

Caisse nationale d'allocations familiales

Quel accueil pour le jeune enfant en situation de pauvreté ?

Un état des savoirs

Sous la direction de **Chantal Zaouche Gaudron**

Sommaire

Introduction	7
Partie I	
Des situations de pauvreté des enfants à « l'enfant pauvre » ?	15
Comment définir et mesurer la pauvreté et la précarité ?	17
Définitions	17
Indicateurs de mesure de la pauvreté	19
Quelques données chiffrées	22
Accueil de la petite enfance et situation de pauvreté : la situation française	25
Rappel historique de l'accueil du jeune enfant en France	25
Le recours différencié aux modes d'accueil	27
Un accès inégal selon les revenus et les territoires	28
Des modes d'accueil inaccessibles aux familles à bas revenus	30
Préambule aux parties II et III	35
La petite enfance ?	35
Les indicateurs et les outils utilisés dans les études	36
Quelques remarques portant sur le choix des variables, leurs définitions, les méthodologies	38
Partie II	
Délégation, externalisation par les parents du jeune enfant en situation de pauvreté	41
Effets des structures d'accueil sur le développement de l'enfant en situation de pauvreté : quels enseignements de la littérature ?	43
Quels sont les secteurs de développement des enfants impactés par les situations de pauvreté des parents et des familles ?	43
Les structures d'accueil compensent-elles ces effets ?	46
La mission des crèches s'arrête-t-elle à l'accueil des enfants ?	49

Traits caractéristiques des familles en situation de pauvreté	53
La famille, une institution générée	53
Une histoire familiale : socialisation ou conflit de normes ?	55
« Départage » de l'enfant des milieux défavorisés dans le couple de parents	57
Facteurs, enjeux, motivations de l'externalisation de l'enfant en situation de pauvreté	59
Des travaux pour expliquer un recours différencié aux structures d'accueil chez les familles en situation de pauvreté	59
Quelles spécificités de la demande d'accueil de la part des familles en situation de pauvreté ?	61
Statut de la famille : monoparentalité, origine migratoire, quel effet sur le choix de l'accueil ?	63
Emplois atypiques et instabilité des modes de garde : quels effets pour l'enfant ?	64
Enfants et familles à besoins spécifiques en situation de pauvreté et rapport aux structures d'accueil	67
 Partie III	
Les politiques publiques et leur mise en œuvre	69
Politiques universelles ou ciblées, quels enseignements de la littérature internationale ?	71
Des politiques universelles plutôt favorables aux enfants en situation de pauvreté...	72
... à condition que la politique soit réellement universelle	75
Des politiques ciblées aux effets plus incertains	75
Comment évaluer ces programmes ?	79
Aides individualisées ou aides aux structures d'accueil : quels effets identifiés dans la littérature ?	83
Des effets des prestations monétaires positifs à court terme mais qui s'estompent à moyen terme	83
Des effets positifs connexes des structures d'accueil : être un relais de l'action publique	85

La formation des professionnel.le.s à l'accueil des enfants en situation de pauvreté	87
Les modes de gouvernance des institutions de la petite enfance et leurs conséquences sur la formation des professionnel.le.s	89
Un type de professionnel.le dédié.e à la prise en compte des enfants en situation de pauvreté?	90
Des professionnel.le.s également en situation de vulnérabilité	92
La formation continue : une réponse par le secteur lucratif	93
La prise en compte des vulnérabilités plutôt envisagées sous l'angle de la maladie et relevant d'actions de soins spécifiques	96
Des conceptions éducatives non partagées	99
Une disjonction entre les intentions et les actions effectives	100
Partie IV	
Quelques éléments de discussion	101
Controverses autour des hypothèses, variables et outils utilisés	103
Des groupes familiaux complexes	104
Politiques universelles proportionnées	105
Les effets positifs en termes de citoyenneté des politiques universelles d'accueil collectif de la petite enfance	106
La solidarité publique qui soutient la solidarité privée	107
L'articulation des politiques publiques sur un territoire	107
Les programmes mis en œuvre : approches évaluatives et randomisées	108
Formation des professionnel.le.s, normes et valeurs institutionnelles	110
Pistes pour la recherche et les politiques publiques	113
Pistes pour la recherche	113
Pistes en termes de politiques publiques	116
Références bibliographiques	119

Annexes	137
Cohortes utilisées	137
Programmes d'intervention	138
Deux points de vue d'experts	155
La responsabilité colossale des politiques publiques de la petite enfance, <i>par Sylviane Giampino</i>	155
Les questions d'accessibilité et de qualité, <i>par Michel Vandenbroeck</i>	160
Auteurs	165
Lexique	169
Glossaire	171

