



13 oct. 2021

**Premiers pas**  
Développement  
du jeune enfant  
et politique  
publique

# SÉMINAIRE

## « PREMIERS PAS. DÉVELOPPEMENT DU JEUNE ENFANT ET POLITIQUE PUBLIQUE »

### SYNTHÈSE

Dans une volonté commune de réfléchir sur l'opportunité et les enjeux, en France, d'une politique publique visant le développement du jeune enfant et d'en esquisser les contours, s'est noué un partenariat entre la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf), France Stratégie et le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA). Leur travail conjoint a examiné cette politique sous trois angles : son inscription dans les objectifs prioritaires des politiques de la famille et de l'enfance sur lesquels le HCFEA est chargé de formuler des recommandations ; l'évaluation des politiques publiques portée par France Stratégie, notamment sous l'angle de la lutte contre la pauvreté et de la reproduction des inégalités sociales ; la relecture des prestations et services déployés par la branche « Famille » dans le cadre de la politique de la petite enfance, pour garantir l'adéquation aux besoins des plus jeunes et de leur famille.

Ce partenariat s'est traduit par l'organisation conjointe d'un séminaire collectif et public de réflexion scientifique, intitulé « Premiers pas », visant à rassembler les savoirs issus de la recherche, des institutions impliquées dans ces politiques et des remontées des pratiques de terrain sur ce thème. Cette note synthétise les principaux enseignements du séminaire « Premiers pas » et les orientations de politiques publiques qui en émanent, en se fondant sur des éléments d'évaluation et de connaissances scientifiques discutés en séance. Les trois institutions organisatrices, dont le rôle ici n'est ni de valider ni d'endosser ces propositions, les portent à la connaissance des acteurs concernés et recommandent l'examen dans l'ensemble des dimensions utiles à la construction d'une proposition complète de politique publique (analyse juridique, impact budgétaire, recours des familles, contenu de l'offre, expérimentations, etc.).

Les travaux du séminaire ont dans un premier temps permis de dégager un diagnostic de l'action publique au regard de l'enjeu de développement du jeune enfant. Il apparaît tout d'abord que l'intervention publique en direction des jeunes enfants et de leur famille est massive (28,5 milliards d'euros pour les transferts socio-fiscaux et le financement des modes d'accueil collectif, soit plus de 13 000 euros par enfant de moins de 3 ans) et multidimensionnelle. Elle contribue notamment au développement du très jeune enfant grâce à des politiques qui influent sur son cadre de vie (les transferts socio-fiscaux, les politiques sanitaires, l'accès aux droits,

à l'emploi, à un logement stable, à la culture, aux services de proximité, à l'aménagement des villes...) et au travers de politiques spécifiques à cet âge (protection maternelle et infantile, offre d'accueil, congés parentaux, soutien à la parentalité, prestations d'accueil du jeune enfant, prestations de services...).

Toutefois, quand la finalité recherchée est celle du développement de l'enfant, l'action publique est perfectible et ce d'autant plus que les effets qu'elle peut générer à cet âge sont primordiaux pour les enfants. À cet égard, la France peut s'appuyer sur des dispositifs de petite enfance et de parentalité de bonne qualité, efficaces et avec un maillage territorial conséquent d'acteurs et de services dédiés. Trois domaines méritent d'être revisités au regard du développement du jeune enfant. Tout d'abord, le recours aux modes d'accueil n'est pas universel (moins de la moitié des familles y font appel) et il est inégalitaire : ce sont les familles les plus modestes qui y recourent le moins (près de 80 % des familles sous le seuil de pauvreté ne les utilisent pas), alors que ce sont ces enfants qui pourraient en bénéficier le plus. Ensuite, le recours au congé parental, insuffisamment indemnisé, est très faible. Il ne concerne que 10 % des familles avec un enfant de 0 à 3 ans. Et, quand les familles y recourent, ce congé n'est généralement pas partagé entre les deux parents. Enfin, les dispositifs de soutien aux parents et à la parentalité sont peu utilisés alors même que les familles expriment un besoin de conseils<sup>1</sup> ou d'échanges avisés sur l'évolution de leurs enfants, avec des professionnels ou d'autres parents.

Les travaux du séminaire ont ensuite permis de dégager les grandes orientations de l'intervention publique souhaitable pour améliorer le développement du jeune enfant. Celle-ci devrait concerner tous les enfants et leurs parents, et renforcer les continuités d'accueil de qualité jusqu'à 6 ans, notamment au moment de l'entrée en maternelle.

À partir de 6 mois et jusqu'à l'entrée à l'école, cette politique renouvelée aurait pour ambition de :

- offrir avant l'entrée à l'école **une expérience de socialisation progressive, ludique et stimulante** avec d'autres enfants, en lien avec les parents, dans d'autres espaces que la maison ;

1. D'après l'enquête conduite en 2016 par la Cnaf, 92 % des parents d'enfants de moins de 18 ans sollicitent des conseils ou de l'aide hors de leur foyer en cas de questionnements ou difficultés avec leurs enfants. Voir Crépin A. et Moeneclaey J. (2016), « Les attentes et besoins des parents en matière d'accompagnement à la parentalité », *L'e-essentiel*, n° 165, Cnaf, 4 p.

- assurer dans ce cadre une possibilité de fréquentation **régulière, hebdomadaire et progressive pour atteindre au moins quatre demi-journées par semaine en groupe** – que ce soit en **structure collective, auprès d'assistantes maternelles appuyées par les relais petite enfance ou dans des structures intermédiaires/flexibles/passerelles** avec et/ou sans les parents.

Cette offre, pour être favorable au développement de tous les enfants, implique de :

- garantir des conditions de qualité relevant du modèle « holistique » ou « educare<sup>2</sup> » s'appuyant sur les référentiels français et étrangers ;
- s'appuyer sur les politiques d'accueil et de l'éducation préélémentaire existantes tout en renforçant les continuités entre les services et institutions pour les enfants et leurs parents ;
- créer des places d'accueil en nombre suffisant pour répondre à cette nouvelle finalité et rapprocher les offres collectives, individuelles et éducatives ; 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.

Elle devrait être complétée par une action, plus structurée également, des pouvoirs publics en direction des parents pour qu'ils puissent accompagner l'évolution de leurs enfants, notamment :

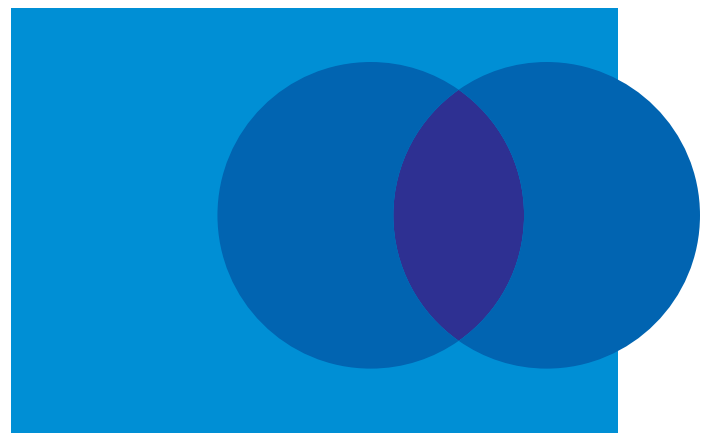
- l'instauration d'un **congé parental mieux rémunéré**, pouvant être partagé entre les deux parents au moins jusqu'au 6<sup>e</sup> mois de l'enfant, afin de sécuriser le couple parental et l'établissement des premiers liens avec l'enfant ;
- **une proposition d'accompagnement à la parentalité conséquente et structurée** offrant à chaque famille, sans visée normative, une possibilité d'écoute, des ressources fiables et accessibles, des échanges entre pairs ;
- **une promotion du dialogue social** par les pouvoirs publics pour inciter les entreprises à créer les condi-

tions (à travers par exemple l'évolution des conventions collectives, des formations à destination des responsables de ressources humaines...) permettant de mieux équilibrer l'exercice de l'activité professionnelle avec le rôle parental des hommes et des femmes.

Elle impliquerait en conséquence d'accorder **une place plus grande aux relations entre les familles, les lieux d'accueil et l'école** ainsi qu'aux relations entre parents.

La création de ce cadre structuré et lisible visant le développement de l'enfant supposerait également :

- un enjeu de **clarification de la gouvernance** de la politique de la première enfance. Afin de s'assurer de l'efficacité de sa mise en œuvre et d'éviter des disparités territoriales de l'offre correspondante (services d'accueil ou de parentalité, notamment) qui renforceraient les inégalités des chances entre enfants, il importe de définir une répartition claire des responsabilités et des moyens entre acteurs et niveaux de décision et de fixer des cadres garantissant l'effectivité et la qualité du service rendu aux enfants et aux familles ;
- **un effort budgétaire important**, traduisant l'ambition de cohésion sociale, de bien-être et d'éducation des jeunes enfants par la nation. Si un tel effort nécessitait des redéploiements au sein des dépenses publiques, il comporterait également, à terme, des bénéfices, sociaux mais aussi financiers, pour les individus comme pour la collectivité (compétences supplémentaires, réduction des inégalités, plus grande cohésion).



2. Approches pédagogiques spécifiques de la première enfance qui ont en commun l'objectif d'un développement « complet » de l'enfant (affectif, relationnel et social, intellectuel et cognitif, physique et moteur, langagier et culturel), la participation des enfants et le lien avec les familles. Voir infra la note de bas de page n°26 pour plus de précisions.

# SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION</b>	<b>6</b>
<b>L'ENFANT, ACTEUR DE SON DÉVELOPPEMENT AVEC L'APPUI DE SES PARENTS, DE SON ENVIRONNEMENT ET DE L'INTERVENTION PUBLIQUE</b>	<b>8</b>
<b>1 – Le développement par l'enfant, dès le début de sa vie, de capacités fondatrices pour son devenir, avec le soutien de ses parents</b>	<b>8</b>
• L'enfant naît curieux et acquiert des compétences fondamentales pour son devenir adulte	8
• Durant les premiers mois, l'enfant a besoin de temps avec les membres de sa famille, en particulier avec ses parents	8
• L'investissement des parents peut être utilement soutenu dans les passages sensibles du développement et les situations fragilisantes, sans imposer de modèle normatif	8
<b>2 – La convergence de modèles théoriques et empiriques démontrant l'influence de l'environnement, sur le développement de l'enfant</b>	<b>9</b>
• Le développement de l'enfant dépend de son cadre de vie, qui est affecté par les inégalités sociales	9
• Le développement des compétences de l'enfant est également marqué par son environnement même s'il n'existe ni déterminisme ni linéarité	10
• La fréquentation d'un mode d'accueil de qualité avec d'autres enfants permet de réduire ces inégalités de manière forte et durable	11
<b>DES POLITIQUES FRANÇAISES PUISSANTES EN DIRECTION DES JEUNES ENFANTS, MAIS PERFECTIBLES AU REGARD DES ENJEUX DE DÉVELOPPEMENT</b>	<b>12</b>
<b>1 – Une dépense publique pour la petite enfance de 28,5 milliards d'euros, hors santé</b>	<b>12</b>
<b>2 – Des résultats contrastés sur les modes d'accueil : un bon taux de couverture, des normes structurantes, mais de fortes inégalités d'accès</b>	<b>13</b>

• Un recours élevé mais inégalitaire aux modes d'accueil formels	<b>13</b>
• Des modes d'accueil dont les normes sont homogènes, pour chaque type d'accueil	<b>14</b>
<b>3 – Les faiblesses des politiques de congés parentaux et de soutien des familles, malgré des évolutions récentes</b>	<b>15</b>
• Des congés parentaux insuffisamment pensés pour « laisser le temps » aux parents d'accompagner le développement de leurs enfants	<b>15</b>
• Des dispositifs de soutien et d'accompagnement des parents, éclatés et peu connus, et l'émergence récente d'un parcours « parentalité »	<b>16</b>
<b>4 – Une gouvernance perfectible au regard des enjeux</b>	<b>17</b>
<b>5 – Un objectif de développement de l'enfant encore secondaire par rapport à l'objectif historique de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle</b>	<b>19</b>
<b>POUR UNE POLITIQUE DE LA PETITE ENFANCE RENOUVELÉE AU BÉNÉFICE DU DÉVELOPPEMENT DU JEUNE ENFANT</b>	<b>21</b>
<b>1 – Faire du développement de l'enfant un objectif central des politiques en direction des jeunes enfants</b>	<b>21</b>
<b>2 – Une offre d'accueil repensée, s'ouvrant à une socialisation favorable au développement pour tous les enfants</b>	<b>22</b>
• Vers un contenu de l'offre d'accueil plus homogène notamment en termes de qualité procédurale	<b>23</b>
• Comment inciter les familles à recourir à cette offre ?	<b>23</b>
<b>3 – Dégager du temps parental pour le développement de l'enfant et généraliser le soutien et l'appui à la parentalité</b>	<b>24</b>
• Des congés parentaux courts et mieux rémunérés	<b>24</b>
• Des dispositifs de soutien à la parentalité, généralisés et accessibles, adaptés à la diversité des parents	<b>25</b>
<b>4 – Une gouvernance renouvelée pour une politique de la première enfance effective</b>	<b>25</b>

## INTRODUCTION

### « Premiers pas. Développement du jeune enfant et politique publique » : un séminaire scientifique et public, une démarche en quatre volets

L'importance fondatrice des premières années de la vie pour le développement, le bien-être et le devenir des enfants n'est plus à démontrer. Cette période clé a fait l'objet d'une attention grandissante de la part des pouvoirs publics. Partant d'une préoccupation sanitaire et familialiste, elle s'est étendue depuis les années 1970 aux besoins de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle et a intégré, au milieu des années 1980, une prévention des troubles liés aux séparations précoces ainsi que la notion d'éveil ludique, psychologique et moteur de l'enfant. Plus récemment, cette motivation politique s'est appuyée dans de nombreux pays sur le concept d'investissement social, reliant petite enfance et devenir à l'âge adulte, et sur les progrès des connaissances autour des particularités des enfants de moins de 3 ans, en termes de développement, de besoins et de capacités.

#### Huit séances publiques d'un séminaire scientifique

Le séminaire « Premiers pas. Développement de l'enfant et politique publique » est né de la volonté de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf), de France Stratégie et du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA) d'organiser ensemble **un processus collectif et public de réflexion scientifique** autour des deux questions suivantes : premièrement, quels sont les enjeux qui justifient l'intérêt de la puissance publique et sa contribution possible au développement global – affectif, relationnel et social, intellectuel et cognitif, physique et moteur, langagier et culturel, – du jeune enfant ? En second lieu, quels seraient aujourd'hui l'opportunité, le cadre et les conditions de mise en œuvre de cette contribution ?

Pour répondre à ces questions en prenant le temps utile aux débats, les trois organisations partenaires ont suivi un cheminement depuis juin 2019 vers la construction

d'un cycle de huit séances échelonnées du 1<sup>er</sup> décembre 2020 au 29 juin 2021. Elles se sont appuyées sur un conseil scientifique rassemblant 15 chercheurs de différentes disciplines<sup>3</sup> : sciences humaines, médicales, politiques, sociales, économiques et de l'éducation. Ainsi, qu'ils soient chercheurs, acteurs institutionnels ou acteurs de terrain, plus de **50 intervenants** ont contribué à la construction d'une base de savoirs scientifiques, opérationnels et expérientiels référencés dont chacun peut se saisir. Les questionnements induits et les échanges suscités avec les participants sont également venus nourrir cette base. L'ensemble de ces contributions et la documentation afférente aux interventions, sont en accès libre sur le site de France Stratégie<sup>4</sup>.

Bien sûr, « Premiers pas » n'est pas la première démarche autour de ces questions. Elle s'inscrit dans **la continuité de rapports et de missions de politiques publiques antérieures**<sup>5</sup>. Elle tire sa spécificité d'une volonté de poser la question du développement de façon globale : à la fois comme une finalité pleine de politiques publiques et comme une finalité complémentaire à celles actuellement sous-jacentes aux politiques de la petite enfance, en particulier celles qui répondent aux besoins des parents et qui visent la réduction des inégalités.

Les travaux du séminaire montrent combien le développement du jeune enfant se déroule en interaction permanente avec son entourage et à quel point les parents en sont des acteurs clés. La puissance publique peut agir utilement pour sécuriser les enjeux de cette phase de la vie de tous les enfants. Ces travaux soulignent également que les environnements et conditions de vie des familles influent sur les disponibilités parentales, les conditions de socialisation des enfants et leurs chances pour leur vie future. En outre, les politiques publiques doivent permettre à tous les parents – en activité professionnelle ou pas – de disposer du temps, des ressources et des services nécessaires pour soutenir l'évolution de leurs enfants dès la naissance. Dans cette perspective, l'action de la puissance publique a aussi pour fonction d'encourager le dialogue, pour une meilleure conciliation entre l'exercice de l'activité professionnelle et le rôle des parents et entre le respect des diversités de parcours et la réduction des inégalités

3. C. Barone, G. Borst, D. Boyer, D. Candilis-Huisman, P. Garnier, M. Gratiot, A. Heim, S. Jamet, C. Martin, C. Mennesson, C. Mestre, B. Palier, L. Panico, O. Thévenon, M. Vandenbroeck et C. Zaouche Gaudron. Pour plus de précisions sur le conseil scientifique, consulter le document « Premiers pas – Conseil scientifique. Présentation des membres », 7 p.

4. <https://www.strategie.gouv.fr/actualites/presentation-cycle-de-seminaire-premiers>

5. On peut notamment citer les rapports suivants : Giampino S. (2016), *Développement du jeune enfant. Modes d'accueil, formation des professionnels*, ministère des Familles, de l'Enfance et des Droits des femmes, mai, 261 p. ; HCFEA (2018), *L'accueil des enfants de moins de 3 ans*, 2 t., avril ; Défenseur des droits (2018), *De la naissance à 6 ans : au commencement des droits*, 79 p. ; HCFEA (2019), *Pilotage de la qualité affective, éducative et sociale de l'accueil du jeune enfant*, mars, 260 p., et HCFEA (2019), *Voies de réformes sur les congés parentaux dans une stratégie globale d'accueil de la petite enfance*, février, 231 p. ; ministère des Solidarités et de la Santé (2020), *Les 1 000 premiers jours. Là où tout commence*, commission d'experts, septembre, 130 p. ; OCDE (2021), juillet, 295 p.

qui impactent les enfants dès avant leur conception. De plus, elle a pour fonction de permettre à chaque enfant de disposer des ressources nécessaires (affectives, matérielles, sociales et relationnelles) pour assurer son développement.

Les travaux du séminaire ont été ouverts et clos par Adrien Taquet, secrétaire d'État chargé de l'enfance et des familles auprès du ministre des Solidarités et de la Santé. Éric Delemar, adjoint à la défenseure des droits, en charge de l'enfance, s'est également exprimé lors de la séance de conclusion.

### En parallèle du séminaire, une démarche complétée par trois autres volets

Outre le séminaire en huit séances, l'ensemble de la démarche « Premiers pas » est structuré autour de trois autres axes ayant chacun vocation à rassembler, confronter les connaissances et les faire dialoguer avec les acteurs et décideurs du domaine. « Premiers pas » fonctionne ainsi comme un laboratoire éphémère où s'élabore une réflexion destinée à trouver sa traduction concrète dans les politiques publiques de demain.

