

Atelier n° 8 :

La régulation locale dans le secteur de la petite enfance

Vincent Lhuillier* & Francesca Petrella**

Introduction

Ces dernières décennies, la notion de gouvernance a fait son apparition dans de nombreux débats publics. Notion polysémique, la gouvernance est souvent utilisée pour désigner l'ensemble des interactions entre une diversité d'acteurs publics et privés dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques. Cette notion reflète ainsi un changement dans le mode de gestion de l'action collective et dans sa perception par les acteurs concernés, les usagers, les bénéficiaires ou les observateurs. Ces évolutions se retrouvent dans différents champs de l'action publique, en particulier dans celui de la petite enfance. Elles visent notamment une meilleure allocation des ressources publiques dans un contexte général de maîtrise des dépenses sociales.

Dans cette perspective, l'objectif de cet atelier est d'étudier les régimes de gouvernance à l'œuvre dans le champ de la petite enfance, leur évolution et les enjeux collectifs qui en découlent, notamment en termes de participation des usagers et d'équité dans l'accès aux services. Par régime de gouvernance, nous entendons l'ensemble des modalités de coordination et d'interaction des acteurs qui visent la réalisation de l'intérêt général au niveau d'un secteur, tel que la petite enfance, ou d'une collectivité (Enjolras, 2005). En effet, l'offre d'accueil de la petite enfance est un champ en pleine mutation, caractérisé par la décentralisation des compétences au niveau local, la diversification croissante des services fournis et la multiplication des acteurs, tant publics que privés, qui y sont impliqués. Ainsi, on voit apparaître au niveau local des « nouveaux » intervenants, comme des entreprises privées, des associations ou encore des organisations intermédiaires aidant à la création et à la gestion de structures d'accueil. Ces évolutions participent à l'émergence de différents modes de gouvernance de l'offre d'accueil selon les territoires, qu'il convient d'analyser plus en détail (Eme & Fraisse, 2005).

Dans cet article, nous proposons dès lors une typologie des régimes de gouvernance qui caractérisent l'accueil de la petite enfance et identifions les enjeux collectifs qui en découlent, à partir de l'étude des trois éléments constitutifs d'un régime de gouvernance :

- les acteurs impliqués dans la réalisation d'objectifs d'intérêt général ainsi que leurs caractéristiques (objectifs, valeurs, statut, organisation d'appartenance, etc.) ; les acteurs publics mais aussi les associations, les entreprises privées, les usagers et les professionnels de la petite enfance ;
- les instruments de politique publique mis en œuvre afin d'atteindre les objectifs d'intérêt général, et en particulier les modes de financement ;

* CERISIS et aujourd'hui Ecole de Santé Publique, Nancy

** CERISIS et aujourd'hui LEST, Aix-en-Provence

- les modalités de coordination et d'interaction entre les acteurs concernés, et plus particulièrement celles qui font suite à la mise en œuvre des politiques publiques.

Pour ce faire, nous nous basons sur les résultats de la recherche européenne sur les transformations des structures familiales et des politiques sociales (TSFEPS) dans le cas de l'accueil des enfants de 0 à 3 ans (Eme & Fraisse 2004)¹. Dans ce cadre, une analyse de l'offre d'accueil en Communauté française de Belgique a été menée (Degavre, Lhuillier, Petrella, 2002), de même que des études de cas à Schaerbeek (commune de Bruxelles) et à Ottignies-Louvain-la-Neuve (Lhuillier, 2004). Nous nous appuyons également sur les travaux du Cerisis concernant les services de proximité en Belgique (voir notamment Lhuillier, Nyssens & Oulhaj, 2005). Enfin, l'analyse des partenariats entre une diversité d'acteurs au sein d'organisations non lucratives dans le champ du développement local identifie différentes dimensions pour analyser les modes de coordination entre une pluralité d'acteurs² (Petrella, 2004). Plus largement, cet atelier est pour nous l'occasion de souligner l'importance prise par ce secteur en pleine mutation et qui révèle des enjeux de société majeurs en cours de reconnaissance au sein des politiques publiques.