Introduction

La petite enfance, au cœur du débat public sur la réduction des inégalités

En 2004, le rapport *Les enfants pauvres en France*. Rapport n° 4 du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC) indiquait qu'« *environ un million d'enfants de moins de 18 ans, soit près de 8% de l'ensemble, vivaient en 1999 en dessous du seuil de pauvreté monétaire de 560 euros* » (*op. cit.*, 7). Le seuil retenu ici était égal à 50% du niveau de vie médian, soit le niveau qui partage la population en deux groupes de taille égale. Ce chiffre aurait été deux fois plus élevé si l'on retenait le seuil de pauvreté à 60% du revenu médian, comme le préconise l'Office statistique des Communautés européennes. Au-delà de l'aspect quantitatif, le rapport mettait en exergue l'insuffisance des politiques menées jusqu'à présent : notamment celle de l'emploi qui apparaît être le principal facteur de la pauvreté observée en France, en particulier pour les familles avec enfants ; celle de l'aide à accorder aux familles afin de concilier au mieux vie professionnelle et vie familiale ; sans oublier celle de « l'intégration de la main-d'œuvre d'origine étrangère dans la société et le marché du travail » (*op. cit.*, 12). Il mettait en exergue les caractéristiques des familles pauvres : insuffisance d'emploi dans les ménages, immigration, monoparentalité..., examinait également les conditions de vie des enfants pauvres et mettait l'accent sur les conséquences à long terme de la pauvreté sur le devenir des enfants, notamment dans le domaine de l'accès à l'éducation. Ce rapport soulignait, entre autres, que les enfants en situation de pauvreté connaissent des difficultés scolaires nettement plus fortes que le reste de la population scolarisée. Ces difficultés se forment en grande partie dès le primaire et se traduisent par des sorties précoces du système éducatif, le plus souvent sans diplôme, ce qui augmente le risque de pauvreté future. Le rapport soulignait qu'en France « *la pauvreté des enfants n'a pas fait l'objet d'un examen attentif. L'observation, au travers de la statistique publique, est loin d'être systématique et les résultats sont très dispersés. L'analyse des causes ou des conséquences des situations de pauvreté des enfants est encore plus lacunaire* » (*op. cit.*, 5). Il concluait sur la nécessité d'une meilleure connaissance des processus de paupérisation et de leurs effets à long terme, d'où l'exigence de mettre en place un programme national d'observations et de recherches, ce qui suppose une évaluation périodique des politiques mises en place.

Une quinzaine d'années plus tard, de nouveaux rapports gouvernementaux placent *le tout petit enfant* au cœur des politiques et de nouveaux axes et dispositifs sont proposés. Dans le cadre de son programme *Périnatalité et petite enfance*, Santé publique France « contribue au développement de la prévention, à la réduction des risques et à la promotion de la santé à cette période de la vie. Il s'agit de mettre à profit cette période pour favoriser un mode de vie favorable au développement de l'enfant et des liens d'attachement avec ses parents»¹. Le Rapport annuel 2018 du Défenseur des droits des enfants, intitulé : «*De la naissance à 6 ans : au commencement des droits*»², ancre, pour la première fois, la question du droit relative à la petite enfance. Citons aussi les deux documents de référence menés par le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA) sur ce sujet ces dernières années :

- HCFEA (2018a), *L'accueil des enfants de moins de trois ans*, adopté par consensus par le Conseil de la famille et le Conseil de l'enfance et de l'adolescence le 10 avril 2018 ; HCFEA (2018c), *Rappel des propositions pour favoriser l'accès aux modes d'accueil des familles en situation de pauvreté*, extrait du rapport «*L'accueil des enfants de moins de trois ans*» adopté par consensus par le Conseil de la famille et le Conseil de l'enfance et de l'adolescence le 10 avril 2018 ;
- HCFEA (2018b), *Lutter contre la pauvreté des familles et des enfants. Constats et propositions du HCFEA*, note de synthèse, rapport adopté par le Conseil de la famille le 5 juin 2018.

Pour le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA), «*la question de l'accessibilité à un mode d'accueil et aux dispositifs de soutien à la parentalité se pose de façon accrue pour les familles en situation de pauvreté et/ou en parcours d'insertion ; c'est un enjeu clé si l'on veut que les mères seules puissent retrouver le chemin de l'emploi ; pour les enfants, l'enjeu est leur socialisation et leur développement futur ; là aussi, des efforts importants restent à engager*»³. Il est donc nécessaire de favoriser l'accès aux modes d'accueil des familles en situation de pauvreté (*cf.* extrait du rapport *L'accueil des enfants de moins de trois ans* adopté par le HCFEA le 10 avril 2018). Dans la même veine, le Conseil de l'enfance et de la famille du HCFEA a organisé une journée publique le 11 juin 2019 intitulée *Pourquoi une politique de l'enfance ? Des temps, des lieux et des droits pour grandir* et, avec le Haut Conseil de la santé publique, un séminaire le 8 novembre 2019 : *Pour améliorer les connaissances pour étayer les politiques de l'enfance*.

«*Parce qu'il favorise le développement complet de l'enfant et l'apprentissage du langage, l'accueil dans les crèches ou par les assistantes maternelles est un levier efficace de réduction des inégalités liées à l'origine sociale*»⁴. C'est en ces termes que se décline le premier des cinq engagements de la *Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté* annoncée par le gouvernement le 13 septembre 2018. L'objectif visé étant que l'égalité des chances se construise

1 <http://inpes.santepubliquefrance.fr/10000/themes/grossesse-et-petite-enfance/index.asp>.

2 <https://urlr.me/5HrMq>

3 http://www.hcfea.fr/IMG/pdf/NOTE_Synthese_-_pauvrete_et_familles_-5_juin.pdf.

