



CONSEIL DE L'ENFANCE ET DE L'ADOLESCENCE

**QUALITE, FLEXIBILITE, EGALITE :
UN SERVICE PUBLIC DE LA PETITE ENFANCE
FAVORABLE AU DEVELOPPEMENT
DE TOUS LES ENFANTS AVANT 3 ANS**

Adopté le 18 avril 2023

SOMMAIRE

Synthèse.....	4
Partie I : Les « besoins » fondamentaux du jeune enfant : le primat d'un milieu propice à son développement	7
I. Repère sur les besoins du jeune enfant dans les modes d'accueil	8
I.1. Se sécuriser : construire sa confiance de base	10
I.2. Prendre soin de soi : de la puériculture à l'autonomie	10
I.3. Se repérer dans les relations, s'identifier : le soi et l'autre	10
I.4. Se déployer et apprendre : la vitalité découvreuse et ludique	11
I.5. Se socialiser : apprivoiser le langage, des codes, des valeurs.....	11
II. Le jeu, les histoires, la musique, l'extérieur... des priorités.	12
II.1. Le jeu.....	12
1. Pourquoi le jeu ?	12
2. Le jeu de l'enfant n'est pas réductible au jouet.....	14
II.2. Les histoires, la musique, la nature.....	14
1. Le goût des livres et des images	14
2. La musique.....	15
3. La nature	17
Partie II : La qualité de l'accueil et des premières socialisations du jeune enfant	18
I. La qualité des accueils du jeune enfant	19
I.1. Des cadres de référence et une éthique.....	19
I.2. Deux repères essentiels, la qualité structurelle et la qualité procédurale	21
I.3. Le rôle du secteur associatif, acteur de proximité et de créativité.....	23
II. Des impulsions et des appuis pour une montée en qualité de l'accueil du jeune enfant	26
II.1. La qualité dans les travaux du Conseil de l'enfance du HCFEA.....	26
II.2. Du texte-cadre national à la charte nationale pour l'accueil du jeune enfant et aux projets d'établissement ou de service	28
III.Des avancées notoires et des contradictions	31
III.1. L'édification et l'actualisation des cadres normatifs	31
III.2. Des incohérences qui interrogent	32
III.3. Des métiers en crise mais une mobilisation d'envergure.....	35

Partie III : Des offres d'accueils flexibles pour les enfants avant l'école.....	40
I. Une prime-socialisation pour mieux répondre aux besoins du développement de tous les enfants avant l'école	41
I.1. La petite enfance, un moment fondateur	41
I.2. Les bénéfices de la socialisation avant 3 ans sont démontrés	43
II. Des modes d'accueils flexibles : un projet qui s'est imposé au fil du temps	44
II.1. Des innovations inspirées du terrain depuis les années 1980	44
II.2. Déjà lors du passage au multi-accueil, un principe de flexibilité, mais peut-être une occasion manquée	48
II.3. Un développement des modes d'accueils flexibles déjà préconisé dans plusieurs rapports	49
II.4. Des exemples d'accueils flexibles	51
1. Les lieux d'accueil enfant-parent, un pilier dans la socialisation des enfants	51
2. D'autres exemples d'accueils flexibles, à pérenniser	55
3. Le passage vers l'école maternelle : comment faire passerelle ?	58
III.Faciliter l'accès : un enjeu majeur notamment pour les enfants en situation de vulnérabilité.....	60
III.1. Etre accueillis avec d'autres enfants et bien entourés : un besoin prioritaire pour les enfants les plus vulnérables	60
III.2. Pourtant plus de quatre enfants sur dix n'ont pas accès à un mode d'accueil formel	61
III.3. Des transitions pour lutter contre la pauvreté et faciliter le recours aux services ..	62
III.4. Les causes du non-recours aux modes d'accueil du jeune enfant	64
Proposition pour le Service public de la petite enfance : des accueils flexibles, pour socialiser tous les enfants avant trois ans.....	67
I. Créer un parc d'accueils flexibles pour inviter les enfants à faire de nouvelles rencontres	68
II. Pouvoir offrir à tous les enfants un accueil avant 3 ans.....	71

SYNTHESE

Les modes d'accueil de la petite enfance sont des structures d'intérêt général qui ont une fonction sociale, éducative, de prévention primaire et de soutien à la parentalité. Leur qualité est à refonder du point de vue des enfants, de leur développement affectif, physique, intellectuel et social, et dans un projet de meilleure égalité pour tous dès le début de la vie.

57 % des tout-petits garçons et des toutes-petites filles vivant en France sont accueillis dans un mode d'accueil officiel, en l'absence de leurs parents, grâce à la confiance que leurs familles accordent à nos accueils collectifs et individuels. Mais que proposons-nous aux 43 % d'une classe d'âge qui n'accèdent pas à des offres d'accueils formels, alors que les bénéfices à moyen et long terme d'une socialisation progressive avant l'entrée à l'école sont démontrés ?

Il n'y a pas de séparation possible entre l'objectif qualitatif et quantitatif de l'offre dans la valeur d'un mode d'accueil car sur l'enfant, tout agit : l'accès, au moment que ses parents choisissent, la familiarisation progressive, l'implication et la compétence des professionnels, les normes, les locaux, l'équilibre financier de sa famille, ... Or il y a un coût humain et social à long terme, lorsque les enfants sont mal accueillis, mais aussi lorsqu'ils pourraient bénéficier d'un accueil extra-familial et n'y accèdent pas.

Le développement et l'épanouissement des très jeunes enfants doit prendre place aux côtés des autres finalités des modes d'accueils que sont l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle, l'accompagnement de la parentalité, l'égalité entre mères et pères dans l'éducation des enfants et dans la société, l'égalité entre tous les enfants dans les processus de prime éducation, et de prime socialisation.

C'est pourquoi la connaissance des particularités du développement de l'enfant avant 3 ans, et de ses besoins fondamentaux (partie I), doit guider les objectifs d'une politique publique de la petite enfance. Elle intègre la place qu'y prennent les découvertes accompagnées par le jeu, la musique, les livres ou la nature, mais aussi la rencontre d'autres enfants, d'autres espaces. Cette connaissance doit aussi éclairer la formation des professionnels et l'évolution des modes d'organisation et de travail avec les très jeunes enfants, encore vulnérables et dépendants.

La notion d'« accueil de qualité » était une nébuleuse. Elle est mieux définie en tant que qualité affective, éducative et sociale depuis l'adoption de la Charte nationale pour l'accueil du jeune enfant en 2021 (Partie II). Mais nous n'avons pas réussi à faire de l'accueil un droit, ni d'une politique publique de la petite enfance une obligation. Il nous faut avancer vers un service public de la petite enfance, donc un service au bénéfice tous les enfants.

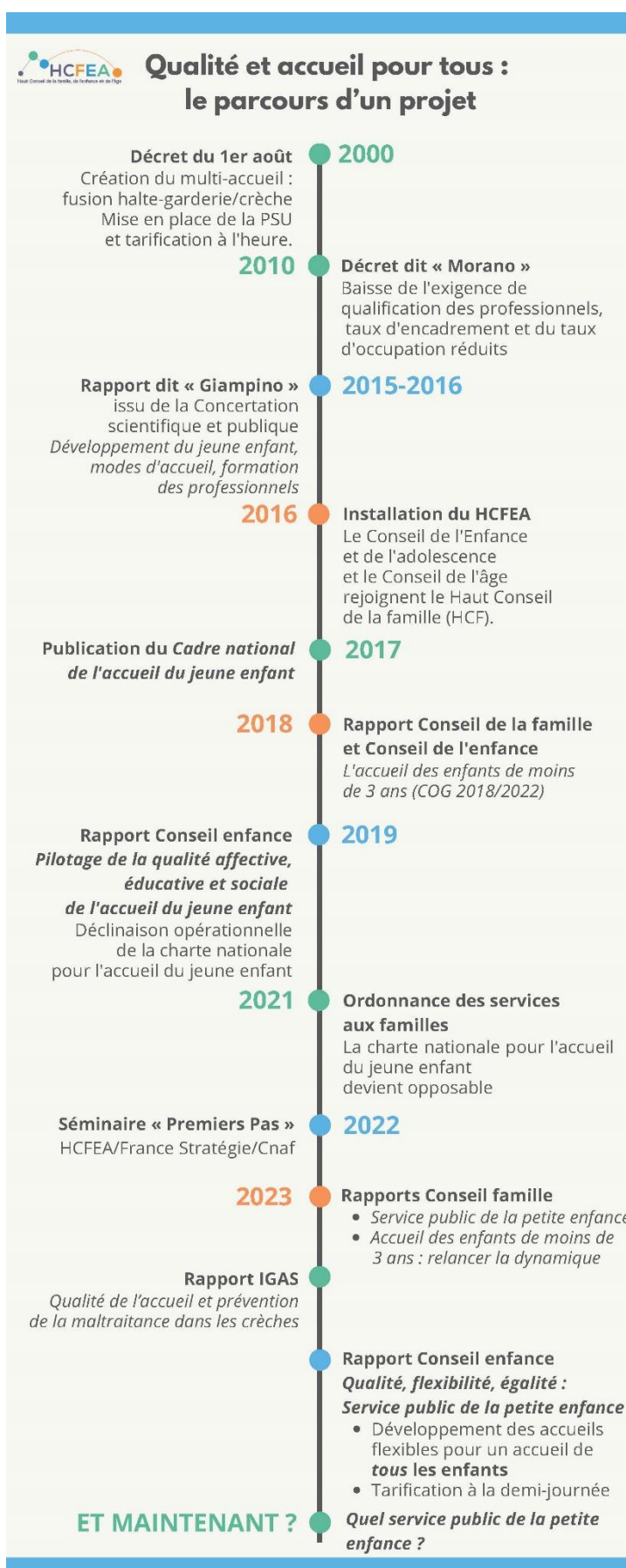
Dans son rapport « Qualité, flexibilité, égalité », le conseil de l'enfance du HCFEA propose le déploiement, dans le cadre d'un service public de la petite enfance, d'un ensemble d'accueils flexibles, pour proposer une première expérience de socialisation à tous les enfants dont les parents le souhaitent, avant trois ans.

La prime socialisation est favorable au développement du jeune enfant (Partie III). Elle l'est d'autant plus, dans certains cas de vulnérabilité potentielle et multiforme de l'environnement des enfants. Ses bénéfices sont démontrés et inspirent des initiatives parcellaires, dans et hors des modes d'accueil formels, depuis de nombreuses années. Or malgré leur utilité, ces initiatives sont mal identifiées par les familles et fragilisées par un manque de cadre administratif adapté à leurs objectifs pour en garantir la pérennité. Le non-recours à un mode d'accueil formel peut en partie être dépassé grâce à des offres plus diversifiées et mieux ajustées à la diversité des situations familiales et de leurs territoires de vie.

C'est pourquoi le Conseil de l'enfance et de l'adolescence du HCFEA propose de développer un parc de structures « d'accueils flexibles » inscrites dans la durée, avec des acteurs de proximité qui tissent des liens de confiance avec les parents. Cette catégorie d'accueils flexibles rassemblerait les espaces où enfants et parents peuvent partager des moments de socialisation, de jeu, de développement avec d'autres, hors de la maison et possiblement, évoluer vers un accueil de l'enfant seul, confié si le besoin s'en fait sentir.

Sous un format d'accès administratif simplifié, seraient réunis dans l'offre d'accueils flexibles des lieux d'accompagnement à la parentalité (Laep, Reaap avec enfants), mais aussi des lieux d'accueil du public (musées, ludothèques, centres sociaux...), ainsi que des accueils nomades (mobiles, de plein air...), des accueils et actions passerelles vers une familiarisation à l'école, et, si les structures formelles le permettent, des accueils hybrides incluant des formats flexibles, sur des temps ou espaces dédiés (ateliers en MAM, EAJE, REP...). L'ensemble constituerait, si besoin, un premier pas vers un mode d'accueil ou vers l'école.

L'ambition d'offrir à tous les enfants une expérience de socialisation progressive, ludique et stimulante avec d'autres enfants, en lien avec les parents, dans d'autres espaces que la maison, pourrait servir de base à l'édification d'un véritable service public de la petite enfance. Être bien accueilli dans la société dès ses premiers pas, découvrir d'autres enfants et être bien entouré répond à la fois à une appétence relationnelle et découvreuse de l'enfant, à un appui offert aux parents, et est le signe que chaque enfant a droit à une place dans la communauté des humains où il se trouve en confiance pour grandir.



PARTIE I :

LES « BESOINS » FONDAMENTAUX DU JEUNE ENFANT : LE PRIMAT D'UN MILIEU PROPICE A SON DEVELOPPEMENT

I. Repère sur les besoins du jeune enfant dans les modes d'accueil

Le développement de l'enfant avant 3 ans possède des caractéristiques spécifiques qu'il faut connaître pour bâtir un service public d'accueil bien-traitant et prévenant. Il est multidimensionnel, physique, affectif, cognitif, émotionnel et social. Incompressible, il s'inscrit dans un contexte familial bien-sûr, mais également matériel, social, économique, géographique et territorial. qui en influence la trajectoire¹.

Ainsi, envisager le développement d'un enfant implique de s'intéresser à la parentalité, dans la pluralité des formes de liens en famille, mais aussi des cadres dans lesquels ces formes répondent aux besoins fondamentaux des enfants, parmi lesquels, au premier chef, le besoin de sécurité affective.

L'approche par les besoins de l'enfant inclut nécessairement la prise en compte de l'ensemble familial, lui-même inscrit dans un système socio-économico-culturel. Cet ensemble interagit avec l'axe développemental de l'enfant et les processus incompressibles qu'il comporte. C'est au sein de cet ensemble imbriqué d'interactions que l'accueil et la socialisation du jeune enfant prennent leur place. Différents modèles d'être au monde décrivent ces relations, sous l'angle d'interactions², ou d'imbrication, tel le modèle écosystémique de Bronfenbrenner³, présenté lors du séminaire « Premiers pas ». Et de rappeler : « *La responsabilité parentale doit se conjuguer avec une responsabilité étatique avec des politiques publiques volontaires, fortes et adéquates* ».

Au sein du microsystème, se réalisent les interactions entre l'enfant et ses différents partenaires (parents, fratrie, grands-parents) qui se déroulent dans des routines interactives. Elles permettent, entre autres, la réalisation du « **méta-besoin de sécurité** » (Martin-Blachais, 2017⁴), terreau essentiel du développement de l'enfant. Il s'agit donc de répondre aux besoins affectifs, relationnels, de santé, culturels du jeune enfant qui sont particulièrement importants au cours de ses toutes premières années de vie, mais aussi durant la grossesse.

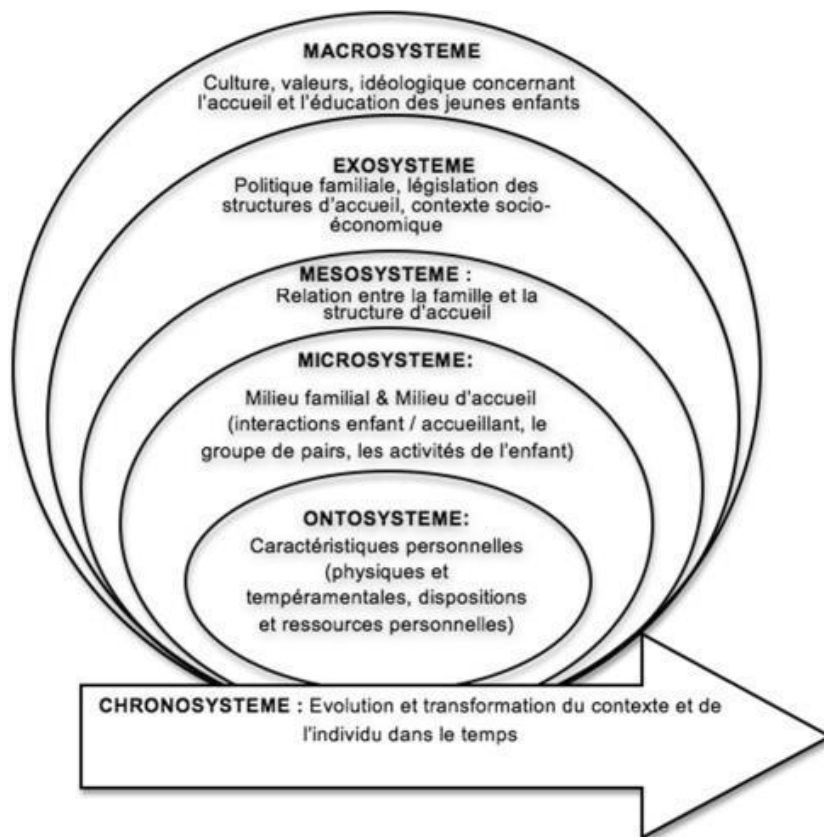
¹ Cf annexe : les 12 caractéristiques spécifiques du développement de l'enfant avant 3 ans

² Présentation Pr Chantal Zauouche-Gaudron lors du séminaire « Premiers pas : Développement de l'enfant et politiques publiques », 2020-2021, Cnaf/HCFEA/France Stratégie, en ligne : https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/presentation_chantal_zauouche-gaudron_-_seminaire_premier_pas_seance_3.pdf

³ Bronfenbrenner, U. 1979. *The Ecology of Human Development : Experiments by Nature and Design*, Cambridge, MA, Harvard University Press

⁴ Martin-Blachais M.-P., 2017, *Démarche de consensus sur les besoins fondamentaux de l'enfant en protection de l'enfance*, synthèse du rapport remis par à Laurence Rossignol, ministre des Familles, de l'Enfance et des Droits des femmes, 28 février 2017, https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/synthese_du_rapport_besoins_fondamentaux_de_l_enfant.pdf.

Figure 1 : Modèle écosystémique de Bronfenbrenner



Cependant, ces interactions familiales, premières et primordiales, ne sont pas isolées de la société dans laquelle elles s'inscrivent. Elles se conjuguent, en réciprocité, avec ce qui se déploie avec d'autres adultes et enfants, au sein des structures d'accueil ou scolaires, mais aussi des services de soins, voire juridiques, l'ensemble s'inscrivant dans un contexte encore plus vaste qui relève du macrosystème, à savoir le système socio-économico-culturel.

Source : Premiers pas, séance du 4 février 2021, présentation de Chantal Zaouche-Gaudron : représentation schématique du modèle écosystémique de la qualité, adaptée de Bigras et Japel, 2007, issu du Modèle de Bronfenbrenner, in Bronfenbrenner, U. 1979. *The Ecology of Human Development : Experiments by Nature and Design*, Cambridge, MA, Harvard University Press.

En 2016, le rapport « Développement du jeune enfant, modes d'accueil, formation de professionnels » a mis en exergue « *la conception qualitative des modes d'accueil pour la petite enfance basée sur les particularités du développement de l'enfant avant 3 ans* »⁵. Il proposait cinq dimensions primordiales pour le développement et l'épanouissement des enfants avant 3 ans, autour desquelles les modes d'accueils doivent centrer leurs objectifs d'organisation, de travail et de formation des professionnels⁶ : se sécuriser, prendre soin de soi, se repérer dans les relations/s'identifier, se déployer/apprendre, et se socialiser.

⁵ « Les 12 spécificités développementales de l'enfant avant 3 ans à connaître » liste en annexe ; le rapport S. Giampino 2016, *Développement du jeune enfant, modes d'accueil, formation des professionnels*, remis à la ministre des Familles, de l'Enfance et des Droits des femmes, en mai 2016, <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/164000279/index.shtml>.

⁶ Ces cinq dimensions prioritaires pour l'accueil recouvrent partiellement la déclinaison usuelle, en cinq paramètres du développement global du jeune enfant : physique, affectif, cognitif, émotionnel et social.

I.1. Se sécuriser : construire sa confiance de base

Le sentiment de sécurité affective est essentiel dans le développement de l'enfant et influence grandement son développement comme l'usage qu'il fera de ses capacités.

Chez les tout-petits, les sens sont très en éveil, les informations puisées dans le monde extérieur sont toujours immédiatement marquées d'un indice affectif, avec comme repère central, l'expression de la perception des parents.

Le sentiment de sécurité libère la pensée et soutient les progrès tandis que le sentiment d'insécurité affective fige et provoque parfois la régression.

Ainsi, les lieux d'accueil doivent être des espaces où l'enfant se sent en confiance, entre gestes et paroles adaptés et sécurisants. Cela comprend la manière dont sont évoqués les autres, en particulier les parents, car l'enfant éprouve *physiquement* les tensions entre les membres du personnel qui lui sont chers ou entre ses parents et les personnes à qui il est confié.

I.2. Prendre soin de soi : de la puériculture à l'autonomie

Le corps est le médium central chez le petit enfant qui est poli sensoriel. Il est ce par quoi il éprouve à la fois sa santé, son aisance motrice, relationnelle, intellectuelle ou sociale. Les enfants dans les modes d'accueil gagnent à être regardés à partir des capacités qu'ils portent et non à partir de ce qui leur manque, encore.

Les très jeunes enfants sont dépendants des adultes pour leur confort et leur bien-être. Tous les gestes quotidiens, voire intimes, qu'impliquent la nourriture, le sommeil, les changes, portages, jeux, bercements, impliquent un contact rendent la situation des enfants particulièrement délicate dans la mesure où dans les modes d'accueil, les professionnel-le-s ne sont pas les membres de la famille. S'occuper des jeunes enfants, c'est travailler avec son corps, notamment avec ses mains, toucher les enfants, et être touché par eux (portages, contacts, mais aussi rythmes, voix...). Le lieu d'accueil doit être apaisant et « contenant » lorsque l'enfant a besoin de se recentrer, se reposer; et riche et ouvert quand il a besoin d'expansion, de compagnie et de découvertes. Le lieu doit porter la marque du projet d'accueil : « *L'espace est le troisième éducateur des enfants avec la famille et les professionnels* » (L. Malaguzzi). Les professionnels, lorsqu'ils nourrissent, lavent, changent, câlinent, grondent, apprennent à l'enfant à se laver lui-même, s'habiller, se protéger du chaud, du froid, des dangers, des chutes, etc. guident ses premiers pas vers sa propre autonomie.

I.3. Se repérer dans les relations, s'identifier : le soi et l'autre

L'une des particularités du développement du jeune enfant, la relation interpersonnelle, précède la construction du soi. L'enfant doit alors trouver dans les relations avec ceux qui l'entourent trois sortes d'appuis :

- une fonction de portage ;
- une fonction d'enveloppe ;
- une fonction de repérage.

Le mode d'accueil travaille à l'établissement de relations personnalisantes et singulières qui aident l'enfant à se repérer dans les liens. **L'une des missions des professionnels consiste à maintenir le lien enfant-famille vivant et valorisé en l'absence des parents**, tout en offrant de nouveaux supports d'identification qui l'aident à comprendre qui s'occupe de lui, pourquoi, à quelle place : **continuité et valorisation de la vie familiale en l'absence des parents, à laquelle vient s'ajouter l'élargissement d'horizon offert par la personne ou l'établissement d'accueil.**

Dans ces conditions, l'enfant élargit sa palette relationnelle, multiplie ses appuis et ses modèles. **Copier les autres, s'identifier à leurs attitudes, leurs façons d'être, de parler, d'agir est naturel et précoce. Il revient donc aux professionnels de donner l'exemple d'attitudes mesurées, non agressives, non intrusives.**

1.4. Se déployer et apprendre : la vitalité découvreuse et ludique

Le bébé ressent et comprend à sa façon. Il ne peut apprendre qu'à son rythme, **et seulement si une place prépondérante est accordée aux situations qui soutiennent sa joie de vivre.**

Les tout-petits sont des découvreurs curieux et entreprenants (pulsion épistémophilique⁷). Grandir exige d'expérimenter, comparer, observer. C'est aussi escalader, plonger, crier, tout comme provoquer l'autre, jouer sur les limites et tester les interdits. L'éthique du grandir de l'enfant, sa dynamique d'expansion, nécessite qu'il puisse évoluer et expérimenter sans que chacune de ses expériences ne soit bridée par des interdits ou par des personnes trop inquiètes ou trop rigides. Les retours du terrain indiquent à cet égard une tendance croissante des parents comme des professionnels, à proposer des « activités dirigées » de plus en plus tôt, au détriment des autres formes de jeux (sensoriels, moteurs, symboliques, jeux de langages, jeux de mains, etc.) c'est-à-dire vers des formes de jeu certes, moins « risquées », bruyantes ou mobilisatrices pour les adultes, mais aussi moins adaptées aux besoins exploratoires des tout-petits.⁸

1.5. Se socialiser : apprivoiser le langage, des codes, des valeurs

Le concept de « socialisation précoce » des enfants comporte plusieurs sources de malentendus, et donc de dérives, dans les modes d'accueil de la petite enfance. Il ne suffit pas qu'un enfant soit confié à une personne ou une structure étrangère à la famille pour dire qu'il est socialisé. La socialisation est chez le petit humain une aptitude néonatale qui nécessite **un processus développemental long**. La « sociabilité » est le processus par lequel l'enfant acquiert la capacité à établir des relations sociales au fil de son développement. La capacité à interagir socialement est un processus qui se développe d'abord parce que les jeunes enfants trouvent **de la sécurité relationnelle, de l'intelligence et du plaisir** dans le lieu, les liens et la richesse des expériences qu'ils peuvent y faire. Alors, ils peuvent développer la souplesse d'en accepter les règles, prendre appui sur les limites posées pour se structurer, transformer leur frustration en action, apprentissage, progrès, et installer une confiance en eux-mêmes et la société.

⁷ Giampino S., 2017, Le développement et l'épanouissement du petit enfant, un champ de connaissances en pleine évolution », in *Refonder l'accueil des jeunes enfants, 1001 bébés*, sous la direction de Sylviane Giampino, Toulouse, Érès, p. 17-56, <https://www.cairn.info/refonder-l-accueil-des-jeunes-enfants-- 9782749255842-page-17.htm>.

⁸ AFL, contribution.

La socialisation, comme les quatre autres dimensions mises en évidence ici, est un processus qui en combine plusieurs autres, que sont la **distinction**, la **séparation** et la **subjectivation**. Devenir un être socialisé, ce n'est pas apprendre à se fondre dans un groupe anonyme. C'est construire la représentation de soi et de l'autrui qui permet de jouer sur la gamme du moi, du toi, du je et du nous. Cette typologie des besoins – se sécuriser, prendre soin de soi, se repérer dans les relations, se déployer et apprendre, et enfin, se socialiser – aide à construire l'approche du jeune enfant dans les lieux d'accueil autour de trois principes⁹ :

- une vision globale, interactive et dynamique du développement du jeune enfant ;
- une prime éducation pour la prime enfance ;
- une attention précoce pour des modes d'accueil prévenants.

Cela vaut pour tous les modes d'accueil des jeunes enfants.

L'approche systémique des besoins des jeunes enfants est au centre des préoccupations des professionnels, et pédagogies intégrant l'ensemble de ces dimensions ont émergé dans l'histoire des modes d'accueil. La Charte nationale pour la qualité du jeune enfant l'annonce d'emblée : « *Pour le jeune enfant, tout est corps, jeu, langage* ».

