and parents. These tensions emerge from the negative perception that the pensions received by grandparents drain public resources. These tensions may be offset as grandparents are often the principle caregivers; yet, even these arrangements produce additional tensions.

The other reason is that childcare has become an interesting laboratory from the institutional point of view. This is due both to the lack of collective public services and to the diversification of household needs. Standardized services are no longer demanded and new actors have emerged both from the non-profit sector and the for-profit sector. While these actors may or may not join in the political decision making processes, they do pose new problems for the regulation of local childcare systems. In this sense the new challenge for most childcare systems is to develop new forms of governance in childcare services that would result in a sharing of responsibilities and commitment among the various different stakeholders. In so doing, a good balance between local and central, public and private stakeholders would be produced

Based on the contributions of a number of European researchers, the aim of this book is twofold: on the one hand it aims to give an account of the different situations existing in the EU (e.g. coverage rate of early child care services, differences among providers and of existing services) and the different tensions emerging in these contexts; on the other hand it aims to clarify how these differences in the various contexts impact on the access, quality, and participation in, early childcare services.

On a broader scale, this work demonstrates how the emergence and strengthening of childcare policies in Europe reveals changes within the family, in the labour market and in social policies. It examines the governance and diversification of local welfare mix systems of childcare (chapters 1, 2 and 3), which can be seen as one of the consequences of the need to extend provision to meet EU and government targets. Policies aimed exclusively at family, individual or collective childcare no longer suit new challenges in terms of access, quality and participation (chapters 4, 5 and 6).

2.1 SUMMARY DESCRIPTION OF EACH CHAPTER

Table of contents

1. Introduction.
2. Does diversification of childcare services increase social integration?
3. Governing diversity, a new challenge for welfare policies.
4. Funding and equity of access.
5. Quality of childcare services.
6. Participation in childcare services and local policy.
7. The withdrawal of welfare services: the case of Bulgaria.
8. Developing childcare in Europe: recommendations for public policies.

Chapter 1. Introduction

This chapter has three goals. Firstly, it aims to underline the current political, economic and social issues that affect childcare services in Europe. Childcare is increasingly on the agenda of national and local governments. Secondly, the chapter aims to locate the prominence of issues surrounding childcare by emphasising the importance of an analysis of childcare services in terms of governance and social integration in relation to existing research on family policies, the relationship between employment and family life and “care regimes”. Thirdly, the purpose of the chapter is to present the book’s theoretical approach by introducing the main concepts covered in the various chapters, such as governance, welfare mix and social cohesion.

Chapter 2 - Does diversification of childcare services increase social integration?

The aim of this chapter is twofold. First, to provide a comparative analysis of the increasing diversification process in childcare services and providers, drawing on the evidence provided by seventeen cities in eight countries. The chapter shows that, despite the fact that this process is common to all countries and cities and is the result of a general lack of places in childcare facilities, local welfare systems are following different patterns, with differences arising even within the same national framework. A typology is proposed classifying cities according to their diversification process and the tensions arising from it. Second, the chapter deals with the following question: does the diversification of childcare services and providers increase social integration?

The diversification process is assessed as the capacity to provide three types of services: individual childcare services (childminders, *assistantes maternelles*), collective childcare services (crèches, kindergartens, day nurseries), and new services created to respond to new demands (flexible time-tables). Social integration is assessed as the capacity of the (local) system to keep social inequalities in check. The chapter highlights the fact that the diversification of services and, in particular, of providers *can* end up in a *segmentation* of the demand; this can increase social inequalities among households with different resources and among children with different socio-economic backgrounds.

Chapter 3 - Governing diversity, a new challenge for welfare Policies

Based on an analysis of the arrangements between vertical and horizontal levels of regulation, this chapter presents and analyses the different local modes of childcare governance

(informal, project-based, multi-stakeholders, etc.) and their ability to manage the diversity of supply and of family demands. More so than for other social or educational services, neither central nor local public authorities have a monopoly over managing the early years of childcare or its development provision and delivery, particularly for the 0 to 3 age group. Governments have to deal with a range of heterogeneous actors and organisations, including families, third sector organisations, independent workers, parents associations, businesses and undeclared informal labour. In the context of the redefinition of childcare responsibilities between the family and society, the decentralisation of the childcare authorities and the multiplication of childcare services and providers, the governance of local childcare systems is a key example of the transition of local welfare policies. Such a transition is characterized by a movement towards mixed systems of governance which combine hierarchic, market-oriented and public-private co-operation mechanisms.

Chapter 4 – funding and equity of access

This chapter deals with the impact of funding on access to childcare services. In the context of a shortage of places in childcare facilities and diversification of services, the level, responsibilities and rules of financing childcare services are determining factors of affordability. In the national and local systems of childcare services, different types of mixed economies of childcare provision are analysed, evaluating the balance between the multiple economic resources assigned to childcare (public, market and voluntary). Also examined are arrangements between central and local funds, how parental fees are regulated, and the link between family income support (social benefits and tax exemption) and services support: this chapter assesses the extent to which these factors do or do not broaden childcare solutions and equity of access for families.

Chapter 5 - quality of childcare services

The chapter deals with the issue of quality in childcare. Definitions of quality are contested, and quality might be described in quite different terms by the different participants – parents, childcare professionals, experts, officials, politicians and even children themselves. This plurality is, in part, the result of a wider confusion about what and who childcare is really for. In all eight countries, the state (regional or central) uses the medium of regulatory frameworks to try to control the delivery of quality. However, the impact of these top-down mechanisms on the ground is not clear-cut as is shown in the empirical evidence emerging from these countries. Local processes - parental pressures, local initiatives and professional networks - can work alongside, build upon or implicitly reject official views of quality. Analysis of how quality is delivered in the different cities can, therefore, give an insight into the relative influence of the various actors, and into how their competing agendas are resolved. The chapter tackles these two underlying questions – definition and delivery – in turn. First, it asks who defines quality: the content of state regulations is examined and contrasted with the way in which parents, providers and local officials describe quality. Secondly, it considers who actually controls the delivery of quality on the ground, discussing the impact of official regulations, autonomous local initiatives, and wider barriers to quality. (see attached annex).

Chapter 6 - participation in childcare services and local policy

The aim of this chapter is twofold. First, it deals with the concept of participation by clarifying in a comparative perspective the different dimensions underlying the concept. As in the case of childcare quality (chapter 5), participation involves different dimensions:

economic, political, and social. It also involves different groups or stakeholders, including parents, staff, public authorities and third sector agencies. Through systematic comparison the chapter shows how participation is implemented in the different contexts and the different problems involved. It demonstrates that participation can be characterised by different degrees of voluntary involvement, even compulsory, and that it is not by default linked to better service performances. Second, the chapter deals with the question of whether the increased participation of citizens in the production of the personal social services of major importance to them, such as childcare, can be a means of containing financial costs for the welfare state and at the same time serve to ensure a new democracy and legitimacy of the welfare state in the eyes of its citizens. Drawing on the empirical evidence from the seventeen cities in the eight countries, the chapter shows that low political participation is often associated with a top-down policy style, while high participation is normally an expression of a bottom-up policy style.

Chapter 7 - the withdrawal of welfare services: the case of Bulgaria

This chapter analyses the profound transformations of Bulgarian families and the Bulgarian childcare system during the transitional period of the changeover to the market economy. It demonstrates how, within the context of demographic decline, increasing unemployment amongst women and the dismantling of the social services, the country is seeing a return to family-oriented childcare following the widespread externalisation of the childcare system during the Communist period. This process of returning responsibility for childcare to the family is partially offset by the emergence of private services and parental participation for maintaining and in some cases even for ensuring the survival of the public services, which would otherwise collapse due to the overall crisis of public structures. This reconstruction of the childcare welfare mix, however, generates new forms of poverty and inequalities between genders, social categories and generations.

Chapter 8 - Developing childcare in Europe: recommendations for public policies

Most European countries still face the challenge of augmenting childcare provision, especially for children under three years of age. Few member states reach the EU childcare recommendation of 33% coverage for children under three. Based on concrete national and local examples, this chapter examines policy dilemmas and good practices, not only for extending the number of places in daycare facilities, but also for making care continuously available to the different age groups and guaranteeing choice for parents. It examines the solutions provided by the new generation of services for meeting the needs of parents in reconciling work and family life and of children in terms of education and socialisation. Particular attention is paid to the methods of combining diversity of services and continuity of quality in early childcare systems. Governance challenges and recommendations in terms of an appropriate central and local balance of responsibilities, the place of users in shaping care arrangements, networking between various providers and funding priorities between cash and services are presented as proposed solutions for managing tensions between the interests of children, parents and professionals.

4.2.. Articles et publications des partenaires

Outre le projet de revue et de livre, plusieurs partenaires ont publié des articles sur la base des travaux théoriques et empiriques de la recherche TSFEPS. Nous les reproduisons ci-dessous par date de parution, et sous forme de tableau, les références, l'ensemble des articles ou contributions écrites des partenaires. Ceux-ci peuvent être de deux ordres : publication dans des revues scientifiques, publication universitaire.

Chercheur	Titre	Revue	Date
Eme, B. (CRIDA)	« Changing Family Structure et Social Policy : childcare services in Europe and social cohesion »	in Linda HANTRAIS (ed.), <i>Researching Family et Welfare from an International Comparative Perspective</i> , EC, Improving Human Research Potential and the Socio-Economic Knowledge Base, Brussels,	Novembre 2001
Vidal, I. et Valls, C. (CIES)	« El cas espanyol. Transformacions de les estructures familiars i evolucio de les politiques socials : els serveis a la petita infancia »	Revue Catalan de Sociology	Octobre 2002
Claver, N. (CIES)	« Servicios de atencion a la pequena infancia, empresas sociales y participacion en Espana »	La lettre du Centro d'initiativas de la Economia Social (CIES), n°9 http://www.grupcies.com	Août 2003
Fraisse, L. (CRIDA)	« Changing Family Structure et Social Policy : childcare services in Europe and social cohesion »	in Linda Hantrais (ed.), <i>Researching Family et Welfare from an International Comparative Perspective</i> , EC, Improving Human Research Potential and the Socio-Economic Knowledge Base	Novembre, 2003.
Lhuillier, V. ; Petrella, F. (CERISIS), Bode, I., Laville, J-L, et Gardin, L.	« Social economy and welfare mix : a framework for analysis of relational services »	Annals of public and cooperative economics, n°74	4 ^{ème} trim. 2003
Lewis, J.	« Developing Early Years Childcare in England, 1997-2002: The Choices for (Working) Mothers »	Social Policy and Administration	June 2003
Lewis, J. ; Tanner, E., Welsh, E.	« The quality-defining process in early years services: a case study »	Children and Society Revue	17 Jan 2005

Pestoff, V., & Strandbrink, P., (Södertörns högskola).	« Small-scale welfare on a large scale. Social cohesion and the politics of Swedish childcare »	Södertörns högskola. Research report	2005
Andreotti A., Sabatinelli, S., (Milano Bicocca)	« Partie 1 – Il constesto de reference » pp. 11-83.	In Daniela Gregorio, <i>I servizi educativi per la prima infanzia a carattere innovativo</i> , IRER, Consiglio Regionale della Lombardia	2004
Evers, A. (Giessen Univ.) et Lewis, J. (Oxford)	« Developing Childcare Provision in England and Germany: dilemmas of governance »	Journal of European Social Policy, Volume 15	2005
Eme, B. et Fraisse, L. (CRIDA)	« La gouvernance locale de la diversification des modes d'accueil, un nouvel enjeu de « cohésion sociale » »	Revue Recherches et Prévisions (CNAF)	Juin 2005

5. Synthèse des études de cas. Analyses transversales

Le rapport de synthèse des études de cas, “Does the diversification of childcare services increase social cohesion?”, a été rédigé par Laurent Fraisse (CRIDA), Alberta Andreotti et Stéfania Sabatinelli (Université Milan Bicocca). Il fait l’objet d’un tiré à part joint aux annexes. Dans cette partie nous avons présentons à titre d’exemple quelques analyses transversales des études de cas. C’est sur la base de ces contributions que le rapport de synthèse a été entre autre élaboré. Trois notes transversales sont proposées : celle de Jane Lewis, Natalia.Nowakowska (Oxford University) sur la qualité des services de garde, de Victor Pestoff (Mid-Sweden University) et Peter Standbrink (Södertörns Högskola) sur la participation des parents aux modes de garde et de Bernard Eme et Laurent Fraisse sur la gouvernance des systèmes locaux de la petite enfance.