4 https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/dp_annonce_strategie_v26_pages.pdf

dès les premiers pas pour rompre la spirale délétère de la reproduction de la pauvreté. Cette stratégie «*engagera une évolution majeure de la politique petite enfance, au service de la mixité sociale et d'un nouveau continuum éducatif 0-6 ans*»⁵. Ainsi, cet engagement met la focale sur les jeunes enfants et sur l'égalité des chances⁶ : «*Or, aujourd'hui, les enfants en situation de pauvreté ont un accès beaucoup trop limité à ces modes d'accueil, individuels et collectifs. C'est pourquoi, en sus du développement de l'offre prévu par la récente convention d'objectifs et de gestion de la branche famille (au moins 30 000 nouvelles places en accueil collectif et 1 000 relais d'assistantes maternelles), la stratégie pauvreté engagera une évolution majeure de la politique petite enfance, au service de la mixité sociale et d'un nouveau continuum éducatif 0-6 ans. Cette ambition éducative s'inscrit dans la dynamique de renforcement des moyens pour les enfants les plus fragiles portés par l'Éducation nationale, avec l'instruction obligatoire dès 3 ans, le dédoublement des classes de CP-CE1 en éducation prioritaire et le dispositif "Devoirs faits"*». Enfin, ajoutons la mise en œuvre d'une «commission scientifique» proposée par Adrien Taquet, secrétaire d'État chargé de la Protection de l'enfance, présidée par le pédopsychiatre Boris Cyrulnik, afin d'élaborer un plan consacré aux 1 000 premiers jours des enfants.

Dans un tel contexte socio-politique, notre rapport propose un état des savoirs, sans prétendre à l'exhaustivité, pour répondre aux différentes interrogations posées et dégager les réflexions, les controverses et les débats que suscite le bilan des connaissances effectué⁷.

Principales questions concernant l'accueil des jeunes enfants en situation de pauvreté dans les structures de la petite enfance

Que signifie le vocable «accueil»? «*Le mot vient du latin colligere (cueillir) qui, en vieux français (1080), s'est transformé en "acoillir" qui signifiait réunir, associer, être avec. Le sens moderne apparaît au XIII^e siècle : recevoir ou recueillir quelqu'un, bien ou mal*» (*Dictionnaire historique de la langue française*)⁸. Pour Fischer (1996), l'accueil n'est que le point de départ d'une relation et, en ce sens, il constitue la première phase d'un lien social, et lui donne sens. D'une façon similaire, pour Bourdieu (1998), l'accueil constitue un des nombreux éléments constitutifs d'un «habitus» en tant que code porteur de rituels

5 https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/dp_annonce_strategie_v26_pages.pdf

6 <https://urlr.me/mJksQ>

7 Dans les lignes qui suivent, l'exposé de l'argument des articles se fait principalement sur la reprise, avec des arrangements de rédaction, des résumés rédigés par les auteurs.

8 <https://www.cairn.info/concepts-en-sciences-infirmieres-2eme-edition--978295331134-page-43.htm>

socialement constitués. Que signifie alors « accueillir un enfant en situation de pauvreté » dans une structure de la petite enfance, qui est présenté comme une priorité dans la convention d'objectifs et de gestion de la branche famille de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) ? Un tel objectif émane-t-il du fait que le développement des enfants serait affecté par les situations de pauvreté des parents et des familles ? Mais sur quels indicateurs peut-on définir ce développement ? Et l'accueil en crèche compense-t-il (ou non) certains des effets constatés de la situation de pauvreté ? Par ailleurs, le terme « accueil des jeunes enfants en situation de pauvreté » ne concerne-t-il que leur prise en charge dans le cadre d'accueil dit formel⁹ et en particulier en établissements d'accueil des jeunes enfants (EAJE) ? Cet accueil « formel », inscrit dans l'histoire des politiques de la petite enfance dans notre pays, est fortement lié à la problématique de la conciliation vie familiale-vie professionnelle mais aussi à celle de l'égalité hommes-femmes. Mais au-delà, que sait-on des pratiques privées, des « bricolages », que mettent en œuvre de nombreuses familles et qui ancrent ainsi la notion d'accueil dans un processus pluriel ? Cet accueil répond-il aux attentes des familles, en d'autres termes l'offre prend-elle en compte leur demande et que sait-on des barrières à l'accès aux modes d'accueil pour ce public spécifique que sont les familles en situation de pauvreté ? S'agissant des politiques publiques à leur égard, quels sont les programmes d'interventions et/ou les pratiques professionnelles mises en œuvre pour accompagner le développement des jeunes enfants ? Quelles sont les actions, notamment celles liées à la formation des professionnel.le.s, réalisées pour lutter contre les situations de pauvreté des enfants ? Pour offrir des pistes de réponses à ces interrogations, et même si l'accueil n'est pas défini, et surtout structuré, de la même manière qu'en France, il s'avère pertinent d'examiner les perspectives au plan international, même *a minima*. Le fait d'éclairer la façon dont d'autres pays envisagent ces questions et mettent en œuvre leurs politiques et actions publiques permet de repérer au sein des singularités françaises leurs atouts mais aussi leurs insuffisances.

La situation de pauvreté des enfants est peu inscrite dans les thématiques de recherche françaises, ainsi, il est frappant de constater que les études sur l'enfant, que ce soit en psychologie ou en sociologie, tendent à produire une image homogène de l'enfant et s'intéressent très peu à la diversité des situations vécues, par exemple celles des petites filles comparativement à celles des petits garçons. De plus, les effets des politiques d'accueil, mesurés en particulier par la fréquentation des structures d'accueil, sont très peu analysés. Enfin, si la sociologie de la pauvreté dans notre pays est, de longue date, solidement constituée, il s'agit souvent, sauf rares exceptions (*cf.* les récents travaux de Lahire, 2019 par exemple), d'une sociologie des adultes et les enfants y sont très rarement présents. C'est aux États-Unis, au Royaume-Uni ou en Australie, depuis environ les années 1970, que l'on trouve davantage de recherches dans le domaine, notamment en psychologie, avec des travaux pour certains longitudinaux et pour d'autres s'appuyant sur des études de cohortes (sachant qu'en France seule la cohorte Elfe – *cf.* description en annexe – existe depuis peu). Pour les études que nous avons sélectionnées, nous nous sommes efforcé.e.s de rester dans le cadre des enfants de moins de 3 ans, sans toutefois omettre certaines d'entre elles qui paraissaient intéressantes et qui dépasseront cette période.

