

1. "L'accueil en relais est-il rentable ?"

le champ de l'étude :
quel intérêt pour
la collectivité ?

Le PIC Equal-Gepetto, qui expérimente l'accueil en relais (*voir fiche 1*), s'efforce de mieux connaître les besoins auxquels répond ce mode de garde et d'en évaluer les coûts et avantages, non seulement pour les familles, mais aussi pour la collectivité. C'est là le champ de notre étude : la société a-t-elle intérêt à ce que ce dispositif se développe, doit-elle favoriser ce développement, pourquoi ?

décideurs concernés :
agents éco. & sociaux,
collectivités publiques,
acteurs de la gouvernance

Les réponses doivent éclairer des décisions, dont les principaux acteurs sont d'une part des agents économiques et sociaux (employeurs, prestataires, milieux associatifs), d'autre part des collectivités publiques et institutions en charge, de façon globale ou locale, des diverses politiques en cause : famille, travail, emploi, santé, aménagement du territoire, etc. Pour les Pouvoirs publics et les institutions spécialisées, le niveau global (principalement aux plans européen et national), est celui du cadrage politique ; le niveau local est celui de la gestion de proximité : région, département, intercommunalité, commune, voire quartier. Notons qu'il ne s'agit pas simplement d'envisager tantôt les choix "micro" des agents, tantôt les politiques "macro" des institutions, mais aussi d'appréhender leurs convergences dans des processus de gouvernance associant les uns et les autres (*cf. encadré*).

Gouvernance : des rôles et projets complémentaires

Autrefois, le maire administrait sa commune avec pour principaux interlocuteurs les administrés-contribuables-électeurs et le préfet. Aujourd'hui, il est tantôt animateur, tantôt médiateur, dans un faisceau de négociations et partenariats avec d'autres acteurs : les entreprises, bien sûr, pour la création de richesses, d'emplois et de vie locale ; mais aussi un nombre accru d'autorités ou institutions partenaires (communes voisines, collectivités territoriales, Etat, Europe, agences spécialisées, instances de contrôle, etc.) ; et de plus un ensemble de groupes sociaux et groupes de pression qui l'interpellent ou de prospects qu'il interpelle... Ce faisceau de relations correspond à une nouvelle forme d'exercice d'un pouvoir partagé, impliquant une pluralité d'acteurs, publics et privés, institutionnels et marchands ou associatifs.

C'est le vieux mot français "gouvernance" qui a été ressuscité, avec un sens totalement différent, pour désigner ce nouveau concept de pouvoir réparti, né dans le monde de l'entreprise, dans les pays anglo-saxons, dans les années 1970. (...) Le concept s'est progressivement élargi à d'autres applications, notamment aux politiques locales avec la place nouvelle qu'y occupent conjointement les collectivités, les entreprises et le cas échéant d'autres acteurs locaux. Pour les acteurs concernés, entreprises en tête, cette gouvernance locale prend d'autant plus d'importance qu'elle s'insère dans un mouvement qui, en même temps, renforce le poids du local, sous forme de décentralisation ou de principe de subsidiarité.

La portée de ces tendances est considérable, si l'on parvient à aller au bout d'une logique consistant à répartir la gouvernance entre les trois niveaux d'organisation qui devraient la caractériser :

- celui de l'autorité : la loi, pour affirmer les principes et fixer les règles essentielles ;
- celui de l'échange : la négociation contractuelle, reposant sur la confiance faite aux acteurs pour mettre en œuvre les institutions, procédures et autres modalités de la gouvernance ;
- celui du partage : la relation partenariale, pour définir des contenus en termes de projets communs.

(J.P. Quentin, "Décentralisation et gouvernance : l'entreprise, acteur de la vie publique ?", juin 2003)

● La réponse est oui... quelle était la question ?

des questions
en cascade

L'accueil en relais est-il rentable ? Cette simple question en appelle bien d'autres, en cascade : comment mesurer la rentabilité d'un dispositif émergent, trop récent pour permettre des réponses assises sur une masse critique significative ? De quel type de rentabilité parle-t-on ? Au bénéfice de qui ? D'ailleurs, comment s'articulent les différents rôles : bénéficiaire, prestataire, payeur, prescripteur ? A l'instar de Woody Allen ("*la réponse est oui... quelle était la question ?*"), on répondra sans hésiter par l'affirmative... moyennant quelques interrogations préalables sur la portée de la question (*cf. chapitres suivants*).

