



Remarques complémentaires sur le rapport « Investissons dans la petite enfance »

Synthèse

Denis Clerc
Michel Dollé

Economistes, ils
ont publié
*Réduire la
pauvreté. Un défi
à notre portée,*
Paris, Les Petits
matins, 2016,
récompensé par
le prix de l'Ecole
nationale
supérieure de
sécurité sociale /
France Stratégie

Terra Nova a publié en mai 2017 un rapport proposant au nouveau gouvernement d'accentuer la politique de l'investissement dans la petite enfance sous l'angle de l'égalité des chances. Ce rapport reprend partiellement un travail précédent, intitulé « La lutte contre les inégalités commence dans les crèches » (janvier 2014), en actualisant les propositions relatives aux crèches, et développe de nouvelles propositions sur l'accompagnement des parents et le rôle de la PMI.

26 septembre
2017

Disons d'abord notre accord assez général avec les objectifs de rapport, puisque pour les auteurs, « la politique de la petite enfance doit viser autant l'égalité des chances que l'appui aux parents qui travaillent ; elle doit être envisagée autant du point de vue du développement de l'enfant que de celui des parents ; on doit y parler autant d'éducation que de modes de garde. » De même, accord complet sur le partage des responsabilités pour la mise en œuvre : « si la politique de la petite enfance est mise en œuvre par les collectivités locales, c'est la solidarité nationale qui en finance l'essentiel et c'est l'État qui en fixe les règles. » Pour les auteurs du rapport comme pour nous, viser une plus grande égalité des chances dans le développement de l'enfant est un élément clef d'une lutte à long terme contre la pauvreté.

Toutefois, comme le diable est souvent dans les détails, ce rapport mérite d'être à la fois complété et, sur certains points, amendé si l'on veut qu'une politique de la petite enfance atteigne ces objectifs.

1. Prendre en compte tous les modes de garde

Aujourd'hui, pour assurer la garde de leurs enfants, les parents recourent deux fois plus souvent aux assistantes maternelles qu'aux crèches. Or les auteurs du rapport, partant du constat que les familles pauvres n'ont pas les moyens de recourir à la garde individuelle, centrent leur approche sur les crèches. Ils ont raison sur le fond : celles-ci assurent une qualité d'accueil et de développement (socialisation, langage, éveil, confiance en soi, découvertes, ...) bien supérieur au mode de garde individuel. Mais celui-ci n'est pas près de disparaître, tant les besoins sont grands.

Il est donc essentiel que les assistantes maternelles soient mieux formées, mieux encadrées, et que l'agrément – qui ouvre droit à un subventionnement relativement élevé par la collectivité – soit plus exigeant. A ces conditions, les assistantes maternelles, organisées en réseaux, pourraient alors devenir l'un des éléments du service public de la petite enfance qui nous paraît indispensable (voir point 6). Une telle progression qualitative dans le domaine éducatif est indispensable pour éviter des conflits d'accès aux structures collectives (voir le point suivant).

2. Priorité aux enfants pauvres

Le Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale de 2012-2017 prévoyait que : « À terme, la part de ces enfants dans ces structures devra au moins correspondre à la proportion qu'ils représentent parmi les enfants du même âge sur le territoire concerné, avec dans tous les cas un

minimum de 10% » (1). Le rapport Terra Nova propose de progresser vers l'égalité des chances en retenant un objectif de création de 40 000 places de crèche dans les zones où l'offre est manifestement insuffisante. Cet objectif n'est guère différent (il est même inférieur) de celui retenu dans la convention d'objectifs passée entre l'Etat et la CNAF pour la période 2012-2017 : création de 100 000 places dont 75 % dans les territoires prioritaires (un objectif qui ne sera pas atteint). Et le rapport ne retient plus d'objectif de présence minimale dans les établissements.

Or, viser l'égalité des chances ne devrait pas conduire simplement à un objectif d'accès aux crèches d'une proportion d'enfants pauvres égale à celle dans la population locale mais d'une proportion supérieure. Rien ne garantit que des places nouvelles créées dans des zones prioritaires profitent pleinement à des publics prioritaires (2). Il convient de remettre en avant ce critère de présence minimale en le précisant (quant à la durée de présence) et en assurant des modalités de contrôle et de sanction. Une telle priorité implique aussi de coordonner accueil collectif et accueil individuel, de sorte que, en situation de pénurie, les classes moyennes n'aient pas le sentiment qu'elles sont sacrifiées au bénéfice des pauvres.

3. Réduire le non recours

Le rapport n'évoque que de façon limitée la question centrale du non-recours des familles en situation de pauvreté. L'analyse des motifs conduisant des mères à ne pas reprendre un emploi à l'issue de leur congé maternité montre qu'il s'agit bien souvent de personnes dont l'emploi antérieur était en horaires décalés durant la journée, ou sur le week-end, et avec des horaires peu prévisibles (3). Le rapport évoque un peu ce sujet en s'intéressant aux limites posées par les crèches à l'accueil irrégulier, ce qui pose des problèmes d'organisation, mais aussi de financement par la CAF compte tenu des règles de la « prestation de service unique ». Mais la question va bien au-delà.

