

TERRITORIALISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES ET COHESION NATIONALE : UN MARIAGE COMPLEXE

Olivier DAVID
Maître de Conférences

UMR-CNRS 6590
« Espaces géographiques et Sociétés »

Université Rennes 2

olivier.david@uhb.fr

Résumé

La territorialisation des politiques sociales, à l'œuvre depuis une vingtaine d'année en France, a fait évoluer sensiblement les modes de gestion de l'action publique. La volonté de mieux prendre en compte la variabilité et la multiplicité des situations locales a conduit au développement de programmes contractuels entre l'Etat et les collectivités locales, dans des champs aussi variés que l'éducation, l'action sociale, le logement, l'insertion, la santé, la sécurité...

Les dispositifs mis en œuvre n'ont donc plus pour objet une population donnée mais un territoire. Celui-ci s'est progressivement affirmé comme un nouvel outil de lecture des inégalités sociales. L'ancrage au local des différentes politiques sociales en atteste concrètement. Un foisonnement de contrats locaux a vu le jour, pour réunir sur un territoire précis, identifié par ses caractéristiques sociales, tous les acteurs susceptibles de relayer l'action publique. Les zones d'éducation prioritaire (ZEP), les contrats enfance, les contrats éducatifs locaux, les programmes locaux d'insertion en sont des exemples. Ce mouvement général a évidemment été entretenu par le processus de décentralisation politique et administrative.

En recentrant son intervention sur des territoires, l'action publique a donné au projet local une place déterminante. Elle a également dessiné une géographie prioritaire, en révélant une multitude de zones d'intervention, sur lesquelles étaient mobilisés à la fois les moyens publics et les acteurs locaux, autour de projets clairement identifiés.

Cette évolution a-t-elle contribué à résorber les inégalités sociales, ou au contraire a-t-elle accru les disparités territoriales ? L'inégale implication des collectivités locales et territoriales a-t-elle permis de garantir la cohésion nationale dans le traitement des inégalités sociales ? Les choix politiques des élus locaux, généralement fondés sur des bases idéologiques, ne sont-ils pas contradictoires avec les exigences d'une politique nationale homogène et équitable ? Comment concilier les volontés politiques nationales et la nécessité de mieux prendre en compte les réalités territoriales ? Les débats sur la décentralisation, tout en définissant le partage des compétences, ne doit-il pas réfléchir simultanément au rôle de l'Etat dans la promotion d'une cohésion sociale à l'échelle nationale ?

Ces questions seront envisagées à travers plusieurs champs précis de l'action sociale, sur lesquels l'auteur a déjà réalisé plusieurs travaux (petite enfance et politique éducative).

Introduction

Durant les deux dernières décennies, les collectivités locales ont pris une place de plus en plus importante dans le développement et la mise en œuvre des politiques publiques, en particulier dans le domaine social et éducatif. Ce mouvement a fait évoluer les modes de gestion de l'action publique, notamment pour mieux prendre en compte la variabilité et la multiplicité des situations locales, et traiter ainsi plus équitablement les inégalités socio-spatiales.

La mise en place des Zones d'Education Prioritaire, en 1981, est souvent présentée comme le coup d'envoi d'une politique contractuelle, entre l'Etat et les collectivités locales, ayant abouti à une véritable territorialisation des politiques publiques. En ce qui concerne les champs de l'action éducative et de l'action sociale, ce processus a donné lieu à une multitude de dispositifs contractuels dont la lisibilité est aujourd'hui assez délicate. Tout cela a bien évidemment été encouragé par les lois de décentralisation, et le partage des compétences qui les caractérise.

Cette forme de géographie prioritaire, venant contrecarrer des décennies de politique centralisée, très uniforme et cherchant à garantir à chaque citoyen les mêmes droits et conditions d'existence, devait permettre, en différenciant les modalités d'intervention d'un territoire à l'autre, de réduire les inégalités territoriales. A l'heure où les questions de cohésion sociale et territoriale semblent être des thèmes récurrents de l'action publique, à l'échelle européenne ou dans un débat comme celui de la décentralisation en France, quel bilan peut-on tirer de ces deux dernières décennies ?

Ce processus de territorialisation a-t-il contribué à résorber les inégalités, ou au contraire à les accentuer ? L'inégale implication des collectivités locales et territoriales ne porte-t-elle pas atteinte à la cohésion nationale, nécessaire dans le traitement des inégalités sociales ? Comment peut-on concilier des choix politiques locaux avec les exigences d'une politique nationale homogène et équitable ? La liste des questions pourrait être encore plus longue. Nous tenterons d'explorer cette problématique à partir de deux champs d'investigation privilégiés. Le premier concerne l'accueil de la petite enfance et relève à proprement parler de l'action sociale, le second s'intéresse aux politiques éducatives.