1. La diversification des finalités, des acteurs et des services fournis

Dans le champ de la petite enfance (0-3 ans), l'intervention de l'Etat et les finalités assignées à l'accueil se sont initialement inscrites dans une perspective de protection de l'enfance et de la maternité, à laquelle s'est en partie substitué l'objectif d'éveil et de socialisation des enfants dans les années 70. Depuis la fin des années 80, en particulier sous l'impulsion des recommandations européennes, un nouvel objectif s'est imposé jusqu'à devenir dominant : celui de la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle (OCDE, 2000). Plus généralement toutefois, et comme le souligne Esping-Andersen (2002), l'accueil de la petite enfance peut être reconnu comme un élément central dans la réforme des Etats-Providence. Pour cet auteur, une véritable politique d'égalité des chances passe par un investissement massif dans les équipements (collectifs) de la petite enfance. Pour d'autres enfin, l'accueil de la petite enfance est considéré comme un investissement social s'inscrivant, tout comme l'école maternelle, dans une perspective de formation tout au long de la vie. Cette dernière orientation rejoint celle qui s'est développée au cours des années 80, en ce qu'elles considèrent toutes deux l'accueil de la petite enfance comme un moyen permettant d'améliorer le fonctionnement du marché du travail.

En Belgique, mais également dans la plupart des pays européens (France, Italie, Espagne, Suède, Allemagne), cette multiplication des finalités reconnues de l'accueil des jeunes enfants s'est accompagnée d'un mouvement de diversification des prestataires et des types de services fournis. Ces « nouveaux » acteurs (associations, parents, entreprises privées, accueillantes individuelles) participent à la diversification des services offerts en essayant de répondre de manière innovante aux besoins non couverts par les structures traditionnelles. Sont ainsi proposés des services tels que le multi-accueil, l'accueil à horaires décalés, l'accueil d'urgence à domicile, l'accueil parents-enfants, les crèches à gestion parentale ou encore les haltes-garderies. Les missions des structures d'accueil s'élargissent également. Du reste, certains services s'intègrent désormais dans des projets sociaux ou des dynamiques de développement local en se

¹ Cette recherche a été financée l'Union européenne, contrat HPSE-CT-2001-00067. Les autres recherches menées au Cerisis dont nous nous inspirons ont été cofinancées par l'Objectif 1 du Fonds social européen et du Ministère des affaires sociales de la Région wallonne.

² Les auteurs tiennent à remercier toutes les personnes qui ont participé à la recherche européenne TSFEPS et en particulier celles qui ont accepté de nous recevoir lors des différentes études de cas. Nous remercions également Vincent Lorant, Reine Marcelis et Laurent Fraisse pour leur participation active à cet atelier.

ciblant par exemple sur l'accueil d'enfants issus de milieux sociaux défavorisés. Une telle diversification à la fois des finalités, des acteurs concernés et des services offerts est un premier élément à prendre en compte afin de caractériser l'évolution des modes de gouvernance.

2. Les instruments récents de politique publique : politiques actives d'emploi, mesures de solvabilisation de la demande et cofinancements

Le deuxième élément à considérer porte sur les instruments de politique publique privilégiés depuis la fin des années 1980 en ce qui concerne l'accueil de la petite enfance. A ce niveau, on doit plus particulièrement souligner, en Belgique et dans une partie des pays européens étudiés, le recours croissant aux politiques actives d'emploi pour financer l'emploi dans les milieux d'accueil et l'introduction de politiques fiscales visant à solvabiliser la demande (France, Royaume Uni).

Si l'on s'en tient à la Communauté française de Belgique, en dehors des instruments de financement traditionnels de la petite enfance – ceux qui alimentent l'accueil dit « subventionné » par l'ONE – les aides à l'emploi représentent désormais une source de financement cruciale pour les structures innovantes. Il demeure également une source importante de financement complémentaire dans les milieux subventionnés, en particulier pour les tâches d'entretien et de soutien logistique (ONE, 2004).

Par ailleurs, et toujours dans le cas belge, l'introduction en 1988 d'une politique fiscale (modifiée en 1999 et en 2000) prévoyant la déductibilité fiscale des frais de garde pour les parents représente un changement majeur dans les modes d'intervention publique. Jusque là, les pouvoirs publics privilégiaient la prestation directe de services, à travers la création de crèches municipales, et différents mécanismes de subvention de l'offre. Désormais, une part importante des financements passe par la demande et ce, notamment, pour tenter de répondre à deux objectifs principaux : d'abord améliorer l'efficacité dans l'allocation des financements publics mais également renforcer la liberté de choix des services des usagers.