9 Voir le lexique.

L'approche interdisciplinaire (sociologie, psychologie, travail social, sciences de l'éducation, économie), adoptée dans ce rapport comme une nouvelle forme de mobilisation scientifique, apporte une mise en perspective de focales diverses et complémentaires en raison des hypothèses, des modèles théoriques de référence et des méthodologies plurielles mobilisés par chacune des disciplines. La mise en œuvre interdisciplinaire permet de rendre compte de la pluralité d'apports scientifiques dans la problématique que nous avons étudiée. Il s'agira aussi de repérer les points aveugles et d'envisager les prolongements possibles voire les évolutions à envisager en termes de perspectives de recherches et, éventuellement, d'action publique.

Conceptions et construction scientifique des besoins fondamentaux des enfants

S'agissant des problématiques de l'enfant en situation de vulnérabilité psychosociale, ce qui inclut celui vivant dans des conditions de pauvreté, l'approche par les «besoins fondamentaux des enfants» viserait une compréhension plus large et mieux contextualisée de son développement ainsi qu'une meilleure collaboration entre les personnes qui s'occupent de lui. Ceci demande d'être analysé.

Au cours du xx^e siècle, les sociétés occidentales ont mis en place des dispositifs ayant pour objectif de prévenir la mortalité infantile et de soutenir le développement des enfants. Dans ces sociétés, les services de santé, les services sociaux, les crèches et l'école peuvent ainsi accompagner la vie de chaque enfant dès sa naissance. Au cours des quatre dernières décennies, deux éléments ont contribué au recours de plus en plus affirmé au langage des besoins fondamentaux (en opposition à celui des problèmes, déficits ou manques) pour définir le développement de l'enfant, en particulier les plus jeunes d'entre eux, et afin d'organiser socialement l'environnement dans lequel ils se développent. La reconnaissance par les États que les enfants ont des droits¹⁰ qui donnent lieu notamment à l'idée de leur intérêt supérieur¹¹ représente le premier de ces éléments. Le second repose sur l'émergence, dans les années 1990, du concept de parentalité qui, lui, représente l'exercice du rôle parental auprès de l'enfant «sous le regard de l'action publique» (Chauvière, 2008).

L'attention aux besoins fondamentaux des enfants a conduit à l'émergence d'une nouvelle configuration sociale qui s'est peu à peu imposée autour d'eux. Celle-ci repose sur un élargissement considérable du nombre et de la diversité

10 Haut-Commissariat des droits de l'homme (1989). Convention relative aux droits de l'enfant. Nations unies. <https://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>.

11 Comité des droits de l'enfant (2013). Observation générale n° 14 intitulée «Le droit de l'enfant à avoir son intérêt supérieur pris en compte de façon primordiale». Nations unies. https://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.GC.14_fr.pdf.

d'acteurs concernés par le bien-être, le développement et les droits des enfants. Cette configuration sociale repose sur une nécessité de collaboration entre les actrices et acteurs de l'entourage immédiat d'un même enfant dans la perspective du partage des responsabilités. De cette configuration émerge un espace de réflexion collective et de délibération à l'intérieur duquel les personnes concernées (incluant l'enfant lui-même lorsqu'il devient suffisamment compétent pour le faire) vont contribuer à construire une compréhension des besoins et des conditions de réponse à ceux-ci. De plus, cet espace est aussi une arène discursive de désaccords et de contestations (Fraser, 2005) à propos de qui possède la légitimité et la capacité de dire le «vrai», le «bon», le «sain» et le «beau» concernant la vie de l'enfant (Lacharité, 2009).

L'émergence du concept de besoins des enfants a donné lieu à une variété de listes de besoins particuliers dont la satisfaction revêt un impact sur leur développement et leur bien-être. L'un des modèles qui s'est répandu dans plusieurs pays occidentaux au cours des deux dernières décennies s'appuie sur une perspective écosystémique qui conçoit le développement de l'enfant comme le résultat des transactions entre ses dispositions personnelles et les relations proximales et distales avec son environnement humain et social. Ce modèle a été développé par des chercheures et praticiennes du Royaume-Uni et sert à la fois d'appui à des actions publiques auprès des enfants «en besoin» et de leur famille, et de cadre de référence pour une diversité de secteurs de services (notamment la protection de l'enfance, les services sociaux, l'éducation, la santé et la sécurité publique)¹². Ce modèle a également inspiré des initiatives semblables en Suède, au Danemark, en Australie, en Italie, en Espagne et au Canada. À l'intérieur de ce cadre écosystémique et de la pratique qui l'accompagne, les besoins d'un enfant émergent d'une analyse participative et d'un dialogue entre les personnes concernées par son bien-être. Celles-ci incluent l'enfant lui-même lorsqu'il est suffisamment âgé et en capacité de s'exprimer par lui-même, ses parents et les professionnel.le.s de divers secteurs de services impliqués auprès de celui-ci. Les éléments sur lesquels ces personnes sont invitées à se pencher sont organisés schématiquement sous la forme d'un triangle dont les trois côtés couvrent des aspects relatifs :