- Pour répondre dans une méta-étude, il faut des études...

pas de réponse
simple et directe

Ne perdons pas de vue que l'exercice a ses limites : il serait illusoire de chercher des réponses simples et claires face à un tel foisonnement de questions. La première limite tient à la nature même de la démarche, puisque nous présentons ici les résultats d'une méta-étude (qui se fonde sur l'exploitation de matériaux existants) : la rentabilité des services qui nous intéressent a donné lieu à peu de travaux approfondis - par contre, bien des éléments sont disséminés dans nombre d'études traitant d'aspects connexes.

- Pour répondre précisément, il faudrait mesurer précisément...

des outils inexistants,
insuffisants ou
inadaptés

Une autre limite tient au caractère approximatif des méthodes et instruments de mesure utilisés dans de telles études. Limite de portée générale, bien sûr : s'agissant de la rentabilité d'un service dont la plus grande valeur est de nature qualitative, on ne pourra se satisfaire d'unités qui ne mesurent que des coûts et avantages quantifiables – autrement dit, quelle est l'unité de compte qui mesure le progrès de civilisation ? Limite plus technique, aussi (cf. encadré - *quels progrès avons-nous accomplis à ce titre depuis ce texte de 1982 ?*) : que dire d'un système de mesure qui voit un appauvrissement dans un congé sabbatique ou parental (diminution du PIB) et un enrichissement dans un accident de la route (augmentation du PIB) ?

Le bonheur national brut

Nos instruments de mesure de l'activité économique semblent inadaptés. C'est un autre aspect de la *crise de la valeur ajoutée* : les indicateurs statistiques retenus par les différents systèmes économétriques donnent une vision partielle et déformée de la réalité. Dénoncer la non-pertinence des agrégats des comptabilités nationales est même devenu un lieu commun. Sans aller jusqu'à substituer la notion de "bonheur national brut" à celle de "produit national brut", on peut déplorer que les accidents automobiles accroissent ce dernier, qui inversement ne décompte pas ce qui relève de l'économie non-marchande. Les "facteurs de production" ne sont pas appréhendés de façon satisfaisante : les tâches domestiques ne sont pas comptabilisées en tant que travail, seul le capital représenté par les appareils ménagers étant pris en compte... mais en tant que biens de consommation.

On raisonne en termes de flux - certaines données n'étant pas intégrées alors qu'elles devraient l'être, d'autres étant comptabilisées comme profits, produits ou revenus alors qu'il s'agit de désinvestissements, désutilités ou pertes - sans prendre en compte la dynamique des relations entre acteurs de l'économie. Que dire de la réduction des ménages à la seule fonction de consommation, lorsqu'on assiste à un développement considérable du bricolage et d'autres formes d'autoproduction ?

La traditionnelle classification des activités en trois secteurs (agriculture, industrie, services) est elle-même contestable. Car on observe une "horizontalisation" des fonctions à travers les trois secteurs - et on ne dépassera pas cette vision devenue trop sommaire en évoquant un secteur "quaternaire" (gestion, informatique, marketing, recherche, ingénierie, etc.). Il faut en effet tenir compte du caractère à la fois évolutif et dépendant des services. Evolutif, car il se crée constamment de nouveaux services, mais aussi, par exemple, parce que certains services sont remplacés par des produits industriels : la réparation automobile par des échanges standards de pièces ou composants, la préparation pharmaceutique par des médicaments fabriqués en série ou la blanchisserie par les machines à laver individuelles. Dépendant, car de nombreux services intègrent dans leur valeur ajoutée une part importante de produits industriels : l'avion pour les transports aériens, les équipements téléphoniques pour les télécommunications, les appareils radiologiques, opératoires ou autres pour la santé. Et parce que les services constituent le nécessaire accompagnement ou complément des activités industrielles.

Par ailleurs, ce n'est plus le consommateur final qui joue le rôle essentiel dans les échanges. Ce sont les échanges entre entreprises et avec les différents systèmes "logistiques" (de transport, de distribution, d'énergie, d'information) et services publics (éducation, santé, culture, défense) qui constituent une part croissante d'un marché où non seulement la place des services tend à devenir prépondérante, mais encore où les rôles des différents acteurs ne peuvent plus être réduits à une seule fonction : conception ou production ou transformation ou distribution ou consommation.