Le premier axe est la réalisation de deux publications visant à rassembler des connaissances récentes dans le champ du développement de l'enfant et des politiques publiques dédiées : **une revue de littérature scientifique**, sur les politiques d'accompagnement au développement des capacités des jeunes enfants, réalisée par le Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques de Sciences Po (2020)<sup>6</sup> et **un recensement des savoirs** coordonné par Chantal Zaouche Gaudron sur l'accueil dans les structures de la petite enfance des enfants de moins de 3 ans en situation de pauvreté (2021<sup>7</sup>).

Le deuxième est un **volet d'observation *in vivo* et d'évaluation** pour imaginer de nouvelles solutions à partir d'actions porteuses déjà existantes sur les territoires, qui en illustrent la richesse et la diversité et qui pourraient préfigurer une action publique dédiée au développement du jeune enfant. Ces évaluations ont été conduites en partenariat avec huit caisses d'allocations familiales (Caf) sponsors de la démarche<sup>8</sup> : l'Ardèche, la Charente-Maritime, le Nord, le Pas-de-Calais, la Seine-Maritime, les Deux-Sèvres, la Seine-Saint-Denis et la

Guadeloupe. Elles prennent place dans des contextes locaux et institutionnels très diversifiés impliquant des accueils collectifs et individuels, des lieux d'exercice différents comme des centres sociaux ou des maisons de quartier, des lieux d'accueil enfant-parent (Laep) et des relais petite enfance (RPE). L'ensemble intègre l'inclusion d'enfants ayant des besoins spécifiques, l'implication des parents et la formation des professionnels. La fin de ces travaux est prévue pour l'automne 2021 et la mise à disposition des résultats aura lieu en 2022.

Enfin, le dernier axe de « Premiers pas » est le **lancement d'expérimentations** pour aller plus avant dans la construction de cette politique publique en identifiant des actions à destination des enfants, des familles ou des partenaires, des services, des contenus d'offres d'accueil aménagées... en fonction des conclusions du séminaire, des publications et des évaluations. Cette phase du projet débutera à la fin de l'année 2021.

La présente note synthétise **les principaux enseignements du séminaire et les orientations de politique publique qui en émanent**. Après avoir rappelé l'importance essentielle des premières années de la vie pour le développement de l'enfant et le rôle joué par ses parents, son environnement et la puissance publique lors de cette phase (partie 1), elle dresse un état des lieux des forces et faiblesses de l'action publique en direction des jeunes enfants en France (partie 2), puis dessine un cadre lisible et structuré pour une politique publique du jeune enfant renouvelée autour de l'objectif de son développement (partie 3).



6. Carbuca L., Barone C., Borst G. *et al.* (2020), « Revue de littérature sur les politiques d'accompagnement au développement des capacités des jeunes enfants », Dossier d'études, n° 215, Cnaf, 195 p.

7. Cnaf (2021), *Quel accueil pour le jeune enfant en situation de pauvreté ? Un état des savoirs*, sous la dir. de C. Zaouche Gaudron, Paris, La Documentation française, avril.

8. Pour plus de précisions sur les évaluations, consulter [ici](#).

## L'ENFANT, ACTEUR DE SON DÉVELOPPEMENT AVEC L'APPUI DE SES PARENTS, DE SON ENVIRONNEMENT ET DE L'INTERVENTION PUBLIQUE

### 1 – Le développement par l'enfant, dès le début de sa vie, de capacités fondatrices pour son devenir, avec le soutien de ses parents

- **L'enfant naît curieux et acquiert des compétences fondamentales pour son devenir adulte**

Au cours de ses premières années, l'enfant réalise des expériences sensibles. Il est important que celles-ci soient accompagnées par un entourage disponible offrant au tout-petit une sécurisation suffisante. Ces expériences permettent à l'enfant de renforcer ses compétences et d'en acquérir de nouvelles. Toutes se révèlent fondatrices pour sa trajectoire future.

À sa naissance, l'enfant dispose déjà de deux compétences précoces centrales : la curiosité et l'engagement relationnel (Maya Gratier, **Séance 1**). Orienté dans le monde par des connaissances acquises dans la période prénatale, sa « mémoire transnatale » lui permet de reconnaître par exemple les voix humaines, les rythmes... Il est également équipé pour communiquer son intérêt pour les autres et recherche avec force l'attention des adultes dont il est très dépendant. À partir de 6/8 mois, il se montre intéressé et apprend les codes de sa culture par l'attention que les autres portent à quelque chose d'extérieur. Il recherche cette capacité d'« attention conjointe » auprès des adultes et des autres enfants avec lesquels il interagit.

Les évolutions sont rapides et chaque étape développementale, accompagnée par les adultes, permet d'engager des échanges de plus en plus coopératifs. L'enfant apprend à parler parce qu'il en a compris l'utilité. Ainsi, la deuxième année est celle de l'explosion lexicale, qui constitue une étape cruciale pour les enfants et doit mobiliser les adultes. L'attention conjointe joue un rôle central dans la cognition sociale. Ce n'est pas une compétence de l'enfant seul, mais un processus d'interaction autour d'un intérêt commun. Tel est l'un des enjeux de l'éveil artistique et culturel dans les lieux de petite enfance. Ainsi, les enfants peuvent reproduire des comportements, même absurdes, s'ils sont valorisés par l'environnement (Sophie Marinopoulos, **Séance 5**).

- **Durant les premiers mois, l'enfant a besoin de temps avec les membres de sa famille, en particulier avec ses parents**

Les familles jouent un rôle de premier plan aux côtés des enfants dans leur développement (Maya Gratier, **Séance 1**). **Le temps, et particulièrement les moments de disponibilité suffisamment longs et sereins**, dont disposent les parents est une condition pour construire avec leur enfant une relation de qualité. C'est en effet pendant ces moments que se construit l'attachement sécurisé avec les parents, qui sont en situation de pouvoir répondre, chaleureusement et de la façon la plus adéquate possible, aux comportements du bébé. La mise en place de ces liens d'attachement sécurisé est un important facteur de protection pour assurer le développement, la santé mentale et la santé physique de l'enfant à court et long terme et une prévention médico-sociale des conditions d'entrée dans la vie<sup>9</sup>. De nombreux facteurs, socio-économiques, relationnels, médicaux ou encore professionnels peuvent faire obstacle à ces temps privilégiés. Pour les parents qui travaillent, la capacité à dégager ce temps est étroitement liée aux **dispositifs de congés parentaux pour les deux parents** et aux mesures de conciliation entre temps professionnel et temps familial. Quand la situation familiale le permet, il est de l'intérêt de l'enfant de bénéficier d'une présence équilibrée entre ses deux parents.

- **L'investissement des parents peut être utilement soutenu dans les passages sensibles du développement et les situations fragilisantes, sans imposer de modèle normatif**

**La mise en place des étapes clés du développement dépend des interactions entre l'enfant et ses parents.** Celles-ci se transforment au gré de la traversée de périodes sensibles qui peuvent tantôt constituer des obstacles, tantôt représenter des fenêtres d'opportunité. Ainsi, avant et après la naissance, les parents aspirent à rencontrer et à comprendre leur bébé, mais peuvent avoir besoin d'un accompagnement ou d'échanges, de réduire l'épuisement ou le sentiment d'isolement. À 6-8 semaines, l'intensité des sollicitations du tout-petit combinée à la fatigue des premières semaines peuvent relancer la dépression du *post-partum* (Drina Candilis, **Séance 1**). La prévention primaire joue alors un rôle déterminant, à travers notamment le soutien apporté par la protection maternelle infantile (PMI), l'aide à domicile, ou encore les techniciens de l'intervention sociale et familiale.

9. Nadel J., Carchon I., Kervella C. *et al.* (1999), « Expectancies for social contingency in 2-month-olds », *Developmental Science*, vol. 2(2), décembre, p. 164-173 ; Murray L. et Trevarthen C. (1986), « The infant's role in mother-infant communications », *Journal of Child Language*, vol. 13(1), septembre, p. 15-29 ; Chess S. et Thomas A. (1999), *Goodness of Fit: Clinical Applications, from Infancy through Adult Life*, Londres, Routledge.



Par la suite, les parents doivent faire face à la gestion des routines de la vie quotidienne et de leurs éventuels conflits pédagogiques et de soin, à la compréhension des nouveaux besoins de l'enfant et de son affirmation, ou encore, à l'arrivée d'un puîné. La parentalité peut être source d'un bouleversement qui doit être accompagné et une attention toute particulière doit être accordée à la prévention des troubles des relations intrafamiliales. Les parents trop isolés peuvent se sentir démunis. L'entourage familial, ou des appuis extérieurs par **des services de prévention et d'accompagnement de la petite enfance**, viennent sécuriser ces passages.

Dans ce cadre, les difficultés socio-économiques constituent un facteur majeur de vulnérabilité pour les familles et l'insécurité financière ou les problèmes d'accès aux biens essentiels peuvent nuire à la disponibilité parentale (voir *infra*). De même, **la migration reste un point aveugle des politiques de parentalité** alors qu'on constate une accumulation de vulnérabilités pour les familles migrantes (Claire Mestre, **Séance 4**). Or, l'accompagnement parental à l'arrivée d'un enfant est une opportunité de lien avec les institutions. La plupart des familles sont conscientes du rôle des crèches et des écoles pour l'avenir de leurs enfants. Aussi, malgré l'instabilité des hébergements, elles font d'importants efforts pour ne pas les changer de crèche ou d'école, pour continuer à fréquenter le lieu d'accueil enfants-parents (LAEP) où elles trouvent une mixité sociale et culturelle inclusive. Les professionnels de l'enfance instruits de ces enjeux sont porteurs d'une culture de l'hospitalité et d'une prévention du « risque transculturel » améliorant sensiblement la situation des familles et des enfants.