Dans une première partie, nous observerons plus spécifiquement l'ancrage au local des politiques sociales et éducatives, en rappelant succinctement l'évolution du contexte politique et administratif, et en présentant les avantages du niveau local, avant de d'aborder les dispositifs opérationnels mis en œuvre. Ensuite, nous mesurerons l'impact de ces politiques à l'échelle nationale et analyserons les différents freins à une véritable cohésion territoriale. Cette communication s'appuie principalement sur des recherches personnelles et des enquêtes menées auprès d'élus et de collectivités locales.

L'ANCRAGE AU LOCAL DES POLITIQUES SOCIALES

Les lois de décentralisation du début des années quatre-vingt ont engendré une rupture importante dans la gestion traditionnelle des affaires de l'Etat, en accordant des droits et des libertés aux collectivités locales sur certains champs de compétences. Cette refonte a touché de plein fouet le secteur sanitaire et social, en particulier le domaine de la petite enfance, ainsi que le champ de l'éducation. Les prérogatives en la matière ont été redistribuées, faisant du Conseil Général un acteur incontournable de l'action sociale et renforçant le rôle des départements et des régions dans la construction, l'entretien et le fonctionnement des établissements scolaires. Tout cela n'effaçait en rien le rôle premier des communes dans le développement des politiques locales et la mise en œuvre opérationnelle des équipements.

Ces lois de décentralisation ont apporté un réel renouveau dans la gestion des affaires publiques, dans la mesure où les pouvoirs locaux ont acquis une capacité autonome d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques. La loi soulignait même que les collectivités territoriales concouraient avec l'Etat à l'administration et à l'aménagement du territoire. Ce nouveau cadre législatif a suscité de nouvelles pratiques, dont les effets ont été particulièrement sensibles sur la mise en œuvre des politiques dans les domaines social et éducatif.

La territorialisation est devenue un mot clé des politiques publiques. Les grands programmes nationaux ont laissé place à une approche différenciée des territoires locaux. Les collectivités territoriales et locales ont souvent pris le pas sur les administrations d'Etat et ont affirmé leur rôle de véritables coordinatrices des politiques publiques à l'échelon local. Ce mouvement a été fortement encouragé par l'aspiration des élus locaux à étendre leur champ de responsabilités, dans des domaines de plus en plus divers. Ainsi, le local est devenu incontournable dans la mise en œuvre des politiques publiques, *a fortiori* dans le domaine de l'action sociale et éducative.

Les atouts du local

« *Small is beautiful !* »

Nous pourrions discuter longuement sur la ou les définitions du terme local. Nous nous rangerons derrière l'acception la plus courante. Parler du local, c'est parler d'un territoire géographiquement petit, dans lequel chaque individu ou chaque acteur se reconnaît. La nature des acteurs et leur rayon d'intervention déterminent évidemment la dimension de ces territoires. D'ailleurs, nous pouvons noter qu'en France, les communes et départements sont qualifiés de collectivités locales, alors que les régions sont considérées comme des collectivités territoriales.

Le local est aussi le niveau de la proximité, en ce sens qu'il est connu, investi et partagé par les sociétés qui y vivent. C'est à la fois l'espace résidentiel, où l'on trouve l'essentiel des services quotidiens, où l'on maîtrise les espaces publics. Cette proximité mêle donc étroitement temps et espace, distance et accessibilité, lieux de vie et mobilité... et ne se résume pas à un sens strictement spatial. C'est donc également l'espace de la connaissance, réunissant des hommes vivant dans un même environnement, ayant souvent les mêmes pratiques spatiales. A ce titre, le local constitue une échelle particulièrement propice à l'intégration et à la participation de tout un chacun, favorable à la mobilisation sociale et par conséquent au développement.

Le niveau de la cohérence et de la globalité

Pour toutes ces raisons, le niveau local est devenu très important dans la mise en œuvre des politiques publiques. Le territoire s'affirme progressivement comme un outil de lecture des phénomènes sociaux. Cette évolution induit une décentralisation et une analyse des situations à une échelle très fine, pour redéployer l'action publique à des niveaux pertinents.