Une autre mesure fiscale visant l'augmentation de places d'accueil concerne les sommes versées par des entreprises pour la création d'infrastructures, l'équipement, le fonctionnement ou la réservation de places d'accueil. Depuis janvier 2003, ces sommes sont déductibles comme des frais professionnels (l'intervention financière pour l'employeur vient d'être révisé en juillet 2005). A contrario de ces évolutions récentes, la mobilisation des ressources du FESC (Fond d'équipement des services collectifs) – financées par une contribution sociale obligatoire des entreprises (0,05%) – pour subventionner les formes d'accueil innovant (accueil d'urgence, accueil flexible, accueil à domicile, accueil extra-scolaire) a atteint sa limite. Surtout, il n'est pas envisagé d'accroître les contributions fiscales pour répondre à ces nouveaux besoins en finançant l'offre mais bien plutôt de limiter le nombre des structures éligibles à ce financement.

Plus largement enfin, les contraintes pesant sur les budgets publics incitent au développement de co-financements ou de financements en partenariat. C'était déjà en partie vrai avec les contributions parentales – contrairement à l'école à partir de trois ans, les services d'accueil de jeunes enfants ne sont pas gratuits – mais le phénomène se généralise. D'une part en effet, les contributions parentales sont maintenues voire augmentent avec le développement de l'accueil non subventionné, en particulier individuel (Royaume Uni, Espagne, Italie, Belgique, France). D'autre part, principalement dans les structures innovantes, les parents sont mobilisés comme des ressources immatérielles (bénévolat) (Belgique, France, Italie, Allemagne). De même enfin, les ressources issues du secteur marchand sont sollicitées, non plus par l'intermédiaire du système fiscal mais par des mécanismes de co-financement (partenariats public-

entreprise, France, Belgique) ou de financement direct (crèches d'entreprise, France, Belgique).

3. Les modes de coordination entre acteurs

Dernier élément à considérer, les différents modes de coordination entre les acteurs concernés par l'accueil de la petite enfance. Nous pouvons les caractériser en fonction de l'origine de la coordination et des types d'acteurs ou de parties prenantes présents. D'autres variables, comme les objectifs poursuivis par ces instances complètent notre analyse. Certaines de ces instances de coordination sont initiées par les pouvoirs publics, comme dans le cadre du décret sur la coordination de l'accueil extra-scolaire (2003) ou avec la mise en place des Contrats enfance en France, introduits en 1988 et faisant suite aux contrats-crèches (1983). D'autres ont été constituées spontanément, sans l'initiative des pouvoirs publics, comme le Réseau Coordination Enfance créé à Schaerbeek, qui regroupe huit structures associatives. C'est également le cas de l'ACEPP (Association des collectifs enfants, parents, professionnels) pour les crèches parentales en France.

Plus fondamentalement, il convient d'examiner les types de partenaires impliqués mais aussi les règles de représentativité qui ont conduit à leur sélection et les domaines sur lesquels ils ont un pouvoir décisionnaire. Par exemple, les coordinations extra-scolaires en Communauté française de Belgique, si elles vont indéniablement dans le sens d'une coordination plus partenariale, demeurent limitées. En effet, les « nouveaux » acteurs, i.e. ceux qui proposent des services d'accueil adaptés à l'évolution des besoins (accueil à horaires atypiques, garde d'enfants malades, halte-garderie itinérantes, accueil sur des zones d'activités, etc.) sont sous-représentés et leur domaine de compétence reste flou, sans oublier que ces coordinations n'ont pas donné lieu à la mise en place de nouveaux financements pour traduire concrètement leurs propositions.

4. Analyse du régime de gouvernance à l'œuvre dans l'accueil de la petite enfance

A partir de ces éléments, nous sommes en mesure d'analyser le régime de gouvernance qui caractérise le secteur de la petite enfance et les enjeux collectifs qui en découlent. La combinaison des types d'acteurs impliqués (ou non), des instruments de politique publique existants, en particulier des sources de financement et des modalités de coordination entre les acteurs fait, en effet, émerger un régime de gouvernance particulier. Une fois ces régimes identifiés, nous formulons l'hypothèse que selon les régimes de gouvernance à l'œuvre localement, la régulation de la qualité, de l'accessibilité des places d'accueil ou encore la participation des usagers dans l'offre d'accueil peuvent varier fortement.