Cet investissement public de soutien à la parentalité est nécessaire et il doit être appréhendé dans **un cadre reconnaissant d'emblée les compétences parentales**. La société est passée d'une « confiance dans la capacité des parents de faire l'apprentissage de leur rôle à la croyance que le *parenting* est beaucoup trop complexe pour être laissé aux seuls parents<sup>10</sup> ». Le risque est alors que la volonté d'« optimiser le travail parental » conduise à surinterpréter les résultats des recherches sur le développement du cerveau de l'enfant et sur les approches programmatiques, avec pour conséquence d'augmenter les inquiétudes et de réduire la

confiance en eux-mêmes des parents plutôt que de générer la réassurance attendue (Claude Martin, **Séance 4**)<sup>11</sup>.

Enfin, concernant les parents en activité, leur capacité à jouer leur rôle suppose qu'ils puissent concilier leurs activités professionnelles avec leurs activités parentales. Au-delà des congés parentaux, il est souhaitable que la puissance publique incite les partenaires sociaux à concevoir **des modalités de l'exercice professionnel compatibles avec les responsabilités parentales** face aux incompressibles besoins des enfants de nombreux salariés<sup>12</sup>.

## 2 – La convergence de modèles théoriques et empiriques démontrant l'influence de de l'environnement sur le développement de l'enfant

- **Le développement de l'enfant dépend de son cadre de vie, qui est affecté par les inégalités sociales**

**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<sup>13</sup>. On peut se référer au modèle de Bronfenbrenner<sup>14</sup> pour comprendre l'impact des inégalités sur le développement des enfants (Chantal Zaouche Gaudron, **Séance 3**). Dans ces situations, les opportunités d'expériences, de jeux (livres, jouets adaptés) et d'apprentissages appropriés à l'âge de l'enfant s'en trouvent potentiellement réduites. On observe par ailleurs l'intériorisation par les enfants, dès avant l'école, d'un faisceau d'indices d'inégalité ou de différences sociales qu'ils associent à leur propre expérience. À l'extérieur du foyer, les opportunités sont également plus contraintes (coût, proximité des structures) ; et même quand elles existent, par un phénomène de *territorialité du repli*<sup>15</sup>, les familles y recourent moins. On observe également un accès inégalitaire aux instances de socialisation extrafamiliale et des inégalités scolaires qui se creusent ensuite<sup>16</sup>.

Ainsi, **les inégalités sociales peuvent entraver les dispositions, comportements et ressources personnelles de l'enfant**. Les relations entre parents et enfants elles-mêmes peuvent en être perturbées.

10. McDermott N.-A. (2020), *The Problem with Parenting: How Raising Children Is Changing Across America*, Santa Barbara, Praeger.  
 11. Voir notamment Lahire B. (dir.) (2019), *Enfances de classe. De l'inégalité parmi les enfants*, Paris, Seuil ; et Martin C., Buzaud J., Diter K. et Perron Z. (2020), « **Enfance, bien-être, parentalité** », Dossier d'études, n° 216, Cnaf, produit par la Chaire Cnaf-EHESP, 59 p.  
 12. Voir les conclusions de la mission relative à la conciliation des temps professionnel et familial des parents confiée au printemps 2021 à Christel Heydemann – présidente de Schneider Electric France – et Julien Damon – conseiller scientifique de l'École nationale supérieure de Sécurité sociale : renforcer le modèle français de conciliation entre vie des enfants, vie des parents et vie des entreprises. En outre, un groupe d'experts composé de C. Martin, S. Dauphin, A. Heim et B. Jacquey est chargé d'élaborer une première proposition de charte du soutien à la parentalité en 2021.  
 13. Zaouche Gaudron C. (2017), *Enfants de la précarité*, Toulouse, Érès.  
 14. Bronfenbrenner U. (1979), *The Ecology of Human Development: Experiments by Nature and Design*, Cambridge, Harvard University Press, 348 p.  
 15. Sélیمانovski C. (2008), *La frontière de la pauvreté*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll. « Géographie sociale », 294 p.  
 16. Voir notamment DEPP (2020), « **L'état de l'école 2020** », Direction de l'évaluation de la prospective et de la performance, décembre, 94 p. et DEPP (2019), « **810 000 élèves évalués en début de sixième sur support numérique en 2018 : des résultats stables par rapport à 2017** », note d'information n°19.26, juin, 4 p. Voir également les résultats de l'enquête PISA.

De plus, les situations de pauvreté peuvent avoir un fort impact sur la santé (atteintes ORL, dermatologiques, respiratoires, buccodentaires, vision non corrigée, etc.). Au total, **au-delà d'un certain niveau, les adversités dans la petite enfance s'installent et peuvent avoir des effets durables jusqu'à l'âge adulte**. Dans le cadre de la Stratégie nationale de santé, le HCSP a été chargé de conduire, en 2019, une réflexion sur « une politique globale et concertée de l'enfant ». Il en ressort que le dispositif statistique dresse un portrait très incomplet des enfants, reposant sur un modèle biomédical de la santé, centré sur les soins. Les données sont nombreuses, mais dispersées<sup>17</sup>. Les inégalités sociales de santé, les conditions de vie, l'environnement socio-économique n'apparaissent pas ou peu. Les statistiques sur le développement psychologique, relationnel, affectif, cognitif et social des enfants font défaut et l'impact de l'environnement sur le développement, notamment cérébral, des enfants demeure invisible (Thierry Lang, **Séance 3**).

L'épigénétique met également en lumière les effets bénéfiques ou perturbateurs de l'environnement sur le développement de l'enfant potentiellement durables voire héréditaires du fait de l'extrême plasticité du développement périnatal<sup>18</sup>. Ces travaux mettent en évidence les liens entre génome et environnement : l'environnement précoce et le mode de vie influent sur la mise en place des systèmes de régulations fonctionnelles de la santé physique et de la santé mentale, dans un sens favorable (meilleur état de santé et accroissement de la durée de vie) ou non (risques accrus de maladies neuropsychiques, vulnérabilité psycho-sociale, maladies chroniques). L'épigénétique porte un éclairage sur les enjeux à très long terme de l'environnement du jeune enfant, et les « effets de levier » d'une prévention transgénérationnelle (Umberto Simeoni, **Séance 1**).

- **Le développement des compétences de l'enfant est également marqué par son environnement même s'il n'existe ni déterminisme ni linéarité**

Les résultats de l'enquête Elfe – suivi d'une cohorte d'enfants nés en France en 2011 – montrent que les inégalités sociales sont visibles dès la naissance (Lidia

Panico, **Séance 3**). La proportion d'enfants nés à moins de 2,5 kg décroît avec le niveau de diplôme de la mère, les revenus de la famille ou le niveau de diplôme du père<sup>19</sup>. À 2 ans et demi, le score du langage est très marqué par le gradient social<sup>20</sup> – ce qui n'est pas le cas du score de motricité. À 3 ans et demi, on retrouve le même impact du diplôme de la mère, des revenus de la famille ou du diplôme du père sur les capacités cognitives de résolution de problèmes et de raisonnement non verbal<sup>21</sup>.

**Certaines compétences dont l'acquisition se joue dans la petite enfance sont particulièrement prédictives des apprentissages futurs et sont marquées par le rôle de l'environnement** (Carlo Barone, **Séance 2**). Les écarts majeurs de développement langagier observés dès 18 mois selon le revenu et le réseau socioculturel des parents sont ainsi prédictifs de potentiels écarts d'apprentissages scolaires ultérieurs comme la conscience phonologique, la connaissance des lettres et la maîtrise de la lecture. Il en est de même des compétences pré-mathématiques (sens du nombre, intuition de l'espace et du temps...) et des compétences socio-émotionnelles et relationnelles (gestion des émotions, atteinte des objectifs et autorégulation cognitive) et motrices<sup>22</sup>.

**Toutefois, il y a ni déterminisme ni linéarité dans le développement et tout ne se joue pas entre 0 et 3 ans**. Dans les premières années de vie de l'enfant, des facteurs et événements multiples (familiaux, de santé) peuvent se produire et sont susceptibles de réorienter la trajectoire de l'individu. De plus, le cerveau a une qualité de plasticité qui lui permet de se reconfigurer et qui permet à l'enfant de compenser des environnements ou vécus aversifs (Grégoire Borst, **Séance 6**). Ainsi, il est toujours possible de remédier après 3 ans à des carences sur les acquisitions. Par ailleurs, il n'y a pas d'opposition entre un soutien au développement des compétences d'un enfant et son bien-être (Carlo Barone, **Séance 2**) : un vocabulaire riche n'est pas seulement utile à la réussite scolaire, il est aussi une précondition de sociabilité étayant elle-même une meilleure estime de soi. Si la nature cumulative des apprentissages et la malléabilité du cerveau invitent à intervenir tôt, les modes d'intervention sont multiples.

17. Les deux Hauts Conseils, HCSP et HCFEA, ont adopté un avis commun sur les données de l'enfant le 15 octobre 2019 (« [Avis relatif aux données de recherche et études sur la santé et le développement global de l'enfant](#) », 4 p.) et réalisé ensemble le 19 novembre 2019 le séminaire « Améliorer les connaissances pour étayer les politiques de l'enfance ».

18. Simeoni U. (2019), « [Le développement et les 1 000 premiers jours : une opportunité de prévention précoce en santé](#) », *Spirale*, 2019/4, n° 92, p. 42-44.

19. Les niveaux de diplôme étant utilisés comme proxy du gradient socio-économique.

20. Volumétrie du vocabulaire fondé sur l'échelle de MacArthur Bates, score de motricité (échelle de Panico et al.) capacités cognitives de résolution de problèmes et de raisonnement non verbal sur l'échelle (*British Abilities Scale*).

