

Olivier David

RÉSO – UNIVERSITÉ RENNES 2
ESO – UMR 6590 CNRS

INTRODUCTION

La mise en œuvre de politiques d'aménagement du territoire passe inévitablement par la prise en compte de la vie quotidienne des populations. C'est une condition incontournable pour promouvoir un réel développement humain et durable, et assurer une plus grande cohésion sociale, visant à réduire les inégalités et les différentes formes d'exclusion. Pour satisfaire cette exigence, les programmes d'aménagement et de développement des territoires doivent s'intéresser à des champs aussi variés que le logement et l'habitat, l'éducation et la formation, l'insertion professionnelle et l'emploi, l'accompagnement social et familial, afin de garantir une plus grande équité entre les habitants.

Pour ces différentes raisons, la prise en charge de la petite enfance est un thème qui s'est progressivement affirmé dans les politiques sociales développées à l'échelon local, notamment depuis le début des années quatre-vingt. La construction des politiques publiques locales passe ainsi par la mobilisation et l'implication d'acteurs diversifiés, réunissant à la fois les parents et les élus locaux, les professionnels et les institutions ou organisations ayant compétence dans ce champ de l'action publique (Conseils généraux, Caisses d'allocations familiales, Mutualité sociale agricole...).

Ce processus a été entretenu par deux dynamiques simultanées, qui ont touché de plein fouet le champ des politiques sociales et familiales. D'une part, la décentralisation politique et administrative, à l'œuvre en France depuis 1982, a engendré une rupture importante dans la gestion traditionnelle des affaires de l'État, avec notamment l'attribution de compétences et responsabilités nouvelles aux collectivités locales et territoriales. D'autre part, le déploiement de dispositifs contractuels

entre la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et ces mêmes collectivités afin d'encourager le développement des équipements et services d'accueil, a consacré la dimension locale des politiques en faveur de la petite enfance. Progressivement, les collectivités territoriales ont pris une place de plus en plus importante dans la définition, le développement et la régulation des politiques publiques, en s'appuyant sur un réseau d'acteurs diversifiés.

Cependant, la multiplicité des acteurs locaux rend de plus en plus difficile la coordination des interventions et la construction de politiques cohérentes. Le partenariat, largement encouragé par la CNAF à partir de 1981, fait évoluer les pratiques en terme de programmation dans le domaine social, tout en visant à responsabiliser les collectivités et à impulser de véritables dynamiques de développement à l'échelon local. Cela suppose néanmoins une relation entre les différents protagonistes construite sur un mode égalitaire, impliquant une réelle concertation et coopération. Le respect de ces principes est indispensable pour construire ensemble et garantir des programmes cohérents. Si le partenariat s'impose, il est aussi souvent une injonction des pouvoirs publics, associée aux modalités de financement des actions déployées au plan local. Comment, dans ce contexte, vérifier la réelle volonté des partenaires de travailler ensemble à la construction d'un projet politique commun ? Concept récurrent de l'action publique locale, le partenariat peut-il être décrété ? Nous verrons les difficultés de régulation que cela pose, car le statut des acteurs et les modalités de fonctionnement ne garantissent pas toujours l'égalité des partenaires.

Cette contribution propose de montrer en quoi la petite enfance est un objet de mobilisation des acteurs locaux. La prise de conscience des enjeux que cette tranche d'âge représente pour le développement de leur territoire, les encourage à promouvoir des politiques d'accompagnement social des familles. Ensuite, à partir de l'exemple français, il sera possible d'appré-

1- Texte reprenant une communication présentée au colloque « Territoire, bien-être et inclusion sociale », organisé par l'Université de Liège, 19-21 octobre 2005, Liège.

hender les outils développés pour mettre en réseau tous les partenaires d'un même territoire au service d'une politique locale en faveur de la petite enfance. La troisième partie se consacrera davantage à présenter les limites de ces dispositifs, et les difficultés de mise en place de politiques véritablement cohérentes, faute d'une bonne gouvernance locale.