L'échelle locale présente de ce point de vue plusieurs avantages :

- Elle facilite la mise en cohérence des politiques publiques. La référence à un territoire et non plus à une population ou à un groupe bien identifié induit le développement d'analyses plus globales, dépassant les logiques proprement sectorielles. Elle permet de transcender chacun des champs ministériels, pour apporter des réponses plus globales. Dans le champ de la petite enfance ou de l'éducation par exemple, les politiques locales sont souvent les seules permettant d'apporter des réponses prenant en compte les différents temps et lieux de vie de la population enfantine et de construire une réflexion sur la globalité de l'enfant, en apportant des réponses assurant une véritable continuité éducative.
- Elle permet de mieux lire les situations locales et de mobiliser les différents partenaires et acteurs locaux pour mettre en place des projets de développement cohérents. Ces partenariats, pour peu qu'ils soient bien construits, permettent des rapprochements entre les différentes actions et dispositifs engagés sur le territoire, facilitent des formes de mutualisation des moyens développés et dynamise les projets par la mobilisation autour d'une ambition commune.
- La proximité des populations est également un avantage considérable pour définir judicieusement les formes d'action. La relation quotidienne aux administrés facilite le recensement des besoins et attentes sociales.
- Le niveau local est également propice au développement de nouvelles formes de participation et de concertation des différents acteurs.

Pour toutes ces raisons, et dans un contexte de décentralisation administrative et politique, les procédures contractuelles vont se développer assez rapidement, redéfinissant les relations entre les collectivités locales et l'Etat.

La généralisation des politiques contractuelles

« un territoire, un projet, un contrat »

Le territoire devient alors central dans la mise en œuvre des politiques sociales et éducatives. La définition de projets locaux permet de proposer des réponses globales et transversales, calées sur les réalités locales. Les pouvoirs publics espèrent ainsi faire face à de nombreux problèmes sociaux, en les traitant à la fois dans leur multi-dimensionnalité, et en contournant le cloisonnement institutionnel, pour traiter plus équitablement et plus efficacement les déséquilibres. Au cours des années quatre-vingts et quatre-vingt-dix, de nombreuses politiques s'inspirent de ces principes : politique de la ville, politique d'insertion professionnelle, politique éducative, politique du logement...

Il est néanmoins possible de distinguer deux logiques différentes dans la mise en œuvre de cette territorialisation des interventions :

- Une logique relevant de la géographie prioritaire, où l'action cible des territoires précis, dont les contours sont souvent délimités au regard de critères sociaux, différents selon la nature des problèmes à traiter (taux de chômage, retard scolaire, illettrisme). L'effort accordé à ces territoires est alors proportionnel aux difficultés repérées. C'est le cas spécifique des zones d'éducation prioritaire, des zones franches urbaines... par exemple.
- Une logique incitative, visant des territoires capables de définir un programme de développement cohérent et global. Dans ce cas, les difficultés sociales locales ne sont plus déterminantes, mais les territoires seront accompagnés en fonction de leur projet et de la volonté des acteurs locaux.

Dans les deux cas, le projet local est au cœur des dispositifs, seul capable de définir l'action de manière cohérente et de mettre en relation les différents acteurs potentiels. Il permet de cibler les objectifs d'intervention, en conformité avec les ambitions politiques nationales, et un programme d'action qui donnera lieu à une contractualisation entre les différents partenaires. Ces démarches se sont développées très rapidement, donnant naissance à un foisonnement de dispositifs.

Un foisonnement de dispositifs

Ne pouvant être exhaustif en la matière, nous observerons plus précisément les domaines de la petite enfance et de l'éducation.

Dans le champ de la petite enfance, l'Etat s'est engagé dans une démarche volontaire pour accroître le nombre de places d'accueil offertes aux familles, dès le début des années quatre-vingts. Cette décision répond à un grave déficit de services de garde, constaté sur l'ensemble du territoire national, et particulièrement visible dans les grandes agglomérations. La Caisse Nationale des Allocations Familiales entreprend alors un programme de démultiplication ambitieux, dont la finalité est d'inciter les collectivités locales et les autres partenaires à développer le réseau d'accueil. Pour atteindre ses objectifs, elle envisage deux dispositifs d'accompagnement spécifiques : le contrat-crèche et le contrat-enfance. Ils sont incitatifs dans la mesure où ils prennent en charge une partie des coûts liés à la création et au fonctionnement des structures. Ils exigent un engagement politique et financier de la part des municipalités, abondé par des aides publiques importantes. Les projets définissent, en fonction des caractéristiques locales, des objectifs quantitatifs et qualitatifs précis, soumis régulièrement à évaluation. Cette réciprocité de l'engagement entre la CNAF et les municipalités dépend de la volonté des acteurs locaux. Depuis leur lancement, les fonds publics investis dans ces dispositifs n'ont cessé d'augmenter.