En résumé, que l'on se réfère aux théories économiques "de l'offre" ou "de la demande", on tend à réduire le système économique à un marché où se rencontrent des producteurs et des consommateurs, alors que d'une part, il y a des marchés ("marché" humain, marché financier, marché des matières premières, marché des biens et services...) et que, d'autre part, le producteur et le consommateur final s'insèrent dans des systèmes d'une complexité croissante : quelle est la signification réelle de la production et de l'achat d'un téléviseur, ou du paiement d'une redevance annuelle, par rapport au volume d'informations transmises, non comptabilisées, ou à l'importance du système de communication mis en œuvre, avec ses supports techniques, de l'émetteur à l'antenne en passant par les relais et satellites... sans compter la complexité du jeu des acteurs économiques (quel est "l'offreur" et quel est "le demandeur" du satellite ?).

Ainsi que le souligne le rapport Interfuturs [OCDE], "nos classements en biens et services sont très mal adaptés aux sociétés postindustrielles. Nous manquons de concepts - et a fortiori des données statistiques - nécessaires pour analyser correctement la transformation des consommations, l'évolution de la nature des emplois"...

(J.P. Quentin, "Mutation 2000, le tournant de la civilisation", 1982, chap. 3)

- Pour pouvoir répondre, il faut d'abord changer de paradigme

un autre regard...

Plus fondamentalement, une limite moins visible mais probablement plus déterminante encore est à trouver dans notre façon de regarder certaines réalités économiques et sociales dans un monde en mutation. Car une mutation est un changement d'état : ce qu'on sait du nouvel état, c'est qu'il est différent de l'état antérieur, non seulement dans ses manifestations visibles, mais plus profondément dans ses modes de fonctionnement ou dans ses logiques de référence. On ne peut valablement décoder le monde d'aujourd'hui en utilisant les codes d'hier.

du paradigme
mécanique
au biologique

En d'autres termes, il faut changer de paradigme, au sens où ce mot désigne le cadre conceptuel auquel on se réfère, consciemment ou non, explicitement ou non (*cf. abécédaire*). Le paradigme du mécanicien, par exemple, est fait d'enchaînements "linéaires" : un piston entraîne une bielle, qui actionne un vilebrequin, qui entraîne un arbre, qui actionne un cardan et ainsi de suite jusqu'à ce qu'une roue tourne. Le paradigme du biologiste, lui, est fait d'un ensemble de réactions systémiques : une action sur un point de l'organisme entraîne des rétroactions qui vont affecter diverses fonctions, interagir avec d'autres éléments, souvent même changer l'état de l'organisme. Il est couramment admis qu'il ne serait pas sérieux d'analyser un corps vivant en "fonctionnant mentalement" comme un mécanicien ; par contre, on ne se prive pas d'analyser une société qui a changé d'état en conservant des paradigmes de l'état précédent... L'analogie n'est pas fortuite : la logique de la société industrielle s'assimilait en bien des points au paradigme "mécanique", alors que notre société postindustrielle – ou post-postindustrielle - est beaucoup plus "systémique".

se mettre
en méta-position

Le paradoxe est qu'on sait que ces paradigmes ont changé, on va même jusqu'à commenter les changements... sans aller jusqu'à se placer dans le paradigme dont on a pourtant décrit les caractéristiques. Exemple : on affirmera que, contrairement à la société industrielle qui était organisée selon des rythmes tayloriens (les temps de la vie étant "calés" sur le temps de travail, lui-même régulier, homogène, calibré...), la société postindustrielle se caractérise par la multiplicité et la flexibilité des temps... Mais après cette affirmation, on continuera à analyser la situation actuelle et future en référence au rythme à deux temps (vie professionnelle et vie personnelle/familiale) et en référence à un "calage" sur le temps professionnel... Ces aspects seront développés ultérieurement ; on se bornera ici à en tirer une conclusion quant à l'exploitation des études disponibles : non seulement il s'agit ici d'une "méta-étude", mais on s'efforce de la conduire à partir d'une "méta-position" supposant bien sûr une distanciation par rapport aux contenus des études examinées, mais aussi par rapport aux paradigmes qui les sous-tendent...

Le stock de Raymond Aron

Les schémas conceptuels de la période précédente continuent, par routine, à conditionner des "réflexes" mentaux trop solidement ancrés. Bien qu'on ait renouvelé les idées et bien qu'on ait eu le temps de s'habituer aux changements de paradigmes, de les mettre en pratique, le mot de Raymond Aron semble encore très actuel dans les faits : "nous vivons encore aujourd'hui sur le stock d'idées développées par les penseurs de la première moitié du XIX^e siècle". (...)

