CHAPITRE II

LA CONSTRUCTION D'UNE POLITIQUE GLOBALE DE LA PETITE ENFANCE

Bien que depuis 1982 la mise en œuvre de la décentralisation ait accompli de réels progrès en France, la définition de l'organisation des pouvoirs publics reste encore marquée par une défiance du local. Il n'est pas rare qu'une progression des responsabilités locales soit rapidement atténuée par des mesures d'ordre fiscal, judiciaire ou administratif qui en limitent la portée²⁷. L'activité des élus locaux se développe donc dans un contexte institutionnel complexe, alors que la grande majorité d'entre eux n'exercent leurs responsabilités politiques qu'à temps partiel.

C'est pourquoi les collectivités locales ont tendance à privilégier leur rôle gestionnaire sur leur rôle politique, en exerçant essentiellement leurs responsabilités sur les activités dont elles assurent le financement sans s'autoriser, sinon exceptionnellement, à réguler les autres.

C'est particulièrement vrai en matière sociale, où il est rare que les villes (voire les départements) aient réellement planifié le développement de l'offre de services dans sa diversité publique et privée. Ainsi en matière d'accueil de la petite enfance (comme en matière gérontologique d'ailleurs), en réponse à une pression de la demande sociale, les villes ont d'abord le réflexe de l'organisation directe de la réponse, en fonction des moyens dont elles disposent. L'accueil collectif de la petite enfance est donc avant tout d'essence municipale.

Si cette situation peut être comprise et justifiée tout particulièrement dans l'hypothèse d'une carence de l'initiative privée, elle n'en comporte pas moins de lourds inconvénients. Les villes risquent en effet de consacrer l'essentiel de leur réflexion à la rationalisation de leur propre offre de service, alors que la population souhaite en réalité une rationalisation de l'ensemble de l'offre de service, qu'elle soit publique ou privée, collective ou individuelle.

²⁷ Parmi ces mesures, on peut citer la transformation d'un grand nombre de recettes perçues directement par les collectivités locales en contributions octroyées par l'Etat, le renforcement de la tutelle sur les emplois avec un encadrement normatif de plus en plus étroit, la mise en cause systématique des maires pour des affaires de sécurité...

Les familles plébiscitent la mairie dans un rôle d'orientation face à un problème rencontré dans l'exercice de leurs responsabilités. Cette reconnaissance de la légitimité municipale a été particulièrement mise en relief dans des études sur le soutien au vieillissement²⁸. Leurs enseignements peuvent valoir pour le secteur de la petite enfance. Il est donc indispensable que les villes puissent organiser les conditions permettant la neutralité de leur position au regard des différents prestataires (accueil collectif ou accueil familial), pour pouvoir jouer pleinement ce rôle d'interface entre les habitants et l'offre de service social.

Dans cette hypothèse, on peut donc penser que les villes seront amenées à déléguer de plus en plus la gestion de prestations afin de privilégier leur responsabilité de régulateur de l'offre de service. Tout appelle à ce repositionnement stratégique²⁹. Que l'on se place du côté des habitants ou du côté du monde institutionnel, les villes sont reconnues dans une légitimité naturelle à organiser, coordonner et promouvoir l'offre de service, dont on sait qu'elle est aujourd'hui davantage individuelle et privée que collective et publique, et qu'elle concerne aussi l'école et le monde des loisirs.

Pour y parvenir, les villes doivent donc préciser les objectifs de leur politique de la petite enfance (section I) et organiser les conditions de sa réalisation (section II), afin qu'indépendance et transparence de leur rôle soient garanties.

Section I

Les objectifs d'une politique globale de la petite enfance

Le rôle des communes en matière d'accueil de la petite enfance est plus étendu qu'il n'y paraît. On oublie souvent leur responsabilité dans le fonctionnement des écoles, non seulement en ce qui concerne la gestion et l'entretien des locaux, mais aussi l'organisation des cantines, des permanences d'accueil etc. On ignore aussi souvent le rôle déterminant des villes dans l'organisation des loisirs des enfants, dont elles mesurent l'intérêt particulièrement en raison de leur fonction de socialisation. C'est pourquoi aujourd'hui, complétant la dynamique des contrats établis entre les CAF et les villes (« contrats enfance »), les « contrats temps libre » se multiplient pour offrir aux enfants et aux jeunes des chances renforcées d'accès à la culture, au sport ou à la citoyenneté.

Les communes peuvent donc être considérées comme l'un des interlocuteurs principaux des familles dans les besoins d'accueil, d'éducation et de loisirs de leurs enfants, au demeurant souvent complémentaires. Or paradoxalement elles sont encore rares à embrasser globalement ces diverses responsabilités, ce qui aurait pourtant l'intérêt d'apporter une réponse centralisée et coordonnée aux familles. La gestion de ces activités reste segmentée, alors qu'on attend des villes une politique plus unifiée de l'enfance.

Fort heureusement au niveau de la petite enfance une évolution se dessine depuis quelques années, visant à mettre en place les conditions d'une approche globale des

28 Voir étude de l'Odas : *Villes, personnes âgées et emplois de proximité*, Les Cahiers de l'Odas, 1995.

29 Notons toutefois que l'alourdissement des contraintes de conventionnements sur fonds publics, liés au légitime désir de lisibilité dans l'usage de ces fonds, inciterait plutôt les communes à fonctionnariser le personnel des structures associatives.

actions qui leur sont destinées. Dépassant leur rôle traditionnel de gestionnaire d'équipements et de services, un nombre croissant de villes s'engage progressivement dans une démarche de régulation de l'offre d'accueil et de loisirs proposée aux jeunes enfants, quelle qu'en soit la nature. Cette régulation³⁰ peut être plus ou moins prononcée, mais elle se déroule généralement en partant d'une clarification des enjeux (paragraphe I), favorisant la mise en œuvre d'une approche prospective (paragraphe II), pour promouvoir et coordonner l'offre dans sa diversité (paragraphe III).

I - La clarification des enjeux

L'évolution des modes d'accueil de la petite enfance montre l'intérêt politique porté par les décideurs locaux à ce secteur d'activité, même s'il est vrai que la mise en œuvre des contrats enfance et des contrats temps libre y a aussi contribué.

En revanche, il est plus rare que les responsables locaux s'attachent à examiner ensemble la diversité des enjeux autour des politiques petite enfance. Il s'agit en effet de s'interroger préalablement sur le projet social de la collectivité, les valeurs qui le fondent, et le lien qui existe avec les politiques en direction de l'enfance.

À un moment où la société française est confrontée à une crise identitaire, qui n'épargne pas ses relations à l'enfance, mais aussi à une crise d'organisation avec la précarisation de l'emploi et la réduction du temps de travail, l'intérêt de cette réflexion sur les valeurs et enjeux se trouve renforcé. Il s'agit en effet d'établir en quoi les politiques de l'enfance pourraient participer au maintien de la cohésion sociale, par la résorption du déficit de lien social et de citoyenneté, et en répondant aussi au déclin démographique et aux inégalités territoriales de ce déclin. Autrement dit en quoi les politiques de l'enfance peuvent participer au développement social, mais aussi au développement local.

I.1 - Politiques de l'enfance et développement social

La lutte contre les inégalités et la recherche d'intégration des personnes marginalisées commencent le plus tôt possible. C'est déjà en soi une source de légitimité suffisante pour les politiques de soutien à l'enfant.