1. LA PETITE ENFANCE : UN OBJET DE MOBILISATION DES ACTEURS LOCAUX

Les actions mises en œuvre en faveur de la petite enfance participent concrètement à la dynamique d'aménagement et de développement des territoires. En effet, elles contribuent directement à l'amélioration de la qualité de vie des populations (présence de services...), elles peuvent faciliter l'insertion économique et sociale des parents (libérés des charges éducatives pendant une partie de la journée) et garantir une meilleure conciliation des activités professionnelles et familiales. La demande sociale de services d'accueil pour les jeunes enfants a considérablement augmenté dans les années 1980-2000 en France. Ce contexte a été décisif dans l'émergence d'une politique nationale envers la petite enfance, pour améliorer quantitativement et qualitativement les services offerts aux parents.

Le rôle et la place des enfants dans la société ont profondément évolué ces derniers siècles. L'enfant est devenu un élément central de l'unité familiale, sur lequel sont portées une attention et une affection particulières. Il n'en est que plus précieux aux yeux de la société. C'est en cela qu'il mobilise de nombreux acteurs de la vie sociale et locale, aux compétences et intérêts différents, mais souvent complémentaires, concernant aussi bien la sphère publique que privée.

La diversité des acteurs

L'importance grandissante accordée à l'enfant se répercute au niveau local par une mobilisation relative des décideurs et des citoyens. Les premiers concernés sont évidemment les parents, particulièrement sensibles à la socialisation et à l'éducation de leurs jeunes enfants. Ils portent un regard de plus en plus attentif aux structures d'accueil et aux équipements collectifs auxquels ils confient leurs enfants. Ils sont globalement favorables aux actions menées en faveur des jeunes enfants, dans la mesure où elles contribuent à leur épa-

nouissement social, éducatif et culturel. L'initiative publique est généralement très appréciée et lorsqu'elle fait défaut, il n'est pas rare de voir se développer des solutions parentales. Cela apparaît clairement dans les enquêtes d'opinion, effectuées régulièrement par le CREDOC². L'intérêt porté à la socialisation et à l'accueil éducatif de l'enfant explique en partie le haut niveau de satisfaction des familles vis-à-vis des services collectifs. Mais globalement, la pénurie contraint les parents à envisager des solutions souvent déconnectées de leurs soucis éducatifs.

D'autre part, les élus locaux se mobilisent également plus volontiers sur les problèmes relatifs à l'accueil des jeunes enfants. Cela dépend étroitement de la configuration démographique et sociale des territoires, mais aussi des sensibilités politiques des équipes municipales. Certains élus restent imperméables aux évolutions sociologiques contemporaines et résistent à l'idée de prendre en charge tout ce qui relève de la vie familiale. Néanmoins, la petite enfance devient un thème de plus en plus présent dans les discours municipaux et dans les programmes politiques. Quel que soit le profil de la commune, les classes d'âges les plus jeunes sont porteuses d'avenir et de réussite et contribuent au développement à moyen et long terme du territoire. L'accueil de la petite enfance trouve donc toute sa place dans un programme de développement communal ou intercommunal. Les élus prennent conscience que ce domaine de l'action sociale concerne directement la vie quotidienne des familles et la qualité de l'environnement local, contribuant au mieux-être de tous.

Ainsi, la mobilisation autour de l'enfant permet de tisser de réels liens entre les décideurs politiques, les habitants et les services locaux, et peut impliquer directement les familles dans le développement de la commune. Elle peut animer la vie locale autour de projets ambitieux, en regroupant les parents, les représentants de la collectivité, mais plus largement le tissu associatif et les services publics. Le regroupement de l'ensemble des acteurs favorise la formation d'un réseau d'échange et de solidarités, constituant les bases d'un partenariat actif.

2- Dernier rapport réalisé : CROUTTE P., HATCHUEL G., 2003, *Prestations familiales et accueil de la petite enfance : les grandes tendances de l'opinion au début 2003*, Coll. des rapports, n° R232, déc. 2003, 243 p.