II. Le jeu, les histoires, la musique, l'extérieur... des priorités.

Il s'agit ici de cerner les enjeux que revêtent les activités à forte valeur ajoutée pour le développement du jeune enfant, par exemple les jeux, histoires, musiques et toutes les formes de découvertes proposées dans les lieux d'accueils formels, mais également « hors les murs ». L'objectif est de promouvoir, partout où cela est possible, ces services, en appui notamment sur les structures dédiées à cette offre et accueillant de jeunes enfants avec ou sans leurs parents (cf. partie III : Des offres d'accueils flexibles pour les enfants avant l'école).

Pour rappel, le rapport du Conseil de l'enfance « Pilotage de la qualité affective, éducative et sociale du jeune enfant » de 2019 traite de cette question et tout ou partie de ce rapport pourrait être repris.

II.1. Le jeu

Bien que très présent dans les activités des lieux d'accueil comme au domicile, le jeu est encore peu considéré pour ses vertus, au profit du « tout-apprentissage », particulièrement valorisé.

1. Pourquoi le jeu ?

Dès le XIX^e siècle, Pauline Kergomard, fondatrice des écoles maternelles françaises, disait : « *Le jeu c'est le travail de l'enfant, c'est son métier, c'est sa vie !* ». En effet, les compétences du tout-petit se développent lorsqu'il expérimente, manipule, explore, observe, écoute, librement et activement. Ainsi, il apprend parce qu'il joue, à son rythme, dans sa zone de développement proximal, c'est-à-dire dans son environnement immédiat, avec ce, et ceux, qui l'entoure, parce que cela lui fait du bien, parce que cela lui donne du plaisir (voir annexe, audition de Mme Nathalie Brisac).

⁹ Voir le rapport Giampino, 2016, Développement du jeune enfant, modes d'accueil, formation des professionnels, mai 2016.

Il joue à l'intérieur mais aussi à l'extérieur : la nature, les espaces verts sont des lieux d'éveil essentiels. Ses besoins de jeux sont spontanés et universels.

L'article 31 de la Convention internationale des droits de l'enfant (Cide), ratifiée en 1989, rappelle que le jeu fait partie intégrante des Droits des enfants. Pourtant, si quelques actions remarquables sont mises en place, le temps du jeu libre et actif ne cesse de diminuer dans le monde (voir encadré 1). Or, le jeu est essentiel à l'enfant. Il aide à développer d'importantes capacités relationnelles, cognitives, langagières et d'autorégulation de son affectivité.

Encadré 1. Prescrire le jeu : aux États-Unis, les pédiatres se mobilisent



Pour l'Académie américaine de pédiatrie (AAP)¹⁰, le jeu (activité spontanée, intrinsèquement motivée, impliquant un engagement actif et entraînant une découverte joyeuse) **essentiel à l'enfant**, aide à développer d'importantes compétences socio-émotionnelles, cognitives, langagières et d'autorégulation.

L'Académie promeut le jeu dans les familles, dans le cadre d'une campagne « *Power of play* » en s'appuyant sur le réseau des pédiatres afin d'en faire un élément central du renforcement des compétences dans la vie des enfants.

Un article de 2018 publié par l'AAP¹¹ souligne que malgré les changements culturels (travail des parents, moins d'endroits sûrs pour jouer, distractions numériques croissantes...) qui limitent les opportunités, le jeu libre et la récréation doivent rester partie intégrante de la journée d'un enfant.

Promouvoir le jeu, une question de santé publique

Aux États-Unis, 30 % des enfants en classe de maternelle se sont vus supprimer leur récréation au profit de cours¹². Ce phénomène de pression de la performance, de la précocité, de la maximisation des apprentissages académiques très tôt, trop tôt, abîme l'enfance, la précipite dans l'anxiété et contrecarre son développement.

Dans ce contexte, l'AAP suggère aux pédiatres¹³ plusieurs actions en direction des familles, des éducateurs et des pouvoirs publics locaux autour des questions du jeu chez les petits enfants :

- rédiger une « **ordonnance pour le jeu** » lors des visites d'enfants en bonne santé au cours des deux premières années de la vie ;
- plaider pour la **protection du temps de jeu libre des enfants**. Les avantages comprennent le développement des habiletés motrices de base ;
- plaider auprès des éducateurs préscolaires pour mettre l'accent sur **l'apprentissage ludique plutôt que didactique** ; sur le renforcement des compétences socio-émotionnelles et des fonctions exécutives ; et pour **protéger le temps consacré à la récréation** et à l'activité physique ;
- mettre l'accent sur l'importance de **l'apprentissage ludique dans les programmes préscolaires** et communiquer le message aux décideurs, aux législateurs, aux administrateurs de l'éducation et au public.

¹⁰ <https://www.aap.org/en/news-room/campaigns-and-toolkits/power-of-play-toolkit/>.

¹¹ Alyson Sulaski Wyckoff, 2018, Simple prescription: Pediatricians have role in promoting healthy development through play, American Academy of Pediatrics, août 2018, [13532.pdf \(silverchair-cdn.com\)](#).

¹² Yogman M. et al., 2018, *Le pouvoir du jeu : un rôle pédiatrique dans l'amélioration du développement chez les jeunes enfants*, rapport clinique, American academy of pediatrics, 01 septembre 2018, <https://publications.aap.org/pediatrics/article/142/3/e20182058/38649/The-Power-of-Play-A-Pediatric-Role-in-Enhancing>.

¹³ Idem

2. Le jeu de l'enfant n'est pas réductible au jouet

La notion d'apprentissages ludiques, et les termes « jeu » et « ludique » peuvent recouvrir des sens très différents et parfois contradictoires. Ainsi, largement démontré, l'intérêt du jeu (en tant qu'activité libre) pour le développement de l'enfant se trouve-t-il parfois mobilisé pour placer des produits « ludiques » relevant d'une vision différente du jeu essentiellement basée sur des caractéristiques formelles¹⁴.

Roland Barthes, philosophe, soulignait déjà en 1957 : « *Devant cet univers d'objets fidèles et compliqués [que sont les jouets], l'enfant ne peut se constituer qu'en propriétaire, en usager, jamais en créateur ; il n'invente pas le monde, il l'utilise : on lui prépare des gestes sans aventures, sans étonnement et sans joie. On fait de lui un petit propriétaire pantouflard* ».

Laurent Bachler, philosophe, pointe la différence entre des jouets d'imitateurs et des jouets de créateurs : « *Des jouets pour donner le désir d'être adulte, de se projeter dans le monde des adultes avec confiance. Non pas de l'imiter mais de l'habiter* »¹⁵.

II.2. Les histoires, la musique, la nature...

1. Le goût des livres et des images

Les livres, dès le début de la vie, peuvent être invités parmi les objets familiers du quotidien : dans les berceaux, en famille, livres à sentir, à manipuler, à mettre en bouche. Temps de jeux, temps avec des livres, les albums, à la maison ou dans la nature, peuvent naître à des moments de la vie courante (le change, le repas, les trajets...) ou à des moments dédiés de disponibilité de l'enfant ou des adultes. La bonne compagnie des livres, comptines, chansons et jeux, joue un rôle capital dans le développement et l'intérêt du jeune enfant désormais, comme l'attestent de nombreuses recherches sur la santé, la santé mentale, la socialisation, l'éveil et les apprentissages¹⁶.

Grande cause nationale en 2021¹⁷, la lecture doit être « *remise au cœur de la vie de tous les Français* », et cela commence dès le plus jeune âge. La bibliothèque en est le principal vecteur et les investissements de l'État dans le cadre du Plan bibliothèque, qui vise à « ouvrir plus » les bibliothèques et « offrir plus » de services¹⁸, constitue un levier à mobiliser. Les nombreuses activités déployées par les bibliothèques vers les très jeunes enfants, tels que les « bébés lecteurs »¹⁹, ou avec les familles, sont recensées partout en France.

¹⁴ Voir notamment le communiqué de l'AFL « Les jeux pour apprendre, une fausse bonne idée ».

¹⁵ Bachler L., 2018, Le jouet est un piège idéologique pour l'enfant, *Spirale*, 2018/4, n° 88, p. 160-162.

¹⁶ Cf. Annexe de l'audition de Nathalie Brisac.

¹⁷ Remettre la lecture au cœur de la vie de tous les Français est une grande cause nationale lancée en 2021. Dans le cadre du plan national de relance, l'acte II du Plan bibliothèques se déploie en 2021-2022 pour soutenir les bibliothèques des collectivités territoriales : extension des horaires d'ouverture, rénovation et construction de bibliothèques, achats de livres des bibliothèques auprès des librairies. La grande cause nationale va également permettre de développer les contrats territoires-lecture (CTL) pour atteindre 250 contrats d'ici la fin du quinquennat (ils sont environ 200 aujourd'hui).

¹⁸ [Plan Bibliothèques \(culture.gouv.fr\)](https://culture.gouv.fr/).

¹⁹ Type d'animation destinée aux plus jeunes enfants, de quelques jours jusqu'à l'âge de 3 ans environ. Sur le principe de lectures individualisées, les bibliothécaires proposent des livres adaptés à cette tranche d'âge. La participation des familles fait partie intégrante du processus.

Encadré 2. Des livres à soi

Mené depuis 2015 dans les quartiers populaires de Seine-Saint-Denis, et déployé depuis avec le soutien du ministère de la Culture et des directions régionales des affaires culturelles à l'échelle nationale en 2022, le projet « Des livres à soi » vise à démocratiser la lecture. Le programme est organisé dans les structures sociales « petite enfance ». Sa méthodologie s'appuie sur six *corpus* d'ateliers, trois sorties culturelles et sur des collectifs de professionnels formés, issus du champ social, de l'enfance et des acteurs du livre.

Développé par le Salon du livre et de la presse jeunesse en Seine-Saint-Denis²⁰, le dispositif « Des livres à Soi » vise notamment à réduire les inégalités culturelles en permettant à des parents en difficulté d'accès à la lecture (illettrisme, analphabétisme, manque de confiance...) de bénéficier d'ateliers de découverte et de sorties autour de la littérature jeunesse afin de leur permettre d'installer au quotidien des temps de lecture avec leurs enfants. Depuis sa création, le dispositif a été implanté dans plus de deux cent quartiers prioritaires politique de la ville de 130 villes de 17 régions dont 4 ultramarines.

2. La musique

Dans le domaine musical également, les effets positifs pour le développement cognitif et social sont aujourd'hui bien connus. Comme l'explique Maya Gratier²¹ : « *De nombreux travaux en psychologie du développement démontrent depuis quelques décennies que les processus d'apprentissage sont indissociables d'activités impliquant le jeu et la créativité partagée, l'imitation sociale, l'émotion réciproque et l'attention conjointe. La musicalité représente alors un atout majeur pour les bébés, leurs familles et tous ceux dont les actions sont susceptibles d'accompagner et d'impulser les étapes majeures du développement des bébés. Accueillir et reconnaître la musicalité naturelle des bébés constitue une ressource pour tous les adultes susceptibles de nourrir la socialité intelligente si particulière qui définit notre espèce* »²².

Le ministère de la Culture rappelle que de « *nombreux établissements culturels intègrent la petite enfance et les familles dans leur politique des publics, en offrant des propositions artistiques de plus en plus qualitatives. Certains de ces lieux ou festivals se spécialisent dans la création à destination du jeune public, renouvelant en permanence l'approche de la médiation au bénéfice des tout-petits* »²³.

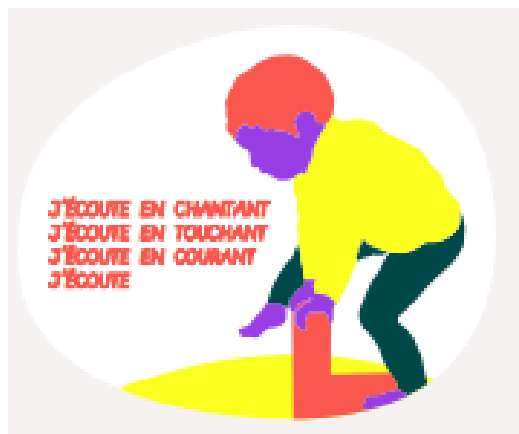
²⁰ <https://slpjplus.fr/livres-a-soi/>

²¹ Maya Gratier, professeur de psychologie du développement à l'université Paris Nanterre, directrice du laboratoire éthologie cognition développement (LECD), responsable du Baby-Lab Nanterre.

²² Gratier M., 2020, La musicalité comme ressource naturelle pour tous les bébés et tous les parents, *Enfance*, n° 1, <https://www.cairn.info/revue-enfance-2020-1-page-5.htm>.

²³ [L'Éveil artistique et culturel des jeunes enfants.](#)

Encadré 3. Sensibilisation au développement de l'accueil artistique et culturel



En septembre 2021, un kit sur la Santé Culturelle© a été mis à disposition, par le ministère de la Culture et le ministère des Solidarités et de la Santé dans le cadre de la politique interministérielle de soutien au développement de l'éveil artistique et culturel. Affiches, stickers à coller sur les murs et sur les fenêtres ou encore cartes postales à distribuer aux parents sont autant d'outils pour sensibiliser les familles à l'éveil culturel et artistique dans la relation parents-enfants dans les structures (EAJE, PMI, LAEP, centre social, structures culturelles etc.).

Lecture, jeu, musique, les effets sont nombreux et les acteurs sont organisés pour accueillir et offrir des services en rapport avec les besoins des enfants. S'appuyer sur ces réseaux d'acteurs dynamiques et experts, les renforcer et les associer de manière plus systématique aux accueils flexibles permettrait de faire gagner en qualité l'offre d'accueil du jeune enfant.

Encadré 4. Enjeux de l'éveil artistique et culturel des jeunes enfants : l'exemple de l'association Musique & Santé

Les interventions artistiques, en lien avec les professionnels et incluant les parents, sont une composante de l'accueil du jeune enfant. Les lieux d'accueil deviennent lieux de culture et peuvent être l'occasion de rencontres privilégiées avec la création artistique.

Dans cette optique, l'association Musique et Santé s'adresse au public des très jeunes enfants. Plusieurs ensembles symphoniques ont sollicité cette association pour la mise en place d'actions en crèches.

Au cours de ces rencontres, la musique et le travail du musicien avec de très jeunes enfants peuvent être envisagés comme une rencontre-promenade, une ballade-exploration : découvrir le monde avec ses oreilles, aller à la découverte de couleurs sonores, de paysages musicaux et de répertoires qui étonnent et transportent.

3. La nature

L'enfant a besoin dans son éveil et son développement d'être au contact de la nature²⁴. L'un des premiers à avoir évoqué le « syndrome du manque de nature » est le journaliste Richard Louv (2005) : moins l'enfant passe de temps à explorer et à jouer dans la nature, plus sa santé physique et psychique se détériore. Cette diminution du temps passé « au-dehors » s'explique en partie par l'augmentation de l'usage des écrans, dès le plus jeune âge²⁵, qui devient une alternative à la pratique sportive ou à d'autres activités favorables à la santé des enfants. Le contact avec des espaces verdoyants, plus riches pour l'imaginaire de l'enfant, aurait par ailleurs un impact positif sur l'humeur (Puhakka *et al.*, 2019) et le bien-être en général (Storli et Sandseter, 2019). Ainsi que l'indique la chercheuse en sciences de l'éducation Gillian Cante, « *Le développement de l'imagination, de la créativité, du langage et de la coopération apparaissent plus souvent chez les jeunes enfants ayant passé du temps régulier en jeu libre dans la nature* »²⁶. Le processus de « revégétalisation » des cours d'écoles et des crèches peut contribuer à étayer cet imaginaire.

A *contrario* des activités à l'intérieur qui contraignent la capacité de l'enfant à découvrir et explorer, la nature comme découverte est en effet riche « d'affordances »²⁷ (les cailloux et les feuilles à manipuler, les arbres pour grimper, les terrains à descendre ou monter) pour le développement moteur, cognitif et socio-émotionnel de l'enfant. La nature a également des vertus apaisantes et réduiraient l'agressivité²⁸. Elle procure chez l'enfant « *un sentiment d'émerveillement, affiché sous forme de surprise et de joie, suscité en réponse au mystère du stimulus de la nature qui promet "more to come" ou mieux encore, "more to do"* »²⁹. C'est dans cette optique que se développent les « éco-crèches » (encadré 5)

Encadré 5. « Le Jardin des Petits » : un exemple d'éco-crèche.

Ce sont deux éducatrices de jeunes enfants formées à la pédagogie Steiner/Waldorf qui ont créé la première éco-crèche appelée « le Jardin des Petits », une « *crèche à caractère familial, respectueuse de l'environnement, où la place de la nature aurait un rôle central auprès des enfants* »³⁰. L'aménagement de la crèche intègre des objets issus de la nature que l'enfant utilise pour développer sa motricité et ses sens. Le jardin est un environnement propice au développement de la faune et de la flore, que l'enfant côtoie au minimum deux fois par jour, et ce, quelle que soit la météo. « *Plus l'enfant est en contact avec la nature, plus l'enfant peut s'intéresser, aimer, respecter et préserver son entourage, et surtout vouloir s'engager dans ce même monde.* »

Il s'est avéré que les activités à l'extérieur, dans le jardin ou lors d'autres balades en dehors de la crèche, ont réduit les troubles psychomoteurs et les troubles du sommeil des enfants.

²⁴ En 2016, le *Rapport Giampino (op.cit.)* évoquait déjà le « besoin de la nature » de l'enfant.

²⁵ Inserm, *Rapport sur l'activité physique et usage des écrans à l'âge de 2 ans chez les enfants de la cohorte Elfe*, à la demande de la direction générale de la Santé, décembre 2018.

²⁶ Cante G., 2022, La petite enfance au prisme de la nature : Un état de l'art de la littérature et des propositions pour les politiques publiques de la petite enfance, *Spirale*, n° 102, 3 novembre 2022.

²⁷ Développée par le psychologue James Gibson en 1977, « l'affordance » est la potentialité d'actions que l'homme perçoit afin d'adapter ses comportements à son environnement.

²⁸ Marinopoulos S., 2019, *Une stratégie nationale pour la santé culturelle : promouvoir et pérenniser l'éveil culturel et artistique de l'enfant de la naissance à trois ans dans le lien à son enfant (ECA-LEP)*, ministère de la Culture, Mission « Culture petite enfance et parentalité ».

²⁹ Cobbs E., 1977, *The Ecology of Imagination in Childhood*, Columbia University Press.

³⁰ Cante G., 2022, *op. cit.*

PARTIE II : LA QUALITE DE L'ACCUEIL ET DES PREMIERES SOCIALISATIONS DU JEUNE ENFANT

I. LA QUALITE DES ACCUEILS DU JEUNE ENFANT

Ce chapitre présente succinctement les jalons d'un parcours visant l'amélioration de la qualité de l'accueil du jeune enfant. Il s'agit pour le HCFEA de signifier qu'il ne saurait y avoir de séparation entre la quantité, la variété de la nature des offres d'accueil et la qualité égale pour tous les enfants accueillis.

Indiquons d'emblée que le travail d'expertise du HCFEA sur la qualité a été réalisé, entre autres, dans le rapport de 2019 du Conseil de l'enfance et de l'adolescence « Pilotage de la qualité affective, éducative et sociale de l'accueil du jeune enfant », et dans les travaux du séminaire « Premiers pas, développement de l'enfant et politiques publiques ». Réalisé en partenariat entre le HCFEA, la Cnaf et France stratégie, ce séminaire de huit séances publiques durant sept mois, a mobilisé ces trois institutions de mars 2020 à octobre 2021. L'ensemble des séances et documents qui y sont associés est accessible en ligne³¹.

Par ailleurs, l'une des étapes réglementaires importantes en vue de l'amélioration de la qualité pour tous les types d'accueils est le passage en 2022 du texte cadre pour l'accueil du jeune enfant³² à un statut réglementaire dans l'ordonnance des services aux familles du 19 mai 2021, et instauré par l'arrêté du 23 septembre 2021 en tant que la **charte nationale pour l'accueil du jeune enfant**³³ (voir annexe).

I.1. Des cadres de référence et une éthique

Les travaux sur la qualité des institutions et des services dédiés aux enfants relèvent à la fois de la réponse aux besoins de leur développement, au respect de leurs droits et à une éthique de la responsabilité liée à leur statut propre d'enfants. Ceci est d'autant plus engageant que l'enfant est jeune, en effet il est d'emblée citoyen d'un pays, acteur et sujet de droit ; un être de relation mais cependant, tributaire d'autrui dans l'exercice de son expression et de sa protection.

La France dispose d'un cadre juridique dédié, la protection judiciaire de la jeunesse, et est signataire de la **Convention Internationale des Droits de l'Enfant** (Cide) depuis 1989, ce qui l'engage à placer « *l'intérêt supérieur de l'enfant* [comme] *considération primordiale* » à chaque décision concernant les enfants, « *et à assurer aux enfants la protection et les soins nécessaires à leur bien-être* », compte tenu des droits et devoirs de leurs parents, tuteurs légaux ou autres personnes légalement – ou par délégation – responsables de ceux-ci, et, à cette fin, de prendre toutes les mesures législatives et administratives appropriées (article 3)³⁴.

Dans ce cadre, l'État « *assure la mise en place d'institutions, d'établissements et de services chargés de veiller au bien-être des enfants* » (article 18). Et, comme les autres États signataires, il

³¹ <https://www.strategie.gouv.fr/projets/cycle-de-seminaire-premiers>.

³² Le 23 mars 2017, le texte définitif du cadre national pour l'accueil du jeune enfant a été publié sur le site du ministère des Familles : https://www.hcfea.fr/IMG/pdf/cadre_national_accueil_jeune_enfant.pdf.

³³ Si l'ordonnance du 19 mai 2021 relative aux services aux familles énonce pour la première fois la notion de charte nationale pour l'accueil du jeune enfant, elle ne fut instaurée qu'avec l'arrêté du 23 septembre 2021.

³⁴ Défenseur des Droits, 2019, Rapport *Enfance et violence, la part des institutions publiques*. https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/rae-2019-num-22.10.19-2_1.pdf.

Le rapport du défenseur des droits de 2019 soulignait que « *chaque fois que l'intérêt supérieur de l'enfant n'est pas pris en compte comme une considération primordiale, il en résulte une prise en charge inadaptée des violences qu'il subit, voire de nouvelles formes de violence à son endroit* ».

doit prendre « *toutes les mesures législatives, administratives, sociales et éducatives appropriées pour protéger l'enfant [...] pendant qu'il est sous la garde de ses parents, de son ou de ses représentants légaux ou de toute autre personne qui en a la garde* » (article 19).

En France, le Défenseur des droits, reconnu par le Comité des droits de l'enfant des Nations unies, et son adjoint aux droits de l'enfant, a intitulé son **rapport annuel de 2018 « De la naissance à 6 ans : au commencement des droits »**³⁵. Les 26 recommandations désignent et précisent les axes prioritaires pour la France relatifs à la protection et la promotion des droits des jeunes enfants en petite enfance.

La réflexion et l'action pour l'amélioration de la qualité de l'accueil des jeunes enfants s'inscrit dans le cadre du droit général, de la protection de l'enfance, auxquels s'ajoutent une démarche déontologique³⁶ et un impératif éthique, compte tenu de la vulnérabilité et de l'impossibilité pour des tout-petits de faire valoir par eux-mêmes leurs besoins et leurs droits.

L'accueil du jeune enfant, avant 3 ans, dans des conditions de qualité, s'avère une expérience de rencontre du milieu extrafamilial **bénéfique à son développement présent et futur. Il est donc légitime de se donner les moyens d'y convier l'ensemble des enfants**. C'est dans cette perspective de réponse aux besoins de l'enfant, et de justice éducative et sociale entre tous les enfants, que le HCFEA insiste aujourd'hui sur l'accès de tous les enfants à des accueils de qualité. Il porte cet objectif dans le cadre des réflexions relatives à l'établissement d'un service public de la petite enfance annoncé par le gouvernement en 2022.

La qualité de l'accueil du jeune enfant fait l'objet d'un nombre croissant de travaux qui montrent que les niveaux d'enjeux se font parfois concurrence³⁷ :

- une visée économique – l'objectif de conciliation entre famille et marché du travail, et de soutenir l'emploi des femmes, par l'offre d'accueil ;
- une visée de soutien à la natalité (en évitant le choix entre maternité et travail) ;
- une visée sociale – objectif de lutte contre la pauvreté. Cet objectif est apparu dans les années 1990 et s'est concrétisé notamment avec le décret du 1^{er} août 2000 qui autorise l'accès des parents sans emploi et en insertion professionnelle aux places d'accueil en EAJE ;
- Une visée éducative – la qualité éducative et l'accès élargi aux enfants constituent le tout premier chaînon d'un projet social éducatif et égalitaire, et d'une politique de lutte contre la reproduction des inégalités sociales, par la socialisation des enfants.

Notons que le choix d'un système libéral où le parent est l'employeur de la personne qui s'occupe de ses enfants est une particularité française, qui constitue, en nombre d'enfants concernés, le premier mode d'accueil du pays.

En complément des attendus incontournables des droits de l'enfant, de nombreux cadrages sur les caractéristiques de la qualité de l'accueil des jeunes enfants fondés sur les connaissances sur l'importance de l'environnement du bébé se sont développés dans tous les pays. Ils sont à disposition des acteurs de la petite enfance, qu'il s'agisse des familles et des professionnels, des

³⁵ [rae-2018-num-15.11.18.pdf \(defenseurdesdroits.fr\)](#).

³⁶ Y compris au sens étymologique du « devoir » (*deon*) de « connaissance » (*logos*).

³⁷ Moisset P., 2018, La valse des qualités : quelle qualité pour l'accueil de la petite enfance ?, *Informations sociales*, vol. 198, n° 3, p. 76-84, <https://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2018-3-page-76.htm?contenu=article>.

institutions politiques, administratives et des organismes gestionnaires et de la formation professionnelle.

Ainsi, l'OCDE³⁸ a-t-elle déterminé des repères de qualité très suivis par les pays membres (parmi lesquels figure la France).

Elle mentionne **cinq outils** qui favorisent la qualité dans les interactions quotidiennes des enfants dans les EAJE :

1. Les normes de qualité, la gouvernance et le financement.
2. Des cadres de repères communs, de curriculum et de pédagogie.
3. Le développement et la qualification des professionnels.
4. L'observation du suivi et des données.
5. La participation et l'engagement familial et communautaire.

L'OCDE distingue également **sept dimensions de la qualité** :

1. La qualité des orientations : le type et le degré d'attention qu'un gouvernement porte à la politique de la petite enfance (*curriculum*, chartes nationales, conditions d'accès), et leur mise à disposition de toutes les parties prenantes.
2. La qualité structurelle (principalement du ressort des administrations et des normes réglementaires).
3. Les pratiques et concepts éducationnels des structures.
4. La qualité procédurale, portant sur les interactions adultes/enfants et entre enfants, l'explicitation des modalités pédagogiques, et de protection.
5. La qualité opérationnelle de l'offre. Ses implantations, ses configurations et sa structuration administrative et financière.
6. Les normes de qualité ou de performances à travers des études et prévisions d'impact sur les enfants et leurs familles. L'approche conceptuelle est ici l'investissement social sur le versant des attendus d'efficacité économique de « capital humain » à plus ou moins long terme³⁹.
7. Les normes destinées à créer, instaurer et fluidifier la participation et les relations avec les familles et/ou les organisations qui les représentent et à les impliquer.