Aujourd'hui se greffe un nouveau défi : celui de la progression du nombre d'enfants en danger, qui concerne l'ensemble de la société. Bien que la France ait mis en place un certain nombre de filets de protection contre la pauvreté, le nombre d'enfants en danger et d'adolescents désaffiliés progresse. L'exclusion n'est pas faite que de précarité économique, elle est aussi faite de précarité relationnelle et éducative.

Une politique d'accompagnement de l'enfance ne peut donc se limiter à être une politique d'accueil de l'enfance. Elle doit être plus transversale et s'appuyer sur l'ensemble des leviers concourant à la socialisation de l'enfant. Une politique municipale de l'enfance devra donc être construite en étroite collaboration avec celle de l'Éducation nationale, de

³⁰ Par « régulation » on entend ici, conformément à la définition du « Robert » : « le fait d'agir sur un système complexe et donc de coordonner les actions en vue d'obtenir un fonctionnement correct et régulier ».

la Prévention maternelle et infantile, mais aussi avec toutes celles qui contribuent aux loisirs de l'enfant et de sa famille.

De plus, c'est dans ce domaine que pourront être expérimentées avec quelque chance de succès les initiatives volontaristes tendant à recréer du lien social entre groupes sociaux confrontés aux mêmes difficultés. Ce n'est pas un hasard si la Délégation interministérielle à la famille a fait des réseaux de soutien à la parentalité un axe prioritaire d'intervention. Par l'enfant il est possible d'atteindre la famille, puis les familles, et ensuite l'ensemble du quartier. Les politiques de l'enfance pourraient très vite s'imposer comme fer de lance du développement social.

I.2 - Politiques de l'enfance et développement local

Quasiment inexistante il y a vingt ans, l'action municipale dans le développement local a pris depuis lors des formes extrêmement variées. On recourt aussi bien à un soutien direct, à travers des aides financières et des incitations fiscales notamment, qu'à la réalisation d'actions plus structurantes (développement d'infrastructures et de services) pour rendre le territoire d'accueil des entreprises plus séduisant.

En effet, si les politiques de l'enfance semblent surtout jouer un rôle dans le soutien aux parents ayant une activité professionnelle ainsi qu'en matière démographique, il n'est cependant pas négligeable en ce qui concerne l'aménagement du territoire

C'est une des raisons qui explique que, parallèlement aux CAF, les caisses de la Mutualité sociale agricole se soient très fortement impliquées en la matière³¹ et que la politique de la ville se sente aussi très concernée.

On peut donc affirmer que si une équipe municipale entend donner au développement social et au développement local une dimension prioritaire, elle devra nécessairement penser à y impliquer les politiques de l'enfance. On est bien loin du rôle traditionnel des maires adjoints chargés de l'enfance, essentiellement mobilisés par la gestion des modes de garde. Leur rôle est maintenant et avant tout un rôle stratégique.

II - L'approche prospective des besoins

Les caractéristiques socio-démographiques de la société pesant considérablement dans la définition des besoins en matière de soutien à l'enfant, leur évolution devra être particulièrement observée afin d'adapter les objectifs des politiques de l'enfance. À diverses reprises ces dernières années les édiles locaux ont été surpris par l'évolution parfois chaotique de la demande en matière d'accueil. Or celle-ci continuera d'évoluer. Dans l'avenir, l'impact de la réduction du temps de travail, mais aussi la reprise de l'emploi, joueront un rôle considérable sur cette demande. Il faut donc anticiper les besoins en organisant une démarche de connaissance des attentes actuelles mais aussi futures des familles.

³¹ À l'origine de nombreux projets de haltes-garderies itinérantes ou de mini-crèches en milieu rural, les MSA participent financièrement à l'investissement et au fonctionnement de ces équipements, souvent avec le concours des Conseils généraux.

Mais la prospective en matière sociale est d'une rare complexité, elle nécessite généralement une démarche partenariale (voir infra), et soulève une multitude de problèmes lors du recueil de l'information (II.1) qui n'empêchent cependant pas les communes de s'engager de plus en plus activement dans cette voie (II.2).

II.1 - Les difficultés du diagnostic

Si les différentes enquêtes de terrain ont permis de vérifier la forte sensibilisation des responsables locaux à l'utilité du diagnostic social, elles ont aussi fait apparaître un certain découragement face aux difficultés de la démarche. Faute de soutien méthodologique, que ce soit au niveau du département, d'une unité territoriale ou de la commune, en zone rurale ou urbaine, l'établissement d'un diagnostic social semble hors de portée pour les acteurs de terrain.

Il est vrai qu'une analyse locale de l'offre et de la demande par les collectivités suppose un travail de collecte et d'exploitation statistique qui nécessite compétence et expérience.

Il faut d'abord recenser des informations provenant de sources diverses : CAF, collectivités locales, DREES, Éducation nationale, INSEE etc., pour définir notamment le nombre de places offertes dans les structures collectives, le nombre d'enfants concernés, le taux d'emploi des mères, le nombre d'enfants accueillis à deux ans à l'école maternelle...

Ainsi, estimer le nombre d'enfants utilisateurs d'un mode de garde nécessite de nombreuses démarches. Si les municipalités connaissent en effet le nombre d'utilisateurs des crèches gérées ou financées par elles, elles n'ont pas directement accès aux informations détenues par le Conseil général ou la CAF sur les assistantes maternelles et ne peuvent appréhender le rôle des gardiennes non agréées et des employées de maison.

Il faut aussi engager des études complémentaires pour mesurer les évolutions. Ainsi, connaître avec le maximum de précision le nombre total d'enfants de la naissance à six ans sur la commune suppose de tenir compte des arrivées et des départs de ces enfants et de leurs parents. Cela nécessite des calculs correctifs par rapport aux recensements de la population. Dans le domaine de l'accueil temporaire, mesurer la demande potentielle se révèle plus délicat encore. Les données les plus utiles semblent être le nombre d'enfants avec un parent au foyer, ainsi que ceux dont un des parents travaille à temps partiel. Ces données permettent de déterminer le nombre d'utilisateurs potentiels. Malheureusement, sauf au moment du recensement³², ces informations n'existent pas et doivent donc être reconstituées par la municipalité.

Enfin, le facteur temps s'avère une contrainte essentielle. Dans le contexte économique et social actuel, les situations et les besoins évoluent extrêmement vite tout particulièrement en matière d'accueil de la petite enfance. Entre le repérage des besoins, leur traduction en termes statistiques et la mise en œuvre des réponses s'écoule une période au cours de laquelle ces besoins peuvent changer (variation du taux de chômage

³² Rénovation du recensement de la population : la réforme des recensements, quand elle entrera en application, améliorera fortement la connaissance statistique des populations. Il est en effet prévu, à partir de 2004, un recensement annuel sur échantillons représentant un cinquième des quartiers et des petites communes. Ainsi, en cinq ans, la totalité de la population aura été recensée. A partir de 2006, on disposera d'une mise à jour annuelle au niveau communal et même infracommunal.

L'implication de tous les partenaires dans le diagnostic : L'Atelier petite enfance du Rhône (APER)

Les communes du Rhône disposent depuis 1985 d'un service technique cofinancé par le Conseil général et les CAF, l'Atelier petite enfance du Rhône. Cet Atelier n'a pas de personnalité juridique propre. Tout autant que sa vocation technique, cette double paternité lui confère un caractère neutre apprécié des communes qui recourent à ses services.