Des enjeux sociaux évidents

L'accueil du jeune enfant participe à l'amélioration de la qualité de vie et au bien-être social des populations, en répondant à plusieurs missions fondamentales.

La prise en charge des enfants de moins de six ans en dehors du milieu familial représente d'abord un enjeu éducatif incontestable. Les services d'accueil, quels qu'ils soient, ont un rôle d'éducation, dans des domaines aussi variés que l'alimentation, l'hygiène, et participent à la socialisation des enfants. Cette dimension éducative s'est affirmée dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, et s'est traduite par une professionnalisation croissante de ce secteur d'activité. L'ouverture et le développement de ces équipements doivent permettre à tous les enfants de bénéficier des mêmes conditions d'accueil, et d'y accéder de manière équitable.

D'autre part, l'accueil de la petite enfance joue un rôle social évident, car il permet aux parents de concilier vie professionnelle et vie familiale. Tous les services développés représentent une composante essentielle des possibilités d'harmonisation entre vie active et privée. Tant que les écarts entre les besoins et l'offre réelle de structures d'accueil seront importants, les conditions de vie des parents ayant des enfants en bas âge seront difficiles. Ainsi, une mauvaise organisation du système de garde et des services proposés aux familles peut avoir de lourdes conséquences sur le bien-être des enfants et le fonctionnement de la cellule familiale. Cela peut, par exemple, freiner les femmes dans leur insertion professionnelle, ou contraindre les familles à réduire leur durée d'activité, ou encore faire appel à plusieurs modes d'accueil (crèches, grands parents, amis, voisins...) pour pouvoir concilier travail et charges éducatives. L'accès aux services du plus grand nombre, indépendamment du lieu de résidence est un principe qui doit intégrer les politiques d'aménagement et de développement des territoires au même titre que les activités économiques, les équipements commerciaux... pour accompagner les familles dans leur vie quotidienne.

Enfin, la mise en place d'une politique d'accueil de la petite enfance à l'échelle locale apparaît comme un facteur d'attractivité. La présence ou non de services peut se révéler déterminante dans les choix résidentiels des jeunes ménages. En développant des structures

d'accueil et en définissant de réels programmes locaux en faveur des moins de six ans, les communes (ou regroupements intercommunaux) répondent simultanément à une forte pression de la population résidente et contribuent à l'installation de nouveaux ménages. De nombreux travaux ont déjà démontré que les stratégies résidentielles étaient fortement liées au cycle de vie familial. Ils ont révélé, entre autres, que la mobilité des jeunes ménages était plus fréquente lors de la naissance d'un enfant. Cela répond à la volonté d'ajuster la taille du logement à celle de la famille, ou de se rapprocher des services. La prise en compte de l'accueil des 0-5 ans répond à un réel souci pour les jeunes parents, et peut croiser ainsi les attentes des familles dans leurs parcours résidentiels.

2. LE DÉVELOPPEMENT DE POLITIQUES LOCALES

Depuis le début des années quatre-vingt, les collectivités locales et territoriales 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. Ces nouvelles formes d'intervention sont venues contrecarrer des décennies de politique centralisée. Les actions destinées à l'accueil et la prise en charge des jeunes enfants n'ont pas échappé à ce processus de territorialisation des politiques publiques.

L'échelle appropriée pour répondre aux besoins des populations

L'échelle locale coïncide évidemment avec le territoire du quotidien de l'habitant, du citoyen ou de l'utilisateur. Il est particulièrement propice à l'intégration et à la participation de tout un chacun, favorable à la mobilisation sociale et par conséquent au développement. Ces raisons ont encouragé les pouvoirs publics à se focaliser sur l'échelle locale pour développer leurs interventions, et répondre le mieux possible aux besoins des populations, en définissant de façon plus cohérente les formes d'action. La relation avec les habitants ou les usagers, à la fois plus proche et plus fréquente, permet de mieux recenser leurs attentes et leurs besoins.