Dans le champ éducatif, les dispositifs se sont également multipliés pour combattre les inégalités scolaires, et développer les relations entre l'école et les partenaires éducatifs locaux. Aujourd'hui, les collectivités locales représentent les deux tiers de l'investissement public en matière de politique éducative. Les municipalités réalisent plus du tiers des investissements publics et connaissent depuis une vingtaine d'années une progression importante de leurs crédits de fonctionnement (+ 188 % selon les données du Ministère de la Jeunesse et des Sports). Les domaines concernés sont nombreux mais les plus célèbres sont les dispositifs prévus dans le cadre de l'aménagement des rythmes de vie des enfants et des jeunes (ARVEJ) et les contrats éducatifs locaux, prévus pour réunir tous les partenaires à l'intérieur et à l'extérieur de l'école autour des collectivités locales, et promouvoir une politique éducative globale et concertée sur les territoires signataires.

Toutes ces initiatives reposent sur une volonté politique locale incontournable. Les financements publics qui y sont associés ne sont qu'incitatifs. Dès lors, comment relayer des objectifs politiques nationaux ambitieux, et s'assurer d'une réelle cohésion nationale, si l'engagement des collectivités est inégal ? Les dispositifs contractuels ne risquent-ils pas de renforcer ou créer de nouvelles inégalités, d'autant que des paramètres politiques et économiques entrent indiscutablement en ligne de compte. Quels mécanismes de régulation peuvent entraver d'éventuels dérapages ?

DES FREINS A UNE VERITABLE COHESION NATIONALE

Le développement, depuis une vingtaine d'années, de ces politiques contractuelles nous permet désormais d'en mesurer plus concrètement les effets. Les attitudes des acteurs locaux à l'égard de ces dispositifs territorialisés sont très variées et soumises à de nombreux facteurs, parmi lesquels reviennent fréquemment les sensibilités politiques des élus locaux, les marges de manœuvre financières... Cette réalité peut engendrer des décalages entre les ambitions politiques nationales portées par le gouvernement et les répercussions territoriales. En effet, force est de constater que ces différents dispositifs ne se sont pas développés de façon homogène à l'échelle nationale. Autrement dit, cette situation met-elle en péril la cohésion nationale ? L'inégal investissement des collectivités locales n'est-il pas contradictoire avec les exigences d'une politique nationale harmonieuse et équitable ?

Des inégalités flagrantes dans le développement des dispositifs

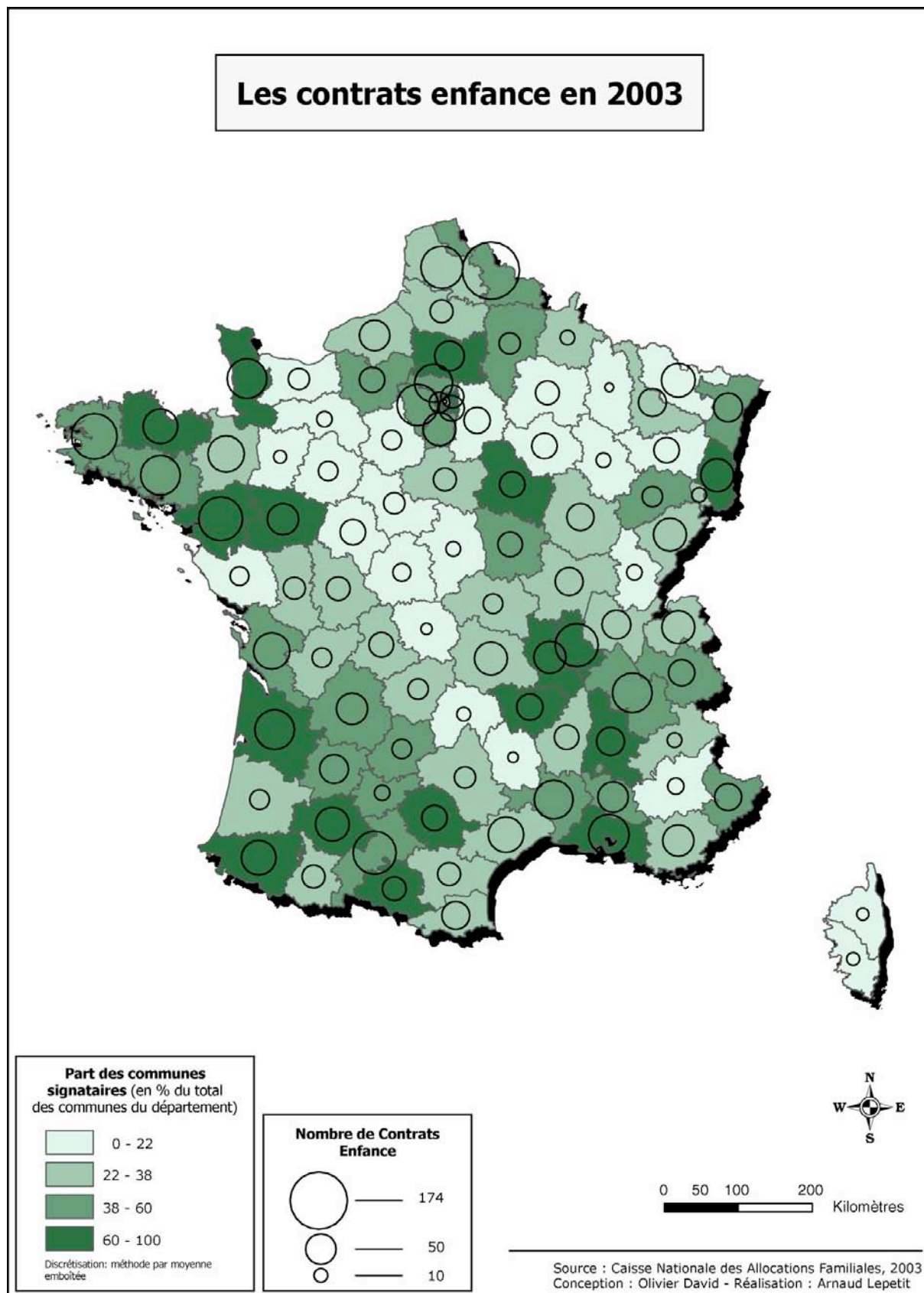
Le développement des dispositifs contractuels est très inégal d'un point de vue géographique. Malgré les réelles incitations de la part des pouvoirs publics, les collectivités locales ne s'engagent pas toutes simultanément dans les programmes nationaux. Les exemples des contrats soutenus par la CNAF et du contrat éducatif local sont particulièrement explicites.

