



Eléments de synthèse du cycle de séminaire « Premiers Pas »

29 juin 2021

Séance 8



Développement du jeune enfant et politique publique

- Les premières années de l'enfant font l'objet d'une multitude d'interventions publiques en France (éducative, sociale, sanitaire, accueil, familiale, droits...)
- Mais il n'existe pas de politique d'ensemble structurée et lisible autour des besoins fondamentaux du développement et de l'épanouissement de tous les jeunes enfants dans notre pays
- Trois institutions se sont réunies pour porter cette réflexion : la Caisse nationale des Allocations familiales (Cnaf), France Stratégie (FS) et le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA)
- Elles se sont appuyées sur un Conseil scientifique pluridisciplinaire : Carlo Barone, Grégoire Borst, Danielle Boyer, Drina Candilis-Huisman, Maya Gratier, Arthur Heim, Stéphanie Jamet, Claude Martin, Christine Mennesson, Claire Mestre, Bruno Palier, Lidia Panico, Olivier Thévenon, Michel Vandebroek et Chantal Zaouche-Gaudron

Développement du jeune enfant et politique publique

Fonctionner comme un laboratoire éphémère

- Croiser et confronter les connaissances scientifiques (sciences humaines, médicales, politiques, sociales, économiques, de l'éducation, histoire des idées, etc.) et des expériences d'acteurs du monde associatif, de collectivités territoriales, de professionnels de la petite enfance ou de partenariats
- Interroger les expériences étrangères qui ont choisi de mettre en œuvre des politiques guidées par les besoins spécifiques du développement du jeune enfant et la réduction des inégalités en tenant compte des contextes respectifs de ces politiques.

Pour proposer un cadre d'intervention publique

Sur la base de l'ensemble de ces savoirs scientifiques, opérationnels et expérimentiels et identifier les modalités utiles pour y parvenir...



Développement du jeune enfant et politique publique

Dans la continuité de travaux antérieurs

- Défenseur des droits « De la naissance à 6 ans : au commencement des droits », Rapport de 2018
- HCFEA « Pilotage de la qualité affective, éducative et sociale de l'accueil du jeune enfant », et « Voies de réformes sur les congés parentaux » rapports 2019
- Commission des 1000 premiers jours « Les 1000 premiers jours. Là où tout commence », septembre 2020

Une réflexion arrivée à maturité engagée en juin 2019

- Huit séances échelonnées du 1^{er} décembre 2020 au 29 juin 2021 pour prendre le temps de la réflexion
- Plus de 50 interventions de chercheurs, institutionnels, acteurs de terrain
- Des échanges nombreux avec les participants,
- L'ensemble en accès libre, y compris la documentation afférente aux interventions.

Orchestrée par un comité de pilotage

Sylviane Giampino, Frédérique Chave, Catherine Collombet, Pauline Domingo, Peggy Furic, Joséphine Girardot, Clémence Helfter, Gautier Maigne, Alexia Oulmoudène, Morgane Rouault-Mouraine et Florence



Développement du jeune enfant et temps parental

- Dès sa naissance, l'enfant **est doté de nombreuses compétences**. Il est mu par une appétence relationnelle et par une curiosité apprenante qui doivent trouver une réponse dans un environnement humain suffisamment secure, disponible, et enrichissant.
- Les familles ont un rôle de premier plan. **Le temps et la disponibilité des parents** sont l'une des conditions essentielles d'une relation de qualité suffisamment secure qui constitue un facteur de protection pour la santé mentale et physique de l'enfant à court et long terme et une protection médico-sociale des conditions d'entrée dans la vie

Développement du jeune enfant et environnement

- Le développement de l'enfant dépend de son cadre de vie qui peut être affecté **par le handicap, la maladie, les migrations et les conditions de vie.**
- **Les impacts des inégalités sur la santé sont démontrées dès avant la naissance** (prématurité et poids de naissance). Et les freins au développement global peuvent s'installer précocement
- Toutefois, **il n'y a pas de déterminisme** et de linéarité dans le développement et tout ne se joue pas entre 0 et 3 ans. Il est toujours possible de remédier après 3 ans à des carences sur les acquisitions.

Développement du jeune enfant et apprentissages

- A 2 ans et demi, **le développement du langage** est très marqué par le gradient social. A 3 ans et demi, on retrouve le même impact sur les capacités cognitives de résolution de problèmes et de raisonnement non verbal.
- Certaines compétences dont l'acquisition se joue dans la petite enfance sont particulièrement **prédictives des apprentissages futurs**.