- À son développement : la santé, l'éducation, le développement affectif et comportemental, l'identité, les relations familiales et sociales, la présentation de soi et les habiletés à prendre soin de soi ;
- Au partage des responsabilités entre les adultes qui s'occupent de lui : les soins de base, la sécurité, l'amour et l'affection, l'encadrement, la stimulation et la stabilité ;

12 Children's Workforce Development Council (2009). Early identification, assessment of needs and intervention. The Common Assessment Framework for children and young people: A guide for practitioners. https://greatermanchesterscb.proceduresonline.com/pdfs/caf_guidance_practitioners.pdf

- Aux microsystèmes et au mésosystème (Bronfenbrenner, 1976, 1996)¹³ qui constituent le contexte de son quotidien : l'histoire et le fonctionnement des parents, l'histoire et le fonctionnement de la famille, la famille élargie et les personnes significatives, le revenu et l'emploi des parents, l'habitation, l'intégration sociale de la famille et les ressources et services de la collectivité locale.

Sur le plan de son application, ce modèle convie les actrices et acteurs qui gravitent autour de l'enfant à mettre en commun et concilier les diverses perspectives qu'elles et ils adoptent dans la définition de son développement, la finalité étant moins de repérer des difficultés que d'identifier des besoins développementaux nécessitant une réponse adaptée au contexte de sa vie quotidienne. «*Dans ce type d'approche, le centre de gravité se situe moins du côté des savoirs et de l'expertise professionnelle que d'une négociation avec la famille, de petites actions de changement à expérimenter*» (Gueydan et Severac, 2019). Dans la francophonie, ce modèle et les outils pratiques qui le composent sont connus comme étant l'initiative A.I.D.E.S. (Action intersectorielle pour le développement des enfants et leur sécurité) (Chamberland, Lacharité, Lessard, Lemay *et al.*, 2015).

Le fait de concevoir le développement des enfants, en particulier ceux qui sont jeunes et/ou en situation de vulnérabilité, en fonction de leurs besoins fondamentaux repose sur trois principes :

- Un principe développemental : le langage des besoins de l'enfant requiert de considérer que les actions (de soin, éducatives, sociales, etc.) qui sont posées dans sa vie ont non seulement des effets immédiats mais aussi des répercussions sur son devenir; le langage des besoins de base des enfants est, par conséquent, intimement relié aux divers projets normatifs à leur propos (incluant le projet que les enfants ont pour eux-mêmes); autrement dit, un besoin représente un pont entre ce qui «est» et ce qui «devrait être» (Brock et Miller, 2019);
- Un principe de responsabilité : le langage des besoins à propos des enfants est intimement relié aux diverses conceptions des responsabilités (parentales, professionnelles, éthiques, etc.) envers lui; c'est ce type d'exigence qui permet de distinguer un besoin d'un désir, d'un souhait ou d'une préférence (Wiggins, 1998);
- Un principe voire une exigence relationnelle : le langage des besoins de l'enfant presuppose la présence de relations sociales entre ce dernier et les personnes qui assument une responsabilité à son égard (Braybrooke, 1987); par conséquent, les diverses formes de réponse doivent être conçues comme des événements à l'intérieur de la relation qu'elles établissent et maintiennent avec l'enfant.

13 Selon la théorie écosystémique du développement de l'enfant (Bronfenbrenner, 1979, 1986), un microsystème est constitué des relations stables que l'enfant entretient avec des personnes dans un contexte donné (par exemple sa famille, sa classe, son groupe d'amis). Ainsi, les enfants en viennent à participer à plusieurs microsystèmes. L'émergence de nouveaux microsystèmes implique que la relation entre ceux-ci constitue un autre niveau d'environnement, le mésosystème (par exemple, la relation entre les parents et les professionnels de la crèche, la relation entre l'école et les services sociaux).

La notion de besoins fondamentaux des enfants propose une façon particulière de construire leur écosystème social qui est caractérisée par :

- La prise en considération de la diversité de leur entourage relationnel et des efforts requis pour concilier leurs différentes perspectives de manière cohérente ;
- Une conception de la responsabilité envers eux qui n'est pas qu'individuelle mais partagée et négociée ;
- Une conception des exigences normatives, morales et relationnelles à leur égard.

Rappelons aussi l'article de Bolter, Keravel, Oui, Scom et Séraphin (2017), le rapport de l'Observatoire national de la protection de l'enfance *Les besoins fondamentaux de l'enfant et leur déclinaison pratique en protection de l'enfance* (ONPE, 2016)¹⁴, et celui remis le 28 février 2017 par Marie-Paule Martin-Blachais¹⁵ à Laurence Rossignol, ministre des Familles, de l'Enfance et des Droits des femmes intitulé «*Les besoins fondamentaux de l'enfant en protection de l'enfance*». Ainsi, «*appréhender les besoins fondamentaux de l'enfant, c'est interroger une construction sociale, culturelle, clinique, juridique qui s'inscrit dans une historicité, une temporalité et un contexte donné*» (*op. cit.*, 11).