I.2. Deux repères essentiels, la qualité structurelle et la qualité procédurale

La France a mis en place depuis les années 1970 des cadres normatifs (bâti, sécurité, santé, effectifs, financement...) qui ont évolué, tant pour l'accueil individuel auprès d'assistants maternels que pour les crèches. Aussi est-elle créditée par exemple par l'OCDE, comparativement à d'autres pays, d'une assez bonne **qualité structurelle**.

La **qualité structurelle** comprend d'abord le niveau et le type de qualification des professionnels. Elle intègre également les ratios d'encadrement (nombre d'enfants par adulte). En France, on

³⁸ Travaux Starting Strong dont la version VI du 28 juin 2021, Soutenir des interactions significatives dans l'éducation et la garde des jeunes enfants, https://www-oecd-ilibrary-org.translate.goog/sites/f47a06ae-en/index.html?itemId=/content/publication/f47a06ae-en&x_tr_sl=en&x_tr_tl=fr&x_tr_hl=fr&x_tr_pto=sc.

³⁹ Voir le rapport HCFEA Le Pilotage de la qualité... *op. cit.*, p. 55.

pouvait encore récemment considérer la qualité structurelle des modes d'accueil comme globalement homogène et assez élevée (avec toutefois de moindres garanties, notamment sur les qualifications et la réflexivité sur les pratiques, en accueil individuel, et des ratios d'encadrement moins favorables à l'école maternelle). Mais les défaillances, depuis plusieurs décennies, du flux de renouvellement des contenus et des personnels formés, induisent aujourd'hui des difficultés de recrutement de professionnels qualifiés qui mettent à mal la volonté de garantir cette qualité structurelle. À cela s'ajoutent **des ratios d'enfants par adulte encore trop élevés dans les nouvelles réglementations**⁴⁰ (voir annexe 1 Les normes du rapport du Conseil de la famille « Accueil des enfants de moins de 3 ans : relancer la dynamique »).

La qualité procédurale porte sur l'expérience vécue par les enfants, et en particulier la qualité des interactions :

- entre les professionnels et les enfants ;
- entre les enfants ;
- entre les professionnels et les familles.

Elle passe préférentiellement par une approche globale de l'enfant, la connaissance et la prise en compte de son développement global et des particularités de chaque enfant et de sa situation. Elle implique aussi une fiabilité et une stabilité sur la durée des liens entre l'enfant, la famille et le mode d'accueil. Au cœur est la dimension humaine et citoyenne. On parle de pédagogie de type « *educare*⁴¹ » ou heuristique. En France, elle est peu valorisée alors que ses effets sont significatifs sur le bien-être et le développement de l'enfant, au présent et pour son évolution future. La césure institutionnelle à l'entrée à l'école (devenue obligatoire à 3 ans) nécessiterait un renforcement des transitions pour les enfants, encore insuffisamment aménagées.

Pour autant, la période récente a vu des initiatives importantes pour l'amélioration de la qualité procédurale⁴². D'une part, la loi (art. L 214-1-1 du CASF) a prévu une charte nationale de qualité de l'accueil du jeune enfant (voir partie I. Les besoins fondamentaux du jeune enfant : le primat d'un milieu propice à son développement). D'autre part, un plan de formation des professionnels est porté, suivi et coordonné par la délégation interministérielle à la prévention et la lutte contre la pauvreté (DIPLP). Le référentiel pédagogique de ces formations prend appui sur les articles de la charte. Néanmoins, les modalités de mise en œuvre ont pâti de la crise sanitaire et la coordination des initiatives et des acteurs de la formation s'avère complexe (cf. encadré 6).

⁴⁰ Ordonnances des services aux familles de 2020 et arrêté de juillet 2022, assouplissant les normes de qualification pour limiter les fermetures de places en raison du manque croissant de professionnels pour s'occuper des enfants. Voir avis HCFEA.

⁴¹ Cf. le pédagogue italien Loris Malaguzzi et la pédagogie de Reggio Emilia en Italie.

⁴² Faisant suite au rapport « Développement du jeune enfant, modes d'accueil et formation des professionnels » 2016, à un avis sur saisine du HCFEA portant sur le projet de « texte-cadre national pour l'accueil du jeune enfant », février 2017, suivis par deux autres rapports HCFEA (2018, Bilans et perspectives, et 2019, Qualité affective, éducative et sociale).

Encadré 6. Définir la qualité, quels écueils ?

« Dans le secteur de la petite enfance, les normes se traduisent par la recherche d'efficacité et la maîtrise des dépenses publiques, le recours croissant à des logiques de contractualisation, la définition d'indicateurs de performance et de standards d'évaluation et le recours à des pratiques de management empruntées au secteur privé (Hood, 1991). [...] »

Le discours sur la qualité transféré au secteur de la petite enfance contribue ainsi à légitimer les approches de la qualité basées sur la quantification et la recherche d'objectivité qui visent à définir un standard à atteindre. Cette volonté de définir des standards de qualité, quantitatifs, rationnels, universels et objectifs, opère ainsi **une simplification qui contraste avec le caractère complexe, multidimensionnel et contextualisé de l'accueil du jeune enfant** ».

Francesca Petrella, et al., 2014, La construction sociale de la qualité dans les services d'accueil collectifs du jeune enfant, *Revue des politiques sociales et familiales*, p. 39-52.

I.3. Le rôle du secteur associatif, acteur de proximité et de créativité

Le secteur associatif non lucratif est engagé de longue date dans des formes d'accueil flexibles dans les territoires. L'une des difficultés rencontrées par les associations proposant une offre d'accueil des jeunes enfants, concerne la pérennisation du financement de leurs actions.

Le rapport 2022 du Cese sur la vie associative formule à cet égard plusieurs propositions pour consolider le financement direct ou par crédit d'impôt des associations en particulier celles relevant de l'intérêt général⁴³, et en particulier (n° 8) « Le CESE préconise que l'État et les collectivités territoriales privilégient le financement du fonctionnement des associations, plutôt que le financement par projet, et le conventionnement pluriannuel et qu'ils renforcent le soutien aux projets associatifs... » et (n° 9) de « mobiliser les principaux acteurs des différents ministères en charge de la vie associative pour développer et diffuser un système d'informations de la vie associative (Siva) unifié, facilitant et simplifiant la gestion administrative et les relations des administrations avec les associations et inciter les collectivités territoriales et les autres acteurs publics à y recourir ».

Le Haut conseil appelle à simplifier, consolider et pérenniser les portages associatifs des « accueils flexibles » sur les territoires, à même de contribuer à l'intérêt général en s'ajustant aux particularités des habitants, de la géographie et des partenaires, notamment en appliquant les propositions 8 et 9 du Cese.

Quels que soient les types de gestionnaires, la qualité de l'accueil du jeune enfant exige d'accueillir, dans un accueil de qualité, tous les publics qui le souhaitent. La gestion d'un EAJE associatif induit des tâches et des responsabilités réparties par délégation entre l'équipe bénévole et l'équipe salariée. Dans le cadre de la gestion d'une structure petite enfance associative, le collectif de parents bénévoles gère l'organisation, le fonctionnement et l'équipe de salariés dont il est employeur. Il doit répondre à des obligations de gestion et de partenariat : des cadres réglementaires sont imposés par les partenaires institutionnels et financeurs. La spécificité du secteur associatif (encadré 7), son

⁴³ CESE, 2022, Avis Engagement bénévole, cohésion sociale et citoyenneté, juin 2022
<https://www.associations.gouv.fr/l-avis-du-cese-sur-l-engagement-benevole.html>.

rapport de proximité et d'accompagnement des familles, les demandes particulières de ses publics, et les difficultés qu'il rencontre (encadré 8) conduisent à interroger notamment les modalités d'un financement pérenne.

Encadré 7. Accueil du jeune enfant – situation du secteur associatif⁴⁴

Le secteur associatif comporte des spécificités liées à leur engagement, en terme de flexibilité des formes d'accueil, d'inclusion, ou encore de lutte contre les inégalités. Non lucratif, il réinvestit le profit qu'il peut générer dans le projet social de la structure, pour l'intérêt général.

Les projets portés par les établissements associatifs reposent sur :

- l'accueil de tous les enfants et de toutes les familles ;
- l'accueil en confiance dans le respect de ses besoins (accueil occasionnel) ;
- la place et accompagnement des parents (échanges, dons, aide administrative) ;
- la reconnaissance de l'apport des professionnels.

Les structures non lucratives sont des structures de quartier, souvent inscrites dans des partenariats, dans une logique d'ouverture culturelle et sociale, d'aller vers et d'accompagnement des familles les plus vulnérables (ludothèques, médiathèques, fêtes de quartier, centres socioculturels, services de protection maternelle et infantile et de protection de l'enfance, missions locales et Pôle emploi, CCAS...). À l'heure où les pouvoirs publics s'engagent à accompagner les familles parfois de plus en plus isolées, les associations gestionnaires d'un espace d'accueil des familles sont naturellement vectrices d'une amélioration des liens sociaux sans stigmatisation.

Le secteur associatif rencontre aujourd'hui des difficultés similaires à l'ensemble du secteur en matière d'absences de professionnels (Covid, accentuation de la fatigue/lassitude, difficultés à recruter), pouvant induire des fermetures de places.

Financièrement, le secteur associatif est fragilisé par :

- la baisse des financements des collectivités territoriales, pourtant essentiels à l'ouverture et au maintien de crèches PSU ;
- les difficultés à trouver des financements pour soutenir le développement et la pérennisation de dispositifs intermédiaires/innovants ;
- le développement des DSP (faible reconnaissance, durée limitée qui nuit aux liens créés avec les enfants, familles et partenaires locaux ; cahier des charges strict vs innovations).

Ce projet doit trouver un modèle économique accepté par les financeurs que sont la Caf ou les collectivités locales, dans un cadre réglementaire contraignant.

⁴⁴ Issu de la contribution Acepp-Uniopss (annexe) et d'éléments communiqués par l'association Pitchoun'.

Encadré 8. « Plus que le temps de présence physique de l'enfant, ce qu'il faut valoriser c'est ce que l'on fait pour lui, pendant, avant et après »⁴⁵

On ne peut dissocier besoins des enfants et besoins des parents, qu'il faut considérer comme un tout. Ces besoins des familles s'expriment eux-mêmes sur un mode à la fois quantitatif et qualitatif.

Les conditions de facturation à l'heure (et non plus à la journée), ont contraint les gestionnaires à compenser les heures perdues par des inscriptions supplémentaires, et les familles à négocier leur contrat au plus serré, par souci d'économie.

La mobilisation des associations pour faire face aux augmentations des prix et des salaires, a permis, suite à un vote exceptionnel du CA de la Cnaf du 6 septembre, la revalorisation de la PSU de 2022 de 5 %, ce qui est un signal encourageant mais qui reste encore loin des ambitions annoncées pour la petite enfance. Les fonds Publics et Territoires ont le mérite de reconnaître la spécificité des projets et permettre un ajustement des moyens, mais ces fonds ne sont pas pérennes.

Plus que le temps de présence physique de l'enfant, ce qu'il faut valoriser, c'est ce que l'on fait pour lui, pendant, avant et après. Préparer son arrivée, rédiger des observations, échanger en équipe, être en lien avec les partenaires extérieurs, rencontrer les parents, se former, tout cela n'est pas valorisé par la PSU et relève pourtant de l'accueil de l'enfant. La différence de nature des financements, entre une prestation à l'acte (Caf) et une subvention à la place (ville), ne facilite pas leur lisibilité. Il faut donc repenser un financement global fixant des objectifs précis en matière d'accueil de l'enfant et de ses parents et rémunérant à sa juste valeur l'investissement des équipes.

Au-delà des accueils « ordinaires » où les deux parents travaillent, les associations sont confrontées à des accompagnements plus spécifiques de soutien à la parentalité, de lutte contre les précarités, de recherche d'emploi, d'insertion, d'urgence, d'indications sanitaires, sociales ou judiciaires... Ces familles sont souvent isolées, et cumulent les difficultés (sociales, financières, professionnelles, familiales...).

Les demandes dites « atypiques » ne font pas uniquement référence aux horaires, mais à la spécificité du besoin : nouveaux arrivants, rupture de mode d'accueil, relais grands-parents, horaires de travail en alternance ou décalés, stages, formations, intérim, accueil occasionnel plus ou moins important selon les périodes de l'année (saisonniers ou étudiants par exemple).

Le secteur associatif est la chance et l'avenir pour la petite enfance. Parce qu'il défend des valeurs d'humanisme et de solidarité, parce qu'il détient une légitimité de proximité, parce qu'il n'est pas délocalisable, parce qu'il s'appuie sur des règles de démocratie, parce qu'il n'a pas de but lucratif, parce qu'il est ouvert à tous, il est une réponse immédiate, adaptée, fiable et loyale pour la société.

⁴⁵ Contribution de l'association Pitchoun : <https://www.pitchoun.org/actualites-association/la-qualite-a-lepreuve-de-la-quantite-de-la-necessite-de-changer-de-paradigme>.

II. Des impulsions et des appuis pour une montée en qualité de l'accueil du jeune enfant

II.1. La qualité dans les travaux du Conseil de l'enfance du HCFEA

Dans le cadre d'une saisine conjointe du ministère de la Santé et des Solidarités et du secrétariat d'État à la Famille, le Conseil de l'enfance et de l'adolescence du HCFEA a étudié les moyens de promouvoir une montée en qualité pour les accueils du jeune enfant. Dans la continuité du rapport « Accueillir et scolariser les enfants en situation de handicap avant 6 ans et soutenir leurs familles » (2018), le rapport « Pilotage de la qualité affective, éducative et sociale de l'accueil du jeune enfant » (2019) propose des déclinaisons opérationnelles de chaque article de la charte. Il étudie les repères et les moyens de piloter et faire progresser la qualité des modes d'accueil individuels et collectifs. De plus, il propose des mesures pour élargir l'accès aux accueils formels et de qualité (avec notamment les ateliers bihebdomadaires⁴⁶), de sorte qu'un maximum d'enfants puisse tirer profit de leur expérience de séparation et socialisation. Dans ce rapport, le HCFEA part du principe que **la qualité de l'accueil doit être centrée sur les conditions favorables au développement et à l'épanouissement des jeunes enfants** et que l'approche interactive et multidimensionnelle de la qualité inclut de fait **l'accueil des familles et la continuité éducative vers l'entrée en école maternelle** (cf. encadré 9).

Depuis 2019, les 24 propositions de repères pour un référentiel de qualité des acteurs de la petite enfance⁴⁷ et les 24 propositions de pilotage de la qualité de ce rapport (cf. annexe) appuient les réflexions et référentiels des collectivités territoriales et des services, ils sont progressivement intégrés dans les politiques de la petite enfance.

Ce rapport a également servi de matrice à la campagne de formation continue des professionnels de la petite enfance prévue par la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté (voir *infra*).

⁴⁶ Ces ateliers à raison de deux par semaine permettent à l'enfant de côtoyer un mode d'accueil qui est un moyen d'éveil et de socialisation pour lui, tout en favorisant une séparation douce et progressive entre l'enfant et son parent (cf. p. 14 proposition 2, et p. 66, Rapport, Conseil de l'enfance, « Pilotage de la qualité affective, éducative et sociale de l'accueil du jeune enfant » – adopté le 22 mars 2019).

⁴⁷ En appui sur les dix articles du texte-cadre national de l'accueil de la petite enfance.

**Encadré 9. Les conditions générales pour une montée en qualité structurée :
un écosystème bien-traitant avec de bonnes conditions de travail des professionnelles**
Propositions du rapport HCFEA Enfance de 2019

Mise en œuvre des 10 articles de la charte nationale

24 repères opérationnels

24 propositions de
pilotage de moyen-terme

A destination des acteurs de l'accueil du jeune enfant
gestionnaires, professionnels, institutions (dont
écoles), services concernés et les familles

Les 24 repères opérationnels déclinent chaque article de la Charte de qualité de l'accueil du jeune enfant. Les 24 propositions de pilotage proposent des appuis pour la gouvernance de l'amélioration de la qualité, parmi lesquels :

Axe I : Des obligations réglementaires pour améliorer les interactions avec les enfants, les parents et les partenaires locaux, notamment grâce à la réflexivité sur les pratiques

1. Un cadre normatif instaurant des projets d'accueil et d'établissements revus de manière pluriannuelle s'appuyant sur le texte-cadre et ses déclinaisons (recommandations et référentiel).
2. Donner une place réglementaire à l'observation des enfants, la documentation de l'expérience des enfants, l'analyse régulière des pratiques professionnelles, et instaurer une autoévaluation interne dans les EAJE.

Axe II : Des moyens pour soutenir le partage des pratiques et leur actualisation

3. Développer les missions et compétences des RAM (RPE) pour animer des temps de regroupements des assistants maternels et gardes à domicile et l'analyse des pratiques.

Axe III : Des conditions de travail et des perspectives professionnelles suffisamment bonnes pour monter en qualité

4. Des taux d'encadrement compatibles avec la qualité affective, éducative et sociale des modes d'accueils et une meilleure prévention de la souffrance au travail.
5. Des encadrants, animateurs de RAM (RPE) et responsables de services d'accueil engagés dans la bientraitance des équipes.
6. Des formations qui font sens : nourrir l'intelligence professionnelle à partir du texte-cadre, inclure la formation en situation de travail, croiser savoir-faire et connaissances actualisées.
7. Donner plus d'autonomie aux professionnels de première ligne de la petite enfance.
8. Aider les parents employeurs et créer un réseau de remplacement entre professionnelles de la petite enfance au niveau local.
9. Faciliter des mobilités correspondant aux aspirations des professionnelles de la petite enfance et favorisant la continuité éducative.
10. Un pilotage de la qualité partagé entre les Caf et les services de PMI, les départements et autres collectivités locales articulant un niveau local et un niveau national.

II.2. Du texte-cadre national à la charte nationale pour l'accueil du jeune enfant et aux projets d'établissement ou de service

Donnant suite à la proposition 1 de la consultation scientifique et publique 2015-2016 (rapport Giampino), le ministère a publié en 2017 un texte-cadre national pour l'accueil du jeune enfant afin de soutenir une orientation qualitative aux modes d'accueil.

Ce texte acquiert en 2021, un statut réglementaire par l'ordonnance des services aux familles du 19 mai par l'arrêté du 23 septembre 2021 en tant que **charte nationale pour l'accueil du jeune enfant**⁴⁸. Il constitue la référence opposable commune à tous les modes d'accueil du jeune enfant (art. L 214-1-1 du code de l'action sociale et des familles).

À travers les dix orientations du texte-cadre, ont été définis des objectifs, des principes et des valeurs essentielles autour d'un cadre commun pour l'ensemble des acteurs concernés par l'accueil du jeune enfant.

Dans le préambule du texte publié en 2017, il était déjà spécifié que : « *Les modes d'accueil de la petite enfance, qu'ils soient individuels ou collectifs, doivent répondre aux attentes spécifiques de chaque enfant, en lien avec sa famille, en favorisant le vivre ensemble et l'égalité entre tous les enfants. Ils doivent offrir aux enfants **les conditions d'un accueil sécurisant, personnalisé, ludique, encourageant sa vitalité découvreuse, son désir d'apprendre, de s'exprimer et de se socialiser.** Accueillir le jeune enfant, c'est prendre soin de sa vulnérabilité et de ses potentialités. L'accueil de la petite enfance est ouvert sur le monde environnant, la nature, la culture, les sciences. **Les professionnels accueillent les enfants avec compétence, sensibilité, affection, et respect.***

*Pour remplir cette mission, les professionnels bénéficient de **formations, initiales et continues**, qui prennent en compte le dernier état des connaissances en matière de développement de l'enfant, en s'inspirant des avancées de la recherche, de l'expérience des métiers, et en intégrant les exigences liées à la reconnaissance de l'enfant et de ses droits fondamentaux. Ces formations permettent d'établir des passerelles entre les diplômes, de garantir les progressions de carrière et de **développer une culture commune à toutes les personnes intervenant auprès des enfants, ou œuvrant pour l'organisation de leur mode d'accueil** ».*

Avec le décret n° 2021-1131 du 30 août 2021 relatif aux assistants maternels et aux établissements d'accueil de jeune enfant⁴⁹, la charte devient le référentiel qualité pour la France, que d'autres pays de l'OCDE appellent également le *curriculum*. Déclinée dans les projets d'accueil, la charte doit être mise à disposition des parents. Les établissements et services d'accueil de jeunes enfants doivent élaborer ou actualiser un projet d'établissement ou de service expliquant comment est mise en œuvre la charte nationale de l'accueil du jeune enfant. La charte est un référentiel d'appui à la montée en qualité des pratiques. Tel qu'il est rédigé, le texte ne vise pas des méthodes ni des évaluations, mais à servir de support commun pour tous les acteurs du domaine, et entre les différents types d'accueils. Il crée une base commune de dialogue et de partenariat, et sert de support de réflexion au profit des projets d'établissement et des projets éducatifs qui restent des

⁴⁸ Si l'ordonnance du 19 mai 2021 relative aux services aux familles énonce pour la première fois la notion de charte nationale pour l'accueil du jeune enfant, elle ne fut instaurée qu'avec l'arrêté du 23 septembre 2021.

⁴⁹ <https://solidarites-sante.gouv.fr/affaires-sociales/familles-enfance/1000jours/ameliorer-encore-la-qualite-des-modes-d-accueil-du-jeune-enfant/article/la-charte-nationale-pour-l-accueil-du-jeune-enfant-une-exigence-partagee#:~:text=Depuis%20le%201er%20septembre,relatif%20aux%20assistants%20maternels%20et.>

outils entre les mains des professionnels, ajustés à la population, au contexte local, à l'évolution de leurs orientations pédagogiques et de leur intérêt pour leur travail (cf. encadré 10).

Encadré 10. Charte nationale pour l'accueil du jeune enfant⁵⁰

La charte mise en avant par l'arrêté du 23 septembre 2021, publié au Journal officiel du 30 septembre 2021, s'adresse aux titulaires de l'autorité parentale ou aux représentants légaux des enfants accueillis. Elle détermine « *dix grands principes pour grandir en toute confiance* », affichés dans les établissements et services d'accueil du jeune enfant.

Elle concerne l'ensemble des professionnels de l'accueil du jeune enfant, salariés à domicile, assistants maternels, personnels de crèche qui doivent intégrer à leur pratique professionnelle les principes posés par la charte et se les approprier notamment :

- en contexte collectif, dans le cadre du travail de réflexion sur le projet d'accueil⁵¹, en explicitant la manière dont la structure décline ces principes dans la vie de l'établissement ou du service ; cette déclinaison fait l'objet d'échanges réguliers au sein de l'équipe;
- en contexte individuel, les professionnels rédigent un projet éducatif⁵² intégrant la manière dont ils déclinent ces principes dans leur pratique en faisant l'objet d'échanges réguliers avec les parents, entre professionnels et, le cas échéant, avec l'animateur de relais petite enfance fréquenté par l'assistante maternelle.

Dans la pratique, certains acteurs se saisissent de la charte nationale pour l'accueil du jeune enfant dans une démarche de réflexivité collégiale pour une meilleure appropriation quotidienne. Ainsi, pour « rendre vivante » la charte, un groupe de travail de l'Acepp⁵³ a exploré les dix principes lors d'un colloque organisé en 2022 (graphique 1).

⁵⁰ [Arrêté du 23 septembre 2021 portant création d'une charte nationale pour l'accueil du jeune enfant - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\).](https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decree/2021/09/23/interieur-m_2021-09-23_2021-1234/JO)

⁵¹ La rédaction d'un projet d'accueil est une obligation réglementaire pour l'agrément PMI.

⁵² Le projet éducatif est mentionné au 1° de l'article 1 de l'arrêté du 16 août 2021 relatif à la première demande de renouvellement de l'agrément d'un assistant maternel.

⁵³ [Colloque des 20 et 21 mai 2022: Un texte-cadre, une Charte Nationale : un temps d'arrêt sur l'enfance – ACEPP.](#)

Graphique 1. Un texte-cadre, une charte nationale : un temps d'arrêt sur l'enfance (colloque des 20 et 21 mai 2022, Acepp)



III. Des avancées notoires et des contradictions

III.1. L'édification et l'actualisation des cadres normatifs

La norme (et en particulier la norme d'encadrement) n'est pas la seule garante de la qualité du mode d'accueil, mais elle en est néanmoins le socle et pèse sur la cohérence générale de sa mise en œuvre⁵⁴. Or, des oscillations marquent les récentes exigences administratives, notamment avec la parution de l'ordonnance n° 2021-611 du 19 mai 2021 relative aux services aux familles qui marque des évolutions notoires, mais assouplit les seuils des normes d'encadrement dans les accueils.

L'ordonnance et les décrets autorisent l'accueil en crèche d'un groupe de six bébés par un adulte. Elle permet aussi un nombre d'enfants à la charge d'une assistante maternelle supérieur à quatre simultanément « *pour répondre à des besoins spécifiques* »⁵⁵ (encadré 11).

Encadré 11.

Ordonnance n° 2021-611 du 19 mai 2021 relative aux services aux familles

« Art. L. 421-4-1.-I.-Pour répondre à des besoins spécifiques, le président du conseil départemental peut, si les conditions d'accueil le permettent et à titre dérogatoire, autoriser tout assistant maternel à accueillir en cette qualité plus de quatre enfants simultanément, dans la limite de six mineurs âgés de moins de 11 ans au total.

Lorsque le nombre de mineurs fixé par l'agrément est inférieur à quatre, le président du conseil départemental peut modifier celui-ci pour augmenter le nombre de mineurs que l'assistant maternel est autorisé à accueillir simultanément en sa qualité d'assistant maternel, dans la limite de quatre enfants de moins de 11 ans et dans les conditions mentionnées au premier alinéa.

II.- Pour permettre d'accueillir des enfants de manière ponctuelle, notamment dans les situations mentionnées à l'article L. 214-7 et pour remplacer un collègue momentanément indisponible, tout professionnel peut, de manière limitée dans le temps et sous réserve du respect de conditions de sécurité suffisantes, accueillir en sa qualité d'assistant maternel un enfant de plus que le nombre de mineurs fixé par son agrément.

III.- Lorsqu'un assistant maternel a recours aux dispositions du présent article, le nombre de mineurs âgés de moins de 11 ans simultanément placés sous sa responsabilité exclusive respecte à chaque instant la limite fixée par les dispositions du premier alinéa du II de l'article L. 421-4. »

Le HCFEA, saisi pour avis sur cette réforme, en a salué les avancées et exprimé des réserves sur ce point. Les nouvelles dispositions ne tiennent pas compte de l'avis du HCFEA qui proposait des amendements afin que le nombre d'enfants exceptionnellement accueillis par les assistants maternels en plus de leur agrément n'entraîne pas un élargissement pérenne de la norme d'accueil,

⁵⁴ Déjà en 2009, les acteurs du secteur de la petite enfance se mobilisaient pour que l'accueil du jeune enfant soit considéré comme un service d'intérêt général et d'utilité sociale, qu'il reste soumis à un cadre normatif et soit donc exclu de la transposition de la directive dite « Bolkestein ».