21. Grobon S., Panico L. et Solaz A. (2019), « [Inégalités socioéconomiques dans le développement langagier et moteur des enfants à 2 ans](#) », *Bulletin épidémiologique hebdomadaire*, vol. 1, janvier, p. 2-9.

22. Barone C., Carbuccia L. et al. (2020), [Revue de littérature sur les politiques d'accompagnement au développement des capacités des jeunes enfants](#), rapport du LIEPP pour la Cnaf, 192 p.

Les offres « pédagogiques », les expériences d'immersion dans des sensations<sup>23</sup> esthétiques, sensibles et sensorielles et le vécu des rencontres humanisantes nourrissent l'esprit et le corps de l'enfant. Ils stimulent son appétence et sa santé culturelle (Sophie Marinopoulos, **Séance 5**).

**Les apprentissages informels qui ont lieu dès le plus jeune âge et les inégalités sociales qui les freinent doivent donc être une préoccupation collective essentielle, sans toutefois assigner les effets compensateurs à la seule politique de la petite enfance avant 3 ans. D'autres leviers de l'action publique peuvent et doivent être activés : politiques éducatives, sociales et de lutte contre la pauvreté et la précarité.**

- **La fréquentation d'un mode d'accueil de qualité avec d'autres enfants permet de réduire ces inégalités de manière forte et durable**

Des travaux français et internationaux portant sur les modes d'accueil collectifs ont montré quatre résultats. (1) Les enfants qui bénéficient d'un accueil en crèche ont un meilleur développement cognitif et socio-émotionnel, (2) les enfants défavorisés sont ceux qui en bénéficient le plus, (3) quand les modes d'accueil sont de qualité élevée, et (4) avec une transition progressive à l'entrée du mode d'accueil, puis au passage vers le système scolaire<sup>24</sup>. **Ces effets bénéfiques perdurent au moins jusqu'à l'adolescence. Ils seraient positifs même en cas d'accueil avant 1 an sous réserve qu'il soit progressif et offre des liens personnalisés et stables.**

Les premières exploitations du suivi de la cohorte Elfe de l'Ined confirment l'effet égalisateur des modes d'accueil formels par rapport aux inégalités de développement langagier. Les enfants accueillis en crèche ont en moyenne un score de langage (variété du vocabulaire) plus élevé que les enfants gardés exclusivement par leurs parents (Lidia Panico, **Séance 3**). **Cet impact est plus fort pour les enfants de milieux défavorisés.** En outre, une étude de 2021 a comparé les effets d'une prise en charge en crèche de trois jours par semaine, à ceux de

quatre jours par semaine et de cinq jours par semaine sur le développement langagier, moteur et socio-comportemental des enfants<sup>25</sup>. Pour le développement langagier et moteur, à l'âge de 2 ans, on retrouve généralement que plus l'intensité est importante, plus les effets positifs le sont aussi. Pour le développement socio-comportemental, on retrouve le schéma inverse : plus l'intensité est élevée, plus les risques de problèmes de comportement à l'âge de 2 ans sont élevés.

Concernant l'école maternelle, les travaux conduits sur la première année 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, et que les enfants de milieux défavorisés bénéficient un peu plus de ces effets positifs. Dans les deux cas, modes d'accueil ou école, ce facteur n'explique pas tout et il doit être abordé au regard des autres éléments constitutifs de l'environnement de l'enfant.

**Les effets bénéfiques des modes d'accueil sur le développement de l'enfant sont conditionnés à leur qualité.** De ce point de vue, deux notions de qualité distinctes sont à considérer. La « qualité procédurale » concerne l'expérience vécue par les enfants, en particulier la qualité de leurs interactions avec les professionnels et entre eux, ainsi que la qualité des relations avec leur famille. La « qualité structurelle » renvoie principalement aux taux d'encadrement et au niveau de qualification des professionnels. La qualité procédurale peut être favorisée par des programmes garantissant un niveau standard de qualité portant sur des compétences professionnelles spécifiques (Carlo Barone, **Séance 2**). D'autres recherches insistent sur ce qui, de façon holistique, améliore la qualité, en donnant aux professionnels les moyens d'une réflexivité et d'une attitude éducative au fil des interactions quotidiennes (lors des soins, des jeux, des relations entre enfants et avec l'environnement) dans une approche de type « educare<sup>26</sup> » (Pascale Garnier, **Séance 6**). Certaines collectivités souhaitent garantir cette qualité de service,

23. Marinopoulos S. (2019), *Une stratégie nationale pour la santé culturelle*, rapport au ministre de la Culture 2019, 162 p.

24. Melhuish E., Ereky-Stevens K. et Petrogiannis K. (2015), *A review of research on the effects of Early Childhood Education and Care (ECEC) upon child development. ACRE project; Curriculum Quality Analysis and Impact Review of European Early Childhood Education and Care (ECEC)*, juin ; OCDE (2018), « *Petite enfance, grands défis 2017. Les indicateurs clés de l'OCDE sur l'éducation et l'accueil des jeunes enfants* », juin.

25. Berger L. M., Panico L. et Solaz A. (2021), « The Impact of Center-Based Childcare Attendance on Early Child Development: Evidence from the French Elfe Cohort », *Demography*, vol. 58(2), avril, p. 419-450.

26. Comme l'indique le rapport du HCFEA sur la qualité de l'accueil (2018), les termes génériques réfèrent à différentes approches pédagogiques spécifiques de la première enfance qui ont en commun la participation des enfants et le lien avec les familles. Elles se retrouvent dans la tradition des pédagogies sociales des pays nordiques. Évoluant, elles incluent le développement physique et cognitif, mais aussi des aspects émotionnels et affectifs, sociaux et culturels du bien-être. Ce sont le plus souvent des pratiques qui « font plusieurs choses à la fois » : éveil de la motricité, du langage, de la capacité d'autonomie. Elles organisent des espaces propices à l'expérimentation et à la découverte, soutenues par les adultes en qui les enfants ont confiance. Depuis 2014, la Commission européenne propose de faire le choix de cette approche « holistique » pour des systèmes de qualité pour l'éducation et l'accueil de la petite enfance (*Proposal for key principles of a Quality Framework for Early Childhood Education and Care. Report of the Working Group on Early Childhood Education and Care under the auspices of the European Commission*, 68 p.).

par le choix d'une « pédagogie intégrative » et d'auto-évaluation régulatrice entre les structures (Blandine Charpin, **Séance 2**).

La qualité structurelle est la résultante d'un ensemble d'éléments quantifiables, dont l'effet sur l'enfant est indirect. Cet ensemble comprend au premier chef le niveau et le type de qualification des professionnels, dont le lien avec les bénéficiaires pour l'enfant est bien mis en évidence par la recherche. Il s'explique notamment par la forte corrélation entre la qualification et la qualité des interactions entre enfants et professionnels. Les ratios d'encadrement, la taille des groupes, la taille des infrastructures, la présence d'équipements adaptés à l'âge des enfants, des pratiques de supervision continue, la mise en place de *curriculum* et l'absence d'un *turn-over* trop important du personnel sont autant d'éléments contribuant à la qualité structurelle.

## DES POLITIQUES FRANÇAISES PUISSANTES EN DIRECTION DES JEUNES ENFANTS, MAIS PERFECTIBLES AU REGARD DES ENJEUX DE DÉVELOPPEMENT

### 1 – Une dépense publique pour la petite enfance de 28,5 milliards d'euros, hors santé

Le système socio-fiscal en France apporte un appui important pour améliorer le cadre de vie des jeunes enfants et de leurs familles<sup>27</sup>. Ainsi, la part des familles avec au moins un enfant de moins de 3 ans vivant sous le seuil de pauvreté passe de 32 % avant toute redistribution à 27 % en considérant les effets des prélèvements obligatoires et des prestations familiales<sup>28</sup> et à 20 % en incluant l'impact des aides au logement, de la prime d'activité et des minima sociaux (voir Tableau 1).

**TABLEAU 1 : IMPACT DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES ET DES PRESTATIONS SOCIALES SUR LE TAUX DE PAUVRETÉ DES ENFANTS DE MOINS DE 3 ANS, EN FONCTION DE LA CONFIGURATION FAMILIALE EN 2019**

	Revenu avant redistribution	Après prélèvements obligatoires	Après prestations familiales	Après AL, primes et minima sociaux
<b>Ensemble (y compris ménages complexes)</b>	<b>32 %</b>	<b>35 %</b>	<b>27 %</b>	<b>20 %</b>
Couples avec 1 enfant	15 %	17 %	15 %	10 %
Couples avec 2 enfants	21 %	25 %	16 %	12 %
Couples avec 3 enfants ou plus	54 %	56 %	41 %	34 %
Parent isolé avec 1 enfant	45 %	47 %	40 %	25 %
Parent isolé avec 2 enfants	90 %	90 %	87 %	71 %

**Champ :** enfants âgés de moins de 3 ans appartenant à des ménages ordinaires vivant en France métropolitaine dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante et a moins de 60 ans. Concernant les catégories par configuration familiale, seuls les enfants âgés de moins de 21 ans au 31/12/2019 sont pris en compte. Les ménages avec enfants de 21 ans ou plus sont intégrés uniquement dans la rubrique « Ensemble ».

**Note :** le seuil de pauvreté est calculé une seule fois. Il est égal à 60 % du niveau de vie après redistribution de la population, restreinte au champ des ménages ordinaires vivant en France métropolitaine dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante et a moins de 60 ans.

**Lecture :** avant redistribution, 32 % des enfants de moins de 3 ans vivent dans un ménage dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté (60 % du revenu par unité de consommation médian). Après prise en compte des prélèvements obligatoires et de l'ensemble des prestations, ce taux est de 20 %.