Ainsi, la référence à un territoire et non plus à une population ou à un groupe bien identifié induit le développement d'analyses plus globales et transversales, dépassant des logiques proprement sectorielles. Cela

exige de transcender chacun des champs ministériels, pour apporter des réponses plus globales aux besoins des populations, et garantir ainsi le bien-être des populations, en agissant sur leur qualité de vie. Dans le champ de la petite enfance, seule une réflexion à l'échelle locale permet d'apporter des réponses prenant en compte les différents temps et lieux de vie des jeunes enfants et de leurs familles, et de construire une réflexion sur la globalité de l'enfant en apportant des réponses assurant une véritable continuité éducative. Ces différents arguments ont motivé la mise en place de dispositifs territorialisés dès 1988, sous la forme de contrats mobilisant l'ensemble des acteurs locaux agissant auprès des jeunes enfants. Les contrats crèches, remplacés ensuite par les contrats enfance, sont devenus des outils très importants dans ce champ de l'action sociale, et ont modifié les modes d'intervention de l'action publique.

Le contrat enfance : un outil pour mettre en réseau les partenaires locaux

La Caisse nationale des allocations familiales, organisme sous tutelle de l'État et administré par les partenaires sociaux, gère la politique familiale française, en versant d'une part l'ensemble des allocations et prestations familiales mais aussi en développant une mission d'action sociale. L'accueil des jeunes enfants est depuis le début des années quatre-vingts la première priorité d'action, et plus particulièrement le soutien au développement des structures d'accueil extra-familiales (crèches, haltes-garderies, assistantes maternelles...).

Elle a donc engagé un programme ambitieux, dont la finalité est d'inciter les collectivités locales et les autres partenaires à développer le réseau d'accueil. Pour atteindre cet objectif, elle a mis en place un dispositif d'accompagnement spécifique : le contrat enfance. La CNAF s'engage clairement dans une politique contractuelle avec les pouvoirs locaux, visant à responsabiliser les collectivités en accompagnant leurs initiatives, mais aussi à impulser de véritables dynamiques à l'échelon local.

L'objectif du contrat enfance est de promouvoir une politique d'action sociale globale et concertée au plan local en faveur des enfants âgés de moins de 6 ans. Pour le faire, il préconise la mobilisation de tous les acteurs susceptibles de réfléchir et d'intervenir dans le champ de la petite enfance, réunissant ainsi diverses

compétences. De fait, le public concerné impose la participation de plusieurs partenaires :

- les parents dont la responsabilité éducative est première et incontournable ;
- les professionnels de l'accueil travaillant dans les structures collectives et les assistantes maternelles ;
- les représentants du domaine scolaire, puisque l'école maternelle peut inscrire des enfants dès l'âge de deux ans ;
- les associations organisatrices d'activité ou regroupant des professionnels et des parents, qui sont souvent des lieux de réflexion et d'action importants à l'échelle locale, ainsi que leurs fédérations ;
- les administrations des différents champs ministériels s'intéressant à la petite enfance : santé, cohésion sociale, éducation nationale, emploi... ;
- les représentants élus des différentes collectivités mobilisées et leurs services techniques ;
- des partenaires plus inhabituels et plus rarement mobilisés, mais néanmoins concernés par le sujet : les citoyens, les entreprises, les autres services publics.

La mobilisation de ces différents partenaires présente évidemment plusieurs avantages. Elle permet la discussion collective sur la définition d'objectifs en matière de politique en faveur de la petite enfance. Elle facilite ainsi l'émergence de projets locaux dans la mesure où elle réunit une communauté d'acteurs sur ces finalités. Elle implique, à l'initiative des pouvoirs locaux, une pluralité de partenaires dans la gestion des affaires publiques, en respectant leurs différences de statut et de rôle. Les institutions publiques et privées sont préservées et conservent un rôle d'animation et de médiation dans la définition des actions au plan local.

Par essence, le contrat enfance représente un véritable outil de cohésion sociale. La réalité des pratiques et les modalités de mise en œuvre de ces contrats locaux révèlent une profonde difficulté à « travailler ensemble ».