⁵⁵ Ordonnance n° 2021-611 du 19 mai 2021 relative aux services aux familles. NOR : SSAA2035746R JORF n° 0116 du 20 mai 2021.

ni ne dépasse six enfants de moins de 11 ans à la charge exclusive d'un adulte, y compris ses propres enfants.

Le Conseil proposait également de conserver l'article D421-17 du décret n° 2006-1153 du 14 septembre 2006 - art. 1 JORF 16 septembre 2006 en vigueur le 1^{er} janvier 2007⁵⁶ pour conserver le caractère exceptionnel de l'augmentation du nombre d'enfants sous la responsabilité d'une assistante maternelle. Ces taux d'encadrement sont plus élevés que dans d'autres pays d'Europe (un adulte pour quatre enfants en Allemagne⁵⁷), et plus généralement, que dans les recommandations internationales (1 adulte pour 3 enfants de moins de 2 ans, et un adulte pour cinq enfants de 2 à 3 ans maximum, dans des groupes de 8 enfants maximum⁵⁸).

Aujourd'hui, il s'avère que ces nouvelles modalités risquent de peser sur les conditions de travail des professionnels et incidemment sur la qualité de l'accueil. Par exemple, parmi les mesures mises en cause par les professionnels et les spécialistes se trouve la réduction des surfaces par enfant dans les centres-villes, alors même que « *le nombre maximal d'enfants simultanément accueillis peut atteindre 115 % de la capacité d'accueil prévue par l'autorisation du président du conseil départemental ou figurant dans la demande d'avis qui lui a été adressée*⁵⁹ ». Ces problématiques ne sont pas sans rappeler la situation d'établissements d'accueil pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) où des maltraitements ont été démontrés⁶⁰, malgré des méthodes validées et standardisées de « contrôle qualité ».

Les normes sont une part de la garantie de qualité de l'accueil, *a fortiori* pour les personnes les plus vulnérables, parmi lesquels, les jeunes enfants. Reste que la responsabilité des modalités de leur application est une question à la fois de moyens et de qualités humaines. Ainsi, la tentation du renvoi à la norme ne peut suffire.

III.2. Des incohérences qui interrogent

Dans notre système disparate, « le millefeuille » de l'accueil du jeune enfant, on constate des contradictions. En EAJE, sans cohérence avec les autres modes d'accueils, et pour des motifs qui ne relèvent pas de finalités visant le développement du jeune enfant, les taux d'encadrement sont d'un adulte pour six enfants ou d'un pour cinq enfants qui ne marchent pas et un pour huit petits qui

⁵⁶ Article D421-17 du décret n° 2006-1153 du 14 septembre 2006 - art. 1 « *I. À titre exceptionnel, à la demande de l'assistant maternel et avec l'accord préalable écrit du président du conseil général, le nombre d'enfants que l'assistant maternel est autorisé à accueillir peut être dépassé afin de lui permettre notamment de remplacer un autre assistant maternel indisponible pour une courte durée ou pendant la période d'adaptation d'un nouvel enfant confié. Dans ce cas, l'assistant maternel en informe les parents des enfants qui lui sont confiés habituellement. A titre exceptionnel, le nombre d'enfants que l'assistant maternel est autorisé à accueillir peut être dépassé pour assurer la continuité de l'accueil des enfants confiés dans des situations urgentes et imprévisibles. L'assistant maternel en informe sans délai le président du conseil général* ».

⁵⁷ Collombet C., Maigne G., Pallier B., 2017, Places en crèche, pourquoi l'Allemagne fait-elle mieux que la France depuis 10 ans ?, *Note d'analyse*, n° 56, France stratégie, mai.

⁵⁸ Carbuccia L. et al., 2020, Revue de littérature sur les politiques d'accompagnement au développement des capacités des jeunes enfants, *Dossier d'étude*, n° 215, Cnaf, p. 83.

⁵⁹ Décret n° 2021-1131 du 30 août 2021 relatif aux assistants maternels et aux établissements d'accueil de jeunes enfants.

⁶⁰ Sur les dérives de maltraitance observées dans les Ehpad, il s'agit plus particulièrement du scandale des cas de maltraitance institutionnelle dans les Ehpad de la société Orpéa, révélé par l'enquête de Victor Castanet dans *Les Fossoyeurs*, Fayard, 2022. Depuis la sortie de cet ouvrage, d'autres témoignages ont abondé.

marchent⁶¹. Dans les maisons d'assistantes maternelles, ce ratio est de quatre enfants de moins de 3 ans maximum par adulte. De plus, si « *le nombre d'enfants simultanément accueillis dans une maison d'assistantes maternelles ne peut excéder vingt* »⁶², une fois ce chiffre atteint il autorise un encadrement d'un adulte pour cinq bébés. Et, si le taux d'encadrement est identique pour un multi-accueil et une micro-crèche, il faut néanmoins noter qu'un professionnel dans une micro-crèche peut accueillir seul les enfants (au nombre maximum de trois), tandis qu'un multi-accueil n'a pas l'autorisation d'ouvrir si le personnel n'est pas composé au minimum de deux personnes. Cette règle au sein des multi-accueils garantit une forme de sécurité à la fois pour les professionnels et les enfants, une disponibilité pour les familles à l'arrivée et au départ des enfants, et il est justifié notamment en cas d'urgence médicale.

Du point de vue des enfants, les différences de réglementation ont déjà été soulevées dans le rapport portant sur la qualité affective, éducative et sociale de 2019 en ces termes : « *Le HCFEA rappelle l'intérêt d'une offre d'accueil diversifiée pour les familles, mais l'exigence d'une égale qualité pour les enfants. Aussi les différents types d'accueil ne sauraient tendre à se confondre, alors que les normes et exigences pour chacun diffèrent comme par exemple entre petites crèches, micro-crèches et maisons d'assistantes maternelles* »⁶³.

Les tribunes, documentaires, manifestations, professionnels⁶⁴, et plusieurs faits divers dramatiques, se succèdent depuis plusieurs mois. Sont pointés du doigt l'organisation du travail en général, et en particulier, les conditions de travail des professionnels ou l'assouplissement des normes d'encadrement qui créent un malaise chez les professionnels et des risques pour les jeunes enfants. Sont également évoquées les dérives induites par les modes de financements compte tenu notamment des finalités financières de certains gestionnaires (*versus* finalités de développement du jeune enfant) qui pèsent sur la qualité de l'accueil. Or, à cette tendance à l'assouplissement des règles d'encadrement s'ajoutent les contraintes matérielles liées aux normes de fonctionnement et de qualité des pratiques d'accueils.

Dans les services départementaux de protection maternelle et infantile (PMI), qui en ont la responsabilité et les compétences, on constate sur le terrain⁶⁵ un recul de l'activité et une forte baisse des effectifs de médecins et des autres professions entre 2016 et 2019⁶⁶.

⁶¹ C'est ce que précise le décret du 30 décembre 2022 relatif aux expérimentations dans le domaine des services aux familles, aux établissements d'accueil de jeunes enfants et aux comités départementaux des services aux familles. Néanmoins, un arrêté doit prochainement préciser certaines modalités de calcul de ce taux d'encadrement.

⁶² Article L. 421-4 CASF.

⁶³ Avis rendu le 2 février 2021 sur le projet d'ordonnance relative aux services aux familles.

⁶⁴ Collectif Pas de bébé à la consigne https://www.francetvinfo.fr/economie/emploi/metiers/greve-dans-les-creches-pourquoi-les-professionnels-de-la-petite-enfance-se-mobilisent-dans-tout-le-pays_5400793.html.

Tribune « Après le scandale des Ehpad, assurons-nous du bien-être des bébés accueillis » 23 février 2022, « [Après le scandale des Ehpad, assurons-nous du bien-être des bébés accueillis](https://www.lemonde.fr) » ([lemonde.fr](https://www.lemonde.fr)).

Pièces à conviction 05 février 2020 "[Pièces à conviction](https://www.francetvinfo.fr)" : enquête au sein des crèches françaises ([francetvinfo.fr](https://www.francetvinfo.fr)).

Rayna S., 2021, La petite enfance, un marché ?, *Le Furet*, n° 100, mars.

⁶⁵ Les services de PMI ont notamment compétence en matière d'agrément et de contrôle des structures d'accueil des enfants de moins de 6 ans. Ils instruisent aussi les agréments des assistants maternels et familiaux, sont en charge de leur contrôle et du suivi de leur formation.

⁶⁶ Amrous N., 2022, Protection maternelle et infantile (PMI) : un recul de l'activité et une forte baisse des effectifs de médecins entre 2016 et 2019, *Études et Résultats*, n° 1227, Drees.

Suite à une saisine du ministre de la Santé, l'Igas a publié le 11 avril 2023 un rapport⁶⁷ intitulé « Qualité de l'accueil et prévention de la maltraitance dans les crèches ». Il s'appuie notamment sur une grande enquête dans les établissements et auprès des parents. Ce rapport vient objectiver les alertes portées par les professionnels depuis plusieurs années. « *La logique quantitative d'accroissement de l'offre a devancé les objectifs qualitatifs d'une réponse adaptée aux besoins de l'enfant, la qualité ne faisant l'objet d'aucun pilotage réel au niveau national.* »⁶⁸

La mission avance sept axes stratégiques d'action :

- Axe 1. Faire du développement et de la sécurité affective de l'enfant un objectif prioritaire de la politique d'accueil du jeune enfant.
- Axe 2. Inscrire dans les objectifs de la branche famille une trajectoire vers des standards de qualité, distinct des standards de sécurité.
- Axe 3. Œuvrer à une montée en qualification globale des professionnels en lien avec le secteur de la recherche.
- Axe 4. Faire de la qualité le point central du financement.
- Axe 5. Renforcer et rénover le contrôle et l'évaluation.
- Axe 6. Structurer le pilotage du secteur au niveau local et national.
- Axe 7. Penser la question de la maltraitance dans les établissements et renforcer la prévention des risques.

En vue de se rapprocher des recommandations internationales, le Conseil rejoint notamment les préconisations de la mission Igas d'« *inscrire dans la COG de la branche famille une trajectoire pour se rapprocher d'un ratio moyen d'encadrement de 5 enfants par adulte* » et « *une trajectoire de mise en conformité du nombre moyen d'enfants par groupe en cohérence avec les standards internationaux* ».

L'une des recommandations clefs pour parvenir à une montée en qualité est de modifier les modes de financement de ces structures, allant à terme vers « *une extinction du système de financement à la PAJE, qui ne présente aucune garantie sérieuse, et ne permet pas aux pouvoirs publics de disposer d'un droit de regard sur des activités qu'ils financent* »⁶⁹.

Le rapport, s'appuyant notamment sur l'audition de l'Association nationale des psychologues pour la petite enfance (Anapsy Pe), en appelle aussi à d'avantage de pluridisciplinarité et en particulier à la présence de psychologues : « *une trajectoire vers des standards de qualité devrait également viser un renforcement de la pluridisciplinarité au sein des établissements, en s'assurant d'un temps de psychologue de niveau suffisant, et d'une variété d'intervenants (...) cette disposition s'apparent[ant] pour le moment à une déclaration d'intention* ». Or pour l'Anapsy Pe⁷⁰, l'absence de recours au psychologue ou le recours peu fréquent augmente les risques d'apparition et d'installation de mécanismes de maltraitance

<https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/publications-communique-de-presse/etudes-et-resultats/protection-maternelle-et-infantile-pmi-un>.

⁶⁷ Igas, 2023, Qualité de l'accueil et prévention de la maltraitance dans les crèches, *Tome 1 : Rapport*.

⁶⁸ Igas, *op.cit.*, p. 4.

⁶⁹ Igas, 2023, Qualité de l'accueil et prévention de la maltraitance dans les crèches, *Tome 1 : Rapport*, p. 74.

⁷⁰ Anapsy Pe, document de travail préparatoire à l'audition de l'Igas, transmis par l'association au HCFEA.

III.3. Des métiers en crise mais une mobilisation d'envergure

Afin de mettre en place une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences dans le secteur de la petite enfance, un « Comité de filière petite enfance » a été instauré en novembre 2021. Présidé par Elisabeth Laithier⁷¹, il est composé de représentants syndicaux et associatifs des professionnels des modes d'accueil du jeune enfant ainsi que d'acteurs et administration publics concernés. L'enjeu prioritaire de leurs travaux, commencés au début de l'année 2022, est de lutter contre la pénurie de professionnels et d'améliorer l'attractivité des métiers, alors qu'une enquête de juillet 2022⁷² rapporte que « **48,6 % des crèches collectives déclarent un manque de personnel auprès des enfants** ». « Pour tout ce qu'on fait, le salaire, ça ne vaut pas le coup », rapporte une professionnelle⁷³.

Une campagne de valorisation des métiers de la petite enfance devrait être lancée d'ici le printemps 2023⁷⁴, afin de rendre le métier plus attractif, y compris pour les hommes, souvent freinés par deux facteurs : les faibles rémunérations et certains préjugés (suspicion de pédophilie, maltraitance...).

Cette pénurie très importante était annoncée depuis deux décennies, en particulier depuis le décret sur les modes d'accueil dit « décret Morano » à l'origine de mouvements d'ampleur inédite des acteurs de première ligne. La consultation scientifique et publique lancée par le gouvernement en 2015, qui a donné lieu au rapport Giampino « Développement de l'enfant, modes d'accueil et formation des professionnels », en a dressé un bilan sévère. Ses propositions ont été reprises dans la feuille de route petite enfance présentée par le gouvernement en novembre 2016, et poursuivie par le gouvernement suivant. Malgré les refontes des formations initiales de plusieurs professions de l'accueil du jeune enfant (EJE, puériculteurs, auxiliaires de puériculture, CAP-accueillants éducatifs en petite enfance, assistants maternels...) ce domaine d'activité est en grande difficulté et sa fragilisation, accentuée (encadré 12).

⁷¹ Elisabeth Laithier est actuellement rapporteure générale de la concertation sur le service public de la petite enfance (SPPE).

⁷² Résultats de l'enquête nationale « pénurie de professionnels en établissements d'accueil du jeune enfant » du 11 juillet 2022, réalisée par la Cnaf à destination des membres du Comité de filière petite enfance.

⁷³ Propos d'Isabel Guidonnet, coordinatrice de la FSU (fédération syndicale unitaire) in Pic V., 2023, Île-de-France : les crèches en pénurie de personnel, *Le Point*, 5 avril : https://www.lepoint.fr/societe/ile-de-france-les-creches-en-penurie-de-personnel-05-04-2023-2515116_23.php.

⁷⁴ Prise de parole d'Elisabeth Laithier, le 6 mars 2023 à la table ronde « Lutter contre les inégalités sociales dès le plus jeune âge » de la rencontre nationale « Égalité d'accès aux modes d'accueil et expériences passerelles vers l'école ».

Encadré 12. L'arrêté du 29 juillet 2022

L'arrêté du 29 juillet 2022 prévoit dans un contexte local de pénurie de professionnels des dérogations aux conditions de diplôme ou d'expérience, qui peuvent être accordées en faveur d'autres personnes (considérant leur formation, expériences professionnelles passées, leur motivation à participer au développement de l'enfant au sein d'une équipe de professionnels de la petite enfance et de leur capacité à s'adapter à un nouvel environnement professionnel).

L'arrêté prévoit un accompagnement individualisé en binôme pendant 120 h sur le terrain pour les nouveaux professionnels et des formations ensuite⁷⁵. Mais certaines directions ne respectent pas cette obligation arguant du manque de personnel et la nécessité d'accueillir les enfants.

Le Conseil de l'enfance et de l'adolescence relève cependant que :

1) Le personnel doit comprendre au moins 75% de professionnels qualifiés (infirmiers ou auxiliaires de puériculture, éducateurs de jeunes enfants, infirmiers, psychomotriciens ou CEP-AEPE). Or l'extension, de la possibilité, déjà prévue dans la réglementation, de recruter, en contexte de pénurie, des personnels sans expérience ni qualification initiale auprès de jeunes enfants à hauteur de 15% de l'effectif pourrait altérer la qualité de l'accueil.

2) L'accompagnement de terrain individualisé est minimal : au bout de 35 heures (soit une semaine), le professionnel est compté dans le calcul de l'effectif auprès des enfants même s'il ne peut travailler seul auprès des enfants qu'après 120 heures, c'est-à-dire trois semaines et demie. Durant les 150 premières heures (un mois), il bénéficie de deux entretiens de suivi et de bilan avec le responsable de la structure. Durant le trimestre qui suit son arrivée, il doit rencontrer le référent santé et l'animateur de l'analyse des pratiques professionnelles.

3) Il est prévu l'accès obligatoire dans l'année qui suit à une formation qualifiante ou certifiante « dans le domaine de l'enfance », c'est-à-dire pas exclusivement de la petite enfance (cf. article 1 de l'arrêté qui comprend malgré les remarques du Haut conseil, certains métiers sans formation auprès des enfants de moins de 3 ans, tels les aides à domicile ou auxiliaires de vie sociale...).

Le Conseil de l'enfance et de l'adolescence propose donc :

- que le délai pour compter le personnel recruté à ce titre dans l'effectif de la crèche soit au moins de 3 mois ;
- que de véritables accompagnateurs-formateurs assurent l'accompagnement sur le terrain individualisé, avec une gratification du type « maître de stage » ;
- Que des formations qualifiantes et certifiantes vers les diplômes « petite enfance » soient garanties (CAP AEPE, auxiliaires de puériculture, et pour ceux qui ont le niveau requis, EJE ou infirmiers de puériculture), et non pas vers de formations à des métiers où la toute petite enfance est au second plan (animateurs, auxiliaires de vie sociale...) ;
- que les conditions de revalorisation salariale, à l'équivalent du Ségur de la santé soient octroyées au personnel petite enfance, au moins pour les structures publiques.

⁷⁵ Article 3 : Toute personne visée à l'article 2 du présent arrêté faisant l'objet d'une dérogation ou d'un avis favorable, bénéficie d'un accompagnement dans l'emploi, appelé parcours d'intégration, pendant leurs premières cent vingt heures d'exercice professionnel.

L'urgence de la situation et l'annonce du projet de création d'un service public de la petite enfance mobilisent actuellement l'ensemble des parties prenantes. Les difficultés de recrutement et de conditions d'exercice des professionnels sont accentuées par un *turn-over* important, le non-renouvellement des absences et cessations d'activité, un abaissement du niveau d'exigence sur la qualification des professionnels, et des situations de non-respect des normes d'encadrements par les adultes, sur certaines plages horaires. Outre le manque d'attractivité financière, le cloisonnement des métiers de la petite enfance est également en cause, qui fait exploser le nombre de reconversions, principalement des professionnels les plus qualifiés (éducateurs de jeunes enfants, infirmiers puériculteurs). Les personnels peinent à trouver des perspectives d'évolution de carrière, et ont un sentiment de perte de sens qui aggrave les départs dans ce secteur. Or les enfants comme les familles basent leur confiance sur la stabilité et la continuité relationnelle et la professionnalisation. Au 1^{er} avril 2022, 8 908 postes auprès d'enfants sont déclarés durablement vacants ou non remplacés, et 9 512 places d'accueil sont durablement fermées ou inoccupées à cause des difficultés de recrutements, soit entre 6,5 % et 8,6 % de l'effectif total de professionnels auprès des enfants⁷⁶.

Afin de lutter contre cette crise du secteur de la petite enfance, le comité de filière Petite enfance place en priorité une campagne de communication pour revaloriser ces métiers qui doivent faire appel à des compétences nouvelles, mais aussi renforcer les voies diverses d'accès en formation initiale et continue et voir augmenter les rémunérations dans la filière. En appui, une grande concertation sur le service public de la petite enfance est en cours dans le cadre du Conseil national de la refondation. Plusieurs thématiques ont été fixées :

- remédier à la pénurie de professionnels de l'accueil du jeune enfant ;
- dégager du foncier, renforcer le soutien financier et en ingénierie pour favoriser le développement de nouvelles places d'accueil ;
- garantir une qualité d'accueil équivalente entre les différents modes d'accueil ;
- clarifier la gouvernance de la politique d'accueil du jeune enfant et le périmètre du service public de l'accueil du jeune enfant ;
- améliorer l'information, l'orientation des familles et accompagner les parents sans solution ;
- améliorer l'accessibilité de l'offre d'accueil à toutes les familles ;
- fluidifier des parcours d'accueil.

⁷⁶ Direction des politiques familiales et sociales, Cnaf, 2022, Restitution des résultats de l'enquête nationale « pénurie de professionnels en établissements d'accueil du jeune enfant », à destination des membres du Comité de filière petite enfance, juillet p.4 https://www.cnape.fr/documents/caf_-restitution-des-resultats-de-lenquete-nationale-penurie-de-professionnels-en-etablissements-daccueil-du-jeune-enfant/

Le rapport Giampino de 2016 avait déjà fortement alerté sur ces nombreux constats et besoins et formulé des propositions :

- « **Nourrir l'intelligence professionnelle des modes d'accueils** » par le **renforcement des connaissances sur le développement de l'enfant** : prendre en compte l'évolution des savoirs sur le jeune enfant et adapter ceux-ci à l'actualité de la condition du jeune enfant ; former aux méthodes de travail qui ne séparent pas le soin, l'éducatif, le relationnel, l'affectif ; former solidement les acteurs de l'accueil afin qu'ils puissent transmettre leurs savoirs et leurs pratiques aux futurs professionnels en cours de formation. Plus les professionnel-le-s auront de connaissances et moins ils seront normatifs et pressés. Plus ils pourront faire confiance à l'élan vital et mental des enfants.
- **Garantir l'efficacité des passerelles d'un niveau à l'autre de diplômes** des métiers de la petite enfance
- **Articuler les différents champs d'intervention entre les niveaux de V à II**, en se centrant sur les types de compétences nécessaires, pour accompagner le développement de l'enfant.
- **Sensibiliser les conseillers d'orientation (Education nationale, Pôle emploi, Missions locales) sur la mixité attendue des métiers de la petite enfance (Cf. Chap. III § 3.2).**
- **Engager une réflexion participative sur la place des hommes** dans les métiers de la petite enfance, notamment pour examiner la pertinence d'actions volontaristes en faveur d'une plus grande mixité.
- **Formaliser les critères d'orientation des personnes recrutées dans le cadre d'un contrat aidé** ; travailler le projet en amont avec les équipes de professionnels ou de formation aux professions d'accueil de la petite enfance et les conseillers pour l'insertion dans l'emploi ; tutorer la personne, l'intégrer dans la vie et les réflexions des équipes de professionnels.
- **Réfléchir à une amélioration des modalités pédagogiques utilisées dans le cadre des préformations.** Les préformations aux métiers de la petite enfance qui permettent d'envisager une professionnalisation dans les métiers de la petite enfance, doivent vérifier la motivation avant de préparer aux examens.
- **Evaluer, pour le CAP Petite enfance, les types d'engagements pédagogiques** de la part des Greta dans les préformations ;
- **Analyser les répartitions des efforts pédagogiques de formation entre les opérateurs publics et privés** proposant des formations aux métiers de la petite enfance ;
- **Étudier les modalités visant à réduire les coûts des formations.**

L'urgence d'appliquer ces recommandations résonnent encore et même davantage aujourd'hui avec la situation que traversent les métiers de la petite enfance.

Des propositions dans le rapport Pilotage de la qualité affective, éducative et sociale de l'accueil du jeune enfant, HCFEA, 2019

De la même manière que le rapport Giampino de 2016 avait émis des recommandations, le rapport sur la Qualité des modes d'accueil de 2019 du HCFEA avait fait plusieurs propositions importantes :

- Proposition 21 : créer un réseau de remplacement d'accueils des enfants entre assistants maternels et professionnels de la petite enfance pour faciliter les formations de ceux-ci.

- Proposition 23 : à terme, construire de véritables filières des métiers de la petite enfance. Pour ce faire :

- inclure les formations et analyses des pratiques dans un passeport formation de la petite enfance, en les formalisant suffisamment pour que cela puissent être pris en considération par un jury de VAE, et expertiser la possibilité de valider des blocs de compétences par VAE à partir de ces nouvelles pratiques pour obtenir des diplômes complets, en particulier celui du CAP accompagnant éducatif petite enfance bloc 2) (travail Education nationale en tant que certificateur et DGCS à mener)
- faciliter certaines mobilités entre les métiers d'assistants maternels et d'ATSEM vers la crèche, l'encadrement de RAM (aujourd'hui, MAM) ou l'accueil périscolaire ou extra-scolaire des jeunes enfants et développer les formations communes entre ATSEM, assistantes, maternelles et les autres professions de la petite enfance ;
- développer les passerelles entre fonction d'encadrements des établissements accueillant des jeunes enfants et expertiser également la pertinence de mobilités des EJE et des puériculteurs vers l'école maternelle⁷⁷.

⁷⁷ Comme indiqué page 209, des exemples de passerelles ont été évoqués au cours de discussions du Conseil de l'enfance et de l'adolescence mais n'ont pas un caractère de propositions adoptées par le Conseil. Ces mobilités – périmètres et modalités – seraient à expertiser dans un travail qui dépasse le cadre du présent rapport.

PARTIE III : DES OFFRES D'ACCUEILS FLEXIBLES POUR LES ENFANTS AVANT L'ÉCOLE

I. UNE PRIME-SOCIALISATION POUR MIEUX REpondre AUX BESOINS DU DEVELOPPEMENT DE TOUS LES ENFANTS AVANT L'ECOLE

I.1. La petite enfance, un moment fondateur

Les recherches scientifiques en sciences humaines – philosophie, pédagogie, psychologie, pédopsychiatrie, psychanalyse du bébé, sciences de l'éducation, sociologie – et l'élargissement des sciences médicales aux neurosciences ont transformé le regard et les pratiques de soin et d'éducation précoce des enfants.

Dès avant la naissance les bébés sont en lien sensible avec leur environnement ; ils ont une appétence et des capacités pour la relation interhumaine dont dépend leur survie physique et leur développement psychologique. On peut donc très tôt sécuriser les processus primaires d'humanisation, de relation à l'autre et de socialisation chez le jeune enfant. Encore faut-il prendre en compte la nécessaire progressivité et la qualité des conditions qui favorisent l'actualisation de cette aptitude par l'enfant lui-même. La prise de conscience de soi chez le tout-petit est un processus qui s'instaure progressivement, en même temps que s'établissent des liens rassurants et stimulants, tout d'abord avec ses parents, sa fratrie et les autres proches qui entourent la cellule familiale. À l'image des poupées russes, l'entourage joue un rôle étayant les capacités parentales et celles de l'enfant.

