

L'accueil de la **petite enfance** et la **commande publique**



Combien de parents issus des associations sont devenus des élus très engagés ?

Dans le climat libéral actuel, l'accueil de la petite enfance, devenu un enjeu politique, est de plus en plus soumis à de nouvelles logiques budgétaires. Il est trop souvent conçu comme une simple prestation, aux dépens de sa dimension citoyenne et militante. Par Philippe Dupuy, délégué de l'Association des collectifs enfants parents professionnels (ACEPP).

Au premier abord, il peut paraître incongru d'établir un lien entre « petite enfance » et « commande publique ». En effet, depuis l'après-guerre, ce secteur était dévolu aux collectivités territoriales. Jusque dans les années 1980, les établissements, qu'on appelait à l'époque crèches ou haltes, étaient gérés presque en totalité par des municipalités, des conseils généraux, des CAF, des hôpitaux publics. Seules les associations qui avaient un projet caritatif avaient

intégré l'accueil du jeune enfant comme une action de solidarité.

Ce n'est que depuis les années 1980 que les associations ont pris une place significative dans ce secteur. Elles sont nées de la mobilisation des parents d'un quartier, d'une commune, au regard de la pénurie de places pour l'accueil de leurs enfants, d'une attente de projet éducatif différent. C'est bien parce qu'existait une forme de carence des collectivités territoriales que l'associatif a dû et pu

se développer dans ce secteur. En outre, les associations se sont aussi engagées et ont été soutenues car elles créaient des emplois, des lieux de formation et d'insertion des jeunes.

Associer collectivités locales, parents, professionnels a toujours été le ferment d'une action pérenne sur un territoire, mais pour la petite enfance, cette règle est devenue incontournable, surtout là où les manques sont importants. Les créations de structures n'ont eu lieu que portées par une volonté sans faille des promoteurs associatifs, soutenue généralement par la Cnaf et la MSA.

Un tiers des structures géré par des associations

Actives et initiatrices, les associations avaient toute légitimité pour devenir les gestionnaires de ces lieux d'accueil. De leur côté, les financeurs, >>>

>>> municipalités et autres, trouvaient naturel, voire plus aisé de leur confier la gestion des structures. C'est ainsi qu'à ce jour, en France, près d'un tiers des établissements est géré par des associations.

Mais depuis une dizaine d'années, la situation évolue. L'accueil de la petite enfance est devenu un enjeu fort pour beaucoup d'élus. On ne compte plus les élections dont le résultat s'est joué sur ce thème. Au plan national, lors de l'élection présidentielle, le président élu avait promis un droit opposable à un mode d'accueil; même si cet engagement ne sera pas tenu tel qu'annoncé, la question est devenue un enjeu national. À ce jour, avec la suppression de l'école maternelle pour les moins de 3 ans, elle va devenir une priorité pour beaucoup de familles. Aussi les activités du secteur sont-elles très étudiées, analysées et donc rationalisées.

Dans cet esprit, toutes les réformes engagées depuis 10 ans et de manière plus intense depuis 5 ans, ont un fort goût de maîtrise budgétaire, tout en multipliant les obligations. Conséquence : les projets ont du mal à émerger et à garder leur originalité, vu le nombre d'impératifs imposés, même si chacun d'entre eux, pris indépendamment, se justifie. En même temps, l'attitude des municipalités change vis-à-vis des associations : les délégations de service public, les marchés publics se multiplient sur ce secteur.

Pourquoi ce changement ?

Plusieurs facteurs se combinent. On peut citer la complexité de cette activité : les municipalités ne se sentent plus compétentes pour piloter une structure de jeunes enfants (complexité des financements, gestion du personnel, partenariat...); l'éloignement, du fait de l'intercommunalité, entre les habitants et l'institution regroupant les communes; les exigences des parents; parfois des associations défaillantes... Les com-



© Françoise Sirepovic

Les crèches, un des lieux de socialisation, d'éducation. Or, en application de la subsidiarité, ceux-ci doivent rester hors du champ concurrentiel...

munes préfèrent se défausser sur un sous-traitant d'une responsabilité qui leur paraît lourde.

En 2004, le financeur principal, la Cnaf, a aussi modifié son approche, en permettant que des gestionnaires d'établissements puissent être des entreprises. Ainsi, l'accueil de la petite enfance devenait une activité économique qui générerait du capital privé et distribuait des dividendes. En parallèle, l'aide à domicile prenait une dimension économique, le secteur des personnes âgées s'interrogeait, et une constitution européenne se jouait autour de la directive « services ». Tous les éléments étaient réunis pour que l'accueil de la petite enfance, jusque-là préservé, rentre de plain-pied dans le champ concurrentiel.

Naturellement, dans ce contexte, les élus municipaux et les directeurs des services techniques, ne nous perçoivent souvent que comme des prestataires. Les capacités des associations à innover, à initier, à gérer la pénurie, à prendre du temps, à créer du lien social ne pèsent plus guère dans la balance. Il faut démontrer, s'engager, mesurer, évaluer et surtout quantifier. Le partenariat est avant tout un marché. Même s'il n'est pas question de généraliser, la tendance est forte.