5.1 Transversal analysis: quality of childcare

Jane Lewis, Natalia.Nowakowska (Oxford University)

Introduction: the problem of quality

There is little agreement across and within the eight countries on how to define or deliver quality in childcare provision. Definitions of quality are contested, and quality might be described in quite different terms by the different participants – parents, childcare professionals, experts, officials, politicians and even children themselves. This plurality of understandings is, in part, the result of a wider confusion about what and who childcare is really for. As long as the various actors – and, on an international scale, various governments – are not in agreement on the aims of childcare, and whose interests it should serve, there will be little consensus on what constitutes quality.

In light of this lack of consensus on definitions, it is not surprising that there is a corresponding tension on the ground over how quality should be delivered, and over who is best placed to guarantee it. In all eight countries, the state (regional or central) uses the medium of regulatory frameworks to try to control the delivery of quality. However, as the case studies show, the impact of these ‘top-down’ mechanisms on the ground is not clear-cut. Local processes - parental pressure, local initiatives and professional networks - can work alongside, build upon or implicitly reject official views of quality. There are also other, often unforeseen, forces which might undermine official mechanisms for delivering quality, such as national staff shortages. Analysis of how quality is delivered in the localities can, therefore, give an insight into the relative influence of the various actors, and into how their competing agendas are resolved.

This paper will tackle these two underlying questions – definition and delivery - in turn. First, it will be asked who defines quality: the content of state regulations will be examined, and contrasted with the way in which parents, providers and local officials describe quality. Secondly, the paper will consider who actually controls the delivery of quality on the ground, discussing the impact of official regulations, autonomous local initiatives, and wider barriers to quality.

1. Who defines quality?

a) State regulation

Who sets legal minimum standards?

Minimum standards grounded in law are the most visible public definition of quality. There are numerous variables in state definitions and regulation: does the law itself spell out the standards which providers must meet, or does it instead empower an agency to do this? Who is responsible for setting and applying standards, central, regional or local government? Who is subject to regulation – does it encompass both private and public, formal and informal provision? Finally, what aspects of childcare are the legal formulae concerned with?

It is only in Bulgaria that minimum quality standards are fully articulated in national legislation; although Spain did have comparable legislation, this was repealed in 2002. In the UK, Sweden and Belgium, standards are also set at central level, but by statutory agencies rather than in the text of legislation itself. The Office for Standards in Education (OFSTED), the National Agency for Education and the Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE) have the power both to set and enforce quality minimums.

In a number of the countries, official standards for quality in childcare are instead devised at regional level. In Germany, Italy and Spain, regional governments have the right to pass legislation setting out minimum standards, although there is considerable variety between regions on what kind of rules are established (and in Spain, due to the very recent repeal of national standards, most Autonomous Communities are only just starting to formulate their own rules). In **France**, standards are also set and implemented at regional level, not in legislation per se but by a Département agency, Le Service Protection Maternelle et Infantile (PMI). The Italian model is, however, a little unusual, because municipalities can build upon regional legal standards by adding their own specifications through local bylaws, and many do so. It is in Italy, then, that legal minimums seem to be formulated closest to the ground.

Who is subject to regulation?

In the majority of the eight countries studied, one characteristic of childcare is the diversity of provision available: publicly-funded and run municipal centres, not-for-profit private crèches (such as parental co-operatives), for-profit private crèches and childminders. Official quality standards are not equally concerned with these different kinds of provision; some effectively exist outside official definitions of quality. For the most part, such legal minimum standards as exist do apply to both public and private providers equally. Instead, the main cleavage is between regulation of formal and informal childcare; the former is usually the chief subject of official standards, while the latter sometimes slips through the regulatory net.

All forms of formal / collective childcare are equally subject to regulation in Belgium, the UK and **France**, falling within the regulatory remit of ONE, OFSTED and PMI respectively. It is not possible to offer an overall picture for Germany, Spain and Italy due to the decentralised nature of regulation, which leads to variation between regions. Regulation of childminders is, by contrast, more erratic and tends to take the form of official registration, which may or may not have explicit quality requirements. The UK, for example, runs the only national scheme of registration and inspection for childminders, operated by OFSTED. By contrast, in Italy in Belgium, Bulgaria, Sweden, Germany and Spain the state does not impose its quality definitions on childminders at all.

What is regulated?

Within the eight countries, there is considerable variation as to which aspects of childcare are officially regulated, lending an acute insight into how definitions of quality differ at the government level. The themes in official standards can often reflect the historical circumstances in which childcare first developed in a given country, e.g. particularly stringent regulation of hygiene in **France** and Belgium, where limiting infant mortality was a primary aim of childcare in the nineteenth and early twentieth centuries. However, legal definitions of quality can also be a tool used by government to achieve its wider childcare policy goals, e.g. improving educational outcomes, tackling social exclusion, widening labour market participation. Broadly speaking, the regulations reveal three chief areas of concern: the physical environment, educational content, and staffing.

The physical environment

The physical environment in which childcare services are delivered is a recurring area of concern. Firstly, collective providers (almost incidentally) find themselves subject to universal workplace health and safety, fire and building regulations. In Italy, Local Health Agencies have special standards for child-care settings, regulating choice of furniture, for example. However, childcare regulatory frameworks themselves often carry supplementary environmental requirements. In Bulgaria, national legislation sets down minimum environmental standards for crèches, and the official children's strategies of the Health and Education ministries both prioritise the environment and hygiene over all other aspects of childcare provision. Until 2002, Spain too had unusually detailed legislation on this point, which specified the size of playgrounds and demanded that each child be given a minimum of 2 square metres of space in the classroom. German Lander Kindergarten laws typically include clauses on health and safety in crèches, while many Italian regions also legislate on environmental factors. In both **France** and Belgium the regulatory bodies (PMI and ONE) are responsible for inspecting standards of sanitation, while in the UK, OFSTED issues guidelines on child health and the safety of the site.

Education

Education is another key element in official definitions of quality, although standards in early years education are construed in different ways. Some countries simply require providers to demonstrate that they have drawn up a pedagogical philosophy / plan: in **France**, anybody opening a crèche must, as part of their application for a permit to operate, present to the Département a pedagogical scheme. The Quality Code applied by Belgium's ONE similarly sets out desirable pedagogical themes, without prescribing specific educational targets. In Bulgaria, meanwhile, the law demands that certain educational activities be offered by crèches, such as music, plastic arts, sport, foreign languages and trips.

A number of countries, however, take a far more formalised approach to educational standards, with detailed national curricula for early years education. Since 2000, the UK has possessed a national curriculum for preschool education which is taught in childcare settings: funding is dependent on delivering this programme. Sweden too formulated a pre-school education programme in 1998, in order to create a bridge between childcare and primary school; Bulgaria similarly has a formal pre-primary year, and crèches are legally obliged to provide educational activities such as music, plastic arts, sport, foreign languages and trips. In Germany, meanwhile, the Ministry of Education and Research is looking into the possibility of launching a national pre-school curriculum, while both the Lander featured in the case-study (Bavaria and Hesse) either already possess an early years curriculum, or are probing the possibility of establishing one. Clearly, in a significant proportion of the countries studied,

there is a recent and growing conviction at national level that childcare can have a positive impact on later educational outcomes, and hence on social exclusion. The only exception to this trend is Spain, which, having possessed an early years curriculum since 1985, abolished it in 2002.

Staffing

State definitions also equate the quality of provision with the quality of childcare staff. Both the number and qualification levels of staff are subject to regulation. Formulae for child-staff ratios and maximum numbers are found, for example, in the regulatory frameworks in Belgium, **France**, the UK, most German Lander, in all three Italian municipalities studied and in Bulgaria, although in the latter case enforcement of these standards has been lax since 1990. Some ratio calculations are highly detailed, particularly in **France**, where the law sets down a ratio of 1:8 staff to children who can walk, and 1:5 for children who cannot. These rules reveal a belief that quality can be defined in quantitative terms, and guaranteed by ensuring that enough adults are present to supervise and engage with children. Where childminders are regulated, child-staff ratios commonly also apply, with legal limits on the numbers of children they can accept, e.g. in **France**, the UK.

The qualifications of childcare staff are also widely seen as an indicator of, and thus a way of defining, quality at the state level. Many countries demand within their regulatory frameworks that staff possess specific qualifications. Most countries require primary childcare staff to hold a minimum qualification, while certain German Lander have similar requirements. **France** seems to have the strictest rules on employing fully qualified staff: the PMI stipulates that crèche directors must either be medical doctors or have five years' experience as a childcare professional, while at least 50% of the assistant staff must be qualified pedagogues. However, there are also some moves towards deregulation: Spain has recently abolished national rules on minimum qualifications.

Taken at face-value, such minimums can, however, be misleading because the actual standard of qualifications available / required differs markedly between countries. As Table 1 shows, in **France** and Belgium childcare professionals are already qualified social workers or nurses, while – at the other end of the scale – the NVQ required in the UK can be acquired in weeks through practical training on site, and is aimed at 16-19 year olds. Countries with lengthy, wide-ranging training programmes are therefore setting higher quality demands (and defining quality more strictly) than those where qualifications are more easily acquired.

Table 1: Qualifications for childcare workers

	Professional	Assistant
<i>Belgium</i>	Certificate 'de puericultrice et d'aides sanitaires'.	Trained nurses and social workers, with a teaching diploma.
<i>Bulgaria</i>	Diploma in pedagogy, requiring 4-5 years higher education.	Relevant qualification, e.g. as child nurse, 'cuisinier d'enfants', music or foreign language instructor.
<i>The UK</i>	National Vocational Qualification, level II or III, practical training on site.	
France	Qualification in pedagogy (i.e. 1 year's extra training for	Educateurs des jeunes enfants, requires 2 years' training.

	midwives, social workers, nurses). Crèche directors need 5 years experience, or be doctor of medicine	
<i>Germany</i>	Pedagogue: 3 years' vocational training, with 1 year practical training.	Child nurse: 2 years' of post-16 vocational training
<i>Italy</i>	Diploma for educators in creches: 4-5 years	Often university students studying for pedagogy degree.
<i>Spain</i>	[	
<i>Sweden</i>	Preschool teachers with academic degree (förskolepedagog)	Barnskötare, secondary education.

b) Local definitions of quality

Having considered state definitions of quality, as expressed in minimum legal standards, it should be asked how far local actors are in concord with them. The case-studies reveal that local actors – officials, professionals, parents – not only tend to talk about quality in different language to that used in state pronouncements, but also disagree with each other, creating a nexus of tensions. The tension between central and local definitions of quality is most pronounced in those countries where the state is clearly using official standards as a tool to implement a wider childcare policy, which may not be supported by other actors.

Local officials

Of all local actors, it was, perhaps unsurprisingly, municipal officials who were most likely to echo government language and refer to overall policy goals when describing quality. In Andalucia, for example, officials described good childcare as that which enabled the maximum number of mothers to enter the labour market, while in the UK case-study area officials stressed the importance of education in childcare, embracing the agenda of national government. For the most part, it seems that the local officials interviewed across the eight countries were broadly supportive of official quality definitions formulated by higher levels of government; officials in Rennes (**France**), for example referred to regulations as facts which did not need to be questioned. The only example of open dissent was in Cosenza (Italy), where municipal officials decided that national initiatives to create baby parks and night crèches were not appropriate for the local environment. In one of the Swedish case-study areas, local officials had, interestingly, devised their own additional quality criteria: the need for childcare to provide language teaching to children with a first language other than Swedish.

Professionals

For the most part, the childcare professionals interviewed made little reference to official definitions of quality, suggesting that in many countries these are simply accepted, and not seen to be a live issue. It was only in countries where the regulatory framework (and official quality emphases) had recently been changed that staff tended to comment, usually negatively. In Germany, for example, providers felt that an education-centred understanding of quality was being imposed on them by new regulations, squeezing out the importance of socialising children. In the UK, providers expressed reservations about the new inspection

framework, describing it as intimidating and bureaucratic. Although many staff were very resistant to the national curriculum, most however admitted that they eventually found this imposed programme useful. In none of the countries, therefore, were interviewed professionals widely enthusiastic about official quality policy.