Il est important de rappeler – et la Commission des 1 000 premiers jours l'a une nouvelle fois démontré⁷⁸ – que les trois premières années du développement de l'enfant présentent des caractéristiques spécifiques sur les plans physique, affectif, cognitif, émotionnel et social. Son développement doit être compris comme un processus global, interactif et dynamique parce qu'il y a interaction permanente, d'une part, entre l'enfant et son environnement et, d'autre part, entre chacune des sphères de son développement, avec des décalages passagers normaux entre le niveau de maturation de l'enfant sur un plan et son immaturité sur un autre.

En conséquence, une logique de « prime éducation », plutôt que d'éducation, de même qu'une logique de « prime socialisation » doivent prévaloir. Ainsi le mode d'accueil peut remplir son rôle de « passeur » entre la famille et le « grand monde », à la fois au-dedans et au-dehors de l'intimité quotidienne des enfants, conjuguant ainsi des fonctions de familiarité et d'altérité. Enfin, et conformément au principe d'« universalisme proportionné », une attention précoce doit s'imposer pour que les modes d'accueil puissent être prévenants, tant dans le champ médical que social et psychologique.

Le « vivre ensemble » nécessite une éducation et une action volontaire à tous les âges pour lesquels la qualité des environnements est déterminante. Tout l'entourage contribue à portage des relations parents-enfants ; il peut soit les conforter soit les perturber : la famille élargie, les amis, les conditions de vie, les ressources locales (PMI, services sociaux, accompagnement parental, médecins...) et les politiques sociales, familiales, de santé et de santé mentale. Tout compte, « *notamment l'harmonie entre*

⁷⁸ Commission des 1 000 premiers jours, 2020, Rapport Les 1 000 premiers jours : Là où tout commence, septembre.

les acquisitions et le plaisir dans l'apprentissage sur le long terme, la relation avec les personnes, les objets, les stimulations »⁷⁹.

Les processus primaires de socialisation se construisent dès la petite enfance et se consolident au fil des âges. Ils reposent sur une capacité progressive à prendre en compte l'autre, tout en étant conforté dans ses assises personnelles et dans son individuation, combinant la possibilité de prendre soin de soi et de l'attention à l'autre dans un cadre familial ou social. Le processus de socialisation comprend deux grands aspects : la reconnaissance de l'autre comme différent de soi et la prise en compte de son altérité, ainsi que l'intégration des codes de comportement et de communication au sein d'un groupe, lui-même inséré dans le groupe social et culturel, véhiculant des systèmes implicites et explicites qui régulent la possibilité de vivre à plusieurs⁸⁰ (encadré 13).

Ainsi, l'objectif de socialisation précoce des enfants, s'il ne confine pas à la formation d'un faux self social, est consensuel. C'est devenu un objectif humain, social et politique à condition d'être relié à « *une forme "prévenante" de prévention globale* »⁸¹. Ce projet d'ouverture extrafamiliale pour tous les enfants s'effectue en loyauté envers sa famille, sa culture, son milieu. Les malentendus, les conceptions implicites de ce projet dit éducatif doivent être recontextualisés dans une permanence de l'ensemble social et familial dans lequel le tout petit doit grandir et prendre sa place. Dans l'adaptation sociale des enfants, les symptômes ont une fonction de signal et de langage, et montrent combien c'est dans la concorde entre famille et société éprouvée par l'enfant qu'il puise la pacification de ses tensions.

Encadré 13. Primo-socialisation culturelle par les climats familiaux,

Nathalie Berthommier et Sylvie Octobre, 2019, ministère de la Culture, 2019⁸²

On peut distinguer trois piliers de la primo-socialisation culturelle :

- le système des objets, qui façonne les environnements domestiques des enfants ;
- les interactions éducatives avec les parents, qui constituent des formes d'inculcation ;
- et les exemples parentaux, qui fonctionnent par imprégnation.

Ces trois piliers forment, selon des combinaisons variables, des climats culturels familiaux de primo-socialisation, qui influent considérablement sur la formation des dispositions culturelles futures des enfants. La socialisation culturelle s'appuie en effet sur la mise en contact avec des éléments matériels (équipements, produits, etc.) dans un contexte commun de vie.

⁷⁹ Gratier M., Valéria Lombroso V., 2022, L'odyssée des 1 000 premiers jours, Hachette.

⁸⁰ Sous la direction de Miriam Rasse, 2019 ; [Je, tu, nous... La socialisation dans la petite enfance](#), De la rencontre de l'autre à la rencontre avec les autres, *Revue spirale*, n° 88.

⁸¹ Giampino, S., 2021, Et si, en matière de socialisation, nous n'avions rien à « apprendre » aux bébés et aux jeunes enfants ? Dans : Chantal Zaouche-Gaudron éd., *Espaces de socialisation extrafamiliale dans la petite enfance* (pp. 69-80). Toulouse: Érès. <https://doi.org/10.3917/eres.zaouc.2021.01.0069>

⁸² Berthommier N., Octobre S., 2019, Primo-socialisation culturelle par les climats familiaux, *Culture Études*, , 2019-2, ministère de la Culture ; <https://www.culture.gouv.fr/Thematiques/Etudes-et-statistiques/Publications/Collections-de-synthese/Culture-etudes-2007-2022/Primo-socialisation-culturelle-par-les-climats-familiaux-CE-2019-2>.

I.2. Les bénéfices de la socialisation avant 3 ans sont démontrés

La sociabilité précoce permise par un accueil adapté du jeune enfant est un levier puissant pour le développement du bébé. En 2016, le rapport Giampino insiste ainsi sur la capacité d'attachements multiples et différenciés des nourrissons et le besoin d'environnements riches pour que les enfants y déploient leurs potentialités⁸³. Chantal Zaouche-Gaudron, de son côté, souligne que « [...] *la sociabilité trouve ses racines, dès les premiers moments de sa vie, dans les attachements humains. L'enfant, au fur et à mesure qu'il grandit, va entretenir des rapports successifs et différenciés avec les personnes qui l'entourent – adultes et enfants – eux-mêmes inscrits dans différents groupes sociaux. [...] Ainsi, tout au long de son développement, l'enfant, pour se construire, doit s'inscrire dans le monde social dans lequel il baigne, agit et reçoit, il doit s'y adapter et interagir avec lui. Ses capacités vont se développer par les expériences qu'il fait dans ces espaces de vie et qui contribuent à sa structuration comme au développement de sa personnalité* »⁸⁴.

Les études scientifiques et les observations dans la clinique quotidienne des modes d'accueil confirment leurs effets individuels positifs – lorsqu'ils sont de bonne qualité, et d'autant plus dans des contextes de mixité sociale – tant sur le développement cognitif que sur le plan socioémotionnel et au regard de la scolarisation pour tous les enfants. Les progrès des enfants de familles défavorisées accueillis sont similaires à ceux des enfants de familles favorisées⁸⁵.

On notera que les familles les plus sécurisées économiquement et socialement ont depuis longtemps trouvé des stratégies pour que leurs enfants profitent de la diversité des rencontres et de l'éveil avec d'autres enfants. De fait, de plus en plus de parents qui font garder leurs enfants chez eux ou chez une assistante maternelle recourent à des séquences de quelques heures hebdomadaires d'accueil collectif. Cela explique d'ailleurs pourquoi la crèche est devenu progressivement le premier souhait d'accueil depuis les années 1990 : « *Les parents appartenant aux classes moyennes et supérieures cultivées estiment que la crèche apporte des garanties pour l'éveil de l'enfant et sa socialisation* »⁸⁶. Cette préférence pour la crèche s'est diffusée au sein des parents appartenant aux classes moyennes et populaires, notamment pour faciliter l'adaptation et la réussite de leur enfant à l'école maternelle. La valeur des expériences de rencontre ou de confrontation de leur enfant avec d'autres enfants est en effet devenue partie prenante du projet éducatif parental pour la plupart des parents, mais il se heurte à une série d'obstacles que le service public de la petite enfance devra lever, notamment celui de l'accès.

⁸³ Rapport de mission, *Développement de l'enfant, modes d'accueil et formation des professionnels* », 2015-2016, ministère des Familles, de l'Enfance et du Droit des femmes.

⁸⁴ Zaouche Gaudron C., 2015, *Le développement social de l'enfant : Du bébé à l'enfant d'âge scolaire*, Paris : Dunod, p. 1-3.

⁸⁵ Vandebroek M., 2021, Les lieux d'accueil et d'éducation des jeunes enfants qui peuvent faire la différence, citant les travaux de Sylva K ; Melhuish E.C, Sammons P., Siraj I. ; Taggart B., 2014, Effective Pre-school, Primary and Secondary Education 3-16 Project (EPPSE 3-16) Students' educational and developmental Outcomes at 16, Nottingham, *Dfes pub licatis*, The institute of Education, in *Espace de socialisation extrafamiliale de la petite enfance*, avril, p. 33-54 (dir.C. Zaouche Gaudron).

⁸⁶ Geay B., 2017, Les relations entre parents et professionnels de la petite enfance : un système d'attentes et de conventions sociales, *La Documentation française*, Revue française des affaires sociales, 2017/2, p. 309 à 315.

II. Des modes d'accueils flexibles : un projet qui s'est imposé au fil du temps

Les bénéfices de la socialisation précoce des jeunes enfants sont tels que se sont créés au fil du temps des lieux permettant, quelques heures par semaine, l'éveil et la socialisation des enfants qui ne sont pas accueillis dans des modes d'accueil formel, parce que leurs parents n'ont pas reçu une offre de place suite à leur demande, n'en ont pas demandé pensant ne pas y avoir droit, ne connaissent pas les démarches à effectuer, ne savent pas qu'ils existent, ou n'en ont pas près de chez eux. À la suite du défenseur des enfants, le HCFEA propose de qualifier ces modes d'accueils de « flexibles ».

Ces modes d'accueils flexibles sont des lieux dédiés à la socialisation des jeunes enfants quelques heures par semaine en dehors de la famille (éventuellement accompagnés une partie du temps par un parent). Ils comprennent les accueils parents-enfants (Laep, Maisons vertes...), les initiatives passerelles préparant à la scolarisation à 2 ans, les jardins d'enfants ou d'éveil... Des structures d'accueil plus formalisées (EAJE, assistantes maternelles, MAM) ou des RPE qui proposent sous certaines conditions des activités comparables sur certains créneaux horaires et sur une partie de leur capacité, entrent également dans le périmètre de ces accueils flexibles d'éveil et de socialisation précoce dès lors que ces temps sont bien dédiés à des activités de socialisation et d'éveil, distinctes de leur fonction d'accueil.

Certaines activités offertes aux tout-petits dans d'autres cadres (ludothèques, activités d'éveil artistique et culturel, jeux...) peuvent avoir des objectifs convergents de socialisation et d'éveil. C'est toute l'articulation entre ces offres de nature, de financement et d'objet social différents, au bénéfice de l'éveil et la socialisation de tous les enfants, de tous milieux, partout en France, qui est au cœur de la formalisation d'une offre lisible d'« accueils flexibles » pour tous.

II.1. Des innovations inspirées du terrain depuis les années 1980

Des accueils flexibles (parfois qualifiés aussi d'accueils « intermédiaires », du « troisième type », « hybrides »... existent depuis les années 1970, constituant une alternative aux modes d'accueils au service des parents qui ont besoin de faire garder leurs enfants pendant qu'ils travaillent. Bernard Eme évoquait ainsi dans son ouvrage de 1993 « *Des institutions intermédiaires en émergence, les lieux d'accueil enfants parents de quartier* »⁸⁷ une grande variété des structures créées depuis les années 1970, « *en rupture ou en discontinuité avec des modes de garde et d'accueil que l'on peut dire traditionnels...* ». Un certain « *éclatement des modèles de référence* » se faisait jour sous l'initiative de professionnels ou de familles, « *renouvelant ainsi les pratiques* ». Ainsi, sous les effets majeurs et visibles de la crise des mécanismes de socialisation repérée par l'auteur, naissait « *une créativité sociale diffuse, atomisée* » produite par des « *pratiques pluri-professionnelles innovantes* ».

Les offres d'accueils flexibles reposent sur des projets pédagogiques particuliers. Ils sont basés par exemple sur le jeu comme source de plaisir, d'apprentissage, de collaboration et de relation à l'autre

⁸⁷ Eme B., 1993, *Des institutions intermédiaires en émergence, les lieux d'accueil enfants parents de quartier*, *Travaux sociologiques du LSCI*, n° 38, p.235, LSCI-IRESO-CNRS/Caisse des Dépôts et Consignations-Fonds d'Action Sociale-Fondation de France.

(Maria Montessori), sur la prise d'autonomie de l'enfant grâce à un environnement sécurisant et pensé à sa hauteur (Emmi Pikler), sur la découverte de la nature, des matières et des objets (Pistoia⁸⁸), sur la prévention des troubles de la séparation précoce chez l'enfant (les Maisons Vertes)⁸⁹, l'ouverture de la relation parents-enfants sur la société (les lieux d'accueil enfants-parents⁹⁰) et, de plus en plus, sur l'éveil artistique et culturel⁹¹.

Pour rappel également, le ministère en charge de l'enfance et le ministère de la Culture ont cosigné un protocole d'accord en mars 2017. Depuis, l'éveil artistique et culturel des jeunes enfants (EAC) s'est développé sur l'ensemble du territoire. En 2020, le ministère de la Culture s'est engagé dans le plan de formation des professionnels de la petite enfance, dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. Il conduit une politique interministérielle avec le ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse, le ministère de la Cohésion des territoires et collabore avec la Protection judiciaire de la jeunesse.

Des associations, comme Enfance et Musique, proposent des temps d'éveil artistique et culturel au sein notamment de structures à caractère social (encadré 14).

Encadré 14. Enfance et musique. Éveil culturel et petite enfance

L'association « Enfance et Musique » anime depuis sa création des temps de rencontres musique et chansons avec de très jeunes enfants et leurs parents dans différentes structures à caractère social : centre d'hébergement d'urgence, accueil de jour pour des familles en hôtel ou à la rue, centre maternel, maison de quartier, centre socioculturel, salle d'attente de PMI...

Les parents peuvent y proposer leurs chansons, se (re)découvrir compétents et partie prenante des propositions, tandis que les enfants construisent des repères dans une atmosphère d'écoute et d'attention. Ils découvrent la possibilité d'entrer en relation et d'échanger sur d'autres modes que le langage du quotidien.

Accompagnés et soutenus par les professionnels des structures, ces temps permettent, notamment aux parents fragilisés par des situations de précarité, de reconstruire suffisamment de confiance en soi pour ensuite faire confiance à une équipe de crèche ou à l'école pour s'occuper de leurs enfants.

Les familles disent la nécessité de ces temps pour retrouver une disponibilité psychique. Les propos et témoignages des parents viennent confirmer les convictions d'Enfance et Musique sur la pertinence de ces actions d'éveil artistique et culturelle partagées avec les familles, parents et très jeunes enfants : « *C'est une "deuxième nourriture, aussi importante que la première"* », « *ça permet d'oublier certains soucis. On rencontre d'autres personnes, ça fait du bien de passer ces moments [ensemble]* »

⁸⁸ Galardini A.L., Giovannini D., Iozelli S., Mastio A., Contini M.-L., Rayna S., 2020, *Pistoia, une culture de la petite enfance*, éd.Eres.

⁸⁹ <https://www.dolto.fr/archives/siteWeb/maison.htm>, « *Un lieu de rencontre et de loisirs pour les tout-petits avec leurs parents. Pour une vie sociale dès la naissance, pour les parents, parfois très isolés devant les difficultés quotidiennes... Ni une crèche ni une halte-garderie, ni un centre de soins, mais une maison où mères et pères, grands-parents, nourrices, promeneuses sont accueillis...et leurs petits y rencontrent des amis* », Françoise Dolto.

⁹⁰ L'Institut de recherche appliquée pour l'enfant et le couple (Iraec), lieu d'accueil parents enfants, fondé en 1976.

⁹¹ <https://www.culture.gouv.fr/Thematiques/Education-artistique-et-culturelle/L-Eveil-artistique-et-culturel-des-jeunes-enfants>.

Au fil du temps, ces formes d'accueils du très jeune enfant se sont multipliés. Nées d'initiatives de terrain pour répondre à des besoins identifiés par les professionnels et les collectivités locales, elles sont la plupart du temps portées par des associations et des services sociaux, à l'aide de fonds par projets, non pérennes. Le plus souvent ces accueils alternatifs sont soutenus par des Caf ou des collectivités territoriales. Leur diversité est le reflet des ajustements aux besoins identifiés pour les enfants et les familles à l'échelle du territoire où ils prennent sens. Ils répondent à des critères divers en termes de projet d'accueil, de méthodes, de fonctionnement et de philosophie quant à leur fonction : éducative (environnement riche en découvertes et expériences, passage aménagé de la maison vers l'école), sociale (mettre les familles en lien, prévenir l'isolement, créer des solidarités) ou psychologique (séparation progressive famille-enfant, élargissement de la palette relationnelle de l'enfant et autre regard posé sur lui).

Encadré 15. Un exemple d'accueil flexible : l'expérimentation Parent'Aise des Apprentis d'Auteuil, Bouches du Rhône

Un constat d'épuisement des familles

Les équipes de la résidence sociale Elisabeth Reinaud et de la Halte des Parents (dans les Bouches-du-Rhône) ont observé un épuisement parental chez certaines familles accompagnées. Or, pour obtenir une solution de garde de droit commun (crèche, Laep, centres sociaux, etc.) il leur faut compter un à deux ans d'attente. En effet, en plus de l'insuffisance du nombre de places du secteur, les familles pâtiennent de leur rang de classement défavorable dans l'attribution de place, n'étant pas parmi les familles prioritaires. Elles éprouvent en outre des difficultés à identifier et à accéder à ces solutions. Par ailleurs, à la complexité des démarches administratives, s'ajoute la réticence de la part des familles à confier leurs enfants à des structures ou à des professionnels avec lesquels un rapport de confiance n'a pas été préalablement établi, et dont les pratiques de prise en charge de l'enfant évoquent aux familles un regard normatif et parfois jugeant.

Ainsi, sans solution, les familles sont confrontées à des difficultés conjugales ou relationnelles vécues au sein du couple ou du système familial, à des difficultés éducatives, affectives ou de postures rencontrées vis-à-vis de l'enfant.

Pour les jeunes enfants, les équipes de professionnels des Apprentis d'Auteuil ont identifié des besoins de repères éducatifs, de séparation d'avec le parent et de socialisation précoce de l'enfant, de stabilité et sécurité.

L'expérimentation Parent'Aise

Engagée en septembre 2022, elle consiste en l'accueil de très jeunes enfants et l'accompagnement de leurs parents identifiés comme à risque d'épuisement parental. Ainsi, trois axes sont développés simultanément dans une approche globale :

- proposer une solution d'accueil souple pour le jeune enfant ;
- accompagner la parentalité ;
- accompagner la conjugalité.

Si ces services sont proposés à une soixantaine de familles pour les soutenir et les soulager, ils sont aussi pensés dans une logique de transition vers des dispositifs de droit commun en place : crèches, écoles ou autres dispositifs présents sur le territoire.

In fine, une fois renforcée dans ses équilibres (système familial, relationnel et organisationnel) et dans ses capacités (parentales, pouvoir d'agir), la famille doit pouvoir se saisir des dispositifs de droit commun.

L'accueil du jeune enfant

Un contrat d'accueil occasionnel est réalisé par enfant ; il comprend l'intégralité de la période contractualisée par la famille au sein du Dispositif. Celui-ci pourra être renouvelé ou non.

L'accueil est ponctuel et ajustable à chaque situation, il pourra débuter quelle que soit la période de l'année. Les plages horaires d'accueil seront décidées d'une semaine sur l'autre, par la famille elle-même, ce qui place le pouvoir d'agir de la famille au cœur des modalités de réservation, de sa propre organisation, de sa propre anticipation.

II.2. Déjà lors du passage au multi-accueil, un principe de flexibilité, mais peut-être une occasion manquée

Le décret d'août 2000⁹² a modifié l'organisation des structures d'accueil du jeune enfant afin de supprimer la distinction entre crèche et halte-garderie, qui avaient jusqu'alors un fonctionnement et des missions bien différenciés. Avec ce décret, il s'agissait de repenser leurs modalités pour accueillir, dans un même endroit, des enfants dont les parents avaient des besoins de modes de garde différents. Il s'agissait d'ouvrir à un plus grand nombre d'enfants, avec une plus grande mixité sociale, des structures d'accueil plus diversifiées : les multi-accueils. Ainsi, l'objectif recherché était de disposer de structures proposant une gamme de formats ajustables, à même de répondre, en un seul lieu, à différents besoins des familles.

Cette réforme aurait pu favoriser le développement d'une offre d'accueil plus flexible, mais cela n'a pas été le cas. En effet, ce décret introduisait également une comptabilisation horaire des temps de présence des enfants. L'objectif était double : que les familles paient strictement le temps de garde de l'enfant, et tenir une comptabilité opérationnelle de l'offre et de l'utilisation des structures. C'est à cette occasion que la prestation de service unique (PSU), nouvelle réglementation financière, a été déployée par la Cnaf. Ici, s'est creusé un décalage entre la charge chiffrée de la présence des enfants et la charge mentale du nombre d'enfants accueillis sur l'ensemble du portage et de l'organisation du travail par les professionnels. S'est introduit également un paradoxe dans les relations entre les professionnels de terrain et les familles, la contractualisation constituant une rigidification de l'ajustement, notamment pour les familles confrontées aux variations des rythmes de travail.

Incidentement, le paiement à l'heure par les parents, sur lequel la PSU repose, a induit une logique d'optimisation des places « libres » ou « libérées » heure par heure, dans les calculs de fréquentation des structures et services, pour les gestionnaires des accueils des jeunes enfants. Cette logique est aujourd'hui réinterrogée par un nombre croissant d'acteurs du domaine pour ses effets négatifs sur le fonctionnement et les conditions d'accueil et de travail⁹³. Le Conseil de la famille

⁹² Décret n°2000-762 du 1^{er} août 2000 relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de 6 ans et modifiant le code de la santé publique (deuxième partie : Décrets en Conseil d'État)

L'Article R2324-17 du code de la Santé Publique définit ce que « les établissements et services d'accueil non permanent de jeunes enfants » comprennent :

1° Les crèches collectives : établissements d'accueil collectif accueillant des enfants dans leurs locaux de manière régulière ou occasionnelle, y compris les établissements proposant un accueil de courte durée, dits « haltes-garderies ».

2° Les jardins d'enfants : établissements d'accueil collectif qui reçoivent exclusivement des enfants âgés de dix-huit mois et plus.

3° Les crèches familiales : services assurant l'accueil d'enfants, régulier ou occasionnel, par les assistants maternels mentionnés à l'article L. 421-17-1 du code de l'action sociale et des familles, salariés desdits services. Et, un même établissement ou service dit « multi-accueil » peut associer l'accueil collectif et l'accueil familial ou l'accueil régulier et l'accueil occasionnel.

⁹³ Il est à noter que le passage au paiement à l'heure s'inscrivait dans une tendance globale, allant au-delà du champ de la petite enfance. Ainsi, dans le champ sanitaire par exemple, la tarification à l'activité (méthode de financement des établissements de santé dite T2A) a été instaurée en 2004 à l'hôpital (public ou privé) dans le cadre du plan « Hôpital 2007 ». En janvier 2019, dans le cadre de la *stratégie de transformation du système de santé* lancée en février 2018 par le gouvernement, un rapport a été remis à la ministre des Solidarités et de la Santé, sur la réforme du financement du système de santé. L'auteur considère que « la tarification à l'activité ne favorise ni la qualité des soins ni la prévention et qu'elle peut même inciter à la réalisation de soins non pertinents ». Il est à noter également que le Comité consultatif national d'éthique a adopté en octobre

avance qu'une tarification à la demi-journée serait plus qualitative pour les conditions d'accueil des enfants, les pratiques professionnelles et pour garantir le besoin de souplesse des familles⁹⁴. Le Conseil de l'enfance et de l'adolescence ajoute par conséquent que les accueils « flexibles » soient pensés sur une base d'offre à la demi-journée. Si les accueils flexibles peinent à se développer de manière pérenne, c'est que leur caractère ponctuel et irrégulier se heurte à l'exigence administrative attachée à leur financement.

II.3. Un développement des modes d'accueils flexibles déjà préconisé dans plusieurs rapports

Le rapport Giampino de 2016⁹⁵ pointait déjà un biais dans le calcul des dépenses en matière d'accueil du jeune enfant « *Il y a certes un coût pour l'accueil des enfants, mais il y a aussi un coût pour les enfants et les familles du non accueil des enfants ou quand les enfants sont mal accueillis* ». Ces contrecoups du défaut d'accueil ont inévitablement des répercussions à court ou moyen terme sur les dépenses sociales et de santé. Le rapport expliquait que l'accumulation de conditions nécessaires pour l'accueil du jeune enfant dans les lieux et activités qui lui étaient destinés pouvait entraîner la sous-représentation et l'exclusion de certains enfants. Ainsi, la mission préconisait le soutien à la création de nouveaux dispositifs, plus souples, n'ayant pas une fonction de « garde » au sens classique des établissements d'accueil du jeune enfant mais bien une fonction d'accès à l'éveil, extrafamilial. Elle préconisait aussi de lever les freins à l'accès en réduisant, voire en supprimant les contraintes et formalités administratives pour les familles.

Dans son rapport « L'accueil des enfants de moins de 3 ans » de 2018⁹⁶, le HCFEA appelait également à l'expérimentation d'accueils « hybrides », entre accueil collectif et individuel, pour répondre aux besoins spécifiques de certaines familles à travers, par exemple, un accueil mixte assistante maternelle-EAJE. Le rapport précisait également l'intérêt du développement de solutions intermédiaires, entre le monde de la petite enfance et l'école préélémentaire, permettant une entrée progressive et sécurisante dans l'univers scolaire, en plus des « classes passerelles » dont les modalités et la pérennité sont à améliorer.

Le rapport « Pilotage de la qualité affective, éducative et sociale de l'accueil du jeune enfant »⁹⁷ du HCFEA relevait enfin l'enjeu d'aller vers les familles qui gardent à titre principal leur enfant. Le rapport recommandait ainsi la diversification de l'offre à travers la structuration d'une offre d'accueil partiel, mais régulier, avec par exemple des accueils ponctuels dans la semaine.

Propositions du rapport HCFEA sur le Pilotage de la qualité affective, éducative et sociale de l'accueil du jeune enfant, 2019 :

Proposition 1 : Prévoir un appui dans le cadre des schémas départementaux de service aux familles pour mettre en relation les structures d'accueil et les acteurs sociaux qui sont près des familles (notamment les PMI, services sociaux municipaux, maternités et associations œuvrant pour les

2022 un avis « *Repenser le système de soins sur un fondement éthique* » qui soulève les impasses d'une stricte logique « à l'heure/à l'acte », de la mesure de la performance s'appuyant sur des indicateurs.

⁹⁴ HCFEA, 2023, Accueil des enfants de moins de 3 ans : relancer la dynamique, Conseil de la famille, p. 145.