Partant des typologies d'Enjolras (2005) et d'Evers et Riedel (2003), nous identifions quatre idéaux-types de régime de gouvernance. La *gouvernance publique* implique principalement des acteurs publics et les politiques sont mises en œuvre par l'administration publique. La production de services collectifs ou quasi-collectifs est organisée directement par des acteurs publics ou déléguée à des acteurs privés dans le cadre d'une régulation tutélaire et hiérarchique. Dans un tel cadre, les règles, en ce compris les procédures de contrôle et d'évaluation, demeurent définies par une autorité publique centralisée. Cette autorité publique est également garante de l'intérêt général qu'elle définit selon ses propres critères. La *gouvernance marchande* met en concurrence les différents prestataires potentiels à travers des mécanismes incitatifs mis en place par la puissance publique. La production des services collectifs ou quasi-collectifs est assurée grâce à des appels d'offre ou à des relations de sous-traitance pour les pouvoirs publics (cas des quasi-marchés). Dans un tel système, la place des prestataires privés à but de

lucre est plus importante que dans les autres types de gouvernance. La *gouvernance multilatérale ou partenariale* insiste sur l'implication d'une diversité d'acteurs publics et privés dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques locales. Les pouvoirs publics jouent donc un rôle de facilitateur dans la gestion de la vie collective locale aux côtés d'une pluralité d'acteurs, publics et privés. Ce mode de gouvernance donne lieu en général à la création d'instances de coordination horizontales et décentralisées. Les règles sont le résultat d'un compromis négocié entre une pluralité d'acteurs. La production de services collectifs ou quasi-collectifs est organisée au sein de dynamiques partenariales qui permettent la co-construction de l'intérêt général à partir de la diversité des intérêts en présence. Enfin, la *gouvernance citoyenne* se caractérise par la présence d'une pluralité d'acteurs dont une part prépondérante est constituée d'acteurs non institutionnels (usagers, associations, organisations d'économie sociale et solidaire, etc.). Ces acteurs ont en commun de participer à la révélation de demandes sociales en émergence non ou partiellement reconnues par les pouvoirs publics. Ces nouvelles demandes participent à la définition de l'intérêt général.

Insistons sur le fait que ces régimes de gouvernance sont des idéaux-types et que la réalité se caractérise par des régimes de gouvernance mixtes ou hybrides. Ces idéaux-types permettent d'améliorer la compréhension des évolutions actuelles en Belgique et dans d'autres pays européens en ce qui concerne la gouvernance de l'accueil de la petite enfance. En Communauté française de Belgique, la gouvernance publique, caractérisée par une régulation tutélaire et centralisée, demeure prédominante, à travers la tutelle de l'ONE, ses comités sub-régionaux et, dans le cas de Schaerbeek, la gestion directe par la commune de l'association « Crèches de Schaerbeek ». La présence d'éléments d'une gouvernance multilatérale entre acteurs de la petite enfance apparaît néanmoins via le programme de Coordination locale de l'Enfance, lancé par le Ministre Nollet en 2003. Des coordinations spontanées, créées indépendamment d'une initiative publique existent également et continuent à jouer un rôle central au niveau local (Lhuillier, 2004). Ces dernières instances de coordination relèvent plutôt d'une gouvernance de type citoyenne.

Pour autant, cette situation est loin d'être généralisée dans les différents espaces locaux. En outre, si l'on fait le bilan des pouvoirs réels des nouveaux partenaires dans les instances de coordination partenariale, sans même parler de la représentativité de ces structures (faible présence des acteurs associatifs innovants, i.e. qui proposent des services adaptés aux nouveaux besoins sociaux, absence des acteurs privés lucratifs), l'importance de la gouvernance multilatérale au sein de ce secteur ne doit pas être surestimée. De même, les financements publics continuent à faire cruellement défaut et rendent peu opérationnelles les décisions prises dans ces instances (Lhuillier, 2004).