Overwhelmingly, however, professionals interviewed talked about the importance of the development, socialisation, happiness and physical well-being of the child: this was the case in Italy, Belgium, **France**, Sweden, Bulgaria and the UK.¹⁰ Here, the language used correlated closely with parents' views on quality, prioritising children's needs over formal governmental aims such as widening labour market access and improving lifelong educational outcomes. In **France** and the UK, professionals argued that real quality was not something that could be produced by adherence to rules and processes, but the (rather more ephemeral) product of staff personalities, team spirit and ambience. The similarity of views expressed by professionals across the eight countries is particularly interesting, given that – as we have seen – the discrepancies in their training and backgrounds (e.g. medical, social work) might be expected to create a group with less homogenous understandings of quality.

Parents

In describing quality, parents apparently made no reference to state regulations or policy goals. Only very rarely did parents raise structural issues: in Stockholm parents are concerned by rising staff-child ratios, for example, while Bulgarian parents were keen for certain values to be impressed upon children, specifically honesty, respect for elders, toleration, and communication. In common with providers, the great majority of parents across the eight countries defined quality as ensuring, above all, the child's happiness and wellbeing. Although parents mostly did not elaborate upon these concepts, where they did so it became clear, however, that they too might mean quite different things. This was clearest in the Italian case studies: in Monza and Pesaro 'well-being' was usually equated with child (cognitive and social) development, while in Cosenza it meant material well-being, specifically good food in the crèche. Some Bulgarian parents in urban centres, meanwhile, had an exclusive concept of quality, believing that well-being meant the absence of any Roma children, who were perceived to create hygiene problems.

In certain countries, parents (and some providers), in talking about quality, made sharp distinctions between different kinds of childcare services, particularly regarding the public-private divide. It was only in Bulgaria that parents expressed a strong preference for private providers, who have only recently become an option in childcare provision. By contrast, in Catalonia, Andalucia, Monza, Pesaro and Stockholm, for example, many parents believed that municipal crèches provided a superior service to for-profit ones; in Italy there was a marked distaste for the idea of childcare being undertaken for commercial reasons. In **Montreuil**, parents made similar distinctions between the municipal and Département run crèches, favouring the latter. In all these cases, it was not clear precisely what it was about the praised services which led parents to approve of them, or whether their views were based on experience, rumour or instinct. It was only in Cosenza that parents offered more nuanced judgements, ascribing different *kinds* of quality to different providers, claiming that care was better in the public crèche, but education superior in the private crèche.

One methodological problem in analysing parents' views is the tendency for parents to declare themselves highly satisfied with the childcare services they use: this was the case in

¹⁰ One of the Swedish providers placed particular emphasis on the need for children to spend as much time as possible outside in all weathers, seeing this as a form of quality provision.

major surveys carried out in Monza (98.5% satisfied or very satisfied, 2002) and Stockholm.¹¹ It is possible that parents' views of quality are based upon limited experience of the sector: many parents will only have experience of a handful childcare services, even if they become more closely involved, e.g. helping out on a voluntary basis. Secondly, as at least two national teams suggested, it might be socially difficult to admit to one's involvement with (and complicity in) poor quality childcare as a parent. In addition, parents in some countries lacked the confidence to make quality judgements about the childcare used, e.g. in the UK.

This section has sketched out the broad differences between state definitions of quality (largely structural) and grass-root definitions (more conceptual). These very different ways of constructing quality, and the spectrum they represent, can be illustrated by the following table:

Table 2: Quality-defining continuum

	<i>Top-down</i>	<i>Bottom-up</i>
1. Actors responsible for defining quality	Officials	Stakeholders
2. How viewpoints are presented	Agreed	Contested
3. Method of defining quality	Written documents ...	Discussion
4. Evolutionary nature of the concept	Static	Dynamic
5. Philosophical approach	Objective	Subjective
6. Extent of applicability	Universal	Context-specific
7. Arena in which quality is defined	Government department ..	Early years' services
8. Parental input	Discouraged	Solicited

In the following section it will be asked how quality is delivered and promoted in the localities, in order to see how these tensions play themselves out on the ground, and whose definitions of childcare are, in practice, the most influential.

How can quality be delivered?

Are official regulations applied?

The existence of legal minimum standards does not, of course, necessarily mean that these quality definitions are actively applied on the ground. Across the eight countries, information about the impact of official standards was mixed, and the case-studies can only offer a glimpse of how effective state regulation really is. Respondents in the UK, Belgium, Sweden and **France** did refer to regular and often thorough contacts with regulatory bodies and inspectors. In Spain, there seemed to be an active network of inspectors, and there was evidence that providers took legislation seriously – one centre in Terrassa had spent large sums to make its buildings comply with the 1999 decrees.

However, there was also anecdotal evidence from some countries that rules were not actually enforced. In Cosenza, observation of a crèche showed that rules on staff-child ratios were openly flouted. A lack of resources seemed to limit the effectiveness of regulation too:

¹¹ The only country where parental feedback was often negative was Bulgaria, where parents were concerned about poor quality buildings and food.

both in Montreuil (**France**) and Monza (Italy), local officials admitted they were too understaffed to carry out the inspections of crèches which were part of their remit. It is particularly easy for childminders to fall through the net of official regulation: in **France**, for example, providers claimed that large numbers of childcare workers operated unofficially (and illegally). These snatches of evidence suggest that the actual impact of official standards imposed from above is highly variable between countries, and between providers.

Local inputs into quality

A major phenomenon to emerge from the case studies was the energy of local actors in implementing their own highly developed understandings of quality. Many local authorities were particularly active in this regard, working in close partnership with providers; moreover, they were far more likely than state regulators to engage equally with both collective providers and childminders. A typical example of a local government initiative is the provision of extra training for staff. For example, in Italy both Monza and Cosenza municipalities provide training (albeit of different levels) for childminders; in the UK case-study city, the municipal childcare committee (Early Years Development and Childcare Partnership, EYDCP) also provides funds for on-going training, and runs a Quality Assurance Scheme which staff attend in groups. Munich, meanwhile, provides childcare workers with quality handbooks and guidelines on intercultural work; in Bulgaria, the Regional Inspectorate of Education provides annual training for pedagogical staff.

It was also relatively common for municipal authorities to involve experts in local child-care delivery. This was most pronounced in Monza (Italy), where each zone of the town had a committee of pedagogical and psychological experts who would hold case conferences; public crèches had links with the Psychology Faculty of Milan-Bicocca University, which assessed childcare in the town. In Granada too, the local authority provided public crèches with access to pedagogical experts, under a ‘stewardship’ scheme. Here, we see the local authority inviting the involvement of a different kind of professional.

Childcare workers were also active in a number of independent initiatives which sought to raise quality levels – these can broadly be classified as self-assessment, professional networks and innovation. Self-regulation and assessment was seen, for example, in the UK and also in Germany, where the Catholic organisation Caritas ran quality assessments on the centres which it ran, while one crèche in Munich employed a quality manager specifically to conduct parental surveys. Even those providers not subject (in practice) to inspection ran such exercises in order to demonstrate that they offered a good service, e.g. Italian private crèches in Monza and Cosenza. These initiatives suggest that, even in the absence of diligent state regulation, there are other pressures on providers to demonstrate that they provide a certain standard.

Professional networks were also widely used. These might offer additional training, forums for discussion and disseminate examples of good practice. In Belgium, the Réseau Coordination Enfance offered training and discussion for childcare professionals, while in **Montreuil** a childminders’ association required members to undergo 60 hours’ training annually. In the UK case-study site, the Early Excellence Centre (a new kind of nursery) organised conferences, training and site visits, which were much praised by providers. Some providers also experiment with innovative pedagogical techniques on their own initiative, which go far beyond the quality minimums established by governments. In Italy, for example, micro-crèches are being developed, while in Belgium the childcare centres observed used the Freinet method or employed specialised staff, such as assistants trained in mortricity (gymnastics techniques), artists and women from the Moroccan community to forge better

links with parents from that minority.¹² It was in these countries – Belgium, the UK, Italy and **France** – that childcare professionals seemed to be most active in the case-study areas. Bulgaria was slightly different in this regard, in that regular meetings of kindergarten directors are initiated and funded by Education Inspectorates at regional level, rather than emerging as very localised initiatives driven by professionals.

Finally, parental participation can also have an impact on quality delivery. Parents can offer informal feedback, requesting changes, e.g. to a child's routine or food. It is in Italy that parents, as an actor, appear to be strongest: in Monza and Pesaro formal mechanisms for their involvement exist, with parents able to sit on crèche committees and have an input into the pedagogical programme. In England, by contrast, there is no parental representation at all on the municipal childcare 'partnership', the EYDCP, in the case-study area.

Barriers to quality

Local processes are not the only factors which can undermine central or regional governmental mechanisms for delivering quality in childcare. In many countries, providers and officials complained that a lack of professional staff was seriously undermining quality – in Frankfurt, for example, 200 vacancies were unfilled.¹³ Staff themselves argued that the low status of the profession was creating recruitment problems. In some countries, notably the UK, the low level of professional qualifications is another potential barrier to quality. Childcare providers themselves may reject the rights of other actors to offer quality inputs: in one Stockholm crèche, parents found their suggestions ignored and belittled by the management. Economic conditions can also have an impact. Many German Lander are cutting back childcare budgets due to financial crisis, while in Stockholm it was estimated that state funding per child had fallen by 25% in real terms in a decade; in Bulgaria, the number of public creches for 0-3 year olds has declined from 710 in 1998 to 630 in 2001, also owing to wider economic problems.¹⁴

Paradoxically, however, governments themselves can create major obstacles to quality, even when they are genuinely advocating it. Improving quality in childcare might, for example, be in conflict with other parallel policy goals. The UK provides a good illustration of this: the British government aims to combat social exclusion by giving all children access to excellent early years' education. However, these twin goals of simultaneously raising standards and dramatically expanding places are not easily compatible. Some UK providers complained that poor standards were being tolerated because of the pressure to create places. A similar phenomenon can be observed in **France**, where in Rennes pressure on officials to create more places led to an increasingly 'supple' interpretation of legal standards; the Raffarin government also mooted the idea of raising the maximum number of children a childminder can accept. In Frankfurt too, formal quality criteria were explicitly lowered in order to enable new providers into the childcare market. In Cosenza, many providers believed that the local government's drive to increase employment (thus increasing the pressure on places) was also bad news for quality. Even where governments are not actively seeking to expand the number of childcare places, market forces – the rising numbers of women in

¹² There are also incidental, or accidental, local factors which might improve quality: e.g. in one observed Belgian crèche the staff were extremely highly qualified, with degrees in education and psychology. These staff were Latin American students who had chosen to work in Belgium, possibly for economic reasons.

¹³ Some governments are taking steps to increase recruitment: in Sweden undergraduates studying for the pre-school teacher degree are paid a salary by the state during the course.

¹⁴ This Bulgarian trend is also caused in part by a 35% fall in the birth rate between 1990 and 1998; this in itself, however, is probably linked to wider economic factors.

employment – can have the same effect. This is happening in towns such as Monza and Sofia: there is massive childcare demand for limited childcare places, creating ready business for even poor-quality services.

Like governments, parents too cannot always prioritise quality in practice. Although parents were clearly concerned with quality issues, other factors often had to take precedence in choosing where to send a child, e.g. flexible hours, convenience of location and affordable fees. The pressures of participating in the labour force may force parents to send children to lower-quality services; this in turn can undermine the educational outcomes envisaged by the state. Where state authorities are actively encouraging parents (mainly mothers) to enter the workforce, therefore, they may inadvertently be undermining their own educational goals.

Conclusions

Debates and conflicts on quality lie at the heart of childcare policy and provision, and therefore the way in which these are conducted and resolved can reveal the relative strengths of the key actors. We have seen that there are considerable differences in the way in which state regulations and parents / professionals talk about quality. Professionals and parents are explicitly child-focused in their definitions, and tend to use slightly abstracted concepts such as ambience, team-spirit, well-being and happiness. State definitions, however, focus instead on structural factors: environment, curriculum and staff qualifications / numbers. In addition, some governments define quality standards in such a way as to advance wider policy agendas - e.g. improving education, tackling social exclusion, facilitating access to the labour market – using regulation as a way of controlling (and maybe changing) delivery and outcomes.

The case-studies show how elusive state control of quality can be. A range of factors can undermine state policy on delivering quality, e.g. shortfalls in municipal funding, poor qualifications in the sector, tendency of parents to prioritise convenience over excellence. Although inspection frameworks were tacitly accepted in most countries, in some they were not actively implemented, while in others (Germany, UK) they were questioned by providers. Most significantly, however, it seems that the real initiative in promoting quality on the ground lies with local officials and professionals. While this local dynamic might complement and build upon state quality goals, it might also promote definitions of quality not shared by the state, e.g. child-centred care rather than education. Independent local initiatives are hard to control and might subvert state goals. State-devised legal minimums do, however, have an important part to play in delivering quality, using the force of law to impose basic standards on the sector. Therefore, the key problem in quality delivery is how to balance the ‘top-down’ inputs of the state with the ‘bottom-up’ initiatives of local actors.