⁹⁵ Giampino S., 2016, Développement du jeune enfant, mode d'accueil, formation des professionnels.

⁹⁶ HCFEA, 2018, rapport *L'accueil des enfants de moins de 3 ans*.

⁹⁷ HCFEA, 2019, rapport *Pilotage de la qualité affective, éducative et sociale de l'accueil du jeune enfant*.

personnes en situation de grande exclusion) et proposer aux parents qui le souhaitent un accueil même partiel en EAJE.

Proposition 2 : Développer une pluralité d'accueils partiels et multi-accueils dans toutes les crèches qui n'en proposent pas déjà (type multi-accueil), notamment pour des familles à besoins spécifiques (pauvreté, insertion, handicap). Favoriser la mise en place d'un ou deux petits ateliers hebdomadaires (par exemple d'une durée de deux heures) dans les EAJE, positionnés comme des ateliers d'éveil et de socialisation ouverts aux jeunes enfants vivant à proximité ou dans des conditions permettant leur venue accompagnés d'un parent, et en prévoyant la gratuité pour les familles sans ou à bas revenus. Intégrer spécifiquement cette offre dans les schémas départementaux de services aux familles [...] Envisager le même type de démarche en RAM et MAM [...]. Soutenir les initiatives comparables existantes d'accueil, de socialisation et éveil (LAEP et maisons vertes, centres sociaux, bibliothèques ou ludothèques, accueils jeux, gymnastique ou massage du nourrisson, bébés nageurs...).

Ce rapport estimait en 2019 que : « 12 000 EAJE ont potentiellement la **capacité d'offrir 72 000 à 96 000 "places" d'ateliers d'éveil et de socialisation précoce** hebdomadaires pour les enfants de plus de 2 ans, ce qui permettrait de couvrir 40 % à 60 % des besoins pour les enfants de 2 ans, sans nécessité de création de places supplémentaires »⁹⁸.

De même, le Défenseur des droits en 2018⁹⁹ estimait nécessaire de développer, dans les établissements d'accueil des jeunes enfants, des offres flexibles afin de résorber les inégalités et permettre à tous les parents qui considèrent ces modes d'accueil comme mieux adaptés aux besoins de leur enfant d'y accéder effectivement. **Ainsi est-il recommandé aux collectivités publiques** de « prendre toutes les mesures nécessaires pour permettre l'accès effectif de tous les enfants, sans aucune discrimination, aux modes d'accueil collectif de la petite enfance, notamment en développant des offres d'accueil flexibles permettant des temps de présence modulables de l'enfant » (recommandation 13).

Les travaux du séminaire « Premiers Pas. Développement du jeune enfant et politique publique »¹⁰⁰ ont également dégagé des orientations en ce sens, avec notamment « l'ambition d'offrir à tous les enfants une expérience de socialisation progressive, ludique et stimulante avec d'autres enfants, en lien avec les parents, dans d'autres espaces que la maison ; de donner la possibilité de fréquenter régulièrement, et progressivement, les modes d'accueil à raison d'au moins quatre demi-journées par semaine en groupe ; de créer un parc de structures de type « intermédiaire » propices à l'aller vers (avec des offres temporaires, flexibles et progressives) et adaptées aux caractéristiques des territoires »¹⁰¹.

Par ailleurs, selon l'enquête Modes de garde de 2021 de la Drees¹⁰², 30 % des parents biactifs à temps plein n'ont pas recours à une assistante maternelle ou une crèche pour garder

⁹⁸ Idem, p. 14.

⁹⁹ Défenseur des Droits, 2018, Rapport, *De la naissance à 6 ans, au commencement des droits*.

¹⁰⁰ Séminaire Premiers Pas. Développement du jeune enfant et politique publique, 2020-2021, <https://www.strategie.gouv.fr/projets/cycle-de-seminaire-premiers>.

¹⁰¹ Premiers pas, 2021, synthèse, p.3 https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/seminaire_premiers_pas_-_developpement_jeune_enfant_et_politiques_publicques_-_octobre_0.pdf.

¹⁰² Caenen Y., Virot P., 2023, La part des enfants de moins de 3 ans confiés principalement à une assistante maternelle ou une crèche a presque doublé entre 2002 et 2021, *Études et Résultats*, n° 1257, Drees, février : <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2023-02/ER1257MAJ.pdf>

principalement leurs enfants : ils peuvent alors se tourner vers les grands-parents ou des amis, ou bien des accueils flexibles comme les jardins d'enfants par exemple.

Le Conseil de l'enfance et de l'adolescence du HCFEA souhaiterait étendre les objectifs des modes d'accueil, qui ne doivent pas seulement être perçus comme un moyen de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, mais également comme un moyen nécessaire au développement et à la socialisation de l'enfant, dont tous les enfants doivent pouvoir profiter.

II.4.Des exemples d'accueils flexibles

Les accueils « flexibles », pour l'heure moins formalisés que ceux qui composent l'offre dite « formelle », peuvent être répartis en cinq catégories :

- **Les Lieux d'accompagnement à la parentalité** : ateliers enfants-parents - Laep, Maisons vertes, Reaap ;
- **Les accueils hybrides**¹⁰³ : ces modes d'accueil peuvent à la fois être formels et flexibles - ateliers et animations organisés ponctuellement par les MAM, EAJE, AM... ;
- **Les lieux d'accueil du public** : ces modes d'accueil n'ont pas pour vocation première ou pour seule vocation d'accueillir des enfants mais peuvent contribuer à la socialisation de l'enfant - ludothèques, médiathèques, musées, CCAS... ;
- **Les accueils nomades** : lieux d'accueil et activités mobiles – modes d'accueil itinérants (ex. Baby Bus) ; activités en plein air (ex. Rue des enfants) ;
- **Les accueils passerelles** : ces modes d'accueil ont pour vocation d'accompagner l'enfant vers son intégration à l'école - classes passerelles, actions passerelles et autres formats.

Pour développer et assurer un suivi de ces accueils, le Conseil de l'enfance et de l'adolescence du HCFEA appelle à élargir le cadre des modes d'accueil définis par l'Observatoire national de la petite enfance (Onape)¹⁰⁴ dans son rapport de 2021¹⁰⁵.

1. Les lieux d'accueil enfant-parent, un pilier dans la socialisation des enfants

Les lieux d'accueil enfants-parents (Laep) sont des espaces ouverts qui accueillent des enfants accompagnés d'un parent ou d'un proche, de manière gratuite, confidentielle et sans inscription préalable. Ces lieux de convivialité visent à renforcer le lien familial de l'enfant avec son parent et le lien social avec les autres enfants.

Le Laep est un lieu où le parent peut s'arrêter, découvrir son enfant dans un autre contexte, s'inspirer des échanges avec d'autres parents, ou les voir interagir avec leurs enfants, de façon autre. Être en présence de professionnels qui ne lui posent pas de questions, mais sont disponibles, s'il a envie de parler. C'est un temps entre parenthèses, dans un espace neutre et sans jugement, où il se sent

¹⁰³ Dans rapport HCFEA, 2018, *op. cit.*, les accueils « hybrides » intégraient les accueils collectifs et individuels. On trouve cette expression dans l'avis du Cese du 22 mars 2023 « Vers un service public de l'accueil de la petite enfance ».

¹⁰⁴ L'Onape réunit les producteurs de données sur le jeune enfant. Il est animé par la Cnaf <https://www.caf.fr/nous-connaître/observatoire-national-de-la-petite-enfance-onape>.

¹⁰⁵ La liste des accueils formels selon l'Onape est constituée : des assistants maternels, des EAJE, de l'école préélémentaire et des gardes à domicile. Cf. p. 4 du rapport : [211229Rapport-onape-2021.pdf \(caf.fr\)](#).

entouré, mais peut rester seul s'il le souhaite ou au contraire tisser des liens avec les accueillants ou les autres familles. Selon la Cnaf, ce mode d'accueil répond à cinq attentes des familles¹⁰⁶ :

- pouvoir rompre avec le sentiment de solitude : les Laep sont des lieux de rencontre entre plusieurs adultes – particulièrement les mères – qui leur permettent de tisser des liens et sortir de leur isolement ;
- être soutenu dans sa parentalité : le parent se nourrit des expériences éducatives des autres familles et des « messages de parentalité » véhiculés par les accueillants ;
- pouvoir trouver du répit : les Laep sont un lieu de confort et de réconfort des parents, qui y trouvent une forme de soutien moral et un moyen de réassurance ;
- que l'enfant puisse se divertir : l'enfant doit pouvoir s'y amuser avec les jeux et les autres enfants ;
- que l'enfant puisse se développer : l'enfant doit pouvoir expérimenter, explorer, découvrir, créer, socialiser ; en bref, les Laep doivent être un lieu d'éveil de l'enfant.

En fonction des territoires, des acteurs et des publics accueillis, le Laep adapte ses objectifs d'accueil et son mode de fonctionnement (horaires, nombre d'effectifs, type de professionnels présents), ce qui rend l'identité du Laep plurielle. « *Les attitudes des accueillants vont du laissez-faire total au rappel à la règle* », explique la sociologue Anne Unterreiner¹⁰⁷. « *Ce cadre est ainsi discuté en formation et en supervision, comme l'ont mentionné les formatrices et les superviseuses, de même que par différents accueillants.* »

Il existe néanmoins un cadre, le référentiel 2015¹⁰⁸, qui régit les fonctionnements des Laep en France et ses deux grands modèles « idéaux-typiques » présentant des spécificités propres :

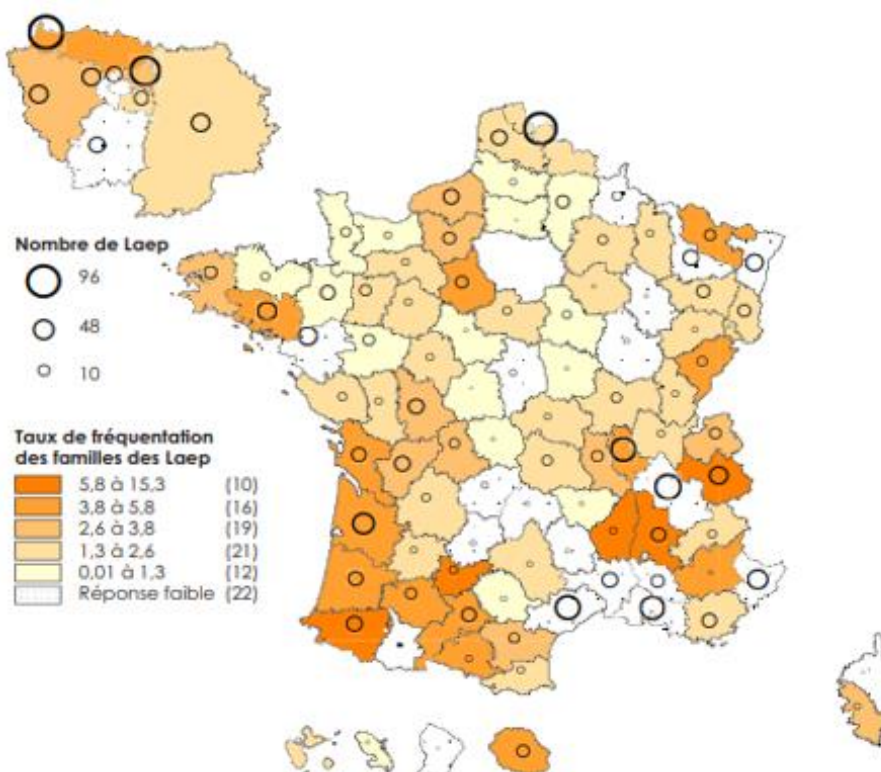
- **Les Laep de type « Maisons vertes »** : ces Laep s'inspirent de la Maison Verte initiée par Françoise Dolto en 1979, c'est-à-dire comme un lieu où la parole est privilégiée comme support à la relation. Des jeux sont mis à la disposition des enfants qui les découvrent à leur rythme. Ces Laep ont un mode de fonctionnement plus libre et spontané. S'ils sont généralement bien ancrés dans le partenariat avec les autres acteurs du territoire, ils revendiquent leur indépendance vis-à-vis des institutions ;
- **Les Laep de type « Maisons ouvertes »** : ces lieux d'accueil sont construits dans l'optique d'être un « lieu du quotidien » pour les accompagnants, c'est-à-dire un lieu où des activités (éveil musical, activité manuelle, etc.) servent de support à l'échange et à la relation parents/enfants. Ces Laep, souvent issus d'une démarche de diagnostic partenarial portée par une volonté politique, sont plutôt gérés par des collectivités ou des centres sociaux.

¹⁰⁶ Caro M., Forzy L. *et al.*, 2022, Le lieu d'accueil enfants-parents, un espace collectif de valorisation et de soutien des parents, *L'e-ssentiel*, n° 214, Cnaf.

¹⁰⁷ Unterreiner A., 2020, Posture d'accueil en lieu d'accueil enfant-parent. Synthèse d'étude exploratoire, *Revue des politiques sociales et familiales*, 3^e et 4^e trimestres.

¹⁰⁸ Lettre Circulaire Cnaf 2015-011 du 13 mai 2015, « Lieux d'accueil parents-enfants : financement de la branche famille ».

Carte 1 : Couverture territoriale des Laep pour 100 familles avec enfant de moins de 6 ans par département



Lecture : au numérateur du ratio, il s'agit du nombre de familles avec enfant(s) de 0 à 6 ans inclus ayant fréquenté un Laep et au dénominateur de celui du nombre de familles du département avec enfant de moins de 6 ans strictement.

Source : Cnaf-DSER - Sias, BCE, questionnaire d'activité Laep 2018.

En 2021, il existe 1 775 Laep sur l'ensemble du territoire, ce qui représente environ un Laep pour 2 500 enfants de moins de 6 ans et **un Laep pour 1 210 enfants de moins de 3 ans**¹⁰⁹. En moyenne, un Laep accueille 245 personnes par an¹¹⁰, soit **environ sept familles par séance**¹¹¹. Il s'agit de parents (36 %), d'enfants de 0 à 6 ans inclus (49 %), de leurs frères et sœurs qui les accompagnent (7 %) ou d'autres personnes référentes (7 %)¹¹². Le Laep est un lieu de mixité sociale¹¹³, plus ou moins forte selon les territoires : si la plupart des familles accueillies sont celles qui ne travaillent pas, parmi les mères en congé parental ou ayant repris le travail, celles exerçant des métiers de la petite enfance, du soin ou de l'éducation sont surreprésentées¹¹⁴. Pour s'adapter

¹⁰⁹ Note de la Commission sociale des affaires familiales de la Cnaf, « L'Activité des Lieux d'accueil parents enfants », du 19 janvier 2022.

¹¹⁰ Afin de connaître le public touché par l'offre de service des Laep, les Laep doivent comptabiliser dans la déclaration de données d'activité et financières (Ddaf) réalisées le nombre de familles différentes qui ont fréquenté le lieu et le nombre d'enfants différents qui ont fréquenté le lieu.

¹¹¹ Clément J. et Bérardier M., 2022, Le lieu d'accueil enfants-parents, des espaces pour favoriser le lien entre les parents et leurs enfants : les Laep en 2018, *L'essentiel*, n° 213, Cnaf.

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ Caro M. et Forzy L., 2022, Etude sur les lieux d'accueil enfants-parents : approche par les territoires et les publics, les normes et les pratiques des accueillantes, *Dossier d'études*, n° 229, Cnaf.

¹¹⁴ Il est à noter que l'étude réalisée s'est effectuée pendant la crise sanitaire de la Covid, ce qui a pu perturber les habitudes de la population sondée.

aux besoins propres aux territoires, 7,5% des Laep choisissent d'accueillir des publics spécifiques, majoritairement des enfants ou parents en situation de handicap, mais aussi des familles fragilisées (familles monoparentales, en situation de pauvreté, gens du voyage, réfugiés...). **Les Laep sont d'autant plus accessibles et nécessaires à ces populations que les deux freins au mode d'accueil, que sont la peur de la séparation de son enfant et les formalités administratives, n'existent pas dans ce cadre.** C'est dans cet objectif que les **Laep et les autres accueils flexibles doivent se développer, afin de réduire les inégalités sociales.**

Or la couverture territoriale des Laep est fortement hétérogène selon les départements (cf. carte)¹¹⁵. Cela montre la nécessité d'une plus grande formalisation des Laep afin de développer ce mode d'accueil flexible sur l'ensemble du territoire.

L'offre de Laep s'est accrue progressivement ces dernières années : entre 2016 et 2021, 285 nouveaux Laep ont été créés, ce qui porte leur nombre à 1 775 en 2021. Bien qu'en hausse constante, l'offre reste néanmoins inférieure à celle prévue : si la COG 2018-2022 prévoyait la création de 500 nouveaux Laep à horizon 2022, en décembre 2021 cet objectif initial n'était atteint qu'à 37,8%¹¹⁶.

Le coût de fonctionnement d'un Laep est de 30 000 euros par an ce qui comprend les heures d'accueil des enfants, mais aussi les heures d'organisation¹¹⁷. En moyenne, les équipes sont composées de 83 % de salariés et 17 % de bénévoles. Les salariés sont issus de différents champs des métiers de la petite enfance : les éducateurs de jeunes enfants sont présents dans 63 % des structures et 44 % du personnel sont des professionnels de l'animation. Selon l'AMF, le coût global de fonctionnement des Laep atteint 48 M€¹¹⁸ en 2020. Les Caf financent une partie de ce coût sur leur budget d'action sociale. Le financement par les Caf *via* une prestation de service et des fonds locaux se monte à 15,6 M€ en 2020, en nette hausse par rapport à 2018 (+ 3,9 M€), ce qui représente environ un tiers du coût. À cela s'ajoute un financement *via* les bonus territoire et les CEJ, ce qui monte la part du financement par les Caf à 45,7 %. Le reste est financé par les communes et les familles. Les communes sont les principaux financeurs des Laep : elles financent ces structures à plus de 50 %. La participation des familles est possible mais pas systématique. Le choix est laissé à la discrétion du gestionnaire, mais en pratique cela ne concerne qu'une minorité des Laep : en 2018, seuls 15 % des gestionnaires demandaient une participation financière aux familles.

À la différence des EAJE, les Laep ne sont pas gérés par des structures privées marchandes. Parmi les 1 375 gestionnaires de Laep en France¹¹⁹, 46 % sont des associations, 46 % des collectivités

¹¹⁵ Clément J., Bérardier M., 2022, Le lieu d'accueil enfants-parents, des espaces pour favoriser le lien entre les parents et leurs enfants : les Laep en 2018, *L'e-ssentiel*, n° 213, Cnaf.

¹¹⁶ Note de la Commission sociale des affaires familiales de la Cnaf, « L'activité des Lieux d'accueil parents enfants », du 19 janvier 2022.

¹¹⁷ Les heures d'organisation de l'activité comportent les heures dédiées : à la préparation, rangement, debriefing des séances ; au temps de déplacement en cas d'itinérance du Laep ; au temps d'analyse de la pratique ou de supervision ; au temps de réunion d'équipe et de travail en réseau : travail complet pris en compte dans financement des Caf.

¹¹⁸ Bonnin L., 2022, La Cnaf dévoile une enquête inédite sur les lieux d'accueil enfants-parents, *Maire Info*, novembre.

¹¹⁹ *Ibid.*

locales (dont les établissements publics administratifs – ou EPA), 7 % des centres communaux d'action sociale (CCAS) et 1 % des Caf.

Pour qu'un Laep soit reconnu comme tel, il doit dans sa déclaration d'activité mentionner le projet de fonctionnement, un lieu d'implantation (ou plusieurs dans le cas d'un Laep itinérant), un budget et une déclaration de données d'activité spécifique¹²⁰. Dans le cas où les Laep seraient multisites, ce qui concerne 28 % des Laep en France¹²¹, les horaires d'ouverture ne doivent pas être simultanés. Pour garantir cette offre singulière dans la durée, le Laep doit faire face à la problématique du financement des locaux, alors que ces horaires d'ouverture sont plus faibles que ceux d'un EAJE (en moyenne, les Laep sont ouverts deux jours par semaine¹²²). C'est pourquoi 84 % des Laep mutualisent leurs locaux avec d'autres services, comme les relais petite enfance (RPE), les EAJE, les réseaux d'écoute d'appui et d'accompagnement des parents (Reaap), les structures d'accueil de loisirs sans hébergement (ALSH) ou encore les centres sociaux.

2. D'autres exemples d'accueils flexibles, à pérenniser

Si le Laep est la forme d'accueil flexible la plus répandue sur le territoire, d'autres initiatives peuvent également s'apparenter à ce type d'accueil (cf. les encadrés 16 et 17), notamment les Reaap lorsqu'ils accueillent des enfants.

Encadré 16. Les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents : un exemple d'accueil flexible ?

Selon une enquête de 2018¹²³, il existe en France 100 réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (Reaap), un par département à l'exception de Mayotte. Ils peuvent également être déclinés à l'échelle locale en plusieurs structures, à hauteur de 4 622 en 2016 dites « porteurs de projet Reaap »¹²⁴, qui peuvent être des associations locales ou de quartier, des centres sociaux, des CCAS...

Également appelés « réseaux parentalité », les Reaap ont pour but d'organiser la mise en réseau des acteurs qui sont à l'appui de la fonction parentale, et peuvent prendre la forme de groupes de parole ou de groupes d'échange entre parents, d'ateliers parents-enfants ou de conférences-débats. Ils sont pourtant encore peu fréquentés : en moyenne, seulement deux familles sur 100 ont participé à une action Reaap en 2016. Si ce taux de fréquentation varie selon les territoires, « *il est généralement plus important dans les départements les moins peuplés, à l'exception des Dom* »¹²⁵.

Si les Reaap peuvent s'adresser aux parents d'enfants de tous âges, la majorité des participations à une action (36 %) ont pour thème la relation parents-enfants autour de la petite enfance.

¹²⁰ Lettre Circulaire Cnaf 2015-011 du 13 mai 2015, « Lieux d'accueil parents-enfants : financement de la branche famille ».

¹²¹ Clément J., Bérardier M., 2022, Le lieu d'accueil enfants-parents, des espaces pour favoriser le lien entre les parents et leurs enfants : les Laep en 2018, *L'e-ssentiel*, n° 213, Cnaf.

¹²² *Ibid.*

¹²³ Bérardier M., Moeneclaey J., Soutenir la parentalité : les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents, *L'e-ssentiel*, n° 177, Cnaf

¹²⁴ *Idem.*

¹²⁵ *Ibid*

Les accueils « nomades » (y compris Laep¹²⁶), itinérants, mobiles, « multi-sites » permettent tout particulièrement d'aller vers les familles¹²⁷. L'Appel à manifestation d'intérêt (AMI) « Accueil pour tous » a ainsi permis d'innover en direction de nouveaux modes d'accueil flexibles : les accueils délocalisés (encadré 17).

Encadré 17. Le Baby Bus + Itinérant, un mode d'accueil nomade

Lauréate en 2021 de l'AMI « Accueil pour tous », l'association Babyland, basée à la Réunion, a impulsé la création de 10 Baby Bus Itinérants, dans une dynamique « d'aller vers ». Afin de lutter contre le non-recours, ce mode d'accueil nomade permet d'adapter l'offre d'accueil selon les besoins du territoire, en transportant le matériel nécessaire (kitchenette, lits, jouets, change...) jusqu'aux locaux mis à disposition par les collectivités territoriales et aménagent ainsi la crèche pour accueillir des enfants entre 5 mois et 5 ans. « *Quand il n'y a pas assez d'inscrits dans un quartier, nous pouvons nous déplacer dans un autre où il y a des besoins plus importants, tout en répondant aux exigences de la PMI* », explique Amandine Derand, coordinatrice du Baby Bus + Itinérant¹²⁸. Chaque équipe est composée d'un éducateur de jeunes enfants (EJE), une auxiliaire de puériculture et un animateur.

Ces Baby Bus Itinérants répondent à une ambition sociale en accompagnant plus particulièrement les familles en situation de précarité¹²⁹, comme les familles monoparentales ou celles bénéficiant du RSA. Ces structures s'inscrivent dans une dynamique à vocation d'intégration professionnelle (AVIP) et proposent des services complémentaires afin d'aider les familles dans leurs démarches administratives ou de valorisation d'estime de soi avant des entretiens d'embauche, avec la participation d'autres partenaires tels que Pôle emploi ou les missions locales. D'autres ateliers sont également prévus avec les parents, afin de les accompagner dans leur parentalité et rompre leur isolement géographique, culturel et social.

Ces modes d'accueil, financés par la PSU, se sont développés de manière pérenne grâce à des partenariats forts, comme la Caf, le département et la préfecture, qui financent cette démarche à près de 1,8 M€¹³⁰.

D'autres lieux d'accueil du public, qui contribuent à la socialisation de l'enfant doivent faire partie intégrante des modes d'accueil flexibles, comme les Centres communaux d'action sociale (CCAS), ludothèques, les médiathèques, et d'autres lieux bénéfiques au développement de l'enfant.

¹²⁶ Voir par exemple le Tricotilien, à Lyon, qui associe travail partenarial étroit avec les pmi, les centres d'hébergements d'urgence, bus mobile, présentation du Laep dans les centres d'hébergement et co-construction du projet avec les familles : présentation filmée [LE TRICOTILIENS on Vimeo](https://www.youtube.com/watch?v=LETRICOTILIENS)

¹²⁷ Le réseau Acepp, par exemple, compte une trentaine d'accueils de ce type, « *dispositifs d'aller vers d'accompagnement à la parentalité, haltes-garderies, Lieux d'accueils enfants parents, ludothèques, Relais petite enfance qui sillonnent les territoires ruraux et urbains pour aller au plus près des familles* ». Fil'Info Acepp, 2023, n°4, 21 mars 2023, en ligne : <https://www.calameo.com/acepp-nationale/read/001401332707621dc6d79>

¹²⁸ Deiller V., 2022, Le Baby Bus + Itinérant : une crèche qui bouge pour lutter contre la précarité, *Les Pros de la Petite enfance*, novembre.

¹²⁹ 80 à 90 % des familles accueillies par les Baby Bus itinérants sont en situation de pauvreté.

¹³⁰ Plus de 1,5 millions d'euros ont été mobilisés par la Caf en investissement et 350 000 euros par l'État en investissement et en fonctionnement.

Encadré 18. À la rencontre des autres, l'accueil en ludothèque

Selon la définition de l'association des ludothèques de France (ALF), « *les ludothèques sont des équipements culturels qui mènent des actions autour du jeu en tant que pratique : l'acte de jouer ; et en tant que patrimoine : les jeux et les jouets (jeu sur place, prêt, animation, conseil/formation...).* Ce sont des lieux ressources gérés par des ludothécaires, ouverts à toutes et tous, qui ont pour mission de donner à jouer, d'accompagner les mises en jeu, de diffuser la culture ludique, et de préserver le jeu de toute récupération [...] Elles accueillent ensemble des publics de tout âge et sont ouvertes aux collectivités les plus diverses (écoles, crèches, centres de loisirs, institutions spécialisées...) ».