Dans l'ordre international, quarante-cinq années de guerre froide ont été autant d'années de certitude ; les jeux des acteurs étaient prévisibles : "cette période exceptionnelle nous a donné de mauvaises habitudes de pensée" (J.M. Guehenno). Est-il besoin d'insister sur les limites d'approches géopolitiques qui, devant la grande complexité du jeu actuel, réduiraient l'analyse aux seuls acteurs étatiques, eux-mêmes répartis en gentils et méchants ? Et pourtant...

De même, les institutions publiques se sont sophistiquées au fil des ans, en sorte que désormais les grandes décisions se prennent à Bruxelles et la vraie vie se gère au niveau des collectivités locales... mais les élections territoriales ou européennes restent décorées par des campagnes électorales se référant au "débat" national - lequel d'ailleurs ne porte pas sur des projets, mais sur des affrontements quasi-claniques entre des groupes qui eux-mêmes se définissent par rapport à des notions - droite et gauche - vidées de tout sens depuis longtemps. Depuis, d'ailleurs, ces fameuses années 70-80, où un Président "de droite" a fait une politique largement "de gauche", suivi par des gouvernements "de

gauche" qui ont conduit des politiques "de droite" - qui auraient déclenché des émeutes si elles avaient été engagées par des gens "de droite" - comme la désindexation de l'économie, la libération des salaires et des prix... Peu importe : le monde change, les références restent.

Les mauvaises habitudes de pensée peuvent se résumer ainsi : on reste sur des schémas dont on sait qu'ils sont périmés, mais, ayant "plus de paresse dans l'esprit que dans le corps" (La Rochefoucauld), on continue à faire de la prévision (prolonger les courbes) dans une situation qui appelle la prospective, avec ses doutes, ses choix et ses prises de risque. En oubliant qu'on peut regarder l'avenir dans le rétroviseur quand la route est droite, ce qui devient périlleux quand elle tourne, se remplit d'obstacles, aborde des bifurcations...

(J.P. Quentin, "Prospective, information, décision : blinder le mollusque ou structurer le zapping ?", mars 2004)

● Exemple sur le constat que ce n'est pas la crèche qui coûte, mais son absence...

Une analyse réalisée en Suisse romande, qui confirme les résultats d'une étude zurichoise, conclut que les structures d'accueil ont un rendement élevé pour la collectivité.

1 franc investi en rapporte 1 au fisc, 3 à la collectivité, d'importantes retombées indirectes à tous...

Les investissements consacrés aux structures d'accueil de la petite enfance engendrent des bénéfices, c'est au contraire la pénurie de celles-ci qui génère un manque à gagner considérable pour la collectivité, pouvoirs publics compris.

En sériant les coûts et les bénéfices, il a été possible de calculer que la totalité des bénéfices dépassait largement les coûts puisque les crèches examinées en Suisse romande rapportent, pour un franc investi, en moyenne trois francs à la collectivité et un franc aux pouvoirs publics au titre de recettes fiscales.

Les retombées pour la collectivité dépassent largement le cercle des personnes les plus concernées, les parents, les enfants et le personnel des crèches. Les contribuables, dans leur ensemble, ainsi que les entreprises en bénéficient aussi.

De plus, la comptabilité des crèches ainsi que les analyses "coût de revient" n'intègrent pas ces retombées. Elles ignorent l'insertion des crèches dans le circuit économique. Les retombées les plus directes sont :

- la plus grande participation des femmes au marché du travail avec en conséquence l'acquisition de revenus supplémentaires pour la famille ;
- une plus grande disponibilité et une meilleure qualification des employés ;
- des cotisations sociales supplémentaires ;
- des rentrées fiscales plus élevées ainsi qu'une diminution des dépenses sociales.

Les résultats ne comprennent que les revenus et les impôts supplémentaires produits grâce à l'augmentation de l'activité professionnelle due à l'existence de la crèche. De surcroît, ils ne prennent pas en compte certains éléments de nature moins directe apportant également des bénéfices à la collectivité.

Cette étude montre aussi très clairement que les bénéfices réalisés sous la forme de recettes fiscales ne retournent pas de manière équitable aux pouvoirs publics. La commune, qui subventionne les crèches pour une part importante, n'en reçoit qu'une partie, l'autre étant partagée entre le canton et la Confédération. La répartition des bénéfices justifie pleinement une participation financière des pouvoirs publics à tous les niveaux (communal, cantonal et national).