The evidence from the eight countries suggests that it is those state authorities which are most willing to negotiate definitions and delivery of quality with local actors which have reconciled ‘top-down’ and ‘bottom-up’ most promisingly. Here, Belgium and the UK provide an instructive contrast. In Belgium, the ONE inspectors, after conducting an initial stringent inspection, work with crèche managers and staff to draw up a mutually agreed strategy for improving and maintaining quality. In the UK, meanwhile, inspectors from OFSTED pay irregular, formal visits applying centrally agreed criteria; even the EYDCP, which is technically a partnership body for officials and providers, in practice works within a rigid framework of targets set by central government, and renegotiation of quality is not on the table. It may be no coincidence that some of the most innovative childcare services observed, in Belgium and Italy, exist in countries where quality criteria are negotiated closest to the ground, where ‘top-down’ and ‘bottom-up’ measures and definitions meet within the same space, and are not separated by a policy gulf between centre and locality. Ultimately, neither

the ‘top-down’ measures illustrated in Table 2 (the left-hand side of the continuum), nor ‘bottom-up’ approaches (right-hand side of the continuum) will, in isolation, secure quality. Instead, a combination of both is required – the existence of top-down minimum standards is crucial, yet without the active participation and engagement of local actors, quality will not be guaranteed.

5.2. Participation and Democracy in Childcare Services in Eight European Countries

by Victor Pestoff & Peter Strandbrink

A. Different forms of participation in different countries

Participation in day care services takes different forms in different countries in the TSFEPS project. It ranges from high to low and can be found at different levels of analysis, both the aggregate or city-wide level and the level of the individual day care center or pre-school provider. Participation involves different theoretical dimensions or aspects, such as economic, political and social participation. It also involves different groups or stakeholders, like the parents, staff and public authorities responsible for providing and funding pre-school services and in some countries independent NPOs or for-profit firms that provide childcare services. In general, low political participation is often associated with a top-down policy style, while high participation is normally an expression of a bottom-up policy style. Different theoretical dimensions, different stakeholders and different policy styles are found to varying degree in most TSFEPS countries. This is illustrated by the following Diagram.

Diagram 1. Participation in Childcare Services and the Level of Analysis.

Policy style & Participation/ level of analysis	top-down/low	bottom-up/high
Local city wide or aggregate level	<i>Ad hoc</i> consultations or consultations for specific groups of service providers.	Corporative city-wide consultative bodies for childcare, education &/or youth services.
Individual day care center or micro level	introduction periods, <i>ad hoc</i> consultations, scheduled parent discussions, committees (?), parents help with the X-mas party, etc.	Self-government and direct democracy in terms of maintenance, management, decision-making, etc., by parents and/or staff.

Source: Pestoff, 2003.

The different dimensions of participation in childcare services overlap to some extent with each other. We will begin our discussion with economic participation, then consider political participation and finally social participation in the provision of childcare services. Economic participation in childcare services can either involve the contribution of money, time or both by parents. Parent fees are found in most countries and they represent economic participation, although normally limited by law to a proportion of the total costs for providing such services, and not set by market circumstances related to supply and demand. Parents normally do not gain additional influence in the running of commercial childcare services by greater economic participation. However, parents can also be expected to make contributions in kind rather than providing additional funds for the running of childcare services in some countries. This is particularly striking in the former socialist countries where the state or local authorities often

lack the funds to maintain reasonable material standards in childcare facilities. Here parents must contribute both their time and many material things necessary for keeping the services running, in addition to regular parent fees. But this is also found to a lesser degree in countries with less developed systems of childcare provision.

Contributions of time in most EU countries are normally found in association with parental participation in the running and management of childcare facilities, like those found in **France**, Germany and Sweden. In parent cooperatives or parent initiatives facilities there is often a work obligation, which excludes some or many parents who do not have flexible working conditions that permit them to make such contributions in time. In particular, single parent families find it difficult to meet the extra time demands of such services in most countries studied here.

Political participation by parents can either take indirect, representative or corporatist forms in sector-wide municipal decision-making bodies or it can involve direct parental participation in decision-making bodies at the level of individual childcare centers. Small parent-run and managed childcare services often depend on the efforts of all the parents, not only a few elected representatives. Participation can also take the form of elected parental representation in the consultative committees found in many countries, often stipulated by law. One problem noted, however, is the turn-over of parents, especially if the services are only provided for a few years, e.g., for children between 0-3 or 4-6 years old.

Staff participation and representation comprise another issue related to participation and democracy, although it has not been discussed by most country teams. Few worker cooperatives or similar childcare services were included in the TSFEPS study, although they exist in some of the countries studied. Here staff can either be represented in municipal decision-making bodies for the whole sector, or they can be represented on the local governing bodies of individual childcare services. In sum, there are numerous ways that participation and democracy can be expressed, as seen in the TSFEPS country reports.

Social participation can take several forms. Regular meetings of parents can facilitate the creation of parent networks. Parents can be charged with helping to organize or arranging various social events, like the Christmas party, end of year party in June, etc. Such events can either be limited to staff, parents and the children, or they can also be open to residents of the neighborhood where the childcare center is located. In the latter case they also involve the childcare center in social relations in the neighborhood. Some country reports stress that municipal childcare services prefer to limit parties and festivals to the children, staff and parents of the facility, while parent initiatives and cooperatives prefer to see childcare as a way of integrating families into the social life of the neighborhood.

Turning to the various stakeholders identified in our study of childcare services, we start with parents. From the perspective of parents, participation at the level of the individual day care center ranges from high to low and can include giving their time and/or money for the running of the day care center, either for a number of specific tasks or goals for more general financing of day-care services. Their participation can be a simple necessity for the achievement of a common goal, i.e., the provision of pre-school day-care services for their children and other parents like them. Without their participation no services would be available, or the services would be prohibitively expensive. Bulgaria provides a good example of this. Parent participation can also be a question of participating in the democratic functions of self-government associations. Such participation may be viewed as a luxury by some, but

not necessarily by the parents willing to participate in this manner. This form of participation is found in **France**, Germany and Sweden.

From the perspective of the staff, participation at the level of the individual day care center also ranges from high to low. It is most likely confined to political participation in decision-making, as economic participation in terms of contributing time and/or money is not normally part of professional behavior. However, if volunteers are employed in providing services, they may work for reduced or no wages and this can also be seen as participating economically in the provision of day care services to pre-school children. The obligation of parents to contribute their time found in parent initiatives in Germany, “parental crèches” or associations in **France** or parent cooperatives or Sweden, all three of which combine both economic, political and social dimensions of participation at the micro level.

Participation by other stakeholders was often limited to the aggregate or city-wide level or the “owners” of the services provided. Non-municipal owners were private and they either took the form of nonprofit organizations, including cooperatives, or private for-profit firms. Below, we will summarize some of the main expressions of participation found in the individual country reports. Given the method of choosing the cases for in-depth study in the TSFEPS project it is not meaningful to try to compare them too closely or strictly. They serve to illustrate differences that may exist across Europe rather than prove the existence of differences between the countries or cities chosen for study. They are presented in alphabetical order, and it does not in any way imply the order of importance or degree of participation in the TSFEPS countries.

B. Participation in individual countries in the TSFEPS project

1) Belgium: (Bruxelles – Scherbeek & Louvain la Neuve)

In the Belgium report participation is discussed and analyzed at two different levels, governance of childcare services at the city-wide level and participation in individual childcare services. City-wide participation of various providers is regulated by the Law on ONE, which stipulates regular meetings of all major providers together with the responsible municipal authorities. Variations of this pattern are therefore found both in Bruxelles – Scherbeek and Louvain la Neuve.

The Belgium study also documents two forms of participation at the level of service provision in Bruxelles – Scherbeek. The first concerns particular projects undertaken in cooperation with the parents (social). The second is the creation of “spaces” for formal or informal discussions between parents and professionals (i.e., the staff of a child care center). In the former, the childcare services place great importance on the organization of events or festive meetings/reunions together with parents; the painting of a mural for peace opposite their childcare center; promotion of propriety in the neighborhood; participation at events in the neighborhood, in addition to internal parties, like the Christmas party, etc. In the latter, formal spaces are created for meetings with the parents, like receiving them (at the childcare center) or meetings with professional themes to which the parents are invited. Informal spaces are found in the form of spontaneous encounters in the street or at the childcare center.

The Belgium team interprets this to show the importance of parents in the pedagogics of childcare. The municipality notes that the well-being of the children can't be separated from that of the parents and family. It is, therefore, not necessary to choose between the satisfaction of the needs of the parents and those of the children, as both dimensions are considered together. Families need sufficient support, and parents need to get support for their role as parents. This is only possible to achieve in continuous discussion with parents.

In Louvain la Neuve a lot of importance is also attributed to involving parents and their cooperation is actively sought. Representatives from the childcare center participate at meetings of parents, meetings are arranged at the request of parents, there are rules for parents, they are informed about the pedagogic project at the beginning of each year, etc. Moreover, the structures of the childcare center are "democratic", i.e., parents have the right to express their views at meetings of the "commission", which is made up of parents, chosen by other parents at the school. For example, the sites visited showed an interest to adapt their hours to the needs of parents.

2) Bulgaria:

In Bulgaria, the dramatic economic changes promoting greater differences of income and reduction of the public sector experienced during the post-communist period have resulted in severe economic strains on childcare services throughout the country. Parent fees are very low, but certain municipalities are at the limit of their resources. The municipal administration, the managers of childcare services and parents are forced to look elsewhere for financing of childcare today. They depend at times on aid in kind for repairing or fixing the premises of the childcare centers, suitable furniture for the pre-school facilities, toys, etc. In addition, parents must contribute other "goods" decided upon by the manager, the teachers and the committee of parents. A collection of funds is organized to insure the facilities and furniture since the municipalities have difficulty in doing so. In fact services are now dependent on the purchases of parents, like toilet paper, soap, towels, and other products.

Traditionally in Bulgaria the parents' contribution in the childcare services was always high. Now, during the transitional period some parents are upset that they must make such contributions, but they have little choice, given the benefits of municipal childcare services and the lack of other solutions available to them. Here parents are forced to become co-producers or co-financers of the services they consider necessary. In the former period the parents' contribution was also high but it was not so dominating. The quality of the services was higher as well and parents had more free time and higher incomes.

In most of the kindergartens the institution of a "guardianship of parents" exists as well as a "parents' committee". The members of the former body are the parents who are better off and have more political or economic influence. This body lobbies for the support and development of their childcare institution. Most often the members organize some kind of sponsoring. In collaboration with local companies this body organizes the provision of food, some other goods, renovation of the building, etc. A "parents' committee" is stipulated by every childcare institution, although it is not legally binding. However, it plays a different role and parents are more personally involved in the childcare process and services. The parents in the committees are active in collecting money from the other parents when it's needed, in organizing special events, parent meetings, leisure activities etc. Almost all the parents take

part in the social events like celebrating certain religious holidays or historical events. However the social participation depends on parents' professional and personal motivations. The most active parents are the young mothers who do not work yet and the grandparents. In the smaller villages people are more active than in the big cities, but this is also related to their personal duties.

Parents meet each other almost every day, but formal meetings are only organized every two to four months. Although the educational program is fixed by the Ministry of Education's standards, parents often discuss the educational plan and they choose the extra-activities like music, arts and crafts, sports, foreign languages, trips, etc.

In the private kindergartens the situation is different. Due to the social status of the families attending the private institution, there is no obligation of direct participation. Because of the high fee parents pay, there are no such things as parent committees or other contribution of time and extra money. The staff communicates directly to all parents and daily reports are provided. However, children are often picked up from their homes and then driven back, and parents do not therefore usually meet the staff. Parent meetings are organized at least two times per year. Parents are invited as well as other guests to some parties or exhibitions. The institution of "guardianship of parents" also exists, but here the aim is different. Their activities focus more on advertising the quality of the services provided, than helping in the educational process.