La ludothèque prend ainsi toute sa place dans le projet du territoire : elle tisse des partenariats étroits avec les crèches, les accueils de loisirs, les écoles et les acteurs du soutien à la parentalité. Les ludothécaires sont identifiés comme « personnes et activités "ressources" sur le territoire » tant par les habitants que par les acteurs du territoire.

Jouer à plusieurs : un plaisir et des apprentissages spontanés pour les tout-petits

La présence de jouets est nécessaire mais non suffisante. Jouer seul est une capacité fondamentale, jouer à plusieurs, une expérience fondatrice. Près de la moitié des enfants ne sont pas accueillis dans les modes d'accueils professionnalisés, et du fait de la baisse de la natalité et de l'individualisation de l'éducation des enfants, certains sont privés de partage avec d'autres enfants du plaisir de « jouer à plusieurs ». Ce qui permet de découvrir des modes d'expression, d'expérimentation, de créativité, d'appropriation, de partages et de négociations. La mise à disposition de jeux variés ne suffit pas, encore faut-il créer un aménagement, un choix d'objets et un climat propice. Ce que savent faire les ludothèques, dont la plupart accueillent des jeunes enfants accompagnés par leurs parents ou leurs accueillants.

Parce que, chez les jeunes enfants, la prise de connaissance du monde passe par une sensibilité reliant le corporel, le cognitif, l'affectif, l'émotionnel et le social, les pédagogues de la petite enfance préconisent de travailler davantage sur des environnements riches, et des interactions « *authentiquement affectives* » et attentives ¹³¹ qui spécifient la qualité des procédures de l'accueil du jeune enfant. Un accueil qui ne vise pas des apprentissages préscolaires, mais facilite des découvertes, le plaisir de faire et de défaire à son rythme, permet des émerveillements, et du calme. Un accueil qui ne soit pas « surstimulant » et qui évite la « surcognitivisation » des interactions et des attentes à l'égard du tout-petit. Il ne joue pas, n'imité pas pour apprendre : il apprend parce qu'il joue.

Le très jeune enfant est spontanément attiré par la musique, les images, le mouvement des corps et les sensations apportées par la nature. Les interventions artistiques, en lien avec les professionnels et des projets incluant les parents, sont une composante essentielle de l'accueil. La mission en a préconisé la pratique et a proposé de relancer un protocole d'accord entre le ministère chargé de l'enfance et celui de la Culture. La mission a également appelé à promouvoir les temps d'activités ludiques, créatives, artistiques, à soutenir les initiatives de proximité en ce sens, et invité les acteurs à agir en vue de renforcer la participation des enfants issus de familles en situation de précarité.

¹³¹ Pour reprendre les mots de Stanislas Tomkiewicz, S. Tomkiewicz S., 1999, *L'adolescence volée*, Paris, Calmann Lévy, p. 132.

3. Le passage vers l'école maternelle : comment faire passerelle ?

Si l'école maternelle peut permettre un accueil en très petite section (TPS) d'enfants de 2 à 3 ans et leur offrir une socialisation en transition vers l'entrée en école maternelle, ce n'est pourtant pas le mode d'accueil le plus adapté pour certaines familles. Les durées d'accueil actuellement pratiquées (3 heures par jour en moyenne) sont parfois en décalage avec les besoins de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Pour des parents travaillant à plein temps, ou même à 80 %, ces durées courtes obligent à un panachage entre modes de garde, ce qui réduit nécessairement leur attractivité par rapport au maintien d'un accueil unique en EAJE ou assistante maternelle. Cette offre est donc plus accessible aux enfants dont l'un des parents ne travaille pas. L'expérience montre cependant qu'il est difficile de maintenir des TPS dans la plupart des écoles, car il est rare qu'on puisse atteindre un effectif suffisant pour que l'Éducation nationale puisse mobiliser un professeur des écoles et un agent territorial spécialisé des écoles maternelles (Atsem) sur une année scolaire.

De plus, des mesures récentes sur l'école maternelle invitent à une analyse qualitative plus approfondie sur la scolarisation à partir de 2 ans. Outre des réformes réduisant la spécificité de la formation « enseignement en maternelle », d'autres, récentes sont revenues sur les orientations pédagogiques saluées de la circulaire de 2015. Celle-ci qui préservait en maternelle une priorité aux apprentissages globaux. Or le 10 janvier 2023, le « plan d'action pour l'école maternelle », confirme dès l'entrée en petite section le recentrage sur les apprentissages formels et indique clairement « deux priorités : le langage et les premières notions de mathématiques »¹³², s'appuyant sur la note du Comité supérieur des programmes, saisi en 2020.

Pour accueillir des enfants de 2 ans, l'école doit également travailler sur l'aménagement de ses locaux et de son mobilier, comme l'explique un membre du Conseil de l'enfance et de l'adolescence¹³³ : « *les locaux [à l'école maternelle] ne sont pas toujours adaptés aux tout-petits. J'ai vu par exemple parfois des matelas par terre sur le sol en lino pour gagner de la place, des toilettes trop hautes pour les petits alors que certains pourraient être autonomes pour aller aux toilettes.* » Tout comme les autres modes d'accueil, l'école doit garantir le bien-être et le développement de l'enfant dans de bonnes conditions. La circulaire de 2012¹³⁴ pose un premier cadre réglementaire dans le but de limiter le risques d'accueillir les enfants dans un mode d'accueil inadapté à ses besoins. Afin d'améliorer sa mise en application, il est nécessaire de produire à nouveau des enquêtes sur la scolarisation à 2 ans¹³⁵ afin de perfectionner l'étendue et la précision des données¹³⁶.

¹³² Depuis décembre 2020 la « *Note d'analyse du Conseil supérieur des programmes* », sur saisine du ministre J-M. Blanquer pour une révision de l'enseignement à l'école maternelle, puis son lancement dans l'*arrêté de programme de l'école maternelle* en juin 2021, et sa consolidation par le « *plan d'action pour l'école maternelle* », détaillée dans la *Note de service du 10 janvier 2023*, <https://www.education.gouv.fr/bo/23/Hebdo2/MENE2300949N.htm>, qui annonce clairement deux priorités : le langage et les notions de mathématiques. Ainsi on peut lire dans le guide pédagogique sur le site Eduscol du ministère : « *Apprendre à lire et à écrire, un enseignement du CP qui se prépare à l'école maternelle* », proposant un focus sur l'évaluation de CP - compétences phonologiques : <https://eduscol.education.fr/document/301/download>.

¹³³ Margotte Fricoteaux, musicienne formatrice et référente des projets et actions familles et diversité culturelle à Enfance et Musique, lors de la séance du Conseil de l'enfance et de l'adolescence du 24 janvier 2023.

¹³⁴ Circulaire n° 2012-202 du 18 décembre 2012 sur la scolarisation des enfants de moins de 3 ans.

¹³⁵ Lors de l'instruction de ce dossier, le HCFEA n'a par exemple pas pu disposer du nombre de classes spécifiques de très petite section.

¹³⁶ Depuis l'enquête de 2015, nous disposons seulement des données sur les effectifs recensés à la rentrée scolaire.

On peut également remarquer un écart important entre les territoires, impulsé par les objectifs du projet de loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, où le développement de l'école à 2 ans s'effectue en « *priorité dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé, que ce soit dans les zones urbaines, rurales ou de montagne et dans les régions d'outre-mer* »¹³⁷. La progression de la préscolarisation dans les quartiers prioritaires de la ville est ainsi plus de deux fois plus rapide que celle hors éducation prioritaire¹³⁸. En effet, les familles les plus modestes préfèrent que leur enfant fréquente l'école plutôt que des modes de garde perçus parfois comme cherchant à concurrencer leur parentalité. La préscolarisation s'est en outre développée plus particulièrement dans les zones faiblement couvertes par d'autres modes d'accueil, comme les zones rurales¹³⁹. L'école à 2 ans pourrait de ce point de vue être considéré comme un moyen de compenser le manque d'offres d'accueil du jeune enfant sur ces territoires, et de permettre à certains enfants de familles modestes d'entrer dans un groupe gratuitement.

Il existe néanmoins des alternatives qui apportent les mêmes avantages, appelées les « initiatives passerelles », ponctuelles et respectant le rythme de l'enfant pour s'adapter à l'école. Les classes passerelles, localisées dans les quartiers prioritaires de la ville, sont destinées en priorité aux enfants âgés de 2 à 3 ans qui n'ont pas fréquenté d'établissement d'accueil collectif du jeune enfant. Il s'agit par exemple de classes à effectif réduit où travaillent ensemble un enseignant (à plein temps), un éducateur de jeunes enfants (à mi ou plein temps) et, parfois, un Atsem. Ces initiatives qui relient dans une expérience commune des acteurs de l'EAJE et de l'Éducation nationale renforcent la constitution de connaissances et d'expériences partagées. Les jardins d'enfants avaient également cette ambition, mais tendent à disparaître avec la mise en place de l'instruction obligatoire à partir de 3 ans, effective depuis septembre 2019. En effet, les jardins d'enfants ont jusqu'à la rentrée 2024 la possibilité de se transformer en établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE) ou en école maternelle¹⁴⁰.

L'ensemble de ces initiatives organisent pour les jeunes enfants des espaces et des temps intermédiaires entre la famille et le mode d'accueil, entre la famille et l'école, ou entre le mode d'accueil et l'école. Elles remplissent une fonction de passage progressif pour les enfants qui prend soin de leurs besoins de continuité, de sécurisation, et de découverte.

¹³⁷ Article L.113-1 du code de l'éducation, tel qu'issu de l'article 8 de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.

¹³⁸ Selon le rapport du Conseil de la famille de 2023 sur l'état des lieux de l'accueil du jeune enfant, « *en moyenne, 20,4 % des enfants de 2 ans sont ainsi scolarisés à la rentrée 2017 dans les réseaux REP et REP+, soit un taux un peu plus de deux fois plus élevé qu'hors éducation prioritaire (9,6 %)* ».

¹³⁹ Cf. Le rapport du Conseil de la famille, 2023, [Accueil des enfants de moins de 3 ans : relancer la dynamique](#).

¹⁴⁰ LOI n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000038829065>.

III. Faciliter l'accès : un enjeu majeur notamment pour les enfants en situation de vulnérabilité

III.1. Etre accueillis avec d'autres enfants et bien entourés : un besoin prioritaire pour les enfants les plus vulnérables

Un cadre de vie ou des statuts insécurisants peuvent, on l'a dit (partie II) mettre à mal les dispositions, les comportements, les ressources personnelles d'adaptabilité de l'enfant, sa santé ou ses acquisitions. *« En situation de pauvreté ou de précarité sociale, il peut arriver que le microsystème familial ne puisse plus répondre pleinement aux besoins fondamentaux des enfants (protection, attention, préoccupation), tant les parents peuvent être sujets à des niveaux de souffrance élevés et contraints à des stratégies de survie »* (séminaire Premiers pas, 2021¹⁴¹). La vulnérabilité potentielle de l'environnement des enfants est multiforme : santé ou santé mentale, inégalités territoriales, inégalités d'accès à des soins ou des services (encadré 19). C'est en cela que l'élargissement de ses espaces relationnels, d'expression et de relation avec des tiers, peuvent être d'une grande aide, pour l'enfant, mais aussi pour « soigner le lien » intrafamilial. C'est l'un des soubassements théoriques à l'origine des Maisons Vertes et des Laep, dont le déploiement est porté par les dispositifs de soutien à la parentalité des collectivités territoriales et des porteurs associatifs notamment familiaux et le financement, affecté au soutien à la parentalité. Or, il s'avère aujourd'hui qu'il faut les positionner comme des dispositifs au service de l'évolution des enfants, pour en garantir le droit pour tous et dans un esprit de justice sociale devant l'importance d'un apprentissage dans des conditions douces, et progressives.

Les études scientifiques montrent que *« les enfants qui bénéficient d'un accueil en crèche ont un meilleur développement cognitif et socioémotionnel, les enfants défavorisés sont ceux qui en bénéficient le plus, quand les modes d'accueil sont de qualité élevée, et avec une transition progressive à l'entrée du mode d'accueil, puis au passage vers le système scolaire »*¹⁴². Par ailleurs, la nécessité d'un plus grand investissement social en petite enfance était déjà affirmée dans l'éditorial du *vade-mecum* « Attribution des places en crèches »¹⁴³ par Marlène Schiappa, alors secrétaire d'État chargée de l'Égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations, et Agnès Buzyn, alors ministre des Solidarités et de la Santé : *« l'enjeu est de créer dès le début de la vie un environnement mixte socialement [...] Il s'agit bien sûr de renforcer l'objectif de conciliation vie personnelle/vie professionnelle des parents mais également de remettre les enfants au centre des enjeux, et parmi eux les enfants issus de familles en difficulté, qui doivent pouvoir bénéficier d'un accueil au même titre que les autres »*.

¹⁴¹ Séminaire Premiers Pas. Développement du jeune enfant et politique publique, 2020-2021, <https://www.strategie.gouv.fr/projets/cycle-de-seminaire-premiers>.

¹⁴² Séminaire Premiers Pas, Développement du jeune enfant et politique publique, 2021.

¹⁴³ AMF, en collaboration avec Laithier E., 2018, *Vade-mecum* – Attribution des places en crèches, novembre.

III.2. Pourtant plus de quatre enfants sur dix n'ont pas accès à un mode d'accueil formel

Selon l'enquête Modes de garde de la Drees¹⁴⁴, en 2021, quatre enfants sur dix (41 %) sont accueillis la majeure partie du temps par une assistante maternelle, en crèche, à l'école préélémentaire ou gardés à domicile par une salariée. Par ailleurs, 16 % des enfants gardés à titre principal par leurs parents ou leurs grands-parents sont accueillis à titre secondaire dans un mode d'accueil formel¹⁴⁵. Ainsi, plus de quatre enfants sur dix (43 %) ne fréquentent pas de modes d'accueil formel, alors que cet accueil pourrait leur être profitable.

L'enquête Mode de garde montre que l'accès aux structures d'accueil est fortement différencié socialement. Le non-recours à un mode d'accueil formel payant (à titre principal ou secondaire) est beaucoup plus élevé parmi les familles les plus modestes, à qui il profiterait pourtant le plus. Ainsi, en 2021, seuls 17 % des couples avec un revenu inférieur à 2 000 € utilisent un mode d'accueil payant, contre 78 % de ceux avec un revenu compris entre 4 000 et 6 000 €. De même, seuls 20 % des parents isolés avec un revenu inférieur à 1 000 € recourent à un mode d'accueil payant contre 76 % de ceux avec un revenu compris entre 2 000 et 2 500 €.

Le rapport 2022 du comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté de France Stratégie¹⁴⁶ souligne, qu'à cette date, on ne peut constater d'amélioration des indicateurs d'inégalités en matière de petite enfance et de réussite éducative visant la « non-reproduction » de la pauvreté¹⁴⁷ de la stratégie. Ainsi, par exemple, il n'y a pas davantage d'enfants de familles économiquement défavorisés dans les crèches, ni d'augmentation du nombre de celles-ci dans les quartiers les plus défavorisés.

Les raisons pour lesquelles les enfants en situation de pauvreté ont moins accès que les enfants de familles aisées aux structures d'accueil sont plurielles. Ainsi, « *leurs parents ne perçoivent pas le recours aux crèches comme un service auquel ils peuvent faire appel, ils en ont une expérience négative ou une appréhension liée à d'autres expériences vécues : ils ne parlent pas toujours la langue officielle de la structure, ils manquent de familiarité avec l'administration, à ce constat s'ajoute qu'en miroir, le personnel des crèches est peu familier du vécu de la pauvreté* »¹⁴⁸. De plus, les parents ne savent pas toujours que les tarifs des crèches sont modulés en fonction des ressources des familles. Ils peuvent également estimer que les tarifs sont parfois encore trop élevés (en particulier auprès d'assistantes maternelles), que les heures d'ouverture sont rarement adaptées

¹⁴⁴ Caenen Y., Virot P., 2023, La part des enfants de moins de 3 ans confiés principalement à une assistante maternelle ou une crèche a presque doublé entre 2002 et 2021, *Etudes et Résultats*, n°1257, DREES, février : <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2023-02/ER1257MAJ.pdf>

¹⁴⁵ Cf. Conseil de la famille, 2023, Rapport « Accueil des enfants... », op. cit, partie I.2 I « Comment sont gardés les enfants de moins de 3 ans »

¹⁴⁶ Comité d'évaluation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, 2022, Troisième rapport annuel, Dossier de présentation, France Stratégie, juillet : [fs-2022-rapport-pauvrete-juillet_0.pdf](https://www.strategie.gouv.fr/sites/default/files/2022-07/fs-2022-rapport-pauvrete-juillet_0.pdf) ([strategie.gouv.fr](https://www.strategie.gouv.fr)).

¹⁴⁷ La thématique petite enfance est organisée autour de cinq axes : l'accès aux modes d'accueil formels de la petite enfance, la formation des professionnels de la petite enfance, la meilleure alimentation de tous les enfants, l'accès aux soins de santé des enfants et l'éducation au niveau de la classe de maternelle.

¹⁴⁸ Cnaf, 2021, *Quel accueil pour le jeune enfant en situation de pauvreté ? Un état des savoirs*, sous la direction de Chantal Zaouche Gaudron, *La Documentation Française*, [Quel accueil pour le jeune enfant en situation de pauvreté ? \(vie-publique.fr\)](https://www.vie-publique.fr/laure/2021-07-20-accueil-jeune-enfant-pauvrete).

aux modes de vie ou d'activités passagères, ou encore aux contraintes de soins pour les personnes malades ou handicapées.

L'accès des enfants en situation de vulnérabilités (sociales, de santé, de territoire) à un mode d'accueil est donc un enjeu central de politiques publiques, alors que cette partie de la population est la plus concernée par le non-recours et le nonaccès à ces modes d'accueil.

Face à ce constat, une offre d'accueil agile et adaptable pourrait constituer un levier de la lutte contre les inégalités sociales, à condition toutefois que soient clairement affirmés comme finalité les besoins du développement du jeune enfant et la mixité sociale. Pour cela il faudrait pouvoir combiner les besoins des familles sans activité professionnelles, et celles concernées par l'accès à l'emploi, à temps partiel ou complet, ou à la formation ou à l'insertion. En effet, selon les données de la Cnaf, en 2018, le taux de recours à un mode de garde n'était que de 17 % pour les familles monoparentales au chômage ou inactive¹⁴⁹.

Les offres d'accueils flexibles sont plus spécifiquement dédiées au besoin du développement du jeune enfant, d'ouverture de la relation mère-enfant et père-enfant, d'aménagement des premières séparations et de la rencontre avec d'autres lieux, d'autres opportunités de sensations, expérimentations et expressions. Elles ouvrent la possibilité d'interactions avec d'autres jeunes enfants, d'une socialisation progressive, ludique, faisant place aux parents, afin que, s'ils le souhaitent, ils puissent eux-aussi établir des relations entre les familles. Ces moments partagés et animés par des professionnels de l'enfance, avec des acteurs du social, de la culture, de la santé, constituent une forme de prévention sociale à condition qu'ils soient qualitatifs, fiables et respectent la vie privée des familles.

III.3. Des transitions pour lutter contre la pauvreté et faciliter le recours aux services

Une politique universelle destinée aux jeunes enfants doit pouvoir porter simultanément des ambitions de meilleur développement de l'enfant, de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, et de réduction de l'isolement des familles et des inégalités sociales ou de santé dès les débuts de la vie. Les accueils flexibles peuvent représenter une partie de la réponse à la réduction de la pauvreté quand elles permettent aux mères sans emploi de sortir de leur isolement, d'aménager les processus de séparation d'avec leur enfant, et d'envisager une reprise d'activité professionnelle ou des formations. Notons que la délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (DIPLP) réinvestit le champ de l'innovation sociale, par exemple en soutenant deux appels à manifestation d'intérêt (AMI) qui visent le développement de démarches expérimentales afin d'identifier des démarches qui fonctionnent :

- d'une part, l'**AMI « Accueil pour tous »** qui vise à lutter contre le non-recours aux modes d'accueil du jeune enfant par l'invention de nouveaux modes d'accueil du jeune enfant ;
- d'autre part, l'**AMI « Grands marginaux »** sur l'expérimentation de modes d'accueil et d'hébergement des personnes très marginalisées (un projet porté par la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement – Dihal – et la DIPLP).

¹⁴⁹ Bérardier M., 2021, Le recours aux modes d'accueil en 2018, *L'essentiel*, n° 199, Cnaf, 4 p.

Ce projet s'inscrit dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, tout comme le **plan Enfance=Egalité (E=E)**, qui vise à former des professionnels de la petite enfance sur cette thématique clef. Ainsi en 2021, ce sont 18 000 professionnels¹⁵⁰ qui ont été formés grâce à son volet territorial autour de sept grandes thématiques¹⁵¹. Bien que ces dernières soient toutes couvertes sur le territoire, on peut constater une différence de priorisation de ces objectifs dans les faits. Par exemple, les projets de prévention des stéréotypes sont six fois plus mis en place que ceux favorisant l'accueil occasionnel¹⁵² en 2021. Néanmoins, on peut relever une appétence nouvelle pour ce dernier objectif, qui était la seule thématique absente des projets portés en 2020 mais a été soutenu en 2021 à hauteur de neuf projets. La formation des professionnels sur l'accueil occasionnel constitue par conséquent un levier d'action important dans le développement des accueils flexibles, très encouragés par le plan E=E et l'AMI « Accueil pour tous ».

Pour rappel, au plan des objectifs actuels en termes de politique sociale, la France s'est engagée dans le **plan d'action de la Garantie pour l'enfance**¹⁵³ porté par la Commission européenne et visant à lutter contre la pauvreté des enfants. En France, près de 3 millions d'enfants vivent en situation de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale (18 millions dans l'Union européenne). La Commission européenne a adopté, le 24 mars 2021, une recommandation du Conseil de l'UE établissant la Garantie pour l'enfance. Cette dernière formule des orientations, notamment pour les plus vulnérables, en leur garantissant un accès effectif à des services essentiels de qualité : accueil de la petite enfance, éducation, soins de santé, alimentation et logement. En adoptant la Garantie pour l'enfance le 14 juin 2021, les États membres se sont engagés à la décliner au niveau national, par le biais d'un plan d'action pour une période allant jusqu'en 2030.

Le « **pacte des solidarités** »¹⁵⁴ porté par le ministère des Solidarités, dont la concertation a été lancée le 2 novembre 2022, vise la réduction des inégalités, dont la grande exclusion. Il fait suite à la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté du quinquennat précédent. La concertation a été prolongée jusqu'à mars 2023, et comporte quatre priorités¹⁵⁵, dont la prévention de la pauvreté dès le plus jeune âge. L'un de ses enjeux est de renforcer le soutien à la parentalité, ce qui implique de développer l'offre des accueils intermédiaires, plus accessibles aux familles en situation de précarité du fait de la suppression des freins administratifs et financiers.

¹⁵⁰ Bilan 2021 du volet Territorial du Plan Enfance=Egalité, version du 22 mars 2022.

¹⁵¹ Le plan Enfance=Egalité a identifié sept thématiques prioritaires : le langage, l'art et la culture, l'alimentation et la nature, l'accueil occasionnel, la prévention des stéréotypes, l'accueil des parents et le numérique.

¹⁵² Bilan 2021 du volet Territorial du Plan Enfance=Egalité, version du 22 mars 2022.

¹⁵³ <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2021/06/14/access-to-key-services-for-children-in-need-council-agrees-european-child-guarantee/>.

¹⁵⁴ https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/pacte_des_solidarites_20221128_concertation_vf.pdf.

¹⁵⁵ Les quatre leviers de solidarités définis dans le Pacte des solidarités sont : la prévention de la pauvreté dès le plus jeune âge, l'accès à l'emploi, la lutte contre la grande exclusion et la transition écologique.

III.4. Les causes du non-recours aux modes d'accueil du jeune enfant

Pour le sociologue Pierre Moisset¹⁵⁶, si pour la plupart des mères en situation de précarité le non-recours aux modes d'accueil est d'ordre financier, la crainte de la séparation de leur enfant est très souvent évoquée également. Certains parents craignent même de perdre la garde de leurs enfants en les confiant à une institution perçue comme exerçant une surveillance¹⁵⁷ ; d'autres redoutent des maltraitements au sein des modes d'accueil et d'autres encore ont peur d'être stigmatisés socialement. Certains enfin se retrouvent en situation de précarité parce qu'elles ne trouvent pas de mode d'accueil : en particulier les femmes qui, faute de places d'accueil accessibles, cessent de travailler pour garder leurs enfants. L'enjeu de l'accueil flexible est de pouvoir rassurer les familles qui n'auraient pas confiance dans les modes d'accueil. Ces accueils permettraient ainsi aux parents d'être soutenus dans leur parentalité et à l'enfant de fréquenter un autre lieu de socialisation que la sphère familiale. Dans certaines familles, être parent fait partie intégrante de sa propre identité, en particulier pour des mères de famille sans emploi, qui souhaitent pleinement jouer leur « rôle de mère ». Une mère dit par exemple : « [...] *je n'ai jamais été une enfant, je n'ai jamais été une femme. C'est quand j'ai eu mes enfants, j'ai commencé à vivre : j'étais leur maman, j'étais quelqu'un* ». ¹⁵⁸

Les personnes en situation de précarité souffrent également d'un poids propre à leur situation sociale, qui accroît le stress parental : la « présomption de défaillance »¹⁵⁹. Les parents ressentent une négation en tant que citoyens de droit¹⁶⁰, en subissant un jugement péjoratif sur leurs capacités parentales. Cette violence sociale est triple : elle comporte à la fois la honte, la peur du regard des autres, et la crainte de ses conséquences, notamment le placement de leurs enfants. Ces obstacles freinent les parents à fréquenter les modes d'accueil du jeune enfant, perçus comme des lieux de contrôle de l'Aide sociale à l'enfance¹⁶¹. En effet, certains parents se voient même contraints de déposer leurs enfants dans un mode d'accueil formel du fait d'une intervention du travail social : « *c'était la crèche ou le placement* »¹⁶², ou bien la condition de retour d'un placement.

Afin que les professionnels puissent « aller-vers » les familles, ils doivent « *apprendre à faire avec la peur des parents* »¹⁶³, conséquente de leurs vécus et de leurs difficultés quotidiennes. Leur rôle est d'installer une relation de confiance entre les parents et eux, en prenant en compte cette peur et en réduisant les conséquences de la pauvreté sur la parentalité. Des retours positifs encouragent

¹⁵⁶ Audition du 10 février 2023 auprès du Conseil de l'enfance du HCFEA.

¹⁵⁷ Ainsi qu'en témoigne Céline Truong, volontaire permanente de l'équipe nationale de petite enfance-famille, d'ATD Quart-Monde, le 10 février 2023 « *il y a en France depuis toujours une certaine partie de la population qui vit dans la terreur qu'on lui retire ses enfants* ».

¹⁵⁸ Parole d'une mère, évoquée lors de l'audition de Céline Truong, volontaire permanente de l'équipe nationale de petite enfance-famille, d'ATD Quart-Monde, le 10 février 2023.