Un des facteurs importants du non recours réside très certainement dans la distance culturelle entre les institutions, leurs personnels, et les familles défavorisées. C'est ce qu'expriment des parents en situation de grande pauvreté à propos de l'école, cités dans le rapport Versini (4) : « les parents vivant dans la grande pauvreté ont insisté sur les causes qui, selon eux, rendent difficile la rencontre avec l'école : le regard que l'école (toute la communauté éducative) porte sur eux. Leur culture n'est pas prise en compte ni respectée par l'école, ce qui crée un grand fossé entre les savoirs familiaux de ces enfants (de milieux populaires et de la grande pauvreté) et les savoirs dispensés par l'école. » Cela

¹ Olivier Noblecourt, qui dirigea le premier groupe de travail de Terra Nova sur les crèches, a beaucoup contribué à la formulation de cet objectif.

² La scolarisation à deux ans en est un exemple : depuis 1985, elle devrait viser les zones prioritaires ; or, en 2013, les familles du cinquième le plus riche fréquentent quatre fois plus souvent ces écoles maternelles à deux ans que les familles du cinquième le plus pauvre.

³ Bénédicte Galtier, *L'arbitrage entre emploi et inactivité des mères de jeunes enfants : le poids des contraintes familiales, professionnelles et sociétales sur les modes d'accueil des enfants*. Paris : Insee, « Économie et Statistique », n° 447, 2011.

⁴ Conférence nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Atelier « Familles vulnérables, enfance et réussite éducative »

vaut aussi pour les crèches. Ceci a des implications tant pour l'organisation générale que pour la formation des personnels.

Cette difficulté est plus grande encore pour les familles d'origine étrangère en raison de la non-reconnaissance de la culture et de la langue familiale par l'institution d'accueil. Ceci est très important, non seulement pour accroître la fréquentation, mais aussi pour le développement de l'enfant (en maternelle puis à l'école élémentaire) sous l'angle de la confiance en soi ou de l'acquisition du langage (5). Pour Marie Rose Moro (6), cette non-reconnaissance de la langue familiale est à la fois un « effacement de l'histoire des enfants, de leur langue maternelle, de leurs attaches, de leurs appartenances » et « un appauvrissement pour les enfants qui doivent renoncer à une partie d'eux-mêmes pour apprendre à l'école ». Il serait temps que ce sujet soit traité à fond et sereinement car l'égalité des chances concerne aussi ces enfants. La charte nationale de l'accueil du jeune enfant énonce pourtant (point 3) : « Je me sens bien accueilli.e quand ma famille est bien accueillie, car mes parents constituent mon point d'origine et mon port d'attache ».

4. Repenser le congé parental

Ce sujet est éludé dans le rapport TN, comme dans la plupart des rapports administratifs, alors qu'il est un élément essentiel des politiques de l'enfance dans les pays du Nord de l'Europe (notamment Suède, Norvège, Danemark, Islande). Dans ces pays, un congé parental correctement rémunéré est accordé à la quasi totalité des parents (c'est la seule modalité financée sur fonds publics jusqu'à l'âge d'un an), limité dans le temps (souvent un an à condition qu'il soit partagé entre les deux parents de manière à ne pas défavoriser les carrières féminines). Au terme de ce congé, la crèche prend le relais. Au contraire, en France, le PreParE, éloigne les enfants d'origine pauvre ou modeste des dispositifs d'accueil collectif. Leur mère (assez rarement leur père) arrête de travailler pour les garder et s'éloigne ainsi durablement (jusqu'à deux ans) du marché du travail. Dans les ménages mieux lotis, le parent cherche à reprendre son emploi aussi rapidement que possible pour être mieux rémunéré, et l'enfant est mis en crèche encore nourrisson, puis au-delà d'un an. Ce qui, par effet d'éviction, donne une priorité de fait pour l'accès à la crèche aux parents gagnant mieux leur vie.

5. Articuler accueil des petits et maternelle

Le rapport se focalise sur la toute petite enfance (0 à 3 ans) avant l'entrée en maternelle. Ceci renvoie au découpage de responsabilités politiques et administratives entre le ministère des affaires sociales et celui de l'éducation nationale, qui a aussi des traductions sur le terrain local. Or cette césure correspond très peu au processus de développement de l'enfant : par exemple, le développement de

⁵ Christine Hélot, Marie-Nicole Rubio (dir.), *Développement du langage et plurilinguisme chez le jeune enfant*, Eres, 2013.

⁶ Marie-Rose Moro, *Nos enfants demain, pour une société multiculturelle*, Odile Jacob, 2010.

la socialisation, celui du langage, le renforcement (ou malheureusement parfois la destruction) de la confiance en soi, etc. se jouent de manière continue à cheval sur les deux systèmes institutionnels. De plus l'existence de la scolarisation à deux ans de certains petits en maternelle interfère. Mieux coordonner les politiques au niveau central comme au niveau local, envisager aussi le développement de formations professionnelles communes devraient faire l'objet d'une attention particulière. Le retour à la semaine scolaire de 4 jours marque de ce point de vue un recul : comme l'accueil de la petite enfance, la maternelle doit viser le développement global de l'enfant et ne doit pas être, après la crèche, la seconde marche du développement de l'inégalité des chances.