3) England: (Birmingham)

Most parents at the neighborhood nursery and private day nursery or child-minders work full-time and therefore can't spend time at the daycare center during working hours. However, the community day nursery encourages them to work alongside their child occasionally for part of the day. Parental participation is considered central to the work of the early excellence centers (EEC), following the approach of *Reggio Emilia*. This was also seen as a method for integrating the parents into the community. However, parents were involved in other ways in these three forms of childcare. The management committee of the neighborhood nursery was largely comprised of parents and the manager described their input as "very valuable". Parental involvement was also considered important by the manager of the private day nursery. Parents were encouraged to socialize through events organized by the nursery.

The manager of the private day nursery explained that some parents were content merely to drop off and pick up their child with minimal discussion, while others had lots of questions and requests for things to be done differently. The parents interviewed indicated a desire to be informed, but not necessarily about everything, mostly about their own child. Nor did they have time to become involved in formal ways, such as taking part in social events nor the management committee. Neighborhood and private nurseries circulate letters and felt they could approach the manager if they had any concerns. Parents in the EEC felt they had influence over how things were run.

4) France: (Rennes/Ille-et-Vilaine & Montreuil)

Childcare in **Rennes** was studied in two settings, the city of Rennes and the rural area of Ille-et-Vilaine. Here most of the childcare centers are run by the parents, but financed by the municipality of Rennes. The “councils of parents” meet regularly at municipal creches (2 to 3 times/yr.). Several interviewees underline the difficulties of parents participating in the creation or management of childcare services. First, parents contribute a maximum of effort during the two or three years when their child is small. But, since services are divided into two age groups, 0-3 and 4-6 years old, this results in problems of renewing parental participation when one “generation” finishes and a new takes over. Similarly, there are problems of continuity of service and forms of representation due to parent turn-over. A second problem is the weak mix of parents who contribute in this fashion, most of them come from similar social backgrounds. Moreover, formal participation can crowd out other forms for parental participation. Genuine parental participation depends on concrete projects that can’t be reduced to either annual meetings nor representative bodies (p.28). In addition, there are no structures for uniting the parental creches in Ille-et-Vilaine, nor for relating them to the national associations, ACEPP.

Staff point to the necessity of listening and being available for parents. Only the parental creche emphasizes the importance of parental participation. In municipal creches parental participation is more formal. Some parents are represented on the council of the creche, which also include the manager and some staff representatives. Such councils are only consultative and stipulated in the rules for municipal childcare services. However, such participation is beyond the reach of single parent families. Most of the parents on the council of administration are women. Different types of childcare in most cities have little to do with other social institutions in the neighborhood. However, in **Rennes**, the Parendom initiative is kind of a third sector, multi-stakeholder initiative with mixed representation of parents and institutions on the board, plus parental management and strong integration in the neighborhood networks.

In the City of Montreuil parents expected to participate more. At the time of leaving or getting their child parents discuss the day’s activities with the staff. They want more meetings with the staff to keep abreast of daily developments for their child. A questionnaire among parents shows that the majority wants more possibilities for participation, within reasonable limits. In various meetings arranged by the creches festivals and excursions it is the mothers who participate, followed by a growing number of grand-parents and fathers.

Willingness to participate: Parental associations show the possibility and desirability for parents and staff to work together for the well-being of the children. There are two ways to organize parental participation beyond simply holding meetings: the creation of associations of the parents of the creche and projects for organizing a council of the establishment. However, the procedures of participation are quite different. In parental associations and creches run by parents it is the parents who take charge through their own associations and work for improvements and propose changes and guide activities. Councils of an establishment or creche are representative bodies of elected parents and those elected can participate in discussions and the running of the establishment. However, elected parents seldom are representative of all users or parents. Also in parental associations, parents are recruited from better-off sections of society. Time for transportation and working hours prevent many parents from participating in meeting organized by the childcare centers.

Managers and staff from municipal childcare centers indicate little interest in participation in the life of the neighborhood, while parents associations express a strong desire to participate in the life of the neighborhood.

There are two levels of participation for parents: in institutions for regulating the whole sector or for the management of their own services. Parents or their representatives are rarely involved in the regulation of the whole sector. Rather they contact the local authorities or elected representatives concerning the creation of new services. Many local institutions appear to oppose greater permanent parental participation in the governance of the sector. Parental associations are the result of parental mobilization, and without it they would not exist, but there is no policy of supporting parental initiatives. Concerning parental participation in the management of their local childcare services numerous hurdles are found. First, is the professional culture and the refusal of the staff to accept parental interference in their professional work. Another hinder is the lack of staff training for meeting and involving parents in the work of the childcare center. Finally there is the problem of getting all the parents involved, not just the most resourceful ones. Professionals often feel that those parents who would benefit most from participating are the very ones that are usually missing in participative schemes.

5) Germany: (München & Frankfurt)

Mixed governance in Germany refers to the combination or mix of three steering elements: the state, the market and the third sector. Each of them has direct effects on the service system and indirect effects on each other. The *state* steers through legal regulations, target setting, traditional public funding and quality control. Taken together they form a dense network of prescriptions and regulations which make it increasingly difficult to steer the child care system only with reference to its own needs and to arrive at locally tailored and non-bureaucratic solutions. Demand for more *market* solutions stems from two sources, politicians who are concerned with efficiency and experts who expect that market solutions will give parents more power and help them to promote their demands. *Social actors* and *community-based groups* from civil society exert influence on child care provision in two ways. First, parent initiatives and NPOs provide childcare services and cater directly to special needs. Second, they exert indirect influence on the development of childcare by participating on government and administrative boards, as well as by campaigning and opinion formation activities.

The Child and Youth Welfare Act (KJHG) of 1991 requires the creation of corporate bodies for promoting cooperation by various stakeholders in decision-making. According to KJHG the relevant actors in the field should be involved in the process of policy-making, setting new agendas, local service planning, etc. Municipalities are therefore required to set up a local Child and Youth Welfare Board (KJHA), consisting of elected members of local councils as well as the representatives of youth and welfare providers. Such boards have highly formalized structures. Three-fifths come from local councilors or experts chosen by politicians, while two-fifths represent youth and welfare organizations that provide local services. The KJHA board consists of 30 persons in München and 20 in Frankfurt. In the former only the nation-wide NGOs/NPOs are represented, while in Frankfurt even other local providers, like parents initiatives, are included. However, in both cities the case study found more informal networks alongside the formal ones. Their purpose was to bring together

different providers with the intention of facilitating the coordination of providers and to give them an opportunity for discussing political and professional issues at stake. In München there are in fact two parallel networks, one made up of providers from the independent welfare sector and another where both independent and municipal providers participate. In Frankfurt there is a “partnership culture”.

The German system of governance of child care is a multi-level system, where several actors are involved: the federal state sets the general frame, the *Länder* are regulating and financing bodies, while the municipalities have a triple role as providers, financing bodies and planners and coordinators of local childcare services. The federal government sets the main parameters of the system since it obliges municipalities and districts to guarantee the right of a *kindergarten* place from the age of three (3). The KJHG also lays down the organizational and governance principles for the field and emphasizes the priority and autonomy of the independent welfare sector; the overall responsibility of local governments for guaranteeing an adequate service provision, as well as the norm of cooperative governance.

The participation of parents has not received high priority in either city. Parents are not directly involved in planning and decision-making processes in the childcare field. Rather parent surveys and interviews as well as parent committees were limited to the level of service provision, and not used in local or municipal governance. Parent committees remain consultative bodies. Parent influence is greatest in parent initiatives where parents operate the services themselves, while it will depend on the commitment of the management to ideas of participation in the other services. Other techniques for involving parents include a parent café, a parent newsletter, various working groups for maintaining the garden, producing plays, etc.

Another view argues that parents can be integrated into service provision to compensate for the lack of funds and adequate staff or as a quality element; however, whatever the motive, democracy and more parental influence will in the long run also be promoted.

6) Italy: (Monza & Cosenza)

Unlike most other TSFEPS studies, the Italian report emphasizes the participation of both the staff and parents. They note that in public crèches in Monza in northern Italy both annual planning and daily management is a responsibility shared by the coordinator and educators, or manager and staff, in conjunction with coordinators or managers in other crèches and the socio-psychological teams, as well as with the municipal crèche officials. In fact many educators and coordinators complain of all the time that meetings take. However, national contracts specify such non-classroom activities. In private crèches coordination is normally less formalized, since they are usually smaller and the staff is smaller. Informal meetings are more likely, during the afternoon when the children are resting.

In municipal crèches parents participate in an introduction period that may last up to two-week. A few months later they have a meeting with the staff to find out how things are going for their child. Also leaving and fetching times are used for a brief exchange of information between parents and staff. Besides individual exchanges of this sort, there are also group meetings, each age group has its own group meetings several times a year. Here the staff explains the pedagogical progress of the children and parents can ask questions. In addition,

crèche parties are very popular, normally at Christmas and in June, just before the end of the term. Parents are often asked to participate or contribute in some way to these parties, and they usually do so.

Generally parents do not participate in educational activities, as they have neither the knowledge nor time to do so. This means they lack influence and insights beyond those gained from the crèche committee. In private crèches parents have fewer opportunities to participate in the life of the crèche. The staff mentioned periodic meetings, but few parents claim attending them. Thus, if a crèche makes it possible for families and the community to meet there is full enthusiastic participation. Both the crèches and municipality were aware of the importance of this. In addition invitations to participate stress that both parents are welcome and should attend.

In Cosenza in southern Italy, parent participation is less organized and extensive. Parents complained about the lack of opportunities for exchanging ideas with the staff. There are no planned meetings, rather all is dealt with during the brief periods afforded when leaving or getting the child in the morning/evening. Apart from sporadic, individual encounters, there are no organized meetings, no crèche parties at Christmas or the end of the school year. The only thing arranged is an individual child's birthday party, when his/her parents are welcome. As a result parents don't know each other, there are no informal networks of information, exchange and support, and no official forms of representation. At another site there was a parent committee, but it mainly served the wishes of the staff, not those of parents.

Participation appears to be a feature of the services at Monza, in particular for the staff. Group spirit is an essential characteristic of the work there. However, this type of collegial management is absent from Cosenza. The level of participation of parents has increased recently in Monzo, and it has taken new forms. Increasingly parties and other events are open to the local community, but here too Cosenza lags behind.

The Italian reports note that private for profit daycare services often provide fewer possibilities for participation, both internally by staff and managers and external by parents and the neighborhood. This is due to their nature, which does not emphasize democracy or participation, a shared pedagogic project nor the establishment of parent committees normally found in municipal services.

7) Spain: (Terrassa & Granada)

The Spanish report notes the existence of no fewer than eight (8) different stakeholders in the provision of municipal child care in Terrassa, including autonomous community or regional authorities, local authorities, teachers, parents, associations for promoting pre-school services, neighborhood associations, professional associations and the church. Here, the PAME Council, an organization for municipal pre-school providers, is governed by a council of seven members who are drawn exclusively from the municipal political parties. PAME is also represented on the Terrassa School Council, which is comprised of 52 members. Twelve of them represent teachers and eight parents. The representative of private schools can also attend its meetings, but lack the right to say anything. This council only meets twice a year and deals with all non-university educational matters, but it focuses mainly on primary and secondary education issues. PAME promoted the Terrassa City Education Project, TPCE, for

developing a strategic plan for education in the city. Participation from parents was however very limited. The TPCE stressed the need for making pre-school services more flexible, in line with the needs of various parents.

By contrast Granada in the south boasts of a more developed participation model in municipal child care, open to different stakeholders and interest groups, including political groups, workers' committees, parent associations and neighborhood associations. All of them form the board of PMEIG for pre-school services. The PMEIG attaches great importance to the participation of parents in running the school.

In private child care, i.e., the nonprofit and cooperative pre-schools in Terrassa, the only stakeholders represented are the owner/members. In Granada teachers, parents and the Catholic Church are represented in the running of a nonprofit association for providing childcare services. However, unions and neighborhood associations are absent from stakeholders represented. LOGSE provides a legal framework for regulating the participation of the education community in School Councils. However, such councils are not normally found in pre-school services. None of the facilities studied in Terrassa, whether municipal or nonprofit, have a school council. However, the Association of Mothers, Fathers and Alumni, AMPA, exists in all pre-schools centers studies there. The primary goal of APMA is to promote leisure and recreational activities and to provide a meeting place for parents. They do not participate in management issues and they are self-financed. By contrast in Granada, there was a School Council at all the facilities studied, regardless of whether it was municipal or nonprofit. They were composed of the school coordinator, two family representatives, two workers and one municipal representative, i.e., they are clearly multi-stakeholder in nature. Both in Terrassa and Granada examples of worker cooperatives or associations that function similarly are found that emphasize worker participation.