¹⁵⁹ Colline Acepp, 2022, Aller vers les familles en situation de pauvreté – Cahier n° 1 – Leviers, freins et retours d'expériences, septembre

¹⁶⁰ Audition de Céline Truong, volontaire permanente de l'équipe nationale de petite enfance-famille, d'ATD Quart-Monde, le 10 février 2023

¹⁶¹ Céline Truong, volontaire permanente de l'équipe nationale de petite enfance-famille d'ATD Quart-Monde, disait lors de son audition par le Conseil de l'enfance et de l'adolescence : « *il y a en France depuis toujours une certaine partie de la population qui vit dans la terreur qu'on lui retire ses enfants* ».

¹⁶² Parole d'une mère, évoquée lors de l'audition de Céline Truong, volontaire permanente de l'équipe nationale de petite enfance-famille, d'ATD Quart-Monde, le 10 février 2023

¹⁶³ Audition de Christine Attali-Marot, alliée d'ATD Quart-Monde, le 10 février 2023

cette dynamique « d'aller-vers »¹⁶⁴ : une mère par exemple, pourtant réticente au début de l'accueil de son enfant, dit « *Après avoir déménagé il y avait une autre crèche plus près de chez moi, mais je préférais marcher pour aller à celle d'avant* »¹⁶⁵. Il faudrait ainsi renforcer la sensibilisation des professionnels à la compréhension des familles en situation de grande pauvreté.

Bien souvent, les difficultés sont cumulatives pour les enfants de familles qui vivent en situation de précarité. On sait combien est rendu administrativement insoluble le problème de parents migrants sans papier (encadré 19) pour faire garder leurs enfants pendant leurs longues démarches, et l'impact sur la santé mentale des enfants de l'insécurité liée à l'illégalité qui fragilise leurs parents. Il en est de même pour les enfants nés dans une famille où l'on vit avec des problèmes de santé (handicap, maladie) ou de santé mentale. Si les accueils flexibles contribuent à lutter contre l'isolement des familles, ils sont également mieux adaptés pour les enfants en situation de handicap lorsqu'il s'agit de respecter leur rythme avec des horaires non-contraignants. Côté des enfants porteurs de handicap est également bénéfique aux autres familles qui déconstruisent leurs préjugés et stéréotypes. L'accueil des enfants en situation de handicap ou avec une maladie chronique nécessite également une adaptation de l'accueil au plus près des besoins des enfants, de leurs parents, et des fratries. Les résultats de l'enquête Modes de garde de la Drees, constatant qu'en 2013, 54 % des enfants en situation de handicap de moins de 3 ans étaient gardés exclusivement par leurs parents, contre 32 % en moyenne pour les autres enfants, le confirme¹⁶⁶.

Le rapport du HCFEA « Accueillir et scolariser les enfants en situation de handicap de la naissance à 6 ans et accompagner leurs familles »¹⁶⁷ relevait la nécessité de renforcer les accueils intermédiaires favorisant l'inclusivité et proposait d'expertiser les besoins d'offre de ces types de structures à travers une étude sur le développement de ces modes d'accueil, leur situation géographique, financière et d'activité, leurs caractéristiques de fonctionnement et les difficultés rencontrées par les gestionnaires. En réponse, la Cnaf et des Caf volontaires ont engagé un travail d'étude sur les Laep et sur d'autres types d'accueil répondant à ces objectifs¹⁶⁸. De leur côté, les associations familiales (Unaf) et d'autres acteurs associatifs ont une expérience ancienne et renouvelée de portage de ces formes d'accueil des enfants et des familles.

¹⁶⁴ Voir notamment, largement consacré à l'aller-vers, La Gazette des collectifs d'enfants, parents, professionnels, Acep, n°142, décembre 2022, Engageons-nous avec et pour les familles en situation de pauvreté, en ligne : [Calaméo - Gazette Acep 142 Décembre 2022 Engageons-nous avec et pour accueillir les familles en situation de pauvreté \(calameo.com\)](https://calameo.com/Calameo/Gazette-Acep-142-D%C3%A9cembre-2022-Engageons-nous-avec-et-pour-accueillir-les-familles-en-situation-de-pauvret%C3%A9).

¹⁶⁵ Parole d'une mère, évoquée lors de l'audition de Christine Attali-Marot, alliée d'ATD Quart-Monde, le 10 février 2023. NDLR : il y avait une autre crèche plus proche de chez elle à laquelle cette maman aurait pu confier son enfant.

¹⁶⁶ Caenen Y., Virot P., 2023, La part des enfants de moins de 3 ans confiés principalement à une assistante maternelle ou une crèche a presque doublé entre 2002 et 2021, *Études et Résultats*, n°1257, Drees, février : <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2023-02/ER1257MAJ.pdf>.

¹⁶⁷ HCFEA, 2018, Rapport du Conseil de l'enfance et de l'adolescence, *Accueillir et scolariser les enfants en situation de handicap, de la naissance à 6 ans et accompagner leur famille*.

¹⁶⁸ Carbuccioni L., Borst G., Greulich A., Panico L., Tô M., 2020, *Revue de littérature sur les politiques d'accompagnement au développement des capacités des jeunes enfants*, Rapport du Liepp pour la Caisse nationale d'allocations familiales, Sciences Po - Liepp, juillet, 192 p. ; Sous la direction de Chantal Zaouche Gaudron, 2021, Quel accueil pour le jeune enfant en situation de pauvreté ? Un état des savoirs, *La Documentation Française*, avril, Caisse nationale d'allocations familiales.

Encadré 19. Jeune enfant né de parents migrants, le risque de vulnérabilités multiples

Lors du séminaire *Premiers Pas* de 2021, Claire Mestre, responsable de l'unité de consultation transculturelle du CHU de Bordeaux¹⁶⁹, soulignait la grande vulnérabilité des enfants nés de parents migrants et tout particulièrement sans-papier (0,5 % de la population en 2021). Dans un article de 2021¹⁷⁰, elle expliquait d'ailleurs que : « *les enfants migrants et de migrants ont de forts risques d'avoir un futur marqué socialement de façon péjorative. Les facteurs de vulnérabilité sont connus dès la grossesse de leur mère. Pourtant, de très nombreuses expériences et initiatives sont réalisées, mais insuffisamment valorisées, pour donner à notre société une culture d'hospitalité.* » Les rapports des parents à l'administration française ont un impact sur les liens avec la famille par la précarisation et/ou la rupture des liens familiaux d'origine. Le risque étant d'un cumul des vulnérabilités :

- inégalité de santé de l'enfant dès la vie *in utero* pour les femmes migrantes ;
- effet de la solitude et de l'isolement du parent migrant éloigné de sa famille ;
- forte prévalence de monoparentalité ;
- culture écrite, culture savante du pays d'arrivée difficiles d'accès.

Pour Claire Mestre, cette différenciation sociale devient précocement une « hiérarchie sociale ».

Ainsi, l'accueil du jeune enfant accumulant les vulnérabilités doit-il être prioritaire. Néanmoins, ce dispositif doit être accompagné de précautions supplémentaires. En effet, « *ces socialisations plurielles participent, de ce fait, à la construction de dispositions plus ou moins hétérogènes, en fonction de la proximité des socialisations familiales avec celles observées dans les lieux d'accueil des jeunes enfants. Pour Lahire (1998), "tout corps (individuel) plongé dans une pluralité de mondes sociaux est soumis à des principes de socialisation hétérogènes et parfois même contradictoires, qu'il incorpore". Si l'hétérogénéité des socialisations permet (plus ou moins) à l'enfant d'être confronté à des normes éducatives variées et de développer ainsi son autonomie, elle peut aussi être à l'origine de difficultés d'adaptation...* »¹⁷¹. Pour ces situations, il y a une exigence de qualité accrue du mode d'accueil et de formation des professionnels.

Afin d'accompagner ces familles, souvent affectées par le traumatisme de l'exil et d'un accueil parfois indigne et déshumanisant, des ateliers pour les jeunes enfants et leurs parents ont été mis en place dans un centre d'accueil pour demandeurs d'asile (Cada) de la métropole bordelaise. Alliant des objectifs de soin et de lien social, les familles viennent y chercher du soutien et du réconfort afin de regagner confiance en elles, à travers des temps d'échange nommées les « dons de paroles précieuses »¹⁷²

¹⁶⁹ https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/presentation_-_claire_mestre_-_seminaire_premiers_pas_seance_4.pdf.

¹⁷⁰ Allafort C., Mestre C., 2021, Comment faire de la différence culturelle un atout dès le berceau ?, *Spirale*, n° 100, p. 112 à 114.

¹⁷¹ Panico L., Zaouche Gaudron C., Mennesson C., Kelly-Irving M., Dupuy A., 2021, L'étude Elfe, Introduction. Le jeune enfant au cœur des socialisations plurielles, in Chantal Zaouche Gaudron éd., *Espaces de socialisation extrafamiliale dans la petite enfance*. Toulouse, Érès, « Enfance et parentalité - Poche », p. 7-32.

¹⁷² Mestre C., Allafort C., 2021, Co-construire une « communauté transitionnelle » avec les familles exilées, *L'Autre*, p. 71 à 80.

**PROPOSITION POUR LE SERVICE PUBLIC
DE LA PETITE ENFANCE : DES ACCUEILS FLEXIBLES,
POUR SOCIALISER TOUS LES ENFANTS AVANT TROIS ANS**

I. CREER UN PARC D'ACCUEILS FLEXIBLES POUR INVITER LES ENFANTS A FAIRE DE NOUVELLES RENCONTRES

Pour qu'un projet de justice sociale en direction des jeunes enfants ait quelque chance d'aboutir, les accueils flexibles, favorables au développement des jeunes enfants et lieux de soutien à la parentalité qui peuvent s'adapter à la diversité des parents, doivent se développer.

Si certaines activités, pourtant reconnues comme nécessaires et bénéfiques au développement de l'enfant, ne sont pas parties intégrantes des modes d'accueil dans le projet du service public de la petite enfance, elles demeurent néanmoins un outil de socialisation essentiel pour l'enfant. Le modèle de financement des Laep pourrait donc s'élargir et s'appliquer à d'autres accueils de socialisation de l'enfant tels que les ludothèques, les musées ou les bibliothèques, qui ne nécessitent pas de formalité administrative pour accueillir un enfant.

Il s'agit alors, à travers ces occasions de socialisation, d'aller au-devant de parents éloignés des modes d'accueils formels pour leur proposer une première expérience de socialisation de leur enfant hors du domicile.

Le HCFEA propose d'ouvrir à tous les enfants qui ne fréquentent pas les accueils « formels » – et qui, de ce fait, risquent d'être privés de leurs bénéfices démontrés – l'accès à une socialisation progressive et de qualité avant l'entrée dans le système scolaire. Ces bénéfices s'entendent en termes de prime éducation, d'inclusion et de meilleure continuité éducative entre famille, prime socialisation et scolarité.

Le concept de mode d'accueil flexible repose donc sur l'idée d'un complément d'offre aux côtés de, ou alternatifs à, la garde parentale et aux modes d'accueil formels (EAJE, assistant-e maternel-le, garde à domicile, école) répertoriés par l'Onape, et historiquement dédiés à la conciliation avec l'emploi ou la recherche d'emploi des parents.

Ces accueils flexibles (voir p. 53) rassemblent les lieux d'accompagnement à la parentalité (Laep, Reaap), les lieux d'accueil du public (musées, ludothèques...), les accueils nomades (mobiles, de plein air...), les accueils passerelles (classes passerelles, actions passerelles vers l'intégration à l'école..) et les accueils hybrides (à la fois être formels et flexibles - ateliers en MAM, EAJE, AM...) ¹⁷³.

L'objectif est de permettre aux jeunes enfants une expérience de socialisation souple, avec d'autres enfants avant qu'ils n'entrent dans le cadre d'une socialisation structurée par l'école maternelle. C'est pourquoi elle inclurait les initiatives passerelles, et tous les projets relevant de cette philosophie de la continuité éducative et relationnelle entre la famille et l'école, et entre les modes d'accueil et l'école.

La question de la qualité des modes d'accueils du jeune enfant prend ici une actualité particulière. Face à l'anxiété pour l'avenir scolaire et professionnel des enfants, l'anxiété du déclassement social ressentie par les familles, et la pression d'excellence et de performance qui pèse de plus en plus tôt sur les enfants, la demande se fait parfois pressante, de « techniques pédagogiques » en vue d'apprentissages très opératoires (lecture, calcul, langues étrangères... or les travaux les plus récents

¹⁷³ Dans rapport HCFEA, 2018, op. cit., les accueils dits « hybrides » intégraient les accueils collectifs et individuels.

invitent à un consensus de réserve. Le développement de l'enfant avant 3 ans a des caractéristiques spécifiques qui s'estompent ensuite, mais dont la décision politique doit s'instruire¹⁷⁴.

Ces formes d'accueil doivent, dans cet objectif, pouvoir préserver leur variété et leur évolutivité en fonction des familles sur le bassin de vie et des opportunités locales. L'articulation entre toutes les formes d'accueil doit être facilitée administrativement et dans les pratiques sous certaines conditions, notamment de clarté pour les familles. L'aménagement si nécessaire du passage entre un accueil à temps partiel, ou avec ses parents, à un mode de garde plus régulier et formel – ou l'inverse – peut correspondre à un projet pensé au profit des évolutions souhaitables pour le jeune enfant et son contexte familial. Il doit pouvoir s'effectuer avec soin pour que l'enfant s'y repère.

Les formes d'accueil flexibles décrites ont fait la preuve de leur utilité puisqu'elles continuent d'exister malgré la fragilité de leur statut. Elles ont trouvé des « niches administratives et financières » éparses (prestations de services, contractualisation, abri dans des structures qui ne relèvent pas spécifiquement des offres formelles répertoriées par l'Onape. Elles ne sont pas encore structurées comme un ensemble de services ou dispositifs d'intérêt public. Par ailleurs, faute d'être répertoriés et inscrits dans les nomenclatures et les budgets de politiques publiques, ces accueils sont tributaires des aléas des porteurs de projets et des soutiens locaux. Leur pérennisation est un enjeu de qualité et de fiabilité de l'offre aux familles, notamment pour celles qui en ont le plus besoin.

Devront être repensées les exigences administratives, afin de simplifier et favoriser l'accès des enfants, notamment ceux dont les parents ne penseraient pas à, ou n'oseraient pas, les y accompagner, parce qu'ils seraient confrontés à des freins implicites, personnels, sociaux, culturels, idéologiques, ou parce que la situation familiale de vie ou de santé les en empêche. Certaines études récentes analysent qualitativement ces obstacles et l'on peut supposer qu'on pourra d'autant mieux accueillir ces familles qu'on les comprendra mieux.

Mais souvent, les obstacles sont d'une autre nature : l'absence de visibilité de ces offres, de communication entre les services, la méconnaissance de ces accueils sur les territoires. L'insécurité des moyens et du renouvellement annuel des financements ou des locaux mis à disposition sont aussi un frein à l'ancrage sur le terrain des personnes qui assurent ces accueils intermédiaires. Or les recommandations « de bouche à oreille », fondées sur une confiance construite dans la durée avec les acteurs de proximité, jouent un rôle déterminant sur la rencontre entre une offre d'accueil et une famille sur son territoire de vie.

C'est pourquoi, le Conseil de l'enfance propose de se saisir du projet de service public de la petite enfance pour faire les premiers pas vers un service universel de l'accueil du jeune enfant.

Déjà en avril 2022, le Conseil économique, social et environnemental¹⁷⁵, saisi sur l'hypothèse d'un service public de la petite enfance a rendu un avis qui pose plusieurs orientations fondamentales qui rejoignent les lignes directrices de ce que pourrait être un véritable service public de la petite enfance pour le Haut conseil (encadré 20).

¹⁷⁴ Barone C., Séminaire Premiers Pas, 2020-2021, Développement du jeune enfant et politique publique. Deuxième séance, Table-ronde 1 : Quels repères pour guider l'action publique en appui sur le développement du jeune enfant ?

¹⁷⁵ Cese, 22 mars 2022, avis, Vers un service public d'accueil de la petite enfance, sur proposition de la Commission permanente des affaires sociales et de la santé. Rapporteuses : Marie-Andrée Blanc et Pascale Coton.

Encadré 20. Vers un service public d'accueil de la petite enfance, Cese, 22 mars 2022

Le 22 mars 2022, le Conseil économique, social et environnemental a rendu un avis sur le projet d'un service public de la petite enfance sur saisine du premier ministre. Cet avis resserré sur un service public d'accueil de la petite enfance, rassemble 15 propositions dont plusieurs rejoignent les propositions du haut conseil.

Préconisation 2 : (...) L'Etat devra être le garant de l'égalité d'accès aux différentes offres d'accueil sur tout le territoire. Les financements devront faire l'objet, notamment, d'un conventionnement pluriannuel avec la Caisse nationale des allocations familiales.

Préconisation 4 : Réaffirmer, dans la prochaine Convention d'objectifs et de gestion CNAF/Etat, l'objectif d'une consolidation sur tout le territoire de l'offre d'accueil collectif en révisant les différents critères de la Prestation de service unique (PSU), en favorisant plus de souplesse et en revalorisant tant la PSU que le « bonus territoire ».

Préconisation 9 : Adapter les normes sanitaires applicables aux Établissements d'accueil du jeune enfant aux évolutions des connaissances sur l'impact des pollutions sur la santé, tout en renforçant la formation des professionnelles et professionnels de la petite enfance sur les enjeux de la santé environnement

Préconisation 11 : L'accueil gratuit de la petite enfance mérite une étude économique prenant en compte la complexité et les coûts des financements actuels mais aussi les intérêts en termes de développement de l'enfant, dans le cadre d'une politique de prévention par un accueil précoce.

Préconisation 13 : Permettre l'accès effectif des enfants de familles en situation de précarité à tous les modes d'accueil, en s'assurant que la prise en charge du coût est possible pour la famille et en intégrant dans le projet pédagogique de la structure un partenariat renforcé avec tous les parents.

Préconisation 14 : Soutenir les expérimentations en accueil collectif ou individuel qui s'inscrivent dans les démarches d'insertion. Réviser les critères d'obtention du label AVIP : modifier le nombre d'heures d'accueil requises par semaine, ne pas raisonner établissement par établissement mais mobiliser simultanément plusieurs crèches dans une logique territoriale.

Préconisation 15 : Relancer la mise en place de crèches familiales en incitant la CNAF à promouvoir leur développement, dans la COG, et en révisant les modalités de leur financement à travers une majoration de la prestation de service unique, pour compenser les frais supplémentaires engendrés par ce type d'accueil et en élaborant un référentiel pour accompagner les professionnels et les professionnelles et les gestionnaires.

D'une manière générale, le CESE incite la CCMSA et la CNAF à poursuivre leur soutien aux expérimentations de solutions d'accueil hybrides ou à temps incomplet, qui permettent des accueils ponctuels et irréguliers, ainsi qu'à la généralisation des dispositifs innovants qui ont fait leurs preuves.

Le Haut conseil propose d'introduire dans les projets et budgets de la prochaine convention d'objectif et de gestion entre l'État et la branche famille, une ligne « accueils flexibles ». Elle rassemble les accueils proposant des espaces et temps transitionnels, pour tous les enfants, entre l'enceinte familiale et le milieu extrafamilial, dans de conditions de sécurisation affective et de découvertes ludiques, créatives. L'enfant est accueilli avec ses parents dans un premier temps, puis, si c'est le souhait de la famille et si l'enfant y est préparé, sans ses parents en aménageant un accueil en accueil collectif ou individuel classique.

Les différents formats d'accueils qui pourraient entrer dans cette catégorie sont à préciser dans une commission de travail spécifique. Ils comportent les Laep, les accueils hybrides, les accueils du public, les accueils nomades et les accueils passerelles (voir p. 52).

Considérant leur intérêt, démontré, les accueils flexibles et l'investissement qu'ils représentent, apparaissent d'utilité publique, sociale, de prévention de la santé et de la santé mentale, de réduction des inégalités dès le début de la vie, et de prévention de l'isolement parental de l'éloignement du travail. Et surtout, ils relèvent de l'intérêt supérieur de l'enfant, de son développement et de ses droits, c'est pourquoi le Conseil de l'enfance propose d'examiner deux modalités de financement des accueils flexibles :

1. Nous disposons dans notre droit de la possibilité de création d'une prestation de service public. Il serait pertinent de prendre appui, en l'améliorant, sur le modèle des Laep et des maisons vertes.
2. Lors des travaux préparatoires à la COG en cours, il conviendrait d'augmenter la dotation disponible pour l'action sociale des Caf afin de pouvoir répondre aux besoins et initiatives des territoires et consolider et pérenniser les partenariats locaux.

II. POUVOIR OFFRIR A TOUS LES ENFANTS UN ACCUEIL AVANT 3 ANS

Plus de quatre enfants sur dix de moins de 3 ans ne fréquentent pas un mode d'accueil extrafamilial, soit parce qu'ils n'ont pas trouvé de places, soit par choix des familles, choix qui doit être considéré comme aussi légitime que celui des familles qui confient leurs enfants à des modes d'accueils. Or, il y a un consensus scientifique sur le constat que l'accueil, sous certaines conditions de souplesse, de qualité et d'implication des parents, peut s'avérer profitable au développement du jeune enfant, quel que soit le contexte de vie, et la situation personnelle de celui-ci. Permettre à chaque enfant, sur la base d'une volonté des familles, d'accéder à cet accueil, fait partie intégrante d'un service public de la petite enfance. La nécessaire promotion de l'accueil flexible pour élargir l'accès des enfants à cette offre, nécessite la création d'une catégorie et d'une appellation rassemblant plusieurs formes d'accueil (structures, services...) mieux adaptées aux besoins spécifiques et pluriels des enfants et de leurs familles. Si la mise en place d'un bonus mixité sociale ne semble pas avoir conduit à accueillir significativement plus d'enfants en situation de pauvreté¹⁷⁶, le développement d'accueils flexibles pourrait être une solution qui correspond davantage aux attentes des familles.

Il s'avère nécessaire de proposer une offre plus souple, et construite avec des modularités pouvant couvrir un spectre large d'approches : accueil individuel et collectif, ponctuel ou permanent, partiel

¹⁷⁶ Selon le rapport du Conseil de la famille, « *la part d'enfants en situation de pauvreté accueillis en EAJE ne progresse que lentement. En 2019, elle s'élève à 20,6 %, contre 19,9 % en 2018, avant la mise en place du bonus "mixité sociale" ».*

ou à temps complet, avec ou sans les parents. Mais cette offre doit être accessible à tous les enfants, dans une approche de mixité, en évitant l'écueil du ciblage.

Le développement de ces accueils flexibles ne doit pas pour autant être compris comme un « bricolage de gardes »¹⁷⁷ dans une pluralité de modes d'accueil différents au cours de la même période, susceptible de générer du stress pour les parents et de perturber le rythme de l'enfant.

L'accueil flexible est souvent plus à même de convenir à des parents qui n'auraient pas envisagé de confier leur enfant et de socialiser progressivement leur bébé. L'expérience et les recherches montrent que l'ouverture de la cellule familiale, après l'arrivée d'un enfant, et la rencontre de professionnels dans des cadres souples et non normatifs est une forme d'accompagnement à la parentalité, et de prévention en santé et en santé mentale de l'enfant et de ses parents¹⁷⁸.

En point d'orgue des multiples démonstrations, expertises, mobilisations et prises de conscience, les travaux du séminaire « Premiers pas » ont conduit à proposer une offre d'accueil sur plusieurs demi-journées par semaine, « *afin de respecter les besoins de socialisation et de prime éducation du jeune enfant en termes de durée, de souplesse, d'âge et d'effets attendus, cette offre pourrait reposer sur les principes suivants : la possibilité ouverte de recourir à au moins quatre demi-journées par semaine, soit un niveau proche du mi-temps, pour tous les enfants à partir de 6 mois, en groupe, que ce soit en structure collective, en relais petite enfance ou dans des structures intermédiaires/flexibles/passerelles... avec et/ou sans les parents. Le développement d'une telle offre viendrait en complément des modalités d'accueil existantes, afin notamment de s'assurer que l'accueil des enfants sur une plus longue durée dans un objectif de conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle ne soit pas remis en question* ». L'idée est bien de permettre de moduler cet accueil par demi-journées en fonction de leurs souhaits, l'âge des enfants, et leurs besoins.

Le HCFEA souhaite que ces types d'accueil soient clairement nommés pour permettre leur identification en terme de politique publique – et la reconnaissance de leur utilité sociale et éducative en vue d'un meilleur développement des enfants – et d'un renouvellement de l'offre mieux adaptée aux modes de vie des familles, de travail des parents, aux connaissances sur l'enfant et à la réduction des inégalités dès le début de la vie.

Cette orientation serait conforme aux obligations de la France à l'international – les droits de l'enfant définis par la Cide, le plan d'action France de la Garantie européenne de l'enfance 2021, mais aussi l'engagement de la France à l'Unesco portant sur l'éducation et la protection pour la petite enfance (Eppe) lors de la conférence internationale tenue à Paris en 2018, ou encore lors de la conférence mondiale de l'Unesco (Ouzbékistan) du 14 au 17 novembre 2022¹⁷⁹, qui invite à généraliser les offres d'accueil préscolaire pour tous les enfants dans le monde en ces termes : « *l'éducation et la protection de la petite enfance sont des instruments pour promouvoir l'équité et la justice sociale, une croissance économique inclusive et un développement durable* »¹⁸⁰.

¹⁷⁷ Garnier P., Bouve C., Sanchez C., Viné-Vallin V., 2023, « Y'a pas de place pour vous ». Formes de non-recours à des modes d'accueil des jeunes enfants en quartiers populaires, *Enfances Familles Générations*, mars.

¹⁷⁸ Dugnat, M., Collomb N., Poinso F., 2022, *Temps et rythmes en périnatalité*, Érès ; Alliance francophone pour la santé périnatale, 2020, Pspérinatalité. La priorité de santé publique !, *Revue spirale*, n° 92, Érès.

¹⁷⁹ Conférence mondiale sur l'éducation et la protection de la petite enfance, Tachkent, novembre 2022, *L'éducation commence tôt : progrès, défis et perspectives; résumé analytique*, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000383670>.

¹⁸⁰ Idem.



Le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge est placé auprès du Premier ministre. Il est chargé de rendre des avis et de formuler des recommandations sur les objectifs prioritaires des politiques de la famille, de l'enfance, des personnes âgées et des personnes retraitées, et de la prévention et de l'accompagnement de la perte d'autonomie.

Le HCFEA a pour mission d'animer le débat public et d'apporter aux pouvoirs publics une expertise prospective et transversale sur les questions liées à la famille et à l'enfance, à l'avancée en âge, à l'adaptation de la société au vieillissement et à la bientraitance, dans une approche intergénérationnelle.

RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DU HCFEA :
www.hcfea.fr



Le HCFEA est membre du réseau France Stratégie (www.strategie.gouv.fr)
Adresse : 78-84 rue Olivier de Serres, Tour Olivier de Serres - 75015 PARIS