Dans l'accès aux services destinés à la petite enfance

Le contrat-crèche a pour mission d'accompagner l'effort de développement des crèches, mais sans se substituer au financement des collectivités locales. Entre 1984 et 1990, 257 contrats ont été signés, ce qui a engendré une augmentation du nombre de places de 84 %. Les signataires sont en majorité des communes de moins de 10 000 habitants (exactement 61,5 % des contrats), mais les plus petites municipalités (moins de 1 000 habitants) se sont assez peu engagées dans le dispositif, essentiellement en raison de l'investissement financier demandé. Créé en 1988, les contrats-enfance prennent le relais des contrats-crèches et ont pour objectif de promouvoir une politique d'action sociale globale et concertée au plan local en faveur des 0-5 ans, englobant tous les lieux d'accueil. Ce dispositif va séduire de nombreuses collectivités. Depuis leur mise en œuvre, 4 039 contrats ont été signés, ne concernant à ce jour que 38 % des communes françaises. Les petites municipalités se sont davantage investies, puisque 86 % des communes signataires ont moins de 10 000 habitants. Ceci est le résultat d'une circulaire de 1993, prévoyant un soutien plus fort envers le monde rural, où les communes ne disposent que de faibles budgets, limitant les initiatives en faveur des jeunes enfants.

Le développement des contrats-crèches et des contrats-enfance a eu un double impact sur la configuration spatiale du réseau d'accueil à l'échelle nationale. Le contrat-crèche a renforcé la concentration des équipements sur les grandes agglomérations. Les départements les plus ruraux sont restés à l'écart de ce premier système contractuel. Le rôle de la capitale n'est pas étranger à ce mouvement de concentration, puisque Paris a créé à elle seule le quart des places supplémentaires. Ce premier constat souligne l'effet pervers de la politique nationale, qui accentue les inégalités spatiales. L'engagement financier demandé aux collectivités signataires favorise le développement du parc d'accueil sur les grandes unités urbaines et, dans une moindre mesure, sur les villes moyennes, tandis que le milieu rural éprouve plus de difficultés à s'insérer dans le dispositif. Le contrat enfance change la donne. Solution plus souple pour les contractants, il permet aux espaces faiblement urbanisés et aux campagnes de s'insérer davantage dans le dispositif. Ainsi, assez peu de départements français n'ont signé aucun contrat. Toutefois, on retrouve les distorsions évoquées précédemment. Les espaces les plus urbanisés sont logiquement ceux où l'on trouve le plus de