8) Sweden: (Stockholm & Östersund)

Municipal financed and managed childcare services are clearly the norm in Sweden. There are no representative bodies at the municipal level for promoting cooperation between most or all relevant parties with an interest in childcare, youth or education, as found in some other TSFEPS country studies. Nor does Swedish law require parent representation or participation at the local level, as was the case in some other countries in the TSFEPS study. Non-municipal or alternative providers of child care services have established local interest organizations in two urban areas: Stockholm and Gothenburg negotiate with administrators of city education policy. But they are not formally represented in city-wide policy councils or decision-making bodies for pre-school or education activities. The type of comprehensive municipal bodies for pre-school or education activities noted in some other TSFEPS country studies do not exist in Sweden.

At the level of individual providers of child care services most pre-school or childcare facilities are owned and managed by a single stakeholder in Sweden: the municipality, the parents, the staff, a private firm or a nonprofit organization. Normally other categories of stakeholders are not included in the decision-making or the management of the childcare center. Thus, parents and staff are not represented in the decision making of municipal day care facilities. Parent cooperative daycare facilities in Sweden "own and run" such pre-school facilities, although they are financed to 85% by public funds. Worker cooperative day care

centers are also run by their owners, and neither parents nor the municipality are represented in the decision-making, although they are also financed to 85% by public funds. For profit day care firms also exclude both the staff and parents from decision-making, although they too are financed to 85% by public funds. Finally, some voluntary organizations with a special pedagogical profile do however combine representatives from both the staff and parents on the board of their nonprofit facilities. They too lack municipal representatives.

Of the centers included in the Swedish case study in Stockholm and Östersund, only the parent cooperatives expected parental representation and participation in the running of the facility. Here parents both own and manage these facilities. No worker cooperatives were included in this study, so no examples of worker representation were noted here. A manager of a municipal facility complained of a lack of staff and parent influence in the management of his facility in Östersund.

Thus we can note a clear Swedish pattern where there are no formal bodies for indirect corporative representation of the entire pre-school sector, nor for the larger education or youth sectors either in Stockholm or Östersund. Only the parent cooperatives included in this study illustrate structures to promote the direct representation and participation of their owners, i.e., the parents. However, both their representation and participation comes at the expense of the staff and of the municipal financiers of these services, as neither group has any representation in the decision-making of parent cooperative facilities. Moreover, both the direct and indirect representation of various stakeholders, other than that of the legal owners, remains outside the scope of Swedish law, contrary to the situation found in several other countries included in the TSFEPS project.

Strandbrink (2003) discusses differences between economic, political and social forms of participation. He argues that economic and social interaction of childcare services is often restricted to those within the various “families of providers”, i.e., public, cooperative or for-profit services. Normally childcare services in Sweden do not interact with other social institutions in their local neighborhood. Economic participation is now heavily constrained by the introduction of the *maxtaxa* in 2000 which sets a ceiling or limit on parent fees. Additional private financial contributions do not result in greater influence or participation. Political participation is generally limited to indirect participation in representative democratic channels at election time for most parents. This system is organized in a top-down fashion. However, parent cooperative daycare facilities are “owned” and managed by parents, and this provides them with direct influence in the running of their daughter and/or son’s childcare services. Thus, parent cooperatives comprise a local form of grass-roots or direct democracy not found in either municipal or private for-profit childcare services in Sweden.

C. Summary and conclusions

Concerning the variety of policy styles promoting or discouraging participation by various stakeholders we can note the following. The cases studies analyzed here demonstrate a wide range of patterns of participation. At the aggregate level, participation can either be *ad hoc* or it can take more corporatist forms of representation of various stakeholders in city-wide consultative bodies charged with developing day care services. The latter is normally the case when a variety of different stakeholders exist in the same geographical context and no single one dominates the provision of day care services. Most cities included in our eight country

study demonstrated some form of corporatist representation in permanent consultative bodies for all major providers of child care services in the geographical territory under study, while some countries did not, like Sweden. Regular consultation with all or most providers may also be prescribed by law, as seen in several TSFEPS countries. *Ad hoc* consultations take place in a city where the municipal government normally dominates the provision of such services in a given geographical area. Once the number of non-municipal providers grows beyond a certain number they may be consulted in an *ad hoc* fashion. This is illustrated by the existence of such consultations in Stockholm (& Gothenburg), but not Östersund.

At the level of service provision, most childcare centers included here could be classified by a top-down policy style that discourages most forms of parental participation, particularly direct political participation. However, some examples of direct parent self-government were found in Frankfurt, Granada, **Rennes**, Stockholm and Östersund, but not in most other cities in this study. Parent participation at the micro level was limited in most cities to mandatory parental participation in the one/two week introductory period, *ad hoc* discussions with parents on leaving/getting the child from the daycare center, regularly scheduled discussions with parents once or twice a year, and parental participation on committees or councils with rather diffuse goals and responsibilities, plus helping arrange parties once or twice a year and other social events. However, these forms promote social, rather than political participation. Municipal day care services often limit parental participation to social forms, while parental initiatives and parent cooperative services promote greater political participation, in particular in decision-making. The latter also normally include many social forms for participation. Worker cooperatives were beyond the scope of this study, but regular participation by staff in traditional professional channels of influence was reported in Italy.

Thus, we see that there is a notable lack of congruence between policy styles observed at the two levels of analysis concerning participation in childcare services in the TSFEPS project. Participation and democracy at one level or for one group of stakeholders does not imply participation and democracy at another level or for another group of stakeholders. At the aggregate level, participation by service providers in most countries is found in the bottom-up column in Diagram 1. Here we find many examples of city-wide consultative bodies for childcare, education and/or youth services. Many, if not most types of service providers are represented in corporative decision-making bodies. Here we find the clearest examples of multi-stakeholder governance. This type of corporative consultation with most major providers of childcare services is often prescribed by law in the countries where it is found. However, the bottom-up style at the aggregate level does not often correspond with the style found at the level of service provision. In other countries we note much weaker representation of non-municipal providers of childcare services and only *ad hoc* consultations in some areas with some of them. Here such city-wide corporative consultations including all major providers are not part of the legal structures in a country like Sweden.

Turning to the level of the individual childcare services, participation takes quite different forms. Most childcare services studied here fall into the top-down category in terms of styles of service provision. There are few possibilities for parents to directly influence the decision-making in such services. This normally includes both municipal childcare services and for-profit firms providing childcare services in the countries studied here. Perhaps this is logical, on the one hand, from the perspective of municipal governments. They are, after all, representative institutions, chosen by the voters in elections. They might consider direct client or user participation in the running of public services for a particular group, like parents, a

threat both to the indirect democracy they institutionalize and to their power. It could be argued that direct participation for a particular group would thereby provide them with a veto right or a second vote at the service level. The logic of direct participation is also foreign to private for-profit providers, on the other hand. Exit rather than voice is the medium of communication in markets and parents are seen as consumers. This logic excludes all forms of indirect and direct representation. Only the parent initiatives and parent cooperatives noted in several country reports clearly fall into the bottom-up category. Here we find examples of self-government and direct democracy. Parents are directly involved in the running of their daughter and/or son's childcare center in terms of their responsibility for the maintenance, management, etc. of the childcare facility. They also participate in the decision-making of the facility, as members and owners of the facility.

This lack of congruence between the policy styles found at different levels of analysis shows how complex the field of childcare services is in terms of its governance. And it shows how difficult it is to generalize about policy styles in different countries when it comes to participation in childcare services and therefore how difficult it is to make policy recommendations.

However, the French report in particular, problematizes various aspects of parent participation in a way not done by most other country reports. These include problems related to the representation of only a few parents in councils or committees of a child care facility, participation in formal structures crowding out other forms of participation, the lack of decision-making powers of most councils or committees of parents, parent turn-over due to the short three or four year period they have a child there, the exclusion of single parent families in participative structures due to the extra time demands, the fact that the active parents also tend to be the better-off ones, increasing participation by fathers and grand-parents, as well as mothers, the lack of training and understanding of the staff for demands for greater parental participation, etc. These and related issues of staff participation need to be addressed in a more systematic way by authorities developing new childcare services.

New ways need to be developed to encourage the participation of several different stakeholders in the provision of childcare services, not just a single one, as today. Participation in childcare services should not be conceived as a "zero-sum" game nor winner-take-all situation, but rather one where various stakeholders make a contribution to better quality childcare through dialogue. Therefore they all deserve recognition of their potential contribution to this common goal. This recognition needs to be accompanied by providing them with the means for gaining influence in the day-to-day decisions of a childcare facility and the overall running of such services.

5.3. Governance and childcare services

Bernard Eme, Laurent Fraisse (CRIDA)

Introduction

This communication is based on the results of a research project on Changing Family Structures and Social Policies concerns the provision of services for young children, the transformation of family structures and functions, and developments in social policy (TSFEPS) in eight European Union member states. One of the central objective of this research is conduct a comparative study of past and current social constructs concerning the provision of childcare for young children, with particular reference to local regulations arising from the compromise that arises in arrangements between national and local actors in the public, private and third sectors.

The cross-national analysis of the development in childcare provision, taking into account changes in family structures, social and employment policies and family law, shows a diversification in the challenges and aims of policies for young children. These changes are resulting in much more complex systems of welfare-mix, characterized by greater diversification of type of services and providers, an increasing mix in funding and resources and new regulatory mechanisms and forms of local governance between different actors within the sector.

The concept of governance is traditionally set against the concept of government. The notion of government tends to refer to analysis of the exercise of power by a central actor endowed with political legitimacy based on legal and constitutional frameworks. Governance is oriented more towards an analysis of all balances of power within society as well as the modes used to define, coordinate and arbitrate between the various different power centres.

By governance we intend the emergence of new ways of governing public affairs and persons: it is no longer only a central government dictating rules to local actors, and even less a local authority limited in its tools of power exercise or restricted in its decision-making circuits , but rather a new mode of governing which is based on a plurality of actors and public, private, associative, trade union groups, whose co-operation and negotiation allow new governance practices. Local governance refers less to an institutional analysis of power and public authority than to the analysis of co-ordination forms among local actors which are the conditions for the implementation of the decision-making process and for public action.

The term governance should naturally enough be used with caution, taking into account its historical and political context. We cannot ignore the fact that "good governance" policies have formed an integral part of the recommendations proposed by the major supranational institutions over the last fifteen years, from the World Bank to the European Union. Critics of the governance concept assert that, under cover of political neutrality, the widespread use of the concept has also been used to justify neo-liberal structural adjustment policies in Southern hemisphere countries and disengagement by the social state in Northern hemisphere countries. This type of governance may well conceal mechanisms for privatising public domains and property and for adjusting the balance between actors in power in favour of commercial businesses. In the final analysis, it is based on a regulation model produced by the predominance of the market which claims to be more effective than public or mixed forms of regulation.

We have posed the question of the local governance of early years services as a problematic issue because, more so than for other social or educational services, neither central nor local public authorities have a monopoly on managing early years childcare and development provision and delivery, particularly for the 0 to 3 age group. Instead, they have to deal with a range of heterogeneous actors and organisation, including families, third sector bodies, resident associations, businesses, support networks and undeclared informal labour networks. The second point that justifies this analysis of the notion of governance is its rooting in local *communities*, thereby encouraging *close and proximity relationships* between actors, specifically in terms of families or parents. This bears similarities to a type of governance close to the urban governance (*Le Gallès*, 1995) used to coordinate actors in their relationships with users or citizens. This close relationship has become a major feature of early years childcare and development provision, starting as early as the 19th century in some countries. To some extent, it entails coordination methods that are close to the intended recipients of the services.

In terms of the modes of governance relating to early years childcare systems, a useful point of comparison is undoubtedly the existence of a free and compulsory school system in most European countries from the age of 6 or 7 upwards. In some countries, such as Belgium, France, Italy, Spain and Bulgaria, the point of comparison can be located between childcare for 1- to 3-year-olds and education of 3- to 6-year-olds, based on a nursery school system and presented as a more-or-less public service, in the sense that it is often a free service whose objectives, funding, education professionals' status and salaries, and pedagogical programmes are directly defined, supervised and regulated by national or local government. It is important to note that the possibility of a widespread and universal public service for 1- to 3-year old childcare similar to that which exists in some countries for 3- to 6-year-olds does not seem to be on any country's agenda.