6. Un service public de la petite enfance

Les premières années de l'enfant sont capitales pour son développement, et c'est alors que se jouent des questions comme l'égalité des chances (ou la reproduction intergénérationnelle de la pauvreté). En conséquence, les modes d'accueil ne doivent plus être seulement considérés dans une optique de « garde » mais s'inscrire dans une finalité de développement global de l'enfant. Cela devrait amener à repenser la logique même de l'intervention publique en régulant autrement ce domaine.

Les inflexions souhaitées vers une amélioration de la qualité et une ouverture sociale ne peuvent être obtenues ni par l'appel à la bonne volonté ou à l'exemplarité, ni par les seuls mécanismes de subventionnement ou de primes spécifiques (voie retenue par le rapport Terra Nova). C'est dans ce dernier cas sous-estimer le jeu des forces en présence : un économiste dirait que l'élasticité des modifications de comportement aux incitations financières (par exemple de la ségrégation sociale de fait dans les crèches) est faible. Agir par les incitations financières serait d'un coût prohibitif.

Bâtir un service public de l'enfance, décentralisé, est possible en structurant les dispositifs existants et en mettant en place un financement principalement national, une orientation générale définie au niveau national, une déclinaison sur le terrain par des acteurs publics ou privés avec la désignation d'un chef de file local.

La responsabilité politique face aux familles est en fait portée par les communes beaucoup plus que par les autres collectivités territoriales : la mise en œuvre de ces politiques de l'enfance est souvent un enjeu dans les élections municipales. C'est pourquoi communes (ou intercommunalités) doivent avoir la responsabilité du développement et de la gestion d'un service public de l'accueil des jeunes enfants. Il faut renforcer la compétence des communes en en faisant une compétence obligatoire. Par exemple, on ne pourra atteindre l'objectif de présence renforcée d'enfants pauvres dans les crèches sans assurer localement la coordination de l'ensemble des accueils collectifs et de l'accueil individuel. Sans aller jusqu'à un droit opposable (toute famille qui en ferait la demande devrait se voir proposer

une solution d'accueil (7)), mais de leur donner à travers cette compétence l'autorité pour mieux coordonner l'offre locale et impulser son développement.

7. S'inspirer des autres, mais avec discernement

Pour améliorer la qualité éducative de l'accueil des jeunes enfants le rapport préconise le déploiement de programmes (« jeux d'enfants », « parler bambin »). Sans discuter de la qualité de ces programmes, cela ne constitue pas, à soi seul, une politique d'amélioration de la qualité éducative. Le rapport de Terra Nova aurait pu faire référence aux politiques suivies dans d'autres pays pour l'accueil et l'éducation des jeunes enfants, par exemple par le biais des études réalisées par l'Ocde, l'Unesco et l'Union européenne, nombreuses et bien documentées. Par ailleurs, il existe diverses expérimentations relatives aux processus qualité, réalisées dans différents pays européens qui auraient mérité examen. Le rapport s'appuie en effet sur des expérimentations (Perry Preschool et Abecedarian) aux États-Unis, pays dont les conditions sociales sont bien différentes et qui ne brillent pas par leur politique de la petite enfance.

Le rapport débute de manière tonitruante : « à quatre ans, un enfant issu d'une famille défavorisée a entendu 30 millions de mots de moins qu'un enfant de famille aisée – parce que ses parents lui ont beaucoup moins parlé à la maison », affirmation partant « d'une étude célèbre sur le langage parlé et entendu par les très jeunes enfants dans des familles américaines, Hart et Risley (1995) ». Sauf que ce chiffre provient d'une expérience menée auprès de 13 enfants issus d'un niveau social élevé et de 6 enfants de familles relevant de l'aide sociale : ont été enregistrés les échanges verbaux des enfants avec leurs parents, une heure par mois dans un lieu qui n'était pas leur maison, et ceci à partir de 7-9 mois jusqu'à 3 ans. Les 30 millions de mots sont donc une extrapolation de l'écoute d'une heure d'échanges verbaux par mois pendant un peu plus de 2 ans, extrapolation obtenue par une multiplication par 11 750 (car les enfants étaient supposés échanger avec leurs parents 14 heures par jour, 12 mois par an pendant 2,3 années). Taille d'échantillon réduite, extrapolation hasardeuse, milieux sociaux très typés et, enfin, univers culturels bien différents : le chiffre de 30 millions est vendeur, mais pas forcément à prendre à la lettre. Le vocabulaire et les échanges verbaux des pauvres avec leurs enfants petits sont sans doute plus limités que ceux des riches et les enfants de Bill Gates bénéficient sans doute de plus de facilités que ceux d'une famille monoparentale. Mais ne confondons pas écart et gouffre abyssal. Se rapprocher de l'égalité des chances n'est pas une tâche impossible : c'est à notre portée.

⁷ Cette obligation existe dans certains pays du Nord de l'Europe, tel le Danemark, elle est prématurée en France en raison de la pénurie d'offre, mais pourrait être un objectif à horizon de cinq à dix ans.