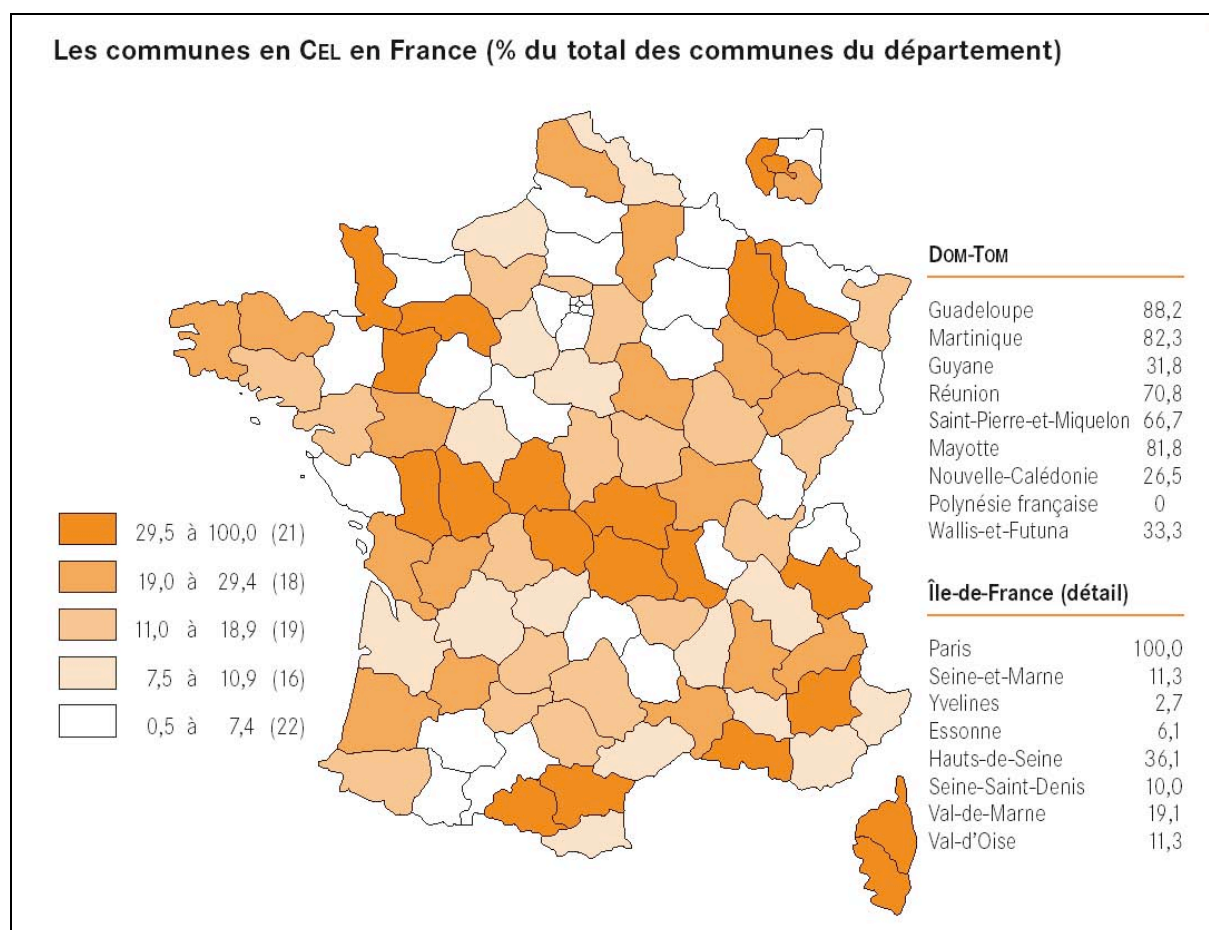
communes signataires (Région Parisienne, Nord Pas de Calais, Rhône Alpes et couloir rhodanien, Alsace).



Les dispositifs nationaux n'ont corrigé qu'à la marge la forte concentration des services d'accueil. Cet effet pervers peut-être renforcé par les politiques départementales. Les Conseils Généraux ont des positions très différentes en terme de soutien au développement des structures destinées aux jeunes enfants.

Dans les dispositifs éducatifs

En ce qui concerne les contrats éducatifs locaux, les constats sont sensiblement identiques. Les chiffres disponibles au 1^{er} janvier 2002 traduisent de réelles inégalités. 2 171 contrats ont été signés sur la France entière, concernant 6 556 communes et impliquant 13 675 établissements scolaires. Ces dispositifs ne touchent que 38 % de la population française et seulement 20 % des établissements. Si les trois quarts des communes signataires ont moins de 5 000 habitants, plus de 50 % des communes de 20 000 habitants sont engagées dans le dispositif. Ce sont une fois de plus les municipalités urbaines qui s'investissent plus facilement dans ces procédures contractuelles. Les communes de plus petite taille s'engagent souvent dans un contrat intercommunal, et les statistiques montrent même que plus la taille des communes diminue, plus l'intercommunalité augmente. L'objectif des petites communes, principalement les plus rurales d'entre elles, est d'atteindre à plusieurs une taille critique pour monter un projet viable et assurer les ressources nécessaires à sa mise en œuvre.



Source : Grain de CEL – Lettre d'information sur les contrats éducatifs locaux, n° 11/12 – juillet-décembre 2002.