We can also see that use of the term governance is linked to the major changes in the childcare sector observed over the last twenty years. These changes have involved the redefinition of childcare responsibilities between the family and society, decentralisation of the childcare authorities, multiplication and diversification of childcare and development provision (collective, individual, flexible, part-time, etc.) and childcare provider categories (municipal, for-profit private, not-for-profit private and independent). In more general terms, we are seeing a relative move towards autonomy and separation of the main politico-administrative functions: definition, legislation, decision-making, financing, management, control and assessment. These functions are increasingly not concentrated within the same authority or administration, whether central or local; they are distributed between and linked to several institutions and organisations which may be public or private.

In order to try and grasp the different local modes of childcare governance, we feel that three aspects need to be set out and analysed: *vertical regulation* methods and relationships between the various central, regional and local levels (Multi-Level Governance) (section I); *horizontal regulation* methods between the various stakeholders (Multi-Stakeholder Governance) (section II), and finally, beyond formal coordination mechanisms, practical governance must also be taken into account when analysing the obstacles to the correct functioning of locally-based cooperation systems (section III).

I. Coordination between Central, Regional and Local Levels (Multi-Level Governance)

In most countries covered by the study it is the local authorities and, especially, municipal authorities that are responsible for local early years policies. This observation confirms the

strengthening tendency towards the decentralisation of childcare and development provision services. This relative autonomy and intensification of the decentralisation of decision-making processes and local governance modalities are, to varying degrees, supervised and regulated at the central level.

The prospect of multi-level governance doubtlessly reflects a reconstitution of the relationship between central and local governments that varies in strength from country to country and that cannot be analysed uniquely in terms of the centralisation and decentralisation of legal authority. It also conjures up the notion of interpenetration between local and central governments; central government may well be led to negotiate and cooperate in order to define joint objectives and to set out their planned initiatives.

The definition of a legal framework for local governance by the central government

We have already stressed that the term governance has been widely used by international or European institutions within the context of a "good governance" concepts that is primarily concerned with a desire to shrink types of governance dominated by political or state authorities, in favour of private for-profit actors who impose new management standards. However, using other terminology such as "partnership", "contract", "local childcare plan", the image and practices of governance in some countries are changing under the pressure of recent changes in national early years childcare legislation.

The central governments of several countries have defined and sometimes encouraged the setting up of local coordination bodies or procedures for local partner-based decision-making. The regulations are drawn up centrally and applicable to the local systems. For example, the National Childcare Strategy in the UK, set out in 1998, systemised a policy of partnership between the various public, private and for-profit sector in order to develop the childcare and childminding services (*offre de garde ou d'accueil*) by setting up Early Years Development and Childcare Partnerships (EYDCP). In Germany, the federal KJHG law (1991) recommends that the main local actors in the early years childcare sector are formally involved in the decision-making process. More specifically, this law requires municipalities to set up municipal children and young people's committees (KJHA), comprising not only local councillors but also representatives from the main early years childcare services. In Italy, Law 328/00 makes provision for the establishment of municipal committees for developing *Piani Sociali di Zona*. In France, the 2002 Family Law makes provision for setting up a commission for early years childcare in each *département*. The commission becomes a legal framework for institutional cooperation aiming to decompartmentalise the initiatives set up by the various actors and local institutions.

Evidently enough, the application and impact of these statutes varies widely from one area to the next. Local actors and institutions often have a fairly broad margin for manoeuvre in applying the legal framework, as is illustrated by the significant geographic differences in the spread of early years childcare. It is also useful to look at these changes from the perspective of national traditions, which are decentralising or centralising to varying degrees. In some countries the emergence of local governance seems to reflect a deep-seated change away from a centralising tradition, such as the governance that France finally seems to be recognising; in other countries, such as Germany — or at least, the former East Germany — this change is an expression of a long tradition of subsidiarity.

We feel that it is important to note that, in several European countries, recent legislation embodies general principles in favour of dialogue, cooperation and partnership between early years childcare actors and institutions. In all these cases, central governments appear to be demanding cooperative regulation of local actors, thus opening the door to governance.

The degree of central regulation of financing

Another aspect that needs to be taken into account to analyse the relationships between the central and local levels within early years childcare policies is the degree to which the financing of childcare and development provision is regulated by central government. We can distinguish countries such as Sweden, the UK and France where central financing regulation remains relatively strong from countries with a more federalist tradition, such as Germany, or those with strong local differences like Italy and Spain where financing modalities vary from one area to the next.

Several factors can be used to define a high degree of financing regulation: the existence of major resource transfers from the central government to local governments; the setting up of national procedures for regulating the prices and costs of services, like in Sweden (maxtaxa) or France (scale of charges for crèches and tax deductions for individual childcare); the presence of local co-financing institutions independent from local governments (the *Caisse d'Allocation familiale* in France or EYDCP in the UK). Sweden certainly boasts the most highly regulated system since the provision of services for young children is financed via a direct transfer from central government to the municipalities on the basis of universal criteria. Conversely, case studies in Germany, Italy and Spain demonstrate that the regulations and local procedures for financing the provision of services for young children vary greatly from one region to the next and one municipality to the next. Regional and local governments play a decisive role in the quality, quantity and diversity of the childcare services available without interference by the central government.

Regulatory modes based upon hierarchical funding undergoing crisis or change

As far as the regulation of funding between regional and local governments is concerned, hierarchical modes continue to prevail. Four trends can be identified within the evolution of the financial relationship between regional and local governments. Firstly, *the trend towards the financial disengagement of regional governments*. This is the case in certain German Länders where the budget allocated to childcare services (Kindergarten, crèches and Horte) remains marginal and irregular when compared to the investment made at the town or city level. In a far more dramatic example of transition, the decentralisation of financing responsibilities in favour of local authorities in Bulgaria has resulted in crèche closures, a reduction in the number of places and a decline in quality of service.

A second trend concerns *the setting up of co-funding mechanisms between central and local governments*. This is the case with the *Contrat enfance* in France, which provides a framework for negotiation and contract creation between the *Caisse d'allocation familiale* and a municipality. This contract is a tool for local regulation that was elaborated centrally, but that leaves local institutions considerable room for manoeuvre. In countries with strong regional autonomy, financial cooperation procedures are occasionally set up; in Catalonia, for example, the *Generalitat* is a platform for the Catalan municipalities which have negotiated a financing plan for childcare for the under-threes for the 2001-2004 period. This comes closer to the subsidized and cooperative approach to regulatory modes.

A final emerging trend relates to *semi-market style regulation in the allocation of funding*, where the local authority puts out calls to tender and creates competition between different

providers for the creation or management of an early years childcare and development service. This form of regulation has been tested out in the UK as well as certain cities, such as Stockholm.

II. Towards Multi-Stakeholder Governance?

As was emphasised in the introduction to this paper, in order to meet the needs for childcare provision, the adoption of the concept of local governance means that, at ground-level, local authorities, especially municipalities, are increasingly required to work with other non-municipal bodies and organisations, whether by choice or necessity. Although there can be said to be a general trend towards opening up the regulatory aspects of early years services to stakeholders from civil society, it is rare to be able to speak in terms of a “multi-stakeholder governance” in which each party's responsibilities are clearly defined and shared, with a decision-making process characterised by openness and transparency. How, therefore, can we best assess the degree and type of integration in local governance that stakeholders enjoy? We shall be examining two facets of this issue: (1) the integration of childcare and development provision into financing procedures; (2) participation in official coordinating bodies.

1. Integration of the different types of service providers into financing regulations

Working from local case studies, we were able to determine three tiers of integration in terms of access to public finance.

The municipal model, characterised by little or no acknowledgement of private-sector childcare and development provision

At the first level of integration there are a number of towns in which only public childcare and development provision, generally municipally-managed, is accorded public funding and where other types of private provision, especially in the commercial sector, receive no support at all. This applies in towns in Spain and Italy where commercially-run childcare services are funded entirely by parents without any subsidy from the public sector. Local authorities continue to prove reticent when called upon to fund services from private commercial providers. Associations and cooperatives (the third sector), having long operated without any assistance, are starting to benefit from regional funding. In Bulgaria, the degradation in municipally-run early years childcare and development services witnessed during a period of economic transition accounts for the emergence of private childcare provision that are 100% funded by the families themselves, who generally enjoy a relatively affluent lifestyle.

Public regulation that is fragmented and unequal in the face of the diversity of the provision of services for young children

At the second level of integration, the diversity of early years childcare providers is recognised in the types of public funding available, but in a discriminatory fashion. To put it another way, if a non-municipal organisation is able to receive public funds, they are not granted according to the same criteria and under the same conditions as those applying to municipal structures. It is this phenomenon that allows us to refer to fragmented public regulation. In the towns in Germany, Belgium and France where we noted the presence of this type of regulation, initiatives that originated in the third sector — notably associative and parental initiatives — have developed over time in parallel to municipal provision. It would seem that local authorities progressively acknowledged then funded such diversification. However, third sector initiatives are not on an equal footing when compared to municipal childcare and development provision. Financial support provided by municipalities to the associative sector is generally more irregular and of lower value.

Towards equality of access to funding irrespective of the status of the childcare and development provision?

The third and final level of integration can be characterised by funding regulations that tend to be equal for all providers active in a region, irrespective of their legal status. Although the specifics are very different, it is the UK and Sweden — the two countries where almost all funding is central in origin — that are closest to this paradigm. In the UK, the various funding streams earmarked by central government are by-and-large accessible to all organisations, be they from the public, commercial or third sectors. Differences in the mechanisms used to disburse this funding would appear to be accounted for more by the nature of the service or by policies aimed to help specific population groups or geographical areas rather than on the legal status of the individual childcare and development service. In Sweden, there are only minor differences in resources allocated by government to municipal and non-municipal services, and these are explained by differences in administrative costs. The trade-off required to compensate for this universal access to public funding is that all crèches — public, cooperative or private — are required to meet similar quality standards and evaluation procedures.

2. Stakeholder integration in local early years childcare policy

The second aspect that we identified as a technique for measuring types of multi-stakeholder governance is an analysis of the extent to which, and in what way, all stakeholders (especially service providers, but also family associations, local businesses, etc.) are, or are not, involved in drawing up and managing the local early years policy. Several factors can be used to distinguish different types of local governance of the diversity of local services available.

Absence of a local policy, and primacy of informal regulations

The first factor to distinguish is that where there is an absence of public regulation occasioned by failings on the part of both private and public actors and institutions that are recognised as having a legitimate role in matters concerning provision and management of early years services. In many places, local early years policy is still seen as a domain in which local authority-led public action has little legitimacy. In some towns the primary challenge is still to enlist longterm commitment on the part of local councillors and bureaucrats to matters relating to childcare provision. This generally occurs via the creation of, or support for, formal care structures that remain generally inadequate to meet demand.

This deficit in local governance can be explained by the history and socio-economic context specific to each country and town. The first situation is the type of town where provision for the 0 to 3 year group visibly remains primarily the responsibility of the family, principally mothers as, for example, in southern Italy where family-based informal arrangements continue to be the norm. In a very different institutional and socio-economic context, the French report emphasises that a number of rural communes in *Ille-et-Vilaine* (Brittany) have shown clear evidence of a reluctance on the part of local mayors to commit to a policy of providing support to childcare provision and delivery. Although this situation is in part accounted for by the conservative family-oriented outlook of the local councillors, it is in fact a shortage of financial resources that remains the main obstacle to the creation of collective services (crèches). The final scenario is characterised by an absence of a local early years policy as a result of state disengagement accompanied by a period of financial crisis at the municipal-level, as is the case in Bulgaria. Owing to a lack of funding, such provision as exist locally either struggles on or disappears, to be replaced by a renewed reliance on the family to provide early years care, often at the expense of women, as well as the emergence of informal, private forms of childcare provision.

Partial stakeholder integration on a project-by-project basis, with governance predominantly the domain of the municipality

These are cases where the dominant regulation is municipal in origin, only partially allowing for private childcare provision in its overall early years policy. Although in such cases there are clear signs of the beginnings of a local early years policy, it nonetheless remains closely tied to municipal delivery of services. Similarly, there are no formalised coordinating bodies, not even consultative, where a town's various early years stakeholders can meet, even if only to talk. However, such cases do exhibit the beginnings of diversification of modes of delivery, primarily via the creation of partnerships between the municipality and third sector organisations intended to create new services. But such measures are restricted to *ad hoc* partnerships targeting specific projects, they are not structural measures designed to inaugurate a global approach to early years provision. It is for this reason that we feel it is most accurate to talk in terms of stakeholder integration on a project-by-project basis.