L'approche par les besoins fondamentaux de l'enfant – parce qu'il s'agit d'une approche, c'est-à-dire d'une façon particulière d'entrer en relation avec lui – exige d'interroger constamment les repères normatifs utilisés dans divers cadres de services et qui, trop souvent, attribuent le «dire vrai» à propos de l'enfant à certains acteurs spécialisés, contribuent à former une image en creux de l'enfant qui met l'accent sur les écarts à la norme, réduisent, voire annulent, le dialogue entre les personnes qui s'occupent de lui au quotidien et attribuent à celles-ci une position d'exécutantes d'actions qui sont élaborées à distance (Lacharité, 2015).

Quatre parties principales structurent le rapport. La première a pour objet d'examiner les situations de pauvreté des enfants, en précisant dans un premier temps les définitions et les indicateurs de mesure de la pauvreté puis, dans un second temps, en se focalisant sur le contexte français, les modalités de l'accueil dans les structures de la petite enfance des enfants en situation de pauvreté. S'en suit un préambule qui offre un rapide guide de lecture des parties suivantes. La seconde partie comporte deux volets : le premier présente des études qui analysent le développement des jeunes enfants en situation de pauvreté et les effets compensatoires ou non de l'accueil en crèche. Le second a pour objectif de rendre compte des modalités d'externalisation du jeune enfant par leurs parents en situation de pauvreté. Deux volets constituent également la troisième partie. Le premier analyse les politiques publiques et leur mise en œuvre, et le second examine la question de la formation des professionnel.le.s de la petite enfance. Quelques éléments de discussion, suscités par *La revue de la littérature* réalisée, sont proposés dans la dernière partie. Enfin, la conclusion a pour visée de proposer des pistes à la fois pour la recherche et pour les politiques publiques, à partir des points aveugles et des zones d'ombre que nous avons pu repérer dans la littérature.

14 https://www.onpe.gouv.fr/system/files/publication/notedactu_besoins_de_lenfant.pdf

15 <https://www.cnape.fr/documents/publication-du-rapport-de-la-demarche-de-consensus-sur-les-besoins-de-lenfant/>

Deux points de vue d'experts

La responsabilité colossale des politiques publiques de la petite enfance

Par Sylviane Giampino, présidente du conseil de l'enfance et de l'adolescence du HCFEA*

Nous créons probablement à chaque époque de nouvelles utopies pour éclairer le futur, tenter de bâtir un monde meilleur et ne pas laisser les plus fragiles sur le bas-côté. C'est à ce titre que la socialisation et l'éducation précoces se sont vues érigées en nouveau projet politique de lutte contre les inégalités. Ce qui n'est pas faux tant la quantité, la qualité et l'intelligence professionnelle des services de la petite enfance s'avèrent, sous certaines conditions, un outil polyvalent de bientraitance psychologique, de santé et de santé mentale, de prévention contre les effets de conditions de vie difficiles, de cohésion sociale et de vitalité des territoires.

En première place de cette préoccupation collective, s'est heureusement ajoutée depuis peu la conscience des enjeux du développement global et de l'épanouissement des tout-petits dans les décisions de politiques publiques. Venant rejoindre une vision plus tournée vers l'adaptation précoce des enfants aux institutions, conçue comme préparatoire à leur adaptation scolaire, elle-même étant le moyen de leur intégration et leur réussite sociale future. Or la famille est la caisse de résonance de toutes les idéalisations et de toutes les désaffections sociétales, et les services de l'enfance aussi.

Les auteurs du présent rapport ont recensé et analysé les connaissances scientifiques disponibles à la croisée de deux objectifs conjugués : réduire l'impact des

* Sylviane Giampino, psychologue pour enfants, spécialiste en prévention psychologique en petite enfance et soutien à la parentalité, elle est l'auteure de plusieurs ouvrages et de rapports publics, notamment *Développement du jeune enfant, modes d'accueil et formation des professionnels* (2016).

inégalités des conditions de vie sur le développement global des jeunes enfants, et voir comment les modes d'accueil peuvent jouer un rôle de compensation ou de prévention précoce favorables à l'épanouissement des capacités des enfants. Nous disposons avec ce document d'une base sérieuse et documentée de réflexion et d'orientation dans un contexte politique, social et de situation sanitaire qui renforcent encore les inégalités. Poser sur ce sujet les principales alternatives en termes de politiques publiques de la petite enfance et les éclairer est utile, ambitieux et urgent.

Une étude pacifiante qui libère la capacité de penser et peut accompagner la capacité d'agir

Les auteurs de ce rapport, C. Zaouche-Gaudron, D. Boyer, C. Lacharité, M. Modak, G. Séraphin, A-L. Ullmann, ne sont ni les seuls, ni les premiers à produire une recension des publications scientifiques en ces domaines, mais celle-ci a une particularité remarquable : c'est une étude pacifiante qui libère la capacité de penser, de débattre et probablement d'orienter des décisions de politiques éducatives, sociales et familiales.

En effet les chercheurs, ici, n'édulcorent pas les résultats contradictoires, mais explicitent en préalable et tout au long de l'analyse deux points d'étayage fondamentaux. Le premier repère est une analyse lexicale notamment sur les approches du développement de l'enfant, et sur les définitions et mesures de la pauvreté. On saisit combien selon les chercheurs, les domaines et les approches, et à travers le temps, ont sédimenté des surextentions sémantiques et des superpositions lexicales générant malentendus et clivages. Cet ensemble biaise le débat et sème une « discorde des langages » entre les spécialistes, dont la puissance publique se passerait bien. Le second repère est la place accordée à des incises didactiques sur les variations méthodologiques entre des études sur un même sujet, et les variations observables dans les conclusions, y compris dans les cas où l'on ne sait pas ce qui induit des résultats contradictoires. Dans la même démarche, le rapport ne cède pas aux tentations simplificatrices et attire l'attention sur le caractère hétérogène des catégories étudiées (enfants en situation de pauvreté, type de structure), ou les différents âges des enfants observés par les études, hétérogénéité aussi des variables contextuelles, et des outils et critères de mesure.