Les données statistiques produites par le Ministère de la Jeunesse et des Sports montrent également des distorsions importantes dans les sommes budgétaires investies dans les CEL, allant de moins de 10 000 à plus de 150 000 €. La taille de la commune contractante semble expliquer de tels écarts, avec un budget moyen de 44 500 € pour une municipalité de moins de 2 000 habitants contre 464 000 € pour celles ayant plus de 20 000 habitants. Dans le même ordre d'idées, les communes signent fréquemment plusieurs dispositifs contractuels pour accompagner leur politique enfance jeunesse au plan local. Les CEL coexistent fréquemment avec d'autres dispositifs, notamment les contrats développés par la CNAF (contrats enfance, temps libre). Le nombre de ces autres contrats

augmente avec la taille de la commune, et l'empilement des dispositifs concerne fréquemment les communes de plus de 20 000 habitants.

La politique incitative des dispositifs contractuels est finalement assez injuste car elle présente des formes concrètes d'inégalité. C'est à la fois le reflet de l'inégale volonté politique au plan local, s'appuyant sur des motifs idéologiques, sur des objectifs de développement très disparates d'une municipalité à l'autre, mais aussi sur les écarts importants en ce qui concerne les moyens budgétaires locaux. Les communes qui ont les moyens pourraient s'offrir une politique sociale et éducative de qualité tandis que les autres non ! Cela interroge inévitablement sur l'autonomie encore plus grande des collectivités locales et territoriales dans le domaine social et éducatif.

Des facteurs limitants

Deux registres peuvent être distingués dans les freins au développement des dispositifs territorialisés au plan local, engendrant au final des inégalités spatiales importantes : celui de la volonté politique locale et celui des arbitrages politiques des élus.

L'inégale implication des municipalités

Les attitudes des municipalités à l'égard de la petite enfance sont très variées, et soumises à de nombreux facteurs. Une étude du CREDOC repère en effet plusieurs profils communaux. Elle identifie d'abord des communes conservatrices, qui se caractérisent par un retard considérable en terme d'équipements. Celui-ci est souvent lié à des conceptions passéistes du fonctionnement de la société, de la part des dirigeants municipaux. Ils considèrent généralement le travail féminin incompatible avec la charge éducative des mères de famille, et sont réticents au développement de services d'accueil pour les très jeunes enfants. Ensuite, l'étude décrit un deuxième cas de figure, qui regroupe des communes ayant été confrontées rapidement à l'activité féminine (zones urbaines fortement industrialisées et tertiaisées), et dont le niveau d'équipement est correct. Les élus estiment que le travail féminin est un phénomène incontournable, et soutiennent plus volontiers une politique de conciliation entre vie professionnelle et vie familiale. Ils s'investissent activement dans le développement du parc d'accueil. Enfin, l'étude signale des communes frileuses, qui ne souhaitent prendre en charge un secteur souvent déficitaire pour le budget municipal, au profit d'autres postes (troisième âge par exemple), souvent plus rentables d'un point de vue électoral. C'est souvent le cas de communes rurales, où la part des plus de 60 ans est importante dans la population totale.

Les sensibilités politiques des équipes municipales sont évidemment très influentes sur les orientations prises en terme d'accompagnement social des familles. Il est courant de distinguer plusieurs doctrines à ce sujet, au sein de la classe politique française, s'articulant autour du traditionnel clivage droite-gauche. Certains chercheurs, dans leurs travaux sur les politiques familiales (COMMAILLE, MARTIN, LETABLIER), identifient deux grandes stratégies à droite, en dissociant les défenseurs de l'institution familiale dans le respect des traditions, et ceux qui considèrent la famille comme une cellule fondamentale, mais qu'il faut accompagner au regard de l'évolution des mœurs et de la réalité sociale. Ces conceptions se différencient des positions rassemblant les partis de gauche. Ils défendent au contraire une certaine neutralité à l'égard de la sphère familiale, et proposent de la soutenir collectivement au nom de la solidarité sociale. Ces choix idéologiques ont des répercussions évidentes sur les programmes politiques locaux. Une étude très précise, réalisée sur le département d'Ille-et-Vilaine en 1998, montre concrètement de telles distorsions.

Mais au-delà de ces grands courants de la classe politique française, qui se sont d'ailleurs exprimés très vivement lors du débat électoral relatif aux élections présidentielles françaises de 2002, il reste une multitude de facteurs locaux plus complexes, qui dépassent largement ces clivages dans la mise en œuvre des politiques locales.