**Source :** Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2017 (actualisée 2019) ; modèle Ines 2019 (figé).

27. Ces dépenses devraient être complétées par celles afférentes aux autres politiques destinées au tout-petit, notamment celle de la santé. Elles n'ont pas été prises en compte ici du fait de la difficulté à centraliser ces informations et parce que le séminaire n'a pas directement traité de ces aspects.

28. Sont prises en compte les prestations familiales suivantes : allocations familiales (AF), complément familial (CF), allocation de soutien familial (ASF), allocation de base (AB), prime de naissance, prestation partagée d'éducation du jeune enfant (PréParE), allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) et allocation de rentrée scolaire (ARS).

Les prestations familiales, hors prestations liées à l'accueil versées aux familles avec un jeune enfant, représentent 7,6 milliards d'euros, et les prestations de solidarité et d'insertion (RSA, PPA, AL) 4,9 milliards d'euros. Le quotient familial représente quant à lui une dépense de 2 milliards d'euros. Si on ajoute à ces prestations les financements publics des modes d'accueil collectifs et individuels qui s'élèvent à 13,9 milliards d'euros (incluant les aides versées en cas de recours à un mode d'accueil formel dont l'école préélémentaire et les avantages fiscaux induits), ce sont au total **28,5 milliards d'euros de dépenses publiques qui bénéficient aux familles de jeunes enfants soit une dépense annuelle de plus de 13 000 euros par enfant**<sup>29</sup>. Comme le préconisent les organismes internationaux, elles articulent des prestations en nature (comme le financement des services d'accueil collectifs), d'accompagnement avec une vocation universelle et de solvabilisation directe plus importante des familles modestes.

Cette dépense inclut le crédit d'impôt famille (CIFAM, 115 millions d'euros sur le champ France entière en 2019) par le biais duquel la puissance publique incite les entreprises à intégrer dans leur politique de ressources humaines la prise en compte de la conciliation de la vie professionnelle et familiale de leurs salariés. Elle inclut également le régime d'imposition des assistantes maternelles agréées qui représente une aide fiscale de 250 millions d'euros en 2019 (sur le champ France entière).

## 2 – Des résultats contrastés sur les modes d'accueil : un bon taux de couverture, des normes structurantes, mais de fortes inégalités d'accès

En matière d'accueil du jeune enfant, deux grands défis sont à relever : le défi de l'accessibilité et le défi de la qualité. Pour répondre au défi de l'accessibilité, il convient d'agir sur les inégalités sociales et territoriales afin de les réduire et de repenser une gouvernance plus cohérente qui éviterait les césures entre les dispositifs. Pour relever celui de la qualité, un travail est à mener sur les normes, la qualification des professionnels et la mise en œuvre d'orientations nationales (*charte, curricula, monitoring*) (Michel Vandebroek, **Séance 2**).

### • Un recours élevé mais inégalitaire aux modes d'accueil formels

D'après les travaux de l'Onape, avec 758 900 places offertes par les assistantes maternelles, 460 200 places par les équipements d'accueil du jeune enfant (EAJE) et 88 800 places en école préélémentaire, **59,3 places pour 100 enfants de moins de 3 ans sont disponibles en France (1 354 800 places)**<sup>30</sup>. Ces places font l'objet de concours publics importants : 13,9 milliards d'euros en 2019<sup>31</sup> sur le champ des enfants de moins de trois ans (Florence Thibault, **Séance 5**).

Mais d'après les données de la Cnaf, **seules 45 % des familles avec un enfant de moins de 3 ans recourraient à un mode d'accueil formel (sans compter la fréquentation de l'école préélémentaire)** en 2018 (Graphique 1 page suivante) : notamment, 602 400 enfants étaient confiés à une assistante maternelle et 483 000 étaient accueillis en EAJE. Mais ce taux de recours varie fortement selon le niveau de vie et la configuration de la famille, et l'activité des parents : **il n'était que de 19 % pour les familles vivant sous le seuil de pauvreté**, de 14 % pour les familles biparentales où aucun des parents n'est actif occupé et de 17 % pour les familles monoparentales au chômage ou inactives<sup>32</sup>. Ce taux de recours évolue également selon l'âge des enfants : il était de 41 % pour les familles ayant un enfant âgé de 6 à 12 mois, de 51 % lorsque l'enfant avait entre 12 et 18 mois et de près de 70 % s'il avait entre 24 et 36 mois. Si l'on ajoute à ces enfants les 88 800 qui fréquentaient l'école préélémentaire en 2018, la part des enfants bénéficiant d'un accueil formel est de 52 %.

Ce constat reflète l'accent majeur mis par les pouvoirs publics sur la finalité de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle au travers de ces services et de leur solvabilisation, pour en faciliter l'accès aux parents. Pour autant, en termes de développement, c'est précisément aux enfants de milieux défavorisés que bénéficient le plus les modes d'accueil. Les évaluations internationales du niveau des élèves (PISA, PIMS) montrent à cet égard que la France figure parmi les systèmes scolaires les plus inégalitaires, avec un poids particulièrement important du niveau socio-économique des parents sur les résultats des enfants. Ceci s'accompagne de résultats décevants en termes de niveau général.

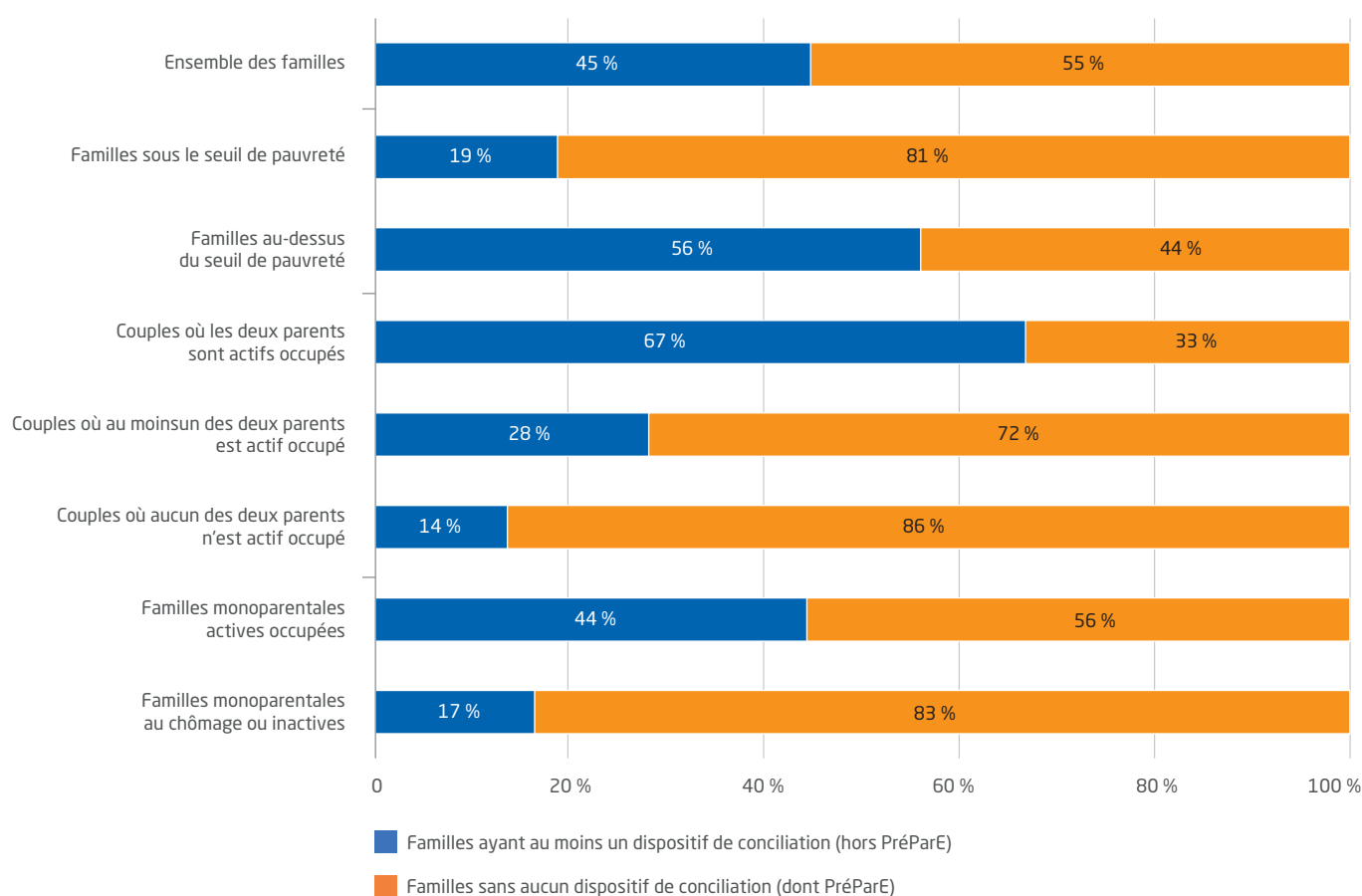
29. Cette dépense couvre les montants versés à l'ensemble de la famille ayant la charge d'un ou plusieurs enfants de moins de 3 ans et non le surcroît de dépenses induit par la présence de l'enfant de cette tranche d'âge.

30. Cnaf (2020), *Lettre de l'ONAPE*, n° 5, décembre, 10 p.

31. Rapport annuel de l'ONAPE, édition 2020. Cette somme inclut les dépenses liées à l'accueil individuel, aux établissements d'accueil du jeune enfant, à l'école. Elle regroupe les prestations versées aux familles ou aux structures, les aides à l'investissement et les avantages fiscaux. Elle n'intègre pas la dépense liée à la prestation partagée d'éducation de l'enfant (PréParE).

32. Pour plus de détails, voir Bérardier M. (2021), « *Le recours aux modes d'accueil en 2018* », *L'e-ssentiel*, n° 199, Cnaf, 4 p.