Fragmented, bilateral public governance

The studies of the French example are, we feel, emblematic of a type of governance of diversity that can be characterised by the recognition of all actors involved in early years provision in the establishment of political objectives and funding and oversight mechanisms, but without such actors being accorded input into the regulatory sphere. This is especially true of non-municipal childcare provision delivered by associations and *assistantes maternelles* (childminders). As a rule, local authorities responsible for early years provision (Caisse d'Allocation Familiale, Conseil Général, municipalities) view these groups more as contractors than as partners in an early years policy. In other words, aside from the special nature of the service delivered, non-municipal actors are rarely directly associated with the process of defining local early years objectives and coordinating bodies. They do enjoy real influence and their input is valued, but in ways that are indirect, informal and sporadic. It is fair to speak in terms of fragmented public regulation to the extent that each care mode (collective or individual) and type of provider (municipal, associative, independent) receive specific types of coordination, mediation and public-sector support.

Towards Integrated Multi-Lateral Forms of Governance?

Some of the studies highlight the fact that in some municipalities a more cooperative, partner-centric and integrated approach is the norm. This takes different forms, but in varying degrees all seek to integrate early years actors and organisations not only as service providers, but also as stakeholders in local early years policies. Naturally, by virtue of their political legitimacy and financial resources it is the local authorities that remain the dominant actors, but they leave a place for other local actors.

A number of distinct types of integration can be isolated, depending on the model; top-down (wherein the setting for inter-stakeholder cooperation is driven by authorities in the context of a legal framework that applies to all actors in varying degrees), or bottom-up (wherein formalisation of partnerships is the result of the ability of private childcare providers to mobilise themselves into a position where they become essential partners to local authorities).

Centralised Multi-Partner Governance: the Top-Down Model

The first type of partnership, characterised by the participation of all stakeholders, can be seen in Pessaro. The town has set up a system for local governance whereby third sector organisations, primarily social cooperatives, are deeply involved in the municipal early years management. Such cooperation is aided by a high degree of structuration amongst third sector bodies involved in early years provision, which have established a joint representative body to

liaise with the municipality. Today, these coordinating mechanisms receive firm political backing and guidance from the municipality.

Another form of multi-partner governance initiated and defined by law and government is the UK's Early Years Development and Childcare Partnership (EYDCP). EYDCPs are multi-agency bodies presented as forming a bridge between the national government and representatives of the various local early years care providers from the public, commercial and voluntary sectors. Under the law, EYDCPs have a remit to address all aspects necessary to meeting nationally-defined objectives, especially granting funding and the creation and management of new childcare capacity. Although on paper EYDCPs appear to be a highly-evolved form of local multi-partner governance, in practice they are beset by insufficient commitment and participation. Aside from the fact that users and business are not represented, one of the EYDCPs limitations appears to be the fact that they are not the setting for the elaboration of local early years policies, but are instead a tool designed to help central government to achieve its goals. At the time of writing, the institutionalised system is relatively recent and actors are still in the process of feeling their way.

Negotiated Multi-Partner Governance: the Bottom-Up Model

In other towns studied, the types of partnership and coordination present that involved a number of different stakeholders are more the fruit of historical patterns or of a mobilisation wherein non-municipal actors and organisations, especially from the third sector, have generally played a determining role in the construction of a local early years policy. Whether at the initiative of parents, cooperatives or associations, these have exercised direct or indirect influence upon the current forms of local governance.

In Frankfurt, the municipal early years policy is strongly marked by the history of the parental initiatives movement. These initiatives, right from their roots in the early seventies, grouped together in order to constitute a force for applying pressure and obtaining recognition for the specific pedagogical and organisational features of their childcare and development systems. This movement gradually came to be supported by and incorporated into municipal policies which have long prioritised the diversification of services available. Questions addressing the issues of management places, creating new services, integrating children of immigrant origin, pedagogy and quality have thus been able to be discussed and negotiated by means of networks, work groups and regular meetings involving the directors of the main private childcare services. More than just a formal representation of parental initiative representatives on the municipal committee for children and young people (KJHA), it represents a partnership-based culture that gives local governance in Frankfurt its individual character. However, here again it would be inexact to speak of true multi-stakeholder governance when family associations and parents are excluded.

The final example of the dawning of governance that includes a wide range of stakeholders in the decision-making process is the Patronato municipal de Educacion Infantil de Granada (PMEIG) in Andalusia. Representation is divided into four groups: representatives of the political parties, employees of the municipal early years services, parents associations and a representative of the neighbourhood associations. Each representative has the right to express his/her opinion and to vote, on the basis of one person/one vote, on questions as important as financing, renovation and construction of new services, professionalisation, training and pedagogy. Created in 1980, the PMEIG culture and cooperative mode of operation are inherited from the cooperative created in the seventies. By "municipalising" these childcare cooperatives and their cooperative functioning the municipal team in Granada has gradually built up its own partnership-based early years policy.

However, new trends lead us to believe that these forms of negotiated partnership are very fragile and during the institutionalisation process can turn into forms of tutelary regulation where third sector organisations progressively lose their autonomy of action to become semi-public structures.

III. Obstacles to Multi-Stakeholder Governance

The difficulties and practical limitations of the multi-stakeholder approach, above and beyond the intentions and the framework for legal cooperation, are thrown into relief by several inter-related factors.

- *Weak user representation and participation in local regulation.* The case could be made that this lack of involvement derives in part from family or neighbourhood associations' lack of ability to organise themselves and represent their own interests in order to acquire adequate legitimacy in terms of policies and the administration. For the latter, this situation is often convenient and explains in part why the needs of parents have to be adapted to services policy. Although parents are frequently behind the creation of new childcare services and participate as stakeholders in their organisation, they are much less involved in the regulatory bodies. When they are involved, it is not so much as users than as organisers of a service. The low level of user representation within governance processes can equally be interpreted as a sign that even if the local authorities are beginning to show signs of surrendering their involvement in directly running childcare and development services, they are not necessarily willing to give anyone else a share in their regulation.
- *Unequal participation by stakeholders in the regulation and cooperation processes.* A second observation is the unequal involvement of actors in the processes of cooperation and partnership. Generally speaking, the opinions of those who are not local government employees carry far less weight than those of locally elected officials or local government officers in charge of early years childcare. This inequality reflects a lack not only of political legitimacy but also of the financial capabilities of those representing private childcare and development provision and civil society. The question lies in knowing whether the reality of these inequalities of power are recognised or not within the coordination processes. When this is not the case, the integration of new stakeholders may appear more or less theoretical, or even illusory.
- *Limited cooperation, extending only to evaluation and experimentation.* Certain case studies lend themselves to the conclusion that the processes of cooperation between different stakeholders are only more feasible when they do not affect the principal areas of competence of the local public authorities in the realm of early years services. Put another way, local governments and public administrations are much more inclined to make proposals and to participate in multi-partnership coordination activities when they do not impinge upon the heart of their power, that is to say, the definition of the functions of early years policy and management of funding.
- *The difficulty of coordinating group and individual childcare and development provision.* The lack of representation and participation by childminders within the local regulatory framework is highlighted time and time again. This is no doubt related to the fact that in most countries the regulations governing both group and individual childcare and development provision are to a large extent disconnected.
- *The confusion of regulatory and management functions.* While we can observe a tendency towards a distinct separation between the regulatory and management functions of early

year childcare and development services in several countries, situations where these functions are combined within municipalities remain frequent. This situation does create tension between municipalities' power to set up governance processes that deal equitably with all stakeholders in early years services.

- *The culture of partnership, interpersonal and community-based relationships.* Among the success factors of the childcare and development provision policy in the city of Frankfurt, the culture of partnership between local government and the different stakeholders in early years services is placed at the head of the factors used to judge the performance of local governance.

Conclusion: opportunities and limitations of early years services governance

As we stressed in the introduction, it is legitimate to speak of governance once local early years policies begin to emerge where the responsibility for managing public affairs is no longer the prerogative of a sole politico-administrative body. It becomes a responsibility that is shared between the general public, private business, private associations, and even the users, citizens and families. It is certainly right and proper to distinguish the cases where the questions of governance reflect the emergence of a local early years policy which had not previously been a field of legitimate public action from the cases where they result from a process of decentralisation of jurisdiction and self regulation of the regulatory and management functions of childcare and development provision.

However, TSFEPS research shows us that governance founded on true cooperation and negotiation between stakeholders in la early years services remains largely embryonic, and that the opportunities promised by governance may well mask the fact that public policy still falls short in some areas.

- *A dilution of responsibilities.* In separating the areas of jurisdiction between different agencies, soliciting the participation of all stakeholders, delegating the management of both the services and the political jurisdictions, and increasing the points of coordination, there is a risk of a void developing within the political dimension with an accompanying dilution of responsibilities. This means that within a local early years system where childcare is a joint responsibility shared between the family, the public authorities and the private actors, there is in the final analysis confusion as to who is ultimately responsible for childcare. There is then always the risk that with each of the stakeholders hiding behind their own areas of competence, everyone will blame everyone else for the deficiencies in the regulation of the sector.
- *The withdrawal of the state and public funding.* The call for good governance and universal participation can in certain contexts mask the budgetary difficulties of local authorities faced with an insatiable demand for childcare places. The risk exists that the participation of new stakeholders may be some sort of makeshift measure in the face of the deficiencies of the public authorities, a means of surmounting budgetary pressures. If governance also signifies a community's ability to run a mixed economy in which the state and the local authorities are not the sole financiers of early years childcare and development, the entire issue boils down to understanding in what economic context new forms of partnership and local cooperation are emerging, and whether or not they will deliver increased investment in facilities for young children.

In all events, what we are actually seeing is a form of mixed governance which mingles the elements of hierarchical regulation with more cooperative and more market-based regulatory elements. In other words, the separation of the functions for regulating and managing early

years services is just as likely to lead to very different forms of regulating the range of services: either the focus is upon some form of competition for childcare provision under the guardianship of local public authorities, or preference is given to bodies for cooperation and negotiation between a host of different actors. This intersection between three types of regulation which are sometimes conflicting, or at the very least contradictory, poses the question of the balance between hierarchy, competition and cooperation. It is doubtless too early for such forms of mixed governance to become dominant.

References

- Dandolova, I. (coord.) (2003), *Transformations des familles et modes d'accueil à la petite enfance: politiques, services et cohésion sociale. Bulgarie* (mimeo), November
- Evers, A. and Riedel, B (2003). *Governance and social cohesion in child care. The example of Frankfurt and München*, (mimeo), November.
- Fraisse, L. and Bucolo, E. (2003), *TSFEPS- WP4. Rapport français*, (mimeo), September.
- Lewis, J., Welsh, E. and Tanner, E. (2003), *UK case study. Report* (mimeo), July.
- Lhuillier, V. (2003), *Bruxelles- Schaerbeek et Ottignies- Louvaine La Neuve*, (mimeo) November.
- Mingione, E. (coord.) *TSFEPS-WP4. Italian case studies report*, (mimeo), November.
- Pestoff, V. and Strandbrink, P. (2003), *Childcare in Stockholm and östersund. A Swedish case study*, (mimeo), November.
- Vidal, I. and Claver, N. (2003) *Changing family: structure and social policy: childcare service in Europe and social cohesion*. (mimeo) October.

European Commission

EUR 22029 – EU RESEARCH ON SOCIAL SCIENCES AND HUMANITIES – TRANSFORMATIONS DES STRUCTURES FAMILIALES ET ÉVOLUTION DES POLITIQUES SOCIALES: LES SERVICES DE LA PETITE ENFANCE COMME SERVICES DE COHÉSION SOCIALE – TSFEPS

Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities

2006 — 142 pp. — 21.0 x 29.7 cm

ISBN 92-894-9511-1

Price (excluding VAT) in Luxembourg: EUR 15

VENTE ET ABONNEMENTS

Les publications payantes éditées par l'Office des publications sont disponibles auprès de ses bureaux de vente répartis partout dans le monde. Passez commande auprès d'un de ces bureaux, dont vous pouvez vous procurer la liste:

- en consultant le site internet de l'Office (<http://publications.europa.eu/>),
- en la demandant par télécopie au (352) 29 29-42758.

KI-NA-22029-FR-S

Price (excluding VAT) in Luxembourg: EUR 15



Publications Office
Publications.europa.eu

ISBN 92-894-9511-1