Le poids des contraintes économiques

Les éléments économiques interviennent évidemment dans les arbitrages politiques locaux. Nous avons pu le vérifier en menant une enquête avec plusieurs responsables municipaux, en 2002, davantage centrée sur les politiques en faveur de l'accueil des jeunes enfants. Les élus rappellent régulièrement leur responsabilité vis-à-vis des citoyens dans la gestion de l'argent public et soulignent fréquemment leur impossibilité de répondre à l'ensemble des besoins sociaux. En effet, la question

des coûts des différents services est régulièrement posée, quelque soit d'ailleurs la taille de la commune et ses possibilités budgétaires. Les différents modes d'accueil collectifs ont des coûts très élevés, à l'investissement comme au fonctionnement, qui peuvent parfois freiner certains élus dans le développement de services. Par exemple, certains élus de communes périurbaines et rurales refusent très clairement de s'engager dans l'ouverture d'une crèche collective, aux seuls motifs des coûts de fonctionnement qu'elle génère.

S'il y a unanimité sur l'importance des coûts générés par la mise en œuvre d'une politique en faveur des jeunes enfants, s'il y a accord sur l'opportunité et l'efficacité des dispositifs institutionnels, il est possible de repérer différentes stratégies pour aborder les questions financières. Certains élus, majoritairement urbains et périurbains, affirment que les considérations économiques n'interviennent que dans un second temps, après avoir choisi de répondre au besoin local motivant le projet. Les objectifs politiques affichés sont souvent la recherche d'une meilleure réponse aux besoins sociaux exprimés sur la commune, le souci de satisfaire tous les enfants, indépendamment des coûts engagés. Le montage financier impliquera des choix au sein du conseil municipal, qui à défaut de remettre en cause l'ensemble du projet, peut engendrer une programmation différente et le recours à l'emprunt pour en financer sa globalité. Il va de soi que l'équilibre budgétaire général de la commune reste un souci majeur. D'autres élus optent pour une stratégie totalement différente. Les coûts prévalent au choix des équipements en amont du projet. C'est le cas plus fréquent de communes rurales et périurbaines, qui s'interdisent toute réflexion autour d'un projet de crèche. Les moyens conditionnent donc l'ambition du programme politique, et les investissements municipaux calés sur la totalité de la mandature, ne sauraient être modifiés. Dans ce cas, l'aide à l'initiative privée ou associative est une solution intermédiaire, s'appuyant sur les assistantes maternelles indépendantes ou les structures parentales. Enfin, il est possible d'isoler quelques cas particuliers, où les municipalités fonctionnent à moyens constants. Ce choix freine évidemment les initiatives.

Conclusion

Peut-on dire, à la lumière des pratiques concernant le champ de l'action sociale et éducative, que les politiques territorialisées ne garantissent pas une réelle cohésion à l'échelle nationale ? Plusieurs éléments de réponse ressortent concrètement de cette analyse.

Les dispositifs contractuels développés au plan national n'ont pas corrigé les déséquilibres dans l'accès aux services sociaux et éducatifs. Les écarts entre communes urbaines, périurbaines et rurales sont importants, à la fois sur le plan quantitatif et d'un point de vue qualitatif. La taille des communes explique pour une grande part l'ambition des politiques développées au plan local et l'ampleur des moyens qui y sont investis.

L'ancrage au local des politiques a néanmoins des effets très positifs. Il permet d'adapter les programmes de développement aux besoins exprimés par les populations, en tenant compte des caractéristiques sociales locales. La mobilisation des différents partenaires autour de projet de développement concertés, permet de dépasser le cloisonnement institutionnel et de mobiliser les moyens nécessaires à sa mise en œuvre. Les élus locaux ont fait des efforts considérables en la matière depuis les lois de décentralisation. Toutefois, les disparités de traitement, d'un lieu à l'autre du territoire national, créent un risque réel de développement des inégalités, selon les volontés politiques locales et les richesses des collectivités. Tout cela rend concrètement très difficile l'articulation des enjeux locaux et de la politique nationale.

Si l'initiative locale constitue aujourd'hui un élément incontournable dans la mise en œuvre des politiques sociales et éducatives, le renforcement de la décentralisation ne doit pas occulter une définition claire et précise du rôle de l'Etat. Force est de constater que les municipalités, les conseils régionaux et généraux portent à bout de bras des politiques très coûteuses. Ce désengagement progressif de l'Etat peut accentuer le risque d'inégalités encore plus importantes dans l'accès aux services sociaux et éducatifs. Cette réalité impose une réflexion rapide sur le rôle de régulation de l'Etat, pour éviter que les divergences idéologiques et politiques d'une part et que les équilibres

économiques locaux de l'autre n'influencent les politiques sociales et éducatives locales. Le niveau national, au-delà de sa mission de contrôle et de régulation, doit permettre de soutenir les initiatives locales tout en assurant des rééquilibres. En la matière, le soutien de l'Etat est indispensable pour éviter que les politiques locales soient dépendantes des marges de manœuvre budgétaires locales.