Deux missions essentielles sont confiées à l'Atelier: La première consiste à rassembler à l'échelon du département l'information utile à la compréhension du système de garde, à la formaliser et à élaborer des propositions d'actions. La seconde a pour objet de soutenir une démarche identique à l'échelon communal : en accord avec les municipalités, l'Atelier apporte son concours aux groupes locaux rassemblant l'ensemble des partenaires chargés de dresser un diagnostic et de formuler des propositions aux élus. Depuis sa création l'Atelier est ainsi intervenu sur 180 communes dont la quasi totalité des villes de plus de 10 000 habitants.

Mise en œuvre de la démarche

L'Atelier a créé en 1989 un tableau de bord départemental qui propose à intervalles réguliers une vision synthétique et chiffrée du système d'accueil permanent et temporaire en vigueur sur le département. Il sert à la fois de base à une observation départementale partagée et de référence à des tableaux de bord communaux.

Trois types d'informations figurent dans le tableau de bord ;

- le suivi de l'évolution de l'offre : financements et volumes d'activité ;
- les indicateurs de contexte sur les familles ;
- les orientations du système d'accueil sur le contenu de l'activité ;

Le tableau de bord s'appuie sur des informations détenues par le Conseil général, les CAF, l'Éducation nationale et les Directions départementales des affaires sanitaires et sociales, et de la jeunesse et des sports.

L'une des principales originalités du tableau de bord est la collaboration avec l'Éducation nationale : l'Académie recueille, lors de l'enquête nationale réalisée à la rentrée auprès de toutes les écoles maternelles, une fiche complémentaire sur les modes de garde précédant l'entrée à l'école.

Impact de la démarche :

- elle a contribué à clarifier le jeu institutionnel en mettant en évidence la contribution réelle de chaque partenaire. Elle a notamment permis la reconnaissance du rôle moteur des municipalités et de l'apport spécifique de l'échelon départemental, à savoir la régulation ;
- elle a par ailleurs favorisé la prise de conscience collective de certains grands déséquilibres : répartition très inégale des sommes investies par la collectivité, ignorance de certaines ressources, etc. ;
- enfin, elle a été l'occasion de prévenir certaines difficultés : à titre d'exemple face à la multiplication du nombre d'associations gestionnaires, un service d'aide à la gestion a été mis en place à leur intention.

Il serait souhaitable d'ouvrir la dimension d'observation de l'accueil de la petite enfance à l'examen attentif de la situation des familles rencontrant de fortes difficultés. Ce rapprochement permettrait alors de s'interroger sur les points suivants :

- est-ce que l'offre est suffisante et adaptée pour couvrir les besoins des familles en matière d'accueil de leurs enfants de la naissance à six ans ?
- est-ce que l'offre d'accueil intègre des objectifs de prévention sociale ?

Contact : Atelier petite enfance du Rhône - 31 rue Mazenod - 69003 Lyon - Tél. : 04 78 14 52 90

et du temps partiel, turn-over important de la population dans certains quartiers...). En outre la sensibilité aux modifications réglementaires est très importante et peut bouleverser les situations très rapidement. Cette très grande volatilité des besoins pose donc à tout promoteur d'équipements et de services d'accueil de la petite enfance de redoutables problèmes.

Le diagnostic n'est donc concevable qu'à l'issue d'un processus complexe d'organisation du partenariat et de la démarche de collecte et d'interprétation des données. Il faut pourtant l'engager, car cette connaissance des besoins est nécessaire non seulement pour rationaliser les choix des communes mais aussi pour leur permettre de jouer un rôle très attendu de la population : celui de conseil dans sa recherche de solutions³³.

II.2 - La mise en œuvre du diagnostic

C'est pourquoi, malgré ces difficultés, on peut observer avec satisfaction que de plus en plus de villes s'engagent dans une démarche prospective conformément aux termes de la loi du 25 juillet 1994 qui recommande un schéma local de la petite enfance³⁴. Déjà en 1996, cinquante-quatre villes de plus de 30 000 habitants interrogées déclaraient avoir réalisé un schéma local de la petite enfance ou être en train de le réaliser, soit environ une ville sur quatre.

On peut par ailleurs observer que, avec ou sans schéma, une ville sur deux déclare avoir réalisé en 1999 une analyse de besoins, contre moins d'une ville sur trois en 1996. Même si ces démarches sont de qualité très inégale, elles témoignent d'un souci largement partagé de connaissance depuis l'établissement des contrats enfance. Les études de diagnostic sont en effet souvent liées à ces contrats auxquels il est presque toujours fait référence. La CAF donne *a minima* des conseils de méthode, tout en étant fréquemment partenaire dans l'élaboration du diagnostic. On notera en particulier la diffusion de la méthode mise au point depuis 1985 par l'Atelier petite enfance du Rhône (APER), structure montée en commun par la CAF et le Conseil général du Rhône pour aider les communes à élaborer leur diagnostic (voir encadré).

Les diagnostics réalisés s'appuient *a minima* sur les informations recueillies auprès des divers acteurs de l'accueil de la petite enfance. Ils peuvent comporter aussi des enquêtes auprès des usagers des structures sur leurs attentes et leur satisfaction.

En revanche, les enquêtes menées auprès de l'ensemble des parents de jeunes enfants sont encore rares. Seules quelques villes s'y sont engagées, dont la ville de Creil³⁵. Fort

33 Voir annexe 4 : « Le diagnostic partagé dans le domaine de la petite enfance, principes et méthode ».

34 Il s'agit de parvenir, en concertation avec les associations et organismes concernés, à effectuer l'inventaire des équipements, services et mode d'accueil de toute nature existant pour l'accueil des enfants de moins de six ans, à recenser la nature des besoins en ce domaine et à préciser les perspectives de développement des équipements et services. Ce schéma est adopté par le conseil municipal.

35 La ville de Creil a réalisé avec la CAF en 1998 une étude auprès des parents sur les besoins en matière d'accueil concernant les enfants de moins de trois ans. Au-delà des questions de contexte classiques, cette enquête aborde concrètement l'appréciation des parents quant aux solutions de garde choisies et leur demande de préciser les raisons d'insatisfaction éventuelle. Elle a été réalisée au domicile des parents par deux enquêteurs rémunérés par la ville. Elle a permis de connaître les différents modes de garde des enfants de la municipalité et de repérer les besoins prioritaires. En parallèle, la ville a monté une enquête en direction des assistantes maternelles afin d'avoir une connaissance de l'offre de service privée et des éventuelles possibilités d'accueil. Contact : service petite enfance 03 44 29 51 75

heureusement quelques départements particulièrement concernés par ce problème comme ceux de la Région parisienne s'y intéressent aussi. Ainsi le Conseil général des Hauts-de-Seine a-t-il organisé en 2000 une enquête auprès de la population concernant les attentes et les pratiques en matière de garde d'enfants.

Signalons enfin que quelques villes ont choisi d'approfondir leur diagnostic sur certains quartiers en difficulté, avec parfois des méthodes participatives qui sont autant d'occasions de mobiliser parents et professionnels de proximité. Ainsi la ville de Lille a-t-elle organisé des mécanismes de concertation particulièrement efficaces, mobilisant, au-delà des professionnels et des usagers des structures, les associations concernées et l'ensemble de la population. La ville de Chalon-sur-Saône a suivi la même méthode sur un quartier.

Il reste à bâtir des indicateurs pour mesurer l'impact d'actions volontaristes concernant les populations exclues ou en voie d'exclusion.