3. LES OBSTACLES À UNE RÉELLE GOUVERNANCE LOCALE

La notion de gouvernance suppose un partage du pouvoir et de la prise de décisions entre plusieurs acteurs, publics ou privés, institutionnels ou associatifs, collectifs ou individuels, officiels ou non, et reconnus dans leur diversité. La mise en réseau de ces différents

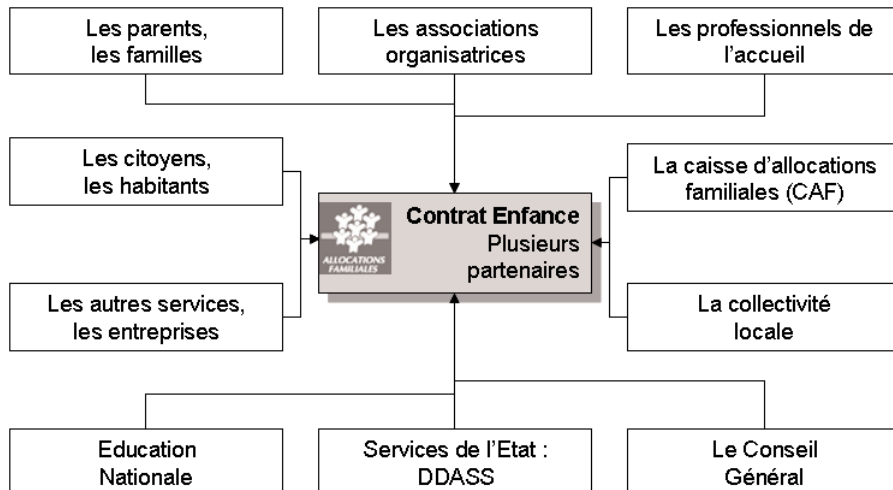


Figure 1: la mise en réseau des acteurs

partenaires doit permettre une meilleure gestion des affaires publiques, par la coopération d'acteurs aux logiques et intérêts différents. De ce point de vue, le contrat enfance paraît un outil privilégié de gouvernance territoriale, dans le champ de l'action sociale qui le concerne.

Il paraît particulièrement adapté à la définition de politiques locales globales et coordonnées, intégrant les différents lieux et temps de vie des enfants et de leurs familles. Pourtant, la mobilisation de tous ces partenaires ne garantit pas toujours une réelle volonté de concertation multilatérale, et peut révéler des conflits d'intérêts, remettant en cause la définition d'objectifs cohérents et d'actions communes. Cet outil, censé mettre en réseau les différents partenaires agissant dans le champ de la petite enfance, se heurte à des obstacles institutionnels et fonctionnels importants.

Des blocages institutionnels

Les collectivités territoriales et les différentes institutions qui agissent dans le secteur de la petite enfance ont des modes d'organisation et de fonctionnement hétérogènes. L'histoire et la construction de ce champ de l'action sociale ont engendré une répartition des acteurs institutionnels, autour de deux registres complémentaires : l'accueil en structure extra-familiale pour les enfants en bas âge (moins de 3 ans) et l'accueil en école maternelle (à partir de 2 ans).

Cette bipolarité rend la coordination des actions par-

ticulièrement difficile au plan local, du fait de la multiplicité des découpages administratifs et des différents modes d'organisation. Les fonctionnements propres à chaque acteur sont globalement efficaces dans l'application des politiques définies pour chacun des champs de compétence, mais la coopération interinstitutionnelle s'avère très difficile à mettre en œuvre. La gestion horizontale des politiques publiques, à l'échelle d'un territoire, se heurte à un fonctionnement centralisé et vertical des différents domaines ministériels (action sociale, éducation, santé...). Dans ces conditions, les interventions en faveur des 0-5 ans se caractérisent par une importante segmentation, au point que la globalité de l'enfant n'est pas toujours prise en compte dans les politiques de développement de l'accueil, se trouvant sacrifiée au nom de considérations administratives ou de prérogatives institutionnelles.