### GRAPHIQUE 1 : RECOURS AUX MODES D'ACCUEIL FORMELS (HORS ÉCOLE PRÉÉLÉMENTAIRE) PAR LES FAMILLES AYANT DES ENFANTS DE MOINS DE 3 ANS, EN 2018



Sources : Filoué 2018, Allstat - Far6 2018 et FR2 janvier 2020

**Champ :** familles allocataires en France avec au moins un enfant de moins de 3 ans, ayant bénéficié d'au moins une prestation de novembre 2018. Méthode : Les données Filoué sont pondérées pour être représentatives de la France entière.

**Sources :** Filoué 2018, Allstat - Far6 2018 et FR2 janvier 2020

- **Des modes d'accueil dont les normes sont homogènes pour chaque type d'accueil**

En France, la qualité structurelle des modes d'accueil collectifs fait l'objet de normes homogènes. En revanche, l'offre d'accueil individuel présente de moindres garanties, notamment sur les qualifications et la réflexivité sur les pratiques. Par ailleurs, si les ratios d'encadrement et de taille des groupes sont relativement exigeants pour les modes d'accueil collectifs, notamment en comparaison internationale, la position de la France est moins favorable pour les plus jeunes accueillis à l'école maternelle. Globalement, en Europe et en

France, les modes d'accueil sont assez bons en qualité émotionnelle, mais moins axés sur la qualité éducative pour développer le potentiel de chaque enfant<sup>33</sup>. De plus, la césure institutionnelle à l'entrée à l'école, devenue obligatoire à 3 ans, est très marquée et les aménagements autour des transitions, bien que nécessaires pour les enfants, restent insuffisants.

**Les progrès dans la qualité de l'accueil butent actuellement sur le manque d'attractivité des métiers de la petite enfance et l'éclatement des formations et des connaissances indispensables à l'exercice de ces**

33. Vandenbroeck M. (2020), « Early Childhood Care and Education Policies that Make a Difference », in Nieuwenhuis R. et Van Lancker W. (dir.), *The Palgrave Handbook of Family Policy*, p. 169-191.

## GRAPHIQUE 2 : DIVERSITÉ DES FORMATIONS AUX MÉTIERS DE LA PETITE ENFANCE

<b>Niveau 8</b> (doctorat)					Médecin	
<b>Niveau 7</b> (master, DEA, DESS, ingénieur)	CafERUIS				Psychologue Sage-femme	Professeur des écoles
<b>Niveau 6</b> (licence, licence pro, master 1)	AS	EJE	ES	CESF	Puéricultrice Infirmier Psychomotricien	
<b>Niveau 5</b> (Deug, Bts, Dut)						
<b>Niveau 4</b> (Bac)	Bac pro ASSP	SAPAT	TISF			BPJEPS
<b>Niveau 3</b> (CAP BEP)	AES BEP ASSP	AVF	Titre AM/Garde d'enfant à domicile		Auxiliaire de puériculture	AEPE
<b>Autres</b>	Assmat	Garde d'enfant à domicile				

Les métiers du social
  Les métiers de la santé
  Les métiers de l'éducation

**Signes :** Assistant de service social (AS) ; Accompagnant éducatif et social (AES) ; Assistant de vie aux familles (AVF) ; Auxiliaire de vie sociale (AVS) ; Assistant maternel (Assmat) ; Bac pro services aux personnes et territoires (SAPAT) ; BEP et Bac pro accompagnement, soins, services à la personne (ASSP) (ex BEP sanitaire et social) ; Chef de service (CafERUIS) ; Conseillère en économie sociale et familiale (CESF) ; Édicateur spécialisé (ES) ; Educateur de jeunes enfants (EJE) ; Technicien de l'intervention sociale et familiale (TISF).

**Source :** DGCS, séance 6 du séminaire « Premiers pas »

métiers (Graphique 2). Les métiers représentent une mosaïque contrastée qui couvre tous les niveaux de formation (Jean-François Pierre, **Séance 6**). La question devient : comment former et retenir une main-d'œuvre de qualité dans l'éducation et l'accueil des jeunes enfants ? L'enquête TALIS Petite Enfance de l'OCDE montre que les principales sources de stress des personnels proviennent de la charge de travail liée à l'insuffisance de ressources, mais aussi de la conscience de l'étendue de la responsabilité de l'emploi (Stéphanie Jamet, **Séance 6**).

Pour autant, la période récente a vu des initiatives importantes pour l'amélioration de la qualité procédurale : à la suite du rapport de la mission « Développement du jeune enfant, modes d'accueil et formation des professionnels<sup>34</sup> » (2016), une charte nationale pour l'accueil du jeune enfant a été inscrite dans la loi (arrêté du 23 sep-

tembre 2021)<sup>35</sup>. De plus, un vaste plan de formation est prévu pour les professionnels de la petite enfance dans le cadre de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté.

### 3 – Les faiblesses des politiques de congés parentaux et de soutien des familles, malgré des évolutions récentes

- **Des congés parentaux insuffisamment pensés pour « laisser le temps » aux parents d'accompagner le développement de leurs enfants**

Les objectifs de politique publique qui ont motivé la création des congés parentaux et des prestations assorties ont une longue histoire. Initialement pensés pour les seules mères au foyer (notamment celles ayant une famille nombreuse), ils se sont ouverts dans les années 1970

<sup>34</sup>. Giampino S. (2016), *Développement du jeune enfant. Modes d'accueil, formation des professionnels*, op. cit. ; voir aussi HCFEA (2019), *Pilotage de la qualité affective, éducative et sociale de l'accueil du jeune enfant*, mars, 260 p.

<sup>35</sup>. Arrêté du 23 septembre 2021 portant création d'une Charte nationale pour l'accueil du jeune enfant.

aux mères actives, pour aboutir à la fin des années 1980 à l’affichage d’une volonté de « libre choix » avec l’extension du droit à l’allocation parentale d’éducation (APE) aux familles accueillant leur deuxième enfant. En parallèle, l’attraction financière de la prestation versée au parent bénéficiaire s’est réduite au travers d’une déconnexion de son montant par rapport à celui du SMIC (baisse progressive du taux de remplacement du fait de sa sous-indexation, diminution de son montant lors de la création du complément de libre choix d’activité en 2004). En 2015, lors de la création de la prestation partagée d’éducation de l’enfant (PréParE), la durée maximale de perception de la prestation a été réduite, de fait, en raison de la limitation du droit pour chacun des parents (la durée maximale de trente-six mois n’étant plus ouverte qu’en cas de partage entre les parents, chacun d’eux ne pouvant bénéficier que de vingt-quatre mois à titre individuel).

Dans le même temps, la longue marche visant la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle pour les couples bi-actifs a conduit à la création de droits nouveaux. On est passé d’un système « à la main » des communes avec une faible implication de la branche famille à une gestion plus volontariste (1972), une extension des modes d’accueil éligibles au financement public (1979 assistants maternels/gardes à domicile) et au développement des crèches. Pour autant, il reste encore des marges de progrès puisque les restes à charge pour les familles demeurent inégalitaires selon leurs ressources et le mode d’accueil choisi. En outre, le manque de places d’accueil peut constituer un frein dans certains territoires<sup>36</sup> (Bertrand Fragonard, **Séance 2**).

Aujourd’hui, la PréParE versée en cas de cessation totale d’activité professionnelle du parent du jeune enfant ne concerne plus qu’un nombre limité de familles (6 %) avec enfant(s) de 0 à 3 ans. En effet, si en 2004, plus de 400 000 familles recouraient à cette prestation à plein temps, elles ne sont plus que 130 000<sup>37</sup> en 2019. Cette évolution n’est pas complètement expliquée : elle peut en partie tenir à la réduction du montant versé, à la baisse de la durée du droit pour chaque parent, au souhait des femmes de ne pas renoncer à une carrière professionnelle ou à la perception d’un marché du travail vécu comme difficile et dont il convient de ne pas s’éloigner.

Au travers de cette longue histoire, de nombreux objectifs ont pu être attribués à ces congés : libre choix, conciliation, égalité entre les deux parents et moindre éloignement du marché du travail. **La question du rôle qu’ils pouvaient jouer pour le développement de l’enfant n’a en revanche jamais été au cœur des objectifs de cette politique publique.**

- **Des dispositifs de soutien et d’accompagnement des parents, éclatés et peu connus, et l’émergence récente d’un parcours « parentalité »**

La France, comme l’ensemble des pays de l’OCDE, a développé des dispositifs de soutien à la parentalité visant à « aider les parents à être parents » dans un contexte de mutations profondes de la sphère familiale (baisse de la fécondité, travail des femmes, diminution des mariages, instabilité conjugale, monoparentalité...). La parentalité est ainsi devenue une catégorie d’action publique désignée sous le terme de « soutien à la parentalité » ou « d’accompagnement à la parentalité »<sup>38</sup>.

Dans le même temps, les attentes de la société vis-à-vis des parents n’ont cessé de croître, à travers notamment les réseaux sociaux.

Une enquête réalisée par la Cnaf en 2016<sup>39</sup> illustre à la fois le bien-fondé d’une action publique dans ce domaine et ses limites, puisque qu’entre **34 % et 41 % des parents de jeunes enfants estiment leur rôle « difficile »** et que ces parents sont plus que les autres préoccupés par certains aspects de leur rôle de parents (santé, choix nutritionnels et éducatifs). Lorsqu’ils rencontrent des difficultés, la quasi-totalité des parents d’enfants de moins de 18 ans (92 %) cherchent des conseils à l’extérieur de leur foyer. Pour cela, ils s’adressent prioritairement à leur famille élargie (63 %), à leur entourage amical (60 %) ou enfin aux professionnels de santé (60 %). Seulement 15 % des parents d’enfants de moins de 18 ans ont fréquenté un lieu proposant un accueil ou une écoute aux parents, 9 % ont participé à des conférences-débat abordant leur rôle de parents et 13 % à des groupes de paroles et d’échanges entre parents.