III - La coordination de l'offre d'accueil

La coordination de l'offre ne correspond pas seulement à un besoin d'optimisation des réponses. Elle répond aussi à un besoin de la population soucieuse d'obtenir des communes une information sur les différentes composantes de l'offre d'accueil et des garanties sur leurs performances. Or si les communes contrôlent directement l'essentiel de l'offre collective, elles n'ont aucune responsabilité juridique sur l'offre individuelle. Elles vont donc devoir s'attacher à la promotion et à l'amélioration de cette offre pour consolider leur légitimité d'organisateur de l'ensemble de l'offre d'accueil. Pour y parvenir, les communes doivent non seulement organiser la fonction d'information des familles (III.1), et s'attacher aussi à promouvoir l'offre d'accueil individuel (III.2), mais aussi insuffler un esprit de coordination grâce à des actions d'animation et de formation appropriées (III.3).

III.1 - La centralisation de l'information

Cette fonction est encore assez peu développée, car elle nécessite en amont une organisation particulièrement soignée.

Il faut d'abord connaître l'offre collective publique mais aussi privée (associative ou autres). Or les communes n'ont pas toujours accès à cette information. De plus, pour pouvoir dresser l'état des demandes correspondantes épuré des doubles comptes, il faut organiser un traitement centralisé des demandes. Pour connaître l'offre individuelle, une liaison doit s'établir avec la PMI, qui, de par sa mission d'agrément, détient une liste exhaustive des assistantes maternelles. Certes cette liste ne permet pas de répondre à la question de la disponibilité des assistantes maternelles agréées, mais elle a le mérite de faciliter le repérage territorialisé par quartiers. En outre rien n'empêche de tenir un fichier des assistantes maternelles disponibles, ce que facilite l'existence des relais d'assistantes maternelles.

Lorsque cette organisation sera mise en place, il sera alors possible de simplifier les démarches des familles.

En revanche pour répondre à leur demande de conseil et d'orientation, les villes devront se retirer progressivement de la prestation directe, en faisant appel notamment à la délégation de service. Il sera alors possible, grâce à la neutralité de la ville au regard de l'offre de service, de jouer activement un rôle de conseil en s'appuyant sur des démarches qui pourront s'inspirer d'initiatives déjà engagées, comme à Versailles³⁶.

III.2 - La promotion de l'offre d'accueil individuel

Même si leur activité est principalement consacrée à la gestion des services d'accueil collectif, les villes indiquent clairement dans l'enquête de 1999 leur souci de diversifier aujourd'hui les possibilités d'accueil, en évitant que ne se concentrent toutes les demandes sur les structures collectives. L'observation des besoins, qui montre la diversité des situations et des demandes, les y pousse d'ailleurs fortement.

Toutefois ce n'est que très exceptionnellement que les communes soutiennent financièrement le recours à la garde individuelle, tant en ce qui concerne la garde d'enfant au domicile des parents que l'accueil par une assistante maternelle à son propre domicile. Les responsables locaux considèrent en effet que cette offre est déjà soutenue par l'existence des prestations familiales (AGED et AFEAMA) que la France est un des rares pays à offrir. Concrètement, seules 8% des villes de plus de 30 000 habitants proposent un complément à l'AFEAMA. La Région parisienne se distingue, avec le développement d'aides complémentaires destinées à compenser le déficit de places en structures collectives. C'est notamment le cas de la ville de Paris qui a mis en place une « Allocation Paris-Petit enfant », mais aussi de la ville d'Issy-les-Moulineaux qui subventionne par ailleurs directement les assistantes maternelles³⁷.

36 Dans cette ville des réunions d'information sur les modes de garde, destinées aux futurs parents, sont organisées au relais Parents-Assistantes maternelles, deux fois par mois en soirée. Elles sont animées par la directrice du relais, avec la participation d'une puéricultrice de PMI, d'une directrice de crèche collective municipale et d'une responsable d'association de garde à domicile. Elles ont pour objectif de donner une information sur l'ensemble des modes d'accueil de la ville (structures publiques, privées, assistantes maternelles indépendantes) en précisant l'organisation, la spécificité, les intérêts et les limites de chaque mode d'accueil. Par ailleurs, une simulation des coûts de chaque solution est réalisée sur la base des données transmises par les parents (âge de l'enfant, nombre de jours de garde souhaités, nombre d'enfants à charge, revenus mensuels nets). À l'issue de ces réunions les parents sont encouragés à rencontrer la directrice de crèche de leur quartier, afin de connaître le projet et l'organisation interne de la crèche.

37 Depuis le 1^{er} octobre 2000, la ville de Paris propose une aide financière en faveur de la garde d'enfant à domicile ou chez une assistante maternelle agréée : l'Allocation Paris-Petit Enfant. Elle s'adresse aux familles parisiennes ayant à charge au moins un enfant âgé de moins de trois ans et selon certaines conditions de résidence. Pour la garde à domicile, cette allocation mensuelle, qui s'ajoute donc à l'AGED, est de 1 700 F ou 2 500 F en fonction des revenus. Pour la garde chez une assistante maternelle, cette allocation est réservée aux personnes ayant moins de 25 000 F par mois et s'élève de 250 F à 2 500 F par mois en fonction d'un barème de ressources.

Face à l'arrivée importante sur son territoire de jeunes familles avec enfants, la ville d'Issy-les-Moulineaux a fait de la politique enfance une priorité. Pour favoriser le choix de ces familles, elle développe tant l'accueil collectif que la garde privée. Ainsi pour aider les familles à faire appel à une employée, une allocation de garde à domicile est proposée en fonction des revenus : de 500 F à 2 000 F par mois et s'applique aux revenus inférieurs à 25 000 F par mois. Par ailleurs la ville souhaite revaloriser l'aide différentielle pour l'emploi d'une assistante maternelle en apportant une aide à l'installation pour les nouvelles assistantes. Il s'agit d'un apport de 3 000 F en bons d'achat pour du matériel de puériculture. L'objectif est donc de promouvoir cette profession. Enfin, Issy-les-Moulineaux ouvre un deuxième relais avec le soutien financier de la CAF qui permet de financer le nouveau recrutement effectué.

En revanche, les villes sont de plus en plus nombreuses à vouloir s'impliquer dans la promotion de l'offre individuelle, en s'attachant à participer à l'amélioration de l'accueil, tout particulièrement en ce qui concerne les assistantes maternelles agréées. Ainsi, encouragées par la CAF, un grand nombre de villes n'hésitent pas à participer à la création et à la gestion des relais assistantes maternelles (RAM).

Ces relais assistantes maternelles se développent rapidement : 312 relais existaient en 1996, 558 en 1998, et la CNAF en prévoyait 756 à la fin de l'année 2000. Près d'une ville sur deux interrogées par l'Odas en 1999 avait un ou plusieurs relais sur leur territoire, dont plus de la moitié à gestion municipale.

En outre, les attributions de ces relais s'amplifient, conformément aux aspirations de la CNAF qui les définit comme des lieux d'information, de rencontre pour les assistantes maternelles et d'échange avec les parents, en vue d'améliorer la qualité de l'accueil des enfants à domicile.

Selon les responsables municipaux interrogés en 1996, ces relais étaient avant tout des lieux de promotion de l'offre et de la demande, avant d'être un lieu de rencontre pour les assistantes maternelles et d'échange avec les parents. En 1999, leurs missions ont évolué : ils assurent de plus en plus une fonction d'animation et de mise en réseau des assistantes maternelles, mais aussi de formation permanente en liaison avec la PMI. D'autre part des activités de plus en plus diversifiées sont proposées aux enfants, et parfois même aux parents (rencontre et découverte autour du jeu, conférences éducatives ouvertes à tous...). Les RAM peuvent alors devenir aussi un outil de prévention.