La politique contractuelle de la CNAF en est un bon révélateur. Les contrats enfance intéressent prioritairement les communes (ou groupements de communes) et les associations désireuses de développer l'accueil des jeunes enfants, et n'associent que très rarement l'Éducation Nationale, qui fait pourtant partie intégrante de l'environnement quotidien des jeunes enfants. Face à ces blocages institutionnels, les pouvoirs publics ont souhaité mettre en place par la loi, en 2002, des commissions départementales de l'accueil de la petite enfance, pour permettre une meilleure coordination des institutions locales et décloisonner les champs d'intervention. Leur installation est très aléatoire d'un département à l'autre.

Des résistances à la prise en compte de tous les acteurs

Par ailleurs, la mise en place des contrats enfance reste à l'initiative des collectivités locales (communes, communautés de communes, syndicats de communes...). La définition et le pilotage du projet sont donc assurés par le pouvoir local, qui est chargé de réunir l'ensemble des acteurs susceptibles de participer à la définition d'une politique en faveur de la petite enfance. La mise en œuvre d'une démarche concertée et coordonnée, s'appuyant sur la participation de l'ensemble des acteurs lui incombe directement. Toutefois, comme ce dispositif incitatif donne lieu à des financements importants, il implique une relation privilégiée avec la Caisse d'allocations familiales (CAF) qui en est le promoteur. Cette réalité a des conséquences inévitables sur les modes de relation entre les différents acteurs, qui hiérarchise la nature des échanges au sein du réseau.

En effet, le dispositif crée un premier échelon de concertation entre la collectivité et la CAF, au-dessus de tous les autres, dans la mesure où il les lie juridiquement et financièrement. Le poids de ces deux partenaires est d'autant plus déterminant qu'ils financent à part égale la politique locale. La volonté respective de maîtriser les objectifs du contrat, et de conserver la plénitude des choix financiers, crée une relation bilatérale très forte.

En fait, l'analyse des différents contrats enfance qui ont été signés révèle la responsabilité première des collectivités. Les élus locaux, conscients de leur rôle dans

ce champ de l'action sociale, ne souhaitent pas diluer leur responsabilité dans un réseau de partenaires trop étendu. Ils montrent une certaine résistance à prendre en compte équitablement les intérêts et les positions de tous les acteurs. Cette attitude s'appuie sur la crainte de devoir gérer des positions contradictoires, éventuellement difficiles à concilier, entre les familles et les professionnels, les institutions et les associations... et le risque de ne plus maîtriser les finalités du projet. Cette situation ne peut donc aboutir à des politiques véritablement coordonnées, et se résume à des partenariats, le plus souvent bilatéraux, entre les pouvoirs locaux et les acteurs institutionnels traditionnels, ou avec des d'autres acteurs (associations...) sur des actions très ciblées, pouvant intégrer le contrat enfance.

De fait, la participation des usagers, des familles, des associations... de l'ensemble des acteurs non institutionnels demeure très limitée, aussi bien dans la définition de la politique locale que dans le suivi, la mise en œuvre et l'évaluation du contrat enfance. Dans ces conditions, la mobilisation d'un tel dispositif ne répond plus réellement aux conditions d'une bonne gouvernance locale et à la définition de politiques cohérentes et concertées.

Conclusion

Pour conclure, cette réflexion souligne l'existence d'un paradoxe entre l'importante mobilisation sociale autour de la petite enfance à l'échelle locale et la difficulté de définir des politiques cohérentes et concertées.