Ces pondérations sont aussi précieuses que les conclusions consolidées. Tout d'abord parce que l'appui sur les connaissances ne peut se faire que sur un fond de confiance en la fabrique des savoirs et en la fiabilité de leur transmission. Ensuite parce que savoir qu'on ne sait pas tout, n'empêche ni de réfléchir ni de décider et ouvre un espace pour implémenter d'autres références à côté de la recherche scientifique, d'autres formes de connaissances et d'autres formes d'appuis à l'action éducative, sociale ou économique.

Il en ressort que le projet des auteurs est clairement d'essayer de réduire le chemin qui sépare la manière dont la recherche formule ses questions, et la manière dont les questions doivent se poser pour orienter des décisions d'intérêt général. Au fil du texte la compréhension des non spécialistes est facilitée par quelques définitions synthétiques des concepts utilisés.

Méthodiquement sont examinées dans ce travail, des questions de fond, de méthode et d'arbitrage entre des orientations. Au fil de la lecture du document,

je relèverai, de manière arbitraire, quelques points saillants appelant l'ébauche d'une conversation.

L'objet de l'étude est une meilleure justice sociale en direction des enfants, considérant que la prime enfance est à la fois fondatrice des trajectoires développementales propres à chacun d'entre eux, et propice à la réorientation des déterminismes collectifs, ou de santé, qui pourraient en affecter l'évolution. Les auteurs mesurent les enjeux et les risques de mises en application hâties qui dévieraient le projet de lutte contre les déterminismes vers une activation de nouveaux risques. Ils n'hésitent pas alors à inviter à la nuance : «En tout état de cause, dans les études examinées, la grande partie des résultats produits sur la base des données ne sont valides qu'à un temps T et ne préjugent en rien de l'avenir des enfants, même si parfois leur devenir est supposé compromis».

Une autre pondération ressort du «flou des repères d'âge», derrière les mêmes termes (éducation préscolaire) à la fois dans les comparaisons internationales et dans l'âge des enfants observés dans les études randomisées qui sont souvent plus âgés que ceux concernés par les modes d'accueil tel qu'à ce jour sur nos territoires. De plus, il apparaît que le développement affectif et social est non seulement peu étudié, mais qu'il n'est pas étudié en lien avec le développement cognitif. Or l'une des spécificités du développement de l'enfant avant trois ans est que, plus radicalement qu'à d'autres âges de la vie, chaque dimension du développement interagit en spirale sur toutes les autres. C'est l'équivalent d'un biais expérimental à grande échelle qui montrent les limites de certaines évaluations ne portant que sur une dimension ou capacité. Le rapport confirme également que les études centrées sur les moins de 3 ans et en contexte sont peu nombreuses, et que c'est un champ délaissé par la recherche en France. Enfin, sur les enseignements à tirer de la littérature internationale, les auteurs sont rigoureux et s'interrogent en toute logique : «Nous présentons ici une synthèse de la littérature internationale, sur ce sujet. La plupart des articles cités font part d'expériences ou d'observations menées dans d'autres pays (...) Puisque l'analyse d'une politique publique ne peut s'effectuer qu'en la contextualisant (contexte législatif, social, institutionnel, culturel...), il faut donc rester prudent-e, comme nous l'avons souligné précédemment, à ne pas transposer à l'identique les conclusions émises».

Des questions à fort potentiel d'utilité publique

Le rapport passe au crible des publications scientifiques un grand nombre de questions de politique publique sur l'impact des services, prestations, dispositifs et programmes pour réduire les «contre effets» sur les jeunes enfants des situations de vie difficiles de leur famille. Parmi les questions à fort potentiel d'utilité publique revisitées au fil du rapport, figurent par exemple le recours différentié aux structures d'accueil des familles en situation de pauvreté, alors qu'elles se préoccupent tout autant que les autres de la qualité de l'accueil, et peuvent avoir une conception différente des facteurs de bien-être des enfants. Les rédacteurs notant au passage que la recherche s'est peu intéressée aux arrangements de garde à l'intérieur même des familles ou via des entraides de proximité. Ajoutons qu'une famille ouverte sur l'environnement de voisinage, de quartier, de services, est déjà un espace de socialisation. Il est montré aussi que ces familles sont plus soumises aux désynchronisations, aux fluctuations de l'emploi, à la perte ou des changements de mode d'accueil, sans parler des

cumuls de vulnérabilité en cas de handicap ou de maladie. Autrement dit l'entrée dans la spirale descendante du retrait du travail, des ruptures conjugales et de la désocialisation. Fort justement, la fonction d'amortisseur d'un mode d'accueil proche, stable et de qualité est évoqué. On notera cependant avec regret que les auteurs du rapport sont peu renseignés sur la définition des repères de qualité des modes d'accueil qu'ils qualifient à tort de «traversées d'intentions généreuses». Il semble utile ici de renvoyer le lecteur aux 48 indicateurs expertisés par le HCFEA en 2018, dans le rapport du Conseil de l'enfance : «Pilotage de la qualité affective, éducative et sociale de l'accueil du jeune enfant». Travaux qui avaient été, pour partie, sollicités dans le cadre de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté.