Politique publique et modes d'accueil

- Les modes d'accueil si certaines conditions de qualité sont remplies **ont un effet positif sur le développement** des jeunes enfants.
- Pour le développement langagier et moteur, à l'âge de deux ans, on retrouve généralement que plus **l'intensité** est importante (3, 4 ou 5 jours par semaine), plus les effets positifs le sont aussi. Pour le développement socio-comportemental, le schéma est inverse.
- Concernant **l'âge de la fréquentation**, ces effets sont positifs en cas d'accueil avant 1 an sous réserve qu'il soit progressif, de qualité et offre des liens personnalisés et stables.
- **Les enfants défavorisés** sont ceux qui bénéficient le plus de ces effets positifs. Les modes d'accueil sont un levier puissant de réduction des inégalités

Politique publique et école préélémentaire

- Les travaux conduits sur la première année de maternelle indiquent que le **nombre de mois de fréquentation** a un impact positif sur les compétences cognitives mais que **l'intensité hebdomadaire** de cette fréquentation ne semble pas avoir d'effet. Toutefois, une intensité trop forte pourrait avoir des effets négatifs sur les aspects socio-comportementaux
- **Les enfants de milieux défavorisés** bénéficient un peu plus de ces effets positifs, d'où un effet égalisateur de l'accueil préélémentaire.

Politique publique et qualité de l'accueil

- La **qualité procédurale** concerne l'expérience vécue par les enfants, en particulier la qualité des interactions entre les professionnels et les enfants, et des enfants entre eux. Elle passe par une approche de type « educare ». Elle peut aussi passer par des « programmes » ou des pratiques visant des acquisitions ou expériences spécifiques.
- La **qualité structurelle** comprend d'abord le niveau et le type de qualification des professionnels. Elle intègre également les ratios d'encadrement, la mise en place de curriculum...

Politique publique et parentalité

- Dès avant la naissance, et durant la maternité, **accompagner les parents à rencontrer et comprendre leur bébé** permet de prévenir l'isolement parental. Par la suite, cet accompagnement est essentiel lors des passages sensibles du développement de l'enfant, d'événements familiaux, d'expérience de migration ou de situations fragilisantes.
- Les mesures de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle pour garantir le lien à l'emploi comme le temps donné aux parents au travers des **congés parentaux** sont des leviers utiles pour donner du temps aux parents et sécuriser les premiers lien. Pour aller dans le même sens, le fait d'encourager la réflexion des partenaires sociaux à concevoir des **modalités de l'exercice professionnel** adaptées est un vecteur à mobiliser.

Où la France se situe-t-elle en matière d'accueil ?

- D'après les travaux de l'ONAPE, **59,3 places pour 100 enfants de moins de trois ans** (1 354 800) sont disponibles en France. Ces places font l'objet de concours publics importants : 15,3 MM€ en 2019 sur le champ des enfants de moins de trois ans
- En 2018, environ une famille avec **au moins un enfant de moins de trois ans sur deux ne recourt ni à une crèche, ni à une assistante maternelle, ni à l'école préélémentaire**. D'après les données de la CNAF (en incluant la PREPARE et hors école préélémentaire), c'est le cas de 76 % des familles vivant sous le seuil de pauvreté, de 79 % des familles biparentales où aucun des parents n'est actif occupé et de 78 % des familles monoparentales au chômage ou inactives

Où la France se situe-t-elle en matière de qualité ?

- **Une qualité structurelle des modes d'accueil globalement homogène** et 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.
- **Une qualité procédurale peu valorisée en France** alors qu'elle est considérée comme celle qui a l'effet le plus significatif sur le développement des enfants. De plus, la césure institutionnelle à l'entrée à l'école, devenue obligatoire à trois ans, est difficile et nécessiterait **des transitions pour les enfants, encore insuffisamment aménagées.**
- Pour autant, la période récente a vu des initiatives importantes pour l'amélioration de la qualité procédurale : suite à un rapport du HCFEA, **la loi (art. L 214-1-1 du CASF) dispose l'existence d'une charte nationale de l'accueil du jeune enfant (Curricula)** et un vaste plan de formation est prévu

Où la France se situe-t-elle en matière de parentalité?

- **Des congés parentaux insuffisamment pensés pour « laisser le temps »** aux parents d'accompagner le développement de leurs enfants. Aujourd'hui, la PREPARE à temps plein ne concerne plus de 6% des familles avec enfant(s) de 0 à 3 ans
- Les dispositifs de soutien à la parentalité sont nombreux : REAAP, LAEP, services de médiation, TISF, certaines des interventions de la PMI (notamment les 50 000 entretiens réalisés pour le 4^{ème} mois de grossesse) et des réseaux et certaines structures du champ sanitaire. Pour autant, les rapports publics convergent quant au **manque de lisibilité et de structuration de cette action publique.**
- Toutefois, dans le cadre des suites des travaux de la **commission 1000 jours**, un ensemble d'actions vont être engagées en ce sens

Où la France se situe-t-elle en termes de finalités ?