Il reste que le développement de ces dynamiques de rencontre et de réflexion se fait encore la plupart du temps sans lien avec les professionnels des structures collectives, tant il est vrai que la complémentarité des modes d'accueil est encore davantage à l'état de souhait que de réalité.

III.3 - L'animation de la coordination

Pour parvenir à cette coordination effective, une majorité de villes ont aujourd'hui pu se doter d'agents de coordination (coordonnateurs de la petite enfance), grâce au concours des CAF. Selon une enquête récente de la CNAF réalisée par le CRESAS-INRP auprès des 442 villes de plus de 10 000 habitants, on dénombre 210 coordonnateurs petite enfance. Il ressort que ce sont surtout les villes de plus de 100 000 habitants qui ont un coordonnateur petite enfance (82%). En revanche, les villes de 10 000 à 20 000 habitants sont minoritairement impliquées dans la démarche (28%).

Ces coordonnateurs sont en majorité des puéricultrices en fin de carrière, les autres se répartissent entre professionnels issus du travail social (éducateurs et assistantes sociales) et quelques administratifs.

Leur principal rôle consiste à créer des liens entre équipements et services, afin de développer une culture commune du service à l'enfant. Pour y parvenir, ces coordonnateurs mettent en place des actions de formation transversale, mais aussi des groupes de réflexion dans lesquels ils s'impliquent généralement en tant qu'animateurs. Enfin ces coordonnateurs sont souvent à l'origine des projets innovants, comme les

classes et actions passerelles, qui apparaissent comme « des situations particulièrement favorables au dépassement des étanchéités des univers culturels »³⁸.

L'approche globale des politiques de l'enfance n'est encore qu'une perspective. Sa construction passe par la mise en œuvre de stratégies finement élaborées de décroisement des organisations et de construction d'un partenariat de conviction.

Section II

Les conditions d'une politique globale de la petite enfance

En 1999, la volonté de construire une politique municipale transversale de l'enfance et de la jeunesse est affirmée par trois villes sur quatre. C'est ce qui ressort de l'enquête de l'Odas auprès des villes de plus de 30 000 habitants. Pourtant la mise en œuvre de cette transversalité reste encore très inégale. Il est vrai qu'elle nécessite une très forte implication des responsables locaux pour bousculer tout à la fois les cloisonnements politiques et administratifs internes (paragraphe I) et externes (paragraphe II).

I - L'approche globale dans l'organisation municipale

Réussir à organiser la transversalité des politiques municipales de l'enfance n'est pas simple. Il faut d'une part veiller à la cohérence de l'approche politique et administrative, mais aussi à la bonne articulation de la première et de la seconde. Sans une forte conviction, fondée sur la clarification des enjeux (voir supra), il sera difficile d'y parvenir, compte tenu de la prégnance des habitudes et des intérêts catégoriels. C'est pourquoi la traduction dans les faits d'une évolution de la stratégie interne engagée par un maire peut se mesurer en premier lieu à travers les choix qu'il effectue lors de la répartition des rôles au sein de son équipe municipale. Mais le volet organisation politique à lui seul serait insuffisant s'il n'était relayé en aval par une organisation administrative cohérente avec les orientations définies.

I.1 - L'organisation politique

La responsabilité de la politique de la petite enfance est organisée dans les villes de plus de 30 000 habitants selon deux scénarios. Dans un cas sur deux cette responsabilité est confiée à un adjoint au maire affecté exclusivement à cette fonction (c'est notamment le cas pour les villes les plus grandes). Dans les autres cas cette responsabilité est confiée à l'adjoint du social, chargé par ailleurs de la gestion de l'ensemble des affaires sociales.

1) Le choix d'un maire-adjoint chargé de la petite enfance

Ce choix s'explique principalement par l'ampleur de la charge de travail qui dans les grandes villes notamment nécessite de s'y dédier pleinement. Il s'agit en effet non

³⁸ In *Les coordonnateurs et la coordination de la petite enfance dans les municipalités*, par O. Baudelot et S. Rayna, synthèse de rapport CRESAS-INRP, 1999.

seulement de participer à la bonne marche des services, mais aussi d'être à l'écoute des familles tout en préparant les orientations du futur. Or dans ce secteur d'activité se posent de nombreux problèmes de sécurité et d'adaptation de l'offre de service. En outre l'activité relationnelle de l'adjoint est très dense car le secteur concerne une multitude de familles et une très grande diversité de partenaires. Enfin, on l'a vu, la perméabilité de ce secteur aux changements socio-démographiques nécessite une attitude de veille permanente.

Le choix d'un adjoint ayant cette seule responsabilité peut donc être compris. Mais il comporte un inconvénient : celui de ne pas simplifier l'articulation avec les autres actions municipales axées sur la lutte contre l'exclusion mais aussi sur la préservation du lien social.

2) Le rattachement de la petite enfance à l'action sociale³⁹

On pourrait penser que le choix de rattacher cette responsabilité au maire-adjoint chargé de l'ensemble du social répond à cette préoccupation. Or majoritairement la réponse est négative, car l'importance du domaine social est telle qu'il est rare qu'un seul élu puisse porter à lui seul la responsabilité de la coordination générale des politiques à vocation sociale, tout en suivant par ailleurs leur traduction opérationnelle.

Une minorité de communes ont donc choisi une voie intermédiaire. On cherche à concilier la recherche de transversalité nécessaire dans le secteur social et le suivi effectif d'un secteur d'intervention lourd de responsabilités en s'appuyant sur un maire-adjoint épaulé par d'autres adjoints, ou conseillers municipaux délégués.

La responsabilité de cet adjoint porte sur la coordination de l'ensemble de l'action sociale, en y incluant avec la politique de l'enfance les affaires sociales stricto sensu, mais aussi l'enseignement, voire le sport, la culture... À ses côtés, les autres élus ont des délégations à vocation plus opérationnelle, comprenant plus directement la mise en œuvre des objectifs de gestion et de prospective de chacun des secteurs concernés.

Cette formule permet donc d'assurer au niveau politique tout à la fois la fonction de coordination et le suivi direct du secteur. Elle facilite aussi la prise en compte des problématiques d'agglomération. Il faut relever qu'en l'absence d'une intégration des politiques sociales à un niveau intercommunal, alors même que ce type de politique nécessite souvent d'être traité au niveau de l'agglomération, un maire-adjoint n'ayant pas directement de responsabilités opérationnelles pourra plus facilement engager des relations de concertation avec ses collègues des autres villes afin de construire de façon plus concertée la politique sociale de l'agglomération.

³⁹ « Dans une majorité de communes, l'intitulé et le contenu de la délégation qui concerne directement les actions de solidarité ont changé. On a ainsi constaté que le terme « affaires sociales » est en voie de disparition, ne subsistant plus que dans moins d'un cinquième des communes. Cette appellation est supplantée par celle « d'action sociale » (71% des cas) ou de « solidarité » (15%), lorsque ces deux concepts ne sont pas juxtaposés pour désigner une délégation à « l'action sociale et à la solidarité ». In Les Maires et le Lien social, p. 29, Odas éditeur, 1998.

On peut alors plus facilement entrer de plein pied dans une autre conception du social, reposant sur les notions d'insertion et de prévention. On est loin du discours « le social coûte trop cher », pour se situer résolument dans une approche mettant le social au cœur du développement. Dans cette hypothèse, le maire-adjoint en charge du social dispose en effet d'un pouvoir d'interpellation en direction de tous les autres élus, et sa délégation est plus fréquemment que naguère située au premier ou au deuxième rang en raison de sa dimension hautement stratégique.