Une autre question à fort potentiel politique et polémique est ici clairement formulée : «...en ce qui concerne l'accueil de la petite enfance, en quoi une politique universelle ou une politique ciblée permettent-elles de répondre aux situations de pauvreté et de pallier leurs effets déleteres.»

On ne s'étonnera pas de trouver à cet endroit le rappel de l'utilité des services de PMI, qui peuvent conjuguer un service universel et des apports spécifiques sur des populations selon les besoins. Mais on peut s'étonner à cet endroit que des chercheurs dont Heckman affirment en 2015, que les programmes universels profitent largement aux enfants défavorisés après avoir disséqué les sources des données primaires. Etonnant compte-tenu du fait que c'est la fameuse courbe d'Heckman qui sert de plaidoyer pour légitimer l'investissement public dans des programmes ciblés. Le rapport poursuit son interrogation sur les impacts des *Evidence Based Programming* (EBC) venant au secours des populations là où les infrastructures et services font défaut, afin de stimuler des progrès individuels. Là encore, en fin d'analyse le rapport nuance : les effets des EBC sont limités, ceux des programmes ciblés sont contrastés selon les secteurs du développement de l'enfant, et n'amènent pas de résultats concordants. Enfin la question des bénéfices des services universels est bien plus celle de l'accès pour que cette universalité soit réelle «et pas seulement une universalité d'égalité juridique théorique». On y voit plus clair.

Dans un projet de politique publique de socialisation des jeunes enfants, la responsabilité éthique est colossale

L'enjeu est de réaliser ce que représente pour un jeune enfant, notamment avant 3 ou 4 ans, d'être invité avec, puis, sans ses parents dans cet espace d'altérité codifiée qu'on appelle la socialisation préfigurant «le vivre ensemble». Ce vivre ensemble qui nous est présenté comme l'alpha et l'oméga du bien-être collectif et individuel.

Il y a trois espaces concentriques d'investissement de et pour l'enfant au centre desquels il grandit : les familles, les institutions qui s'en occupent, et la société telle qu'elle est structurée dans le temps d'une culture donnée. Chacun en interaction avec les deux autres a un rôle déterminant pour la trajectoire de chaque enfant. Chacun va renforcer ou déjouer ses «destins» socio-économiques, psychologiques, ou médicaux.

Le développement du jeune enfant est tributaire de l'environnement, familial et élargi, car c'est l'environnement humain qui apprend à l'enfant à voir, entendre, ressentir et penser. En effet, ce que l'enfant perçoit est très précocement guidé par

l'entourage, il se le représente parce que l'environnement affectionne, stimule, commente : « Oh, regarde ! ». « Tu entends la musique ! ». « Tu es fâché ? ». Son agilité mentale, intellectuelle est donc le fruit d'un tri qu'il opère en interaction avec ce, et ceux, qui s'occupent de lui. Ce filtrage s'imbrique à des mécanismes neurologiques supports d'apprentissages. L'enfant passe d'une perception, d'un ressenti, à la capacité de savoir qu'il voit, qu'il entend, qu'il touche, et de se sentir alors exister en référence à ce qu'il perçoit, ressent, et fait. Or c'est le type de relation humaine qui polarise l'ensemble, et ce, quelles que soient les moyens, méthodes, et pratiques éducatives. Tout peut être amusant et éducatif pour les enfants, mais l'implication d'autrui, la manière, l'idéologie sous-jacente, et la finalité font qu'il peut s'en saisir ou pas.

Pour qu'un projet de justice sociale en direction des enfants ait quelque chance d'aboutir, il faut multiplier les offres aux enfants de rencontres avec des personnes, des situations, des cadres, des disciplines, des expériences, qui leur permettent de construire un sentiment de concordance et de plaisir entre les trois champs d'initiation, de socialisation justement, que sont la famille, les institutions et la culture. Et c'est cette concordance qui va constituer un réservoir de sécurisation, d'énergie, et de confiance à l'égard du sens et des valeurs de l'ensemble humain dans lequel chacun des enfants se retrouve à grandir. L'appétit d'apprendre s'y sustente.

Avant de clore ce relevé partiel et partial des questions de politique publique traitées dans ce rapport, j'aimerais revenir sur cette phrase qui précède la conclusion : « *Nous n'avons pas trouvé dans la littérature des travaux explorant les activités ludiques des jeunes enfants en situation de pauvreté* ». Comment est-ce possible ? Alors que pour le tout petit tout est jeu, langage, corps, affectivité, expérience, défi ? Comment en sommes-nous arrivés à ce point d'obsession des apprentissages pour oublier qu'un enfant, pauvre ou riche, joue avant tout pour le plaisir et pour apprendre ?

Concluons ici en saluant la détermination des chercheurs de ce recensement des connaissances qui ouvre sur une question centrale : sur quelles bases de connaissances arbitrer entre les aides individualisées (prestations familiales ou sociales) et les investissements dans des structures ou services directement dédiées et accessibles aux enfants ? Derrière cette interrogation se dessine l'incurvation d'un modèle de type politiques familiales et sociales hérité de l'après-guerre, vers un modèle de type politique de l'enfance requis par les évolutions familiales et sociétales et par la place de l'éducation, du bien-être et des droits des enfants dans celles-ci. Mais peut-être s'agit-il encore d'une utopie ?