Conclusion

En conclusion, on peut tenter de mettre en perspective ces résultats avec le reste des pays européens étudiés. Au demeurant, Evers et Riedel (2003) décrivent la situation actuelle dans plusieurs pays européens comme un mode de « gouvernance mixte de la petite enfance », qui articule des éléments de régulation hiérarchique ou tutélaire, prédominante dans l'offre d'accueil municipale, et des éléments de régulations marchande et coopérative (citoyenne selon notre typologie), liés à l'implication d'acteurs privés, lucratifs et non lucratifs. Fraisse (2004) insiste quant à lui sur la persistance d'une régulation tutélaire bilatérale (i.e. entre organismes de tutelle – l'ONE en Communauté française de Belgique ou la CNAF en France – et financeurs) et l'apparition d'éléments de régulation fragmentée ou par projet, qui soutient l'innovation et l'expérimentation de certains projets sans intégrer les « nouvelles » parties prenantes dans les décisions et la gestion des politiques locales de la petite enfance. En outre, il ressort que la diversification croissante des services d'accueil n'est pas, dans tous les cas, accompagnée d'une politique globale de la diversité et risque de conduire à une

stratification des modes de garde en fonction des catégories sociales (Letablier et Rieucan, 2001).

Plus généralement, la tendance à la fragmentation et à la juxtaposition de différents types de gouvernance témoigne selon nous du fait que les tentatives de définition d'une politique globale n'ont pas encore abouti ni en Communauté française de Belgique ni dans de nombreux pays européens.

Références

- Eme, B. & Fraisse, L., 2005, La gouvernance locale de la diversification des modes d'accueil : un nouvel enjeu de cohésion sociale, Dossier Petite enfance, *Recherches & Prévisions*, n°80, pp.11-27.
- Enjolras, B., 2005, Economie sociale et solidaire et régimes de gouvernance, *Recma*, n°296, pp. 56-69.
- Esping-Andersen, G., 2002, A Child Centred Social Investment Strategy, in Esping-Andersen, G., Gallie, D. & A. Hemerijk, *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Letablier, M.-Th. & G. Rieucan, 2001, *La garde des enfants : une affaire d'Etat ?*, document de travail du Centre d'études de l'emploi, n°06, janvier 2001.
- OCDE, 2000, *La politique d'éducation et de garde des jeunes enfants en Communauté française de Belgique*, Note par pays, www.ocde.org.
- ONE, 2004, Rapport d'activité 2003, Bruxelles.

Pour en savoir plus :

- Degavre F., Lhuillier V. et Petrella F., La transformation des structures familiales et des politiques sociales et les modes d'accueil des jeunes enfants : Le cas de la Belgique, Rapport réalisé pour la Commission Européenne dans le cadre du Projet TSFEPS, WP 2, 2002.
- Evers, A. & Riedel, B., 2003, *Governing Diversity*, rapport de recherche dans le cadre du projet de recherche européen TSFEPS.
- Farfan Portet M-I, Lorant V. et Petrella F., Changes in child care policies in Belgium : a hole in the egalitarian design ?, article soumis pour publication dans le *Journal of European Social Policy*, mars 2004.
- Fraisse, L., 2004, Synthèse des rapports d'études de cas : Welfare-mix locaux de la petite enfance, projet de recherche européen TSFEPS.
- Lhuillier, V., Nyssens, M., & Oulhaj, L. , 2005, "D'un welfare state à un welfare mix dans les services aux jeunes enfants et aux personnes âgées en Belgique? L'apport des services innovants", *Recherches Sociologiques*, n°1.
- Lhuillier, V., 2004, Etudes de cas : Bruxelles-Schaerbeek et Ottignies-Louvain-la-Neuve, dans le cadre de la recherche sur la transformation des structures familiales et des politiques sociales : le cas des jeunes enfants, document de travail, CERISIS-UCL, Louvain-la-Neuve.
- Petrella, F., 2004, Une analyse des structures de propriété partenariale : le cas des organisations de développement local, *Les Cahiers du CERISIS*, n°22, décembre 2004, Université Catholique de Louvain.
- Petrella, F., 2004, Le partenariat : avantages et limites dans le cas d'organisations de développement local, *Les Cahiers du CERISIS*, n°23, décembre 2004, Université Catholique de Louvain.