Il est d'ailleurs fréquent que l'intitulé de la délégation marque cette volonté de transversalité en faisant référence au lien social et plus exceptionnellement au développement social.

1.2 - L'organisation administrative

La mise en place d'une équipe municipale permet théoriquement de définir les perspectives du maire et ses axes prioritaires. Cette coïncidence n'est pas toujours facilitée par les conditions d'élaboration de la liste municipale, souvent influencées par la nécessité de préserver un certain nombre d'équilibres politiques. C'est pourquoi, à défaut d'une organisation politique traduisant une volonté d'approche globale, il faudra *a minima* une organisation administrative inspirée de cette préoccupation. Les enquêtes réalisées par l'Odas auprès des villes permettent de souligner les progrès et les carences des administrations lorsqu'elles se voient interpellées au titre de la nécessaire transversalité des politiques sociales.

1) La très grande diversité des organisations

Un des enseignements de la dernière enquête de l'Odas sur les actions municipales en faveur de l'enfance montre l'absence de modèle unique d'organisation de ce secteur. Il est généralement confié soit à un service dédié à cette seule activité (une fois sur deux), soit au CCAS (une fois sur trois). Plus exceptionnellement il est confié au service des affaires scolaires ou à celui de la jeunesse. En soi, cette diversité d'organisations ne correspond que rarement à des choix mûrement établis. Elle s'explique par l'histoire de chaque commune, sa taille, et accompagne souvent la répartition des responsabilités politiques arrêtées par le maire. C'est notamment le cas lorsque c'est l'adjoint au maire chargé de l'action sociale qui bénéficie de cette responsabilité. Dans cette hypothèse, la responsabilité de la petite enfance sera généralement confiée au CCAS.

Services pilotant la politique petite enfance ⁽¹⁾

Actions :	CCAS	Service PE	Affaires scolaires	Jeunesse loisirs	Autres
Accueil PE	38%	48%	9%	9%	14%
CLSH trois à six ans	10%	13%	32%	41%	25%
Garderie maternelle	5%	6%	67%	14%	15%
Restaurant scolaire	3%	1%	76%	7%	21%

Source : Odas enquête auprès des villes de plus de 30 000 habitants

(1) suite aux doubles comptes (pilotes mixtes), le total en ligne dépasse 100%

Ce tableau permet de vérifier également que, même lorsqu'il existe un service de la petite enfance, celui-ci ne gère pas l'ensemble des activités ayant trait à la petite enfance, et *a fortiori* à l'enfance⁴⁰. Cela n'est pas obligatoirement constitutif de difficultés, si la mise en place de mécanismes de concertation permet l'articulation des fonctions et la synergie des actions.

2) L'inégale collaboration entre services

L'ouverture des politiques de la petite enfance sur le développement social nécessite une concertation entre services en amont sur le diagnostic et en aval sur l'évaluation. De même l'association du travail social à la dimension socialisante des fonctions d'accueil est indispensable. Or, lorsque le secteur petite enfance est géré par le CCAS, cette collaboration semble acquise. En revanche, dans l'autre hypothèse, on note que l'entretien de relations régulières entre le CCAS et le service petite enfance n'est organisé que dans une ville sur deux.

De même, la collaboration du CCAS et du service jeunesse, loisirs, activités périscolaires, n'est considérée comme satisfaisante par les villes elles-mêmes qu'une fois sur deux, tandis que pour un quart des villes elle est inexistante. Seul point positif, lorsque le service petite enfance existe, il semble être bien repéré par le service jeunesse et réciproquement, puisque la collaboration est ici perçue comme satisfaisante dans deux villes sur trois⁴¹.

Enfin, il faut noter qu'au-delà des services perçus traditionnellement comme « sociaux », la collaboration semble s'ouvrir avec les services scolaires, culturels et sportifs. Une ville sur deux considère qu'il s'agit là d'une évolution souhaitable. D'ailleurs un nombre croissant de villes (une sur trois en 1999) cherchent à améliorer la cohérence de leur politique à travers l'articulation de leur contrat enfance avec les autres contrats auxquels elles participent : contrat temps libre, contrat éducatif local, contrat local de sécurité, contrat ville. Cette cohérence s'établit principalement sur des démarches éducatives, telles que le soutien à la parentalité (avec les maisons de parents, les lieux d'accueil, d'écoute, de médiation), l'aide aux devoirs, l'éducation à la citoyenneté, organisées dans le cadre d'activités périscolaires, sportives, culturelles etc⁴².

C'est pour prolonger ces initiatives et les transformer en options stratégiques qu'une ville sur trois organise une supervision de l'ensemble des services à vocation sociale, CCAS inclus, par un cadre supérieur chargé d'impulser une coopération durable des services.

En conclusion, on peut donc observer la progression d'une vision plus globale des politiques de l'enfance. La plupart des communes ont pris conscience du décalage qui existe entre les moyens importants mis en œuvre dans ce domaine et l'aspect souvent ponctuel et partiel des initiatives prises, contrairement aux attentes des habitants, qui perçoivent cette responsabilité comme essentielle.

40 Il faut noter l'existence de quelques initiatives particulièrement prometteuses, dont celle d'Angers : depuis 1989, sous la responsabilité de deux adjoints, un service unique de l'enfance regroupant le quart des effectifs communaux a été créé. Il est chargé de la politique des enfants de l'âge de trois ans jusqu'au lycée.

41 Source : enquêtes Odas sur les actions municipales en faveur de l'enfance, 1996 et 1999.

42 Un certain nombre de réalisations montre le souci de continuité des prises en charge. C'est la « Maison des trois espaces » de Saint-Fons (69) qui regroupe dans un même lieu, équipement d'accueil de la petite enfance, école maternelle, école primaire. C'est la « Maison de l'enfance » à Nantes avec une halte d'enfants, un mini-accueil d'urgence, une école maternelle et un centre de loisirs maternel regroupés sur un même lieu.

II - L'approche globale par le partenariat

Même si elles sont revendiquées au nom de l'urgence, les initiatives solitaires sont sinon vouées à l'échec, en tout cas cantonnées à des actions ponctuelles. La complexité du paysage administratif de la petite enfance, ainsi que la diversité des réponses sont des freins sérieux à l'efficacité d'une politique en vase clos. De fait, la coopération entre acteurs repose moins sur un choix que sur une nécessité.

Elle devrait donc s'exprimer avec force en direction de tous les partenaires ayant des responsabilités dans ce secteur. En réalité, la collaboration interinstitutionnelle est inégale, selon qu'il s'agisse du partenariat ville-CAF ou d'un partenariat impliquant d'autres institutions.

Qualité du partenariat entre les villes et les autres institutions

avec :	Bon	Moyen	Inexistant	Total
CAF	81	13	6	100
Conseil général	49	30	21	100
Autres communes	26	16	58	100
Ministère de l'Éducation nationale	47	21	32	100

Source : enquête Odas 1996

Il est vrai que communes et CAF partagent une même volonté de régulation de l'offre et d'observation des besoins qui engendre un partenariat de conviction (III.1). Avec les autres collectivités locales, le partenariat d'action reste encore limité (III.2). Mais il tend à s'ouvrir avec l'Éducation nationale (III.3).