(L. Mackenzie, "La crèche est rentable, c'est son absence qui coûte" - cf. fiche 2 et texte intégral en annexe 1)

Ces résultats sont très intéressants en eux-mêmes. Ils le sont davantage encore si l'on sort de l'analyse strictement économique ; si, à côté de ces comptes, l'on introduit des éléments plus qualitatifs comme le dynamisme (y compris "mental") d'une société en croissance démographique... ou encore si l'on intègre des variables structurelles comme les évolutions d'une société devenue dédichotomisée, flexible, en réseaux...

Evolution des besoins de prise en charge de la petite enfance : quels rôles pour quels acteurs ?

Le développement des horaires atypiques, des plannings de travail flexibles et du nombre de ménages à deux pourvoyeurs de revenus a considérablement modifié la demande de garde des ménages. Une grande part de ces nouveaux besoins sont régulés par les ménages eux-mêmes, qui organisent des "arrangements" plus ou moins stables et adéquats, combinant ressources formelles (système de garde) et informelles (réseau de parenté, voisinage), ce qui implique souvent cependant une forte pression et une lourde charge mentale quotidienne. Face à cette évolution des

besoins, les réponses des pouvoirs publics sont encore incertaines. Jusqu'où convient-il d'aller pour faire face à cette complexification des modes de prise en charge de la petite enfance ? Faut-il ou non couvrir des périodes de la journée réputées incompatibles avec les horaires normaux des services publics (matin de 5h à 8h - soir au-delà de 19h, voire même nuits) ? Cette offre doit-elle être proposée par les collectivités locales, par le tiers secteur ou laissée au libre choix des intéressés qui pourraient trouver des réponses sur un nouveau "marché de services" ? Les entreprises qui sont à la source de ces horaires flexibles et atypiques doivent-elles s'impliquer dans la régulation de ces nouveaux besoins et sous quelles formes ?

(C. Martin, B. Le Bihan, " Horaires atypiques et prise en charge de la petite enfance", mai 2004) **[**fiche/anx**]**

Face à de tels constats et interrogations, les voix sont de plus en plus nombreuses pour déplorer le décalage entre d'une part une offre de garde restée calée sur les critères (rigides, standardisés) de la société industrielle, d'autre part des rythmes (flexibles, personnalisés) de la vie, tant professionnelle que personnelle ou sociale. La logique de la démarche voudrait qu'on cherche des solutions dans cette direction (réponse flexible)... mais, le conditionnement culturel reprenant le dessus, on va envisager des hypothèses "simples" (... mais pas souples), par exemple l'ouverture des crèches 7 jours sur 7, 24 heures sur 24 – solution qui ne s'inscrit pas vraiment dans l'argument de flexibilité qui pourtant la justifie ! Si l'on poursuivait ce raisonnement - sans compter, par ailleurs, que ce n'est pas simplement de crèches qu'il s'agit - on pourrait refaire l'étude suisse, en changeant simplement quelques paramètres (pour prendre en compte les coûts d'une crèche ouverte en permanence) et – oh, surprise ! – on constaterait que dans ces conditions la crèche est beaucoup moins rentable qu'actuellement, ou même qu'elle devient coûteuse... et l'on devrait "naturellement" conclure qu'il faut soit renoncer à aller dans cette voie, soit accepter d'en payer le prix.

La sagesse commande donc de commencer par abandonner les raisonnements viciés... ce qui est souvent plus difficile que de refaire des calculs. D'où l'une des options de cette étude : toujours "remonter d'un cran" dans l'analyse, au risque de paraître parfois iconoclaste, particulièrement si le souci pédagogique devait conduire à forcer un peu le trait !

En résumé...

- un sujet important, actuel, complexe...
- abordé partiellement - tant quant aux données (souvent approximatives ou peu fiables ; certaines, qui seraient utiles, manquent cruellement ; d'autres, peu pertinentes, tendent à nous égarer) que quant au champ du sujet, qui n'est que partiellement couvert - ce qui nous contraint à la modestie...
- qui mérite l'ouverture d'une démarche prospective - voir loin (anticiper), voir large (décloisonner) et voir autrement (imaginer)...
- d'autant que les situations sont trop diversifiées pour qu'une approche quantitative ait un sens, même si les chiffres étaient recevables...
- sans renoncer aux éléments chiffrés, on portera donc l'effort en priorité sur l'identification de problématiques pertinentes et sur la compréhension de leurs relations complexes, à partir d'un "autre regard" qui s'efforce de délaisser les paradigmes périmés...

*La difficulté n'est pas de comprendre les idées nouvelles,
mais d'échapper aux idées anciennes.
John Maynard Keynes*