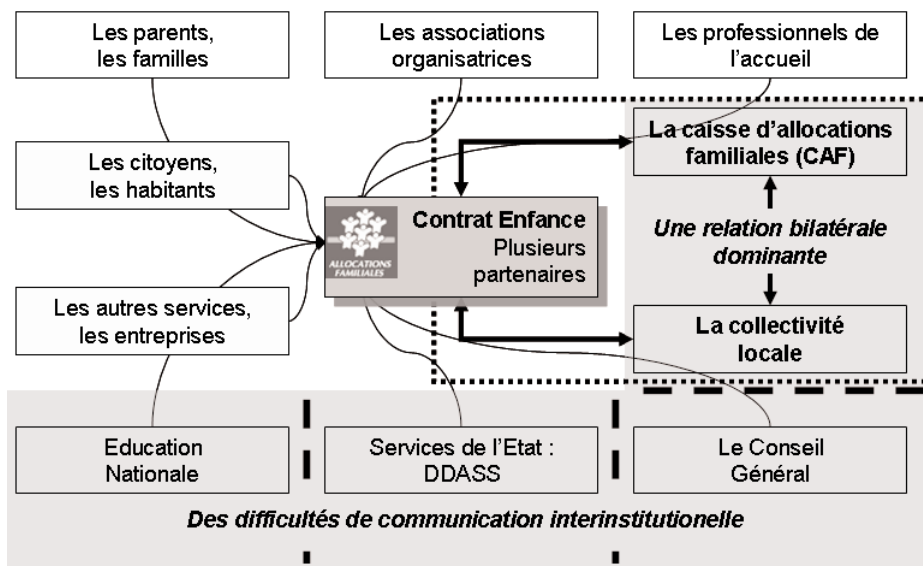


Figure 2: un partenariat difficile

Les outils mis au service des politiques sociales apparaissent centrés sur la mobilisation des différents acteurs, dans leur diversité de statut, mais se heurtent à de réels obstacles relationnels. La participation des différents partenaires est soumise à des jeux institutionnels et à des luttes de pouvoir, qui ne permettent pas de mettre en place une réelle gouvernance territoriale, sur un sujet pourtant déterminant en terme de développement social local.

L'injonction de partenariat, liée aux dispositifs contractuels impulsés dans le cadre de la politique nationale de soutien au développement des services d'accueil destinés à la petite enfance, a certes permis la définition de programmes locaux en phase avec les besoins exprimés par les populations résidentes, en tenant compte des caractéristiques sociales et des contextes territoriaux. Mais la mobilisation d'une pluralité d'acteurs et leur mise en réseau reste soumise à des enjeux politiques et financiers qui peuvent mettre à mal la construction d'une politique locale en faveur des jeunes enfants cohérente, pleinement partagée et concertée, et mise en œuvre collectivement.

Bibliographie

- CROUTTE P., HATCHUEL G., 2003, Prestations familiales et accueil de la petite enfance : les grandes tendances de l'opinion au début 2003, *CREDOC*, n° R232, déc.. 2003, 243 p. – (Collection des rapports).
- DAVID O., 1999, *L'accueil de la petite enfance : services et aménagement du territoire*, Rennes, Presses universitaires, 244 p. – (collection Espaces et Territoires).
- DAVID O., 2002, Les arbitrages politiques locaux en matière d'accueil de la petite enfance, *Informations Sociales*, vol. 103, septembre 2002, CNAF, p. 22-33.
- DAVID O., 2004, *Territorialisation des politiques publiques et cohésion nationale : un mariage complexe*, communication au Colloque « Espaces et Sociétés aujourd'hui – la géographie sociale dans les sciences sociales et dans l'action », université Rennes 2, 21-22 octobre 2004, Rennes.
- DAVID O., 2005, *L'accueil des jeunes enfants en milieu rural : développer les services pour répondre à une demande sociale en évolution*, communication au Colloque « Faire Campagne », université Rennes 2, 17-18 mars 2005, Rennes.
- EME B., FRAISSE L., 2005, La gouvernance locale de la diversification des modes d'accueil : un nouvel enjeu de cohésion sociale, *Recherches et Prévisions, revue de la CNAF*, n° 80, juin 2005, p. 7-23.
- LEPRINCE F., 2002, *L'accueil des jeunes enfants en France*, rapport réalisé à la demande du Haut conseil à la population et à la famille, novembre 2002, 94 p.