II.1 - La réussite du partenariat avec les CAF

Les résultats d'une enquête de l'Odas auprès des villes sur le partenariat (tous domaines confondus) se traduisaient par un véritable plébiscite en faveur des CAF. A la question « Quelle appréciation globale portez-vous sur la qualité du partenariat ? », 75% des villes le jugeaient très satisfaisant, contre seulement 54% pour les DDASS, 47% pour les Conseils généraux, et 20% pour les communes proches.

La qualité de la collaboration entre villes et CAF en matière de petite enfance est pour beaucoup dans cette appréciation d'ensemble. D'ailleurs les résultats concernant cette dernière le montrent bien : 81% des villes estiment bon leur partenariat en la matière (voir tableau ci-dessus).

La collaboration des villes et des CAF se traduit non seulement par la mutualisation de moyens, mais aussi le partage d'observation et de réflexion. La CAF apporte en outre un appui méthodologique apprécié. Seule ombre au tableau, le soutien financier apporté par les CAF a longtemps été enfermé dans des conditions trop rigides (contraintes tarifaires, statuts différenciés des crèches et des haltes-garderies). La souplesse est désormais davantage à l'ordre du jour, avec notamment la publication du décret du 1^{er} août 2000 relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans.

Le partenariat en Gironde

➤ La charte de qualité

Dès 1977, les services de PMI, la MSA et la CAF ont élaboré en commun une charte de qualité susceptible de labelliser les structures d'accueil de la petite enfance couvertes par le contrat enfance. L'adhésion à cette charte peut faciliter des financements d'investissement de la part du Conseil général comme de la CAF.

Conseillers techniques de la CAF et médecins de PMI travaillent en commun sur le terrain avec les opérateurs afin de favoriser une amélioration sensible des critères de qualité.

➤ L'harmonisation des relais assistantes maternelles (RAM)

L'agrément des RAM est de la seule compétence des CAF. Toutefois la CAF de la Gironde a souhaité associer la PMI à une réflexion sur la définition du profil de poste de l'animatrice.

En effet, la multiplicité des RAM en Gironde (17 en 2000, 30 en 2001) a conduit à harmoniser les pratiques, afin de simplifier la tâche des associations et des municipalités dans leur rôle d'employeur.

➤ La formation

Dans un même souci de cohérence et d'égalité de l'offre de service, les deux institutions ont souhaité mettre en place une formation des animatrices de relais. Elles ont élaboré en commun un cahier des charges qui a été confié au CNFPT pour sa mise en œuvre. Conseillers techniques de la CAF et médecins de PMI sont intervenus dans le cadre de cette formation. Cette dernière a été suivie par la totalité des professionnels, ce qui montre l'adhésion des gestionnaires et leur volonté d'encourager la démarche.

Par ailleurs depuis 1999, un groupe technique composé de conseillers techniques de la CAF et de médecins de PMI travaille sur le thème de l'accueil à domicile en crèche familiale et chez les assistantes maternelles indépendantes.

Un deuxième chantier s'intéresse à la qualification des personnes employées par les bénéficiaires de l'AGED.

En outre, en 1988, sous l'égide de l'Université de Bordeaux II et du CNFPT, la CAF, le Conseil général et quelques communes proposent une formation aux professionnels de la petite enfance. Ainsi, aujourd'hui, 92 communes financent des activités d'éveil culturel qui sont prises en compte dans le contrat enfance.

De nombreux partenaires se sont associés au fil des ans à ce dispositif, tels que la DRAC, le FAS, l'Inspection académique, le Conseil régional, la DRDJS et la DDASS.

Un comité de pilotage réunit l'ensemble de ces partenaires et fixe les orientations de l'action pour l'année en cours. Une convention de partenariat a été signée afin de fixer les engagements de chacun.

Ce partenariat se traduit d'abord par les contrats enfance, passés par 82% des villes de plus de 30 000 habitants en 1999 (en 1996, 59% des villes avaient déjà signé un contrat, et 22% avaient des contrats en cours). On notera que les contrats enfance sont moins nombreux en Ile-de-France qu'en Province.

Depuis l'apparition des contrats temps libre, cette collaboration s'ouvre sur les jeunes et les activités périscolaires avec le même succès. Ces contrats sont en pleine expansion : 52% des grandes villes avaient des contrats temps libre signés ou en cours de préparation lors de l'enquête 1999.

II.2 – Les difficultés du partenariat avec les autres collectivités locales

La réussite des politiques de la petite enfance passe par la qualité du partenariat avec le département et avec les communes limitrophes. Or dans ces deux cas de figure le partenariat s'avère encore assez peu développé.

1) Une complémentarité de décision à construire avec les départements

Dans le domaine social, le partenaire le plus naturel des villes est normalement le Conseil général, tout particulièrement en matière d'accompagnement social et de prévention. Pour que l'accueil de la petite enfance intègre pleinement ces dimensions, une forte collaboration entre département et villes est nécessaire, non seulement en matière de PMI, mais de façon plus générale en matière de travail social. Or la plupart des responsables des villes interrogés par l'Odas en 1996 constatent la faiblesse des rapports de concertation stratégiques entre départements et communes. Ces mêmes élus reconnaissent en général que la responsabilité de ce déficit de concertation est partagée. C'est pourquoi le fait qu'une ville sur deux se dise satisfaite de ses rapports avec le Conseil général doit s'apprécier en tenant compte de la faible intensité des relations institutionnelles sur le contenu des politiques sociales⁴³.

Plus concrètement, l'analyse des rapports entre les villes et la PMI confirme leur fragilité. Ces derniers portent essentiellement sur les agréments et la formation des assistantes maternelles⁴⁴. Dans une ville sur trois seulement des collaborations se développent sur la coordination de l'offre de service. Il faut toutefois noter qu'en Région parisienne les coopérations sont plus développées, car de nombreuses structures d'accueil sont financées par les départements, même si elles sont de plus en plus souvent gérées par les villes d'implantation (mouvement amorcé depuis 1985). C'est aussi en Région parisienne que les centres de PMI sont le plus souvent gérés par des municipalités, alors que cette situation est assez exceptionnelle sur le plan national (13% des villes de plus de 30 000 habitants gèrent un ou plusieurs centres de PMI).

La situation devrait pourtant évoluer assez rapidement dans un sens plus favorable car la qualité des relations entre CAF et PMI dans de nombreux départements pourraient contribuer à influencer le partenariat ville-département.

⁴³ Voir *Les Maires et le Lien social*, Odas éditeur 1998.

⁴⁴ Selon le rapport sur les coordonnateurs de la petite enfance cité plus haut, les relations avec la PMI sont plus apparentes sur le terrain que sur le plan institutionnel, au travers notamment des actions d'animation dans les consultations.

2) Une coopération intercommunale encore à bâtir

Les résistances à la collaboration intercommunale en matière sociale semblent bien durables, malgré le discours ambiant sur la nécessité d'une approche d'agglomération. Les maires restent attachés à la gestion directe de tous les leviers qui permettent de participer à la reconstruction du lien social tout en répondant à des demandes prioritaires des publics. En 1996, seule une commune sur cinq considérait le partenariat intercommunal comme satisfaisant. En 1999, ce type de partenariat semble toujours aussi fragile, même si on observe un développement des relations fonctionnelles, engendrées par des contraintes gestionnaires. Ainsi, en 1999, 56% des villes acceptent dans leurs structures des enfants venant d'autres villes (contre 39% en 1996). Mais il faut noter que cette ouverture est bien souvent due à une difficulté conjoncturelle à remplir les équipements, ce qui est plus fréquent en Province qu'en Région parisienne. Ainsi en Région parisienne seules 24% des villes (contre 70% en Province) acceptent des enfants d'autres communes. De manière générale, les villes de la Région parisienne n'ont pas subi la désaffectation des crèches qu'ont connue certaines villes de Province et ont toujours de grandes listes d'attente pour les enfants de leur territoire.