- On peut dresser une comparaison internationale des principales finalités des dispositifs en direction des jeunes enfant entre conciliation, développement et lutte contre les inégalités.
- Il apparaît, lorsque l'on analyse les caractéristiques des dispositifs pour les jeunes enfants, que **la France privilégie des finalités de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle et de lutte contre les inégalités**. Ceci explique sans doute pourquoi l'action publique en direction des jeunes enfants, très importante en France, semble perfectible lorsqu'elle est évaluée à l'aune non pas de ces seuls objectifs, mais du développement et de l'épanouissement de l'enfant.

Vers une intervention publique structurée

- Avant trois ans, la promotion **d'une expérience de socialisation progressive, ludique et stimulante** avec d'autres enfants, dans d'autres espaces que la maison, en lien avec ses parents.
- Cette possibilité devrait être à disposition **de tous les enfants**, sur un modèle universel permettant et incitant à l'accès des quelque 50 % d'enfants qui ne bénéficient pas d'un mode d'accueil extrafamilial avant l'entrée à l'école. .
- Le format envisageable serait une offre garantissant une possibilité d'accès régulière, hebdomadaire et progressive à au moins **4 demi-journées par semaine pour tous les enfants à partir de six mois** en groupe : que ce soit en structure collective, en relais assistants maternels ou dans des structures intermédiaires (avec et/ou sans les parents)
- Une offre qui, pour être favorable au développement de tous les enfants, doit garantir des **conditions de qualité** relevant du modèle « holistique » ou « educare » s'appuyant sur les référentiels français et étrangers, tels que définis dans le séminaire Premiers Pas.
- Cette offre devrait s'arrimer sur **les politiques de modes d'accueil et de l'école** prélémentaire existants et permettre la poursuite simultanée de leurs objectifs historiques avec un renforcement des continuités et des repères pour les enfants et leurs parents.
- **Les implications** se posent en termes de de places d'accueil à créer, de leur qualité, de rapprochement des offres collectives, individuelles et éducatives, de création d'un parc structuré de structures intermédiaires, d'adaptation de l'offre aux caractéristiques des territoires et des évolutions familiales et sociales

Vers une intervention publique structurée

Cette offre devrait être complétée par une action plus forte des pouvoirs publics en direction des parents pour qu'ils puissent pleinement accompagner le développement de leurs enfants :

- L'instauration d'un **congé parental mieux rémunéré**, pris par les deux parents au moins jusqu'au 6^{ème} mois de l'enfant, afin de sécuriser l'établissement des premiers liens avec l'enfant
- **Une offre d'accompagnement à la parentalité conséquente et structurée** autour de leur écoute, de ressources fiables, accessibles, d'échanges entre pairs et de soutien à tous les parents
- Une **promotion du dialogue social** par les pouvoirs publics pour inciter les entreprises à créer les conditions permettant de concilier l'exercice de l'activité professionnelle avec le rôle parental.
- Elle impliquerait également **une place plus grande place** faite aux parents dans les modes d'accueil – y compris à l'école préélémentaire – au travers de lieux et de temps partagés avec les professionnels

Vers une intervention publique structurée

La création de cadre d'action publique emporte plusieurs niveaux d'investissement et de transformations :

- **Un enjeu budgétaire** qui reflète la prise en charge par la nation des besoins liés à cet enjeu, de cohésion sociale, d'ambition éducative et d'économie politique.
- Il viendrait compléter une dépense publique importante sur les jeunes enfants par un volet qui constitue un bon **investissement social** en agissant sur le développement et l'épanouissement du tout-petit. Ce volet devrait s'avérer socialement et économiquement positif.
- Un enjeu de clarification de **gouvernance** de cette politique de l'accueil, de l'éducation et de la socialisation de la petite enfance. Cette nouvelle politique devrait composer avec le paysage institutionnel existant pour construire une action plus intégrée et coordonnée. Mais ce paysage est complexe car le jeune enfant, se trouve dans le système actuel au croisement de politiques dispersées (éducative, sociale, sanitaire, accueil, familiale, droits...)

Des conclusions pour une intervention publique

- Les premières années de vie de l'enfant sont centrales pour son développement et son épanouissement
- La puissance publique peut agir utilement pour les accompagner au travers de prestations de soutien monétaire, de congés parentaux adaptés et de services d'accueil, de parentalité et d'éducation
- La France est invitée à renouveler sa politique de la petite enfance pour intégrer cette finalité de développement en plus des finalités de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle et de lutte contre les inégalités.
- La France dispose d'un atout important : la possibilité de mobiliser les dispositifs existants

Merci de votre attention