Ainsi il y a peu, une commune décide que tout son parc de structures d'accueil serait dorénavant confié à un prestataire choisi dans le cadre d'une DSP¹. Fi de l'histoire de ce territoire : c'est une association qui avait créé, il y a plus de 15 ans, un lieu d'accueil sur

cette commune, et qui avait développé d'autres structures. La municipalité tenait, en parallèle, force discours sur un partenariat fructueux, respectueux de chacun. Cette association a pu se mobiliser, répondre aux critères de la DSP et « remporter » le marché, mais la voilà dorénavant prestataire. Le président, habitant de son quartier, qui donne bénévolement de son temps au lieu d'accueil, se voit traiter par son Maire comme un chef d'entreprise, simple prestataire d'un service dit public. Il fait la part des choses, mais que pensent les autres bénévoles?

Des politiques petite enfance

On ne compte plus les exemples d'associations qui se voient ainsi niées dans leurs spécificités. Ainsi l'appel systématique à la commande publique et la pensée sous-jacente de la mise en concurrence heurtent l'Acepp et l'interrogent sur le devenir d'un corps intermédiaire entre habitants et communes, en capacité de gérer et pas seulement d'émettre des avis.

Le réseau Acepp est constitué d'une myriade de petites associations, administrées par des parents, qui gèrent eux-mêmes des établissements. Son défi a toujours été de responsabiliser ces parents, organisés collectivement, en préconisant le partenariat local. Les consensus s'inventent sur le terrain, *via* parfois des tensions avec les institutions mais toujours dans le respect et le dialogue. C'est ainsi qu'une politique petite enfance s'est développée dans nombre de territoires : à l'occasion des échanges sur le lieu d'accueil, la discussion s'engage sur les liens avec l'école maternelle, les déplacements dans la commune, la coopération avec la ludothèque, la complémentarité accueil individuel/accueil collectif. Dans cet esprit, l'Acepp demande que le collectif de parents soit reconnu en tant que gestionnaire d'un établissement et acteur citoyen, espace de construction d'une pensée collective, voire d'interpellation des pouvoirs

publics. Elle ne veut pas seulement être force de proposition mais aussi en prise avec les difficultés d'un « faire » adossé aux valeurs de solidarité.

Cette relation complexe a quand même fait ses preuves! Tous les agents de développement, tous les travailleurs sociaux témoignent de l'importance d'associer aux « services » les « utilisateurs » d'un territoire, ceci dans la durée. Combien de parents « passés » par ces associations sont devenus des élus gestionnaires désintéressés des communes ou d'autres associations? En quoi un contrat forgé sur la mise en concurrence, une durée limitée, dans un cadre de donneur d'ordres, pourrait-il parvenir à un tel résultat? On aura beau inventer toutes les mesures pour contourner ces faits bien établis, cette réalité nous sera renvoyée...

Pourtant le réseau de l'Acepp se voit contraint d'adapter ses démarches en regroupant, mutualisant, en « rationalisant » dans le sens que souhaitent les financeurs. Nous répondrons à la pression, en communiquant au mieux sur chaque euro qui nous est confié, mais nous n'avons pas l'impression de dépenser à ce jour sans raison! Nous pensons aussi que, pour que les parents gardent une place active dans l'accueil petite enfance, des structures nouvelles doivent voir le jour, réunissant par exemple des services techniques, comme la comptabilité de plusieurs structures : l'Acepp s'y prépare.

L'éducation, valeur marchande?

D'autre part, notre activité a la particularité d'être le premier espace de socialisation de l'enfant, une des premières marches avant la scolarisation. L'Acepp a du mal à comprendre que ces élus si attachés à l'école puissent sans difficultés mettre en concurrence l'accueil des enfants et affirmer que le marché sera le meilleur régulateur. Il semble admis justement que le secteur de l'éducation doit être protégé, voire sanctuarisé, en France mais aussi

en Europe. Alors, pourquoi cette protection ne commencerait-elle qu'à 3 ou 4 ans? Ces mêmes élus, en ne concevant ce secteur que comme un service, ne considèrent donc l'accueil de la Petite Enfance que comme un lieu de garde, pendant que les parents travaillent. L'Acepp ne peut que s'inscrire en faux devant cette attitude. Autre point, les enfants voient leurs parents s'investir d'une autre manière dans la société, tout en restant proches d'eux. Cette façon désintéressée de s'investir revêt à l'évidence un caractère éducatif, que nous aurons du mal à préserver dans un cadre de prestation aussi affirmé.

Toutes ses dimensions parviendront-elles à émouvoir les politiques, de telle sorte qu'ils contraignent les gestionnaires à prendre en compte d'autres notions qu'un simple prix de journée ou un taux de fréquentation? Nous le souhaitons. Il ne faudrait pas non plus que systématiquement les élus, pour se dédouaner, renvoient les associations à leurs pratiques et leur demandent de se justifier. Les outils de la commande publique n'ont pas été inventés pour contrôler les associations mais pour contrôler les élus et appliquer les règles du libre « marché ». Même si nous ne nions pas la nécessité de la maîtrise budgétaire, même si la transparence s'impose dans les relations entre associations et financeurs, il est temps de redonner du sens aux concepts de « bonne gestion ». L'outil « convention » n'avait peut-être pas toutes les vertus mais il reste le plus adapté à nos yeux. Faisons en sorte de l'adapter pour qu'il sécurise municipalités et associations et qu'il ait surtout aussi bonne presse que la DSP ou le marché public! Les questions que suscitent la crise financière et le redéploiement d'une nouvelle régulation, pourraient inciter nos élus à se battre pour chercher le difficile équilibre entre économie, social, solidarité et éducatif, en vue de préserver le « *vivre et agir ensemble* » dans des espaces désintéressés. ■

1. Délégitimation de service public.