Sur la réalisation de services ou d'équipements communs, on note aussi une légère progression, puisque 17% des villes avaient mis en place des actions partenariales en 1999, contre 11% en 1996. Ces actions portent soit sur des structures communes (relais assistantes maternelles, maison de l'enfance), soit sur des actions particulières (formation du personnel, accueil d'enfants handicapés, ...).

Ces actions font suite le plus souvent à une forte incitation de la CAF et du Conseil général.

Intercommunalité dans le cadre de la petite enfance

	1996	1999
Vos structures sont ouvertes aux autres communes	39%	56%
Vos enfants peuvent être acceptés dans une autre commune	18%	22%
Vous réalisez des actions intercommunales	11%	17%

Si le processus des échanges entre communes se met difficilement en place dans les agglomérations, le problème est tout autre dans les communes rurales, où l'implantation d'un équipement en appelle d'autres (après la crèche, on construit l'école, puis les équipements périscolaires...), et où la commune plus pauvre en équipements peut craindre à une désertification. On trouve de plus en plus souvent des formules cofinancées de crèches ou de haltes-garderies itinérantes ou tournantes. La Mutualité sociale agricole a eu un rôle historique dans le développement de ce type d'équipements, même si aujourd'hui la baisse de ses moyens entraîne la diminution des interventions.⁴⁵

⁴⁵ Malgré la faiblesse de l'intercommunalité dans le domaine la petite enfance, on notera l'expérience de la Communauté d'agglomération du Grand Alès où ce secteur est une compétence intercommunale. Cette Communauté d'agglomération, anciennement Communauté de communes, regroupe neuf communes. Auparavant les structures intercommunales consistaient en une crèche et une halte-garderie, et depuis peu il s'agit d'une structure multi-accueil offrant toutes les formules d'accueil dans un objectif de réponse souple à la demande des parents. 57 enfants peuvent être accueillis, accompagnés par vingt employés en équivalent temps plein. La structure est ouverte aux enfants des communes n'appartenant pas à la Communauté d'agglomération moyennant un tarif plus élevé. Contact : 04 66 54 88 02

II.3 – L'émergence de rapports nouveaux avec l'Éducation nationale

Selon l'enquête de la CNAF sur les coordonnateurs de la petite enfance, les relations des villes avec l'Éducation nationale se caractérisent par leur faible intensité, malgré le développement ponctuel d'expériences de terrain.

Toutefois, d'après les enquêtes de l'Odas, la qualité de ces relations semble progresser, puisqu'elles sont considérées par une ville sur deux comme bonnes, même si un tiers des villes les estiment encore inexistantes. Elles portent essentiellement sur l'organisation commune d'activités périscolaires (dans 25% des villes) ou l'organisation du passage à l'école maternelle. A titre d'exemple on peut signaler la signature de conventions entre maires et inspecteurs d'Académies pour gérer des « lieux passerelles » (Blois, Saint-Jean-de-La-Ruelle...). En outre, l'approche territorialisée à travers la création des ZEP et la mise en place des coordinateurs de zone (fonction parfois assumée par des directeurs d'écoles maternelles), ainsi que l'établissement d'un protocole d'accord entre les ministères de l'Éducation nationale et de la Solidarité en 1991, légitiment et encouragent les concertations locales comme les actions communes de formation.

Concrètement, de plus en plus de villes tirent profit du travail en partenariat commencé à travers la mise en place de structures dans les mêmes locaux (halte-garderie, école primaire) : en effet cela a permis la reconnaissance mutuelle des métiers entre eux, reconnaissance qui est le plus souvent un préalable au travail auprès des familles.

En conclusion on peut relever que la disponibilité des villes au partenariat et le caractère consensuel du domaine concerné permettent de faire le pari de la réussite du dispositif de concertation départemental préconisé par les pouvoirs publics sous la forme d'une Commission départementale de l'accueil des jeunes enfants. Si ce type de concertation s'appuie sur du diagnostic partagé à l'image de celui proposé par l'APER dans le Rhône, on peut penser que l'optimisation des politiques de l'enfance est en bonne voie à condition de ne pas oublier qu'elles sont d'abord municipales.

CONCLUSION GENERALE

Malgré le retour de la croissance, la persistance de la crise sociale inquiète et bouleverse les certitudes les mieux établies. Les dispositifs réglementaires ne peuvent plus à eux seuls contenir le flux croissant de l'exclusion, dans ses traductions économiques mais aussi sociétales. A côté du développement local, le maire se voit aujourd'hui investi de la mission complémentaire de développement social. Il doit se servir de tous les leviers des politiques municipales pour créer de nouvelles formes de sociabilité urbaine, rapprochant les personnes, quels que soient leur âge, leur origine, leur sensibilité. Et en tout premier lieu favoriser l'épanouissement des personnes à l'intérieur d'une même famille. À cette fin, l'accueil de la petite enfance peut jouer un rôle déterminant, s'il est pensé comme outil d'éducation et facteur relationnel. Mais il faut alors s'émanciper des critères traditionnels de la responsabilité municipale en la matière pour la décréter globale, c'est-à-dire tout à la fois publique et privée, collective et individuelle. Le maire n'est plus alors le seul gestionnaire des crèches, mais l'artisan de la coordination de l'offre de service en vue de son épanouissement qualitatif.

Il lui faut alors repenser sa relation à la décision publique, à l'organisation, et au partenariat.

La société change rapidement et les besoins aussi. La décision publique doit donc s'inspirer des résultats d'une observation permanente, qui l'alerte sur les nouvelles données quantitatives mais aussi sur les nouvelles attentes. Fort du diagnostic, le maire peut alors peser sur l'adaptation de l'offre de service, et affronter plus aisément les résistances de tous ceux qui négligent encore le lien du service public au public. Il faut d'ailleurs reconnaître que ces dix dernières années montrent la capacité d'adaptation des villes, même si la prise en compte de l'urgence ou des horaires atypiques de travail reste encore très limitée dans la réponse publique.

Mais il faut aussi admettre que la répartition des délégations municipales et la définition des organigrammes des services municipaux doit s'imprégner de la nécessité d'une approche transversale faisant des politiques éducatives et de loisirs (de l'enfance et de la jeunesse) les compléments indispensables de la fonction d'accueil dans sa mission de socialisation. Dans cette perspective, le rapport des villes et de la prestation de service doit être repensé, car l'exercice trop prégnant de la gestion ne facilite pas la production d'orientations politiques et le développement d'une fonction d'animation et de promotion de l'offre de service dans sa globalité.

C'est dans ce repositionnement plus stratégique que les villes trouvent alors leur pleine capacité à animer un partenariat d'observation comme préalable à un partenariat d'action. Ce n'est pas un hasard si la collaboration interinstitutionnelle s'épanouit pleinement avec les CAF, alors qu'elle reste modérée avec les autres acteurs locaux. Le diagnostic partagé, avec les contrats enfance et temps libre, a précédé la mise en synergie des ressources. La réussite des politiques publiques est d'abord conditionnée par la clarification collective des enjeux. En matière d'enfance, on devrait facilement y parvenir, car l'enfant est bien l'avenir de l'homme.