Ces dispositifs de soutien à la parentalité sont nombreux : les réseaux départementaux d’écoute, d’appui et d’accompagnement à la parentalité (8 000 actions dans ce cadre en 2017), les services de médiation (270 en 2017)

36. Voir HCFEA (2018), *L’accueil des enfants de moins de 3 ans*, op. cit.

37. Entre les deux périodes, le nombre de mois d’indemnisation pour l’enfant de rang 1 a été augmenté, et la durée de l’indemnisation a été maintenue pour les enfants de rang supérieur en y adjoignant la condition d’un partage entre les deux parents du congé.

38. Pour une présentation rapide de cette politique, on pourra se référer à la fiche 1.8 du Rapport d’évaluation des politiques de sécurité sociale – Famille : <https://www.securite-sociale.fr/files/live/sites/SSFR/files/medias/PLFSS/2022/PLFSS-2022-REPSS-Famille.pdf>

39. Voir Crépin A. et Moeneclaey J. (2016), « *Les attentes et besoins des parents en matière d’accompagnement à la parentalité* », op. cit. Voir également les éléments de connaissance annuels produits par la Cnaf dans les *Rapports d’évaluation des politiques de sécurité sociale*.



et les lieux d'accueil enfant-parent (1 500 en 2017). Ils sont généralement ancrés dans leur territoire au plus près des familles. Les Laep font partie des formes médianes d'accueil. Placés, au cours des travaux du séminaire, dans la catégorie des accueils « intermédiaires » ou « flexibles », ils se révèlent les plus à même d'aller vers les parents qui n'auraient pas envisagé de confier leur enfant (Françoise Neyrolles **Séance 6**). Le coût de l'ensemble de ces trois services de parentalité est de 120 millions d'euros, soit deux fois plus qu'il y a dix ans. Dans une acception plus large, on pourrait intégrer les actions des techniciens d'intervention sociale et familiale, mais surtout certaines des interventions de la PMI (notamment les 50 000 entretiens précoces prénataux réalisés pour le 4<sup>e</sup> mois de grossesse et les conseils dispensés lors des consultations pour les 15 % d'enfants de 0 à 6 ans bénéficiant d'une consultation de PMI sur une année donnée)<sup>40</sup> et certaines structures du champ sanitaire. Dans certains territoires, les lieux d'accueil du jeune enfant sont aussi conçus comme des lieux d'accompagnement et de collaboration entre des parents et avec les enfants. Les associations alors engagées auprès des familles, vont au-devant des parents et de leurs jeunes enfants par des offres médianes de socialisation autour d'initiatives culturelles, artisanales, conviviales ou coopératives (Laurence Hospie, **Séance 4**).

Pour autant, les rapports publics convergent quant **au manque de lisibilité et de structuration de cette action publique**, à ses contours flous et à la difficulté de passer d'un principe général « aider les parents à être parents » à un plan d'action ordonné (Bénédicte Jacquy, **Séance 4**). Toutefois, dans la suite de la Stratégie nationale du soutien à la parentalité (2018) et des travaux de la commission 1 000 jours, un ensemble d'actions est en préparation (Virginie Lasserre, **Séance 4**). À ce titre, **l'ordonnance n°2021-611 relative aux « services aux familles » instaure le soutien aux parents comme partie intégrante des « services aux familles », et le plan 1 000 jours vise à définir un parcours d'accompagnement structuré** dès le 4<sup>e</sup> mois de grossesse, autour de la naissance, et durant les premières années de l'enfant. La transformation récente des relais assistants maternels (RAM) renommés en relais petite enfance (RPE) vise également à les ouvrir aux parents comme lieux d'information, de conseil et d'orientation vers les services de soutien à la parentalité.

#### 4 – Une gouvernance perfectible au regard des enjeux

Le jeune enfant se trouve, dans le système actuel, au croisement de politiques dispersées (éducative, sociale, sanitaire, accueil, familiale, droits...) qui agissent sur des âges et des dimensions différentes de sa vie, sans qu'aucune n'ait pour objet propre son développement et son épanouissement.

En outre, chacune de ces politiques dépend de la volonté de multiples acteurs opérant à des échelles territoriales différentes avec des financements variés. À titre d'exemple, le fonctionnement des EAJE bénéficiant de la prestation de service unique (PSU) est assuré par un cofinancement entre la branche famille et un tiers financeur (commune ou EPCI, le plus souvent), ce qui suppose qu'ils partagent une communauté d'intérêts (Luc Grard, **Séance 7**). De même, la création de dispositifs de soutien à la parentalité dépend de la rencontre de volontés conjointes d'acteurs locaux, soumis à de nombreuses contraintes.

Plus précisément, la gouvernance de la politique d'accueil du jeune enfant est marquée par « un éclatement entre différents acteurs (communes, intercommunalités, conseils départementaux, Caf et CMSA, État et acteurs privés), sans chef de file désigné ou identifié, comme il peut en exister pour d'autres politiques sectorielles équivalentes » ainsi que le constatait le rapport du HCFEA sur l'accueil des enfants de moins de 3 ans en 2018. Elle est aussi marquée par un financement complexe du secteur découlant notamment du paysage décrit ci-avant : la branche Famille et les collectivités territoriales sont les principaux contributeurs, mais interviennent aussi le département, l'État ou des entreprises souhaitant réserver des places de crèche pour leur personnel<sup>41</sup>.

La compétence d'accueil du jeune enfant n'est obligatoire pour aucun des acteurs qui sont impliqués (à l'exception cependant de la compétence obligatoire des PMI sur le champ du contrôle de la réglementation sanitaire). Les communes et les intercommunalités, en particulier, exercent ces missions dans le cadre de compétences facultatives même si elles sont gestionnaires d'un nombre important de structures<sup>42</sup>.

40. Amar É. et Borderies F. (2015), « Les services de PMI : plus de 5 000 sites de consultations en 2012 », *Études et résultats*, n° 913, Drees, avril, 6 p.

41. Voir notamment le chapitre 4 du rapport annuel de l'Onape.

42. D'après les données de l'Onape, les communes et intercommunalités finançaient en 2018 un peu plus de 40 % des dépenses publiques consacrées aux équipements d'accueil du jeune enfant (en fonctionnement et en investissement), pour 2,8 milliards d'euros. Cela représente un peu plus de 20 % des dépenses publiques dédiées à l'accueil formel des enfants de moins de 3 ans. D'après l'Atlas des EAJE de 2018 (Cnaf), les collectivités territoriales étaient gestionnaires de 58 % des établissements d'accueil du jeune enfant bénéficiant de la PSU (7 131 structures). Ce chiffre prend toutefois mal en compte les délégations de service public qui font que le gestionnaire identifié dans les données peut ne pas être une collectivité, même si celle-ci est le commanditaire du service d'accueil proposé.

Les objectifs nationaux définis en termes de création de places dans les conventions d'objectifs et de gestion (COG) successives depuis 2009<sup>43</sup> engagent l'État et la branche Famille, mais restent tributaires, pour leur réalisation, de la libre initiative des communes ou opérateurs privés de développer l'offre.

Les caractéristiques de ce pilotage rendent difficiles la planification et l'organisation du développement de

l'offre d'accueil malgré leur outillage progressif (avec la mise en place notamment de schémas départementaux des services aux familles).

La gouvernance de la politique de soutien à la parentalité montre des limites équivalentes : une diversité des acteurs et financeurs similaire (Cnaf, MSA, collectivités territoriales dont la compétence est là aussi facultative, ministère de la Justice qui est partie prenante de la médiation

## ENCADRÉ 1 – Situation de la France, en Europe, en matière de gouvernance du secteur de la petite enfance

Tout d'abord, la France est un État unitaire et non fédéral comme certains pays en Europe, et notamment l'Allemagne où les Länder définissent de manière autonome leurs politiques d'éducation, y compris dans le domaine de la petite enfance. Elle relève par ailleurs des pays à systèmes d'accueil du jeune enfant dits « séparés » ou « duaux » de gouvernance. Elle prévoit à ce titre une césure institutionnelle stricte entre l'accueil des enfants âgés de moins de 3 ans (relevant en termes réglementaires du ministère de la Santé et des Affaires sociales) et celle des enfants de 3 à 6 ans (relevant du ministère de l'Éducation nationale) (Eurydice 2019<sup>44</sup>). Elle apparaît, sur ce point, de plus en plus isolée en Europe, alors qu'on observe une tendance au basculement dans les systèmes intégrés<sup>45</sup> pour un nombre croissant de pays depuis les années 1990 (Collombet, Agacinski 2018<sup>46</sup>). Cette dualité, qui a été confortée par la loi récente sur le caractère obligatoire de l'école maternelle, apporte un élément de complexité de la gouvernance générale et ne facilite pas les transitions d'un système à un autre.

Sur le plan de la fourniture de l'offre d'accueil, le rôle fort joué par les communes dans le secteur est partagé en Europe. L'accueil du jeune enfant est un secteur qui, en matière de gouvernance, s'appuie fortement sur le niveau local (Talis, 2018<sup>47</sup>). Dans un grand nombre de pays : Allemagne, Pologne, Espagne, Slovaquie (Lazzari, 2017<sup>48</sup>) mais aussi Suède, Finlande, Italie (*Children in Scotland*, 2010<sup>49</sup>), le système est décentralisé et les autorités locales sont responsables de la gestion et du financement du secteur (le national restant responsable de la définition des normes). En France, le rôle des communes est complété par celui des Caf, ce qui est original, ces structures (et leur caisse nationale) ne trouvant pas réellement d'équivalent en Europe.

La France se distingue enfin par le fait que les autorités locales responsables, les communes, n'ont pas d'obligation de fournir des places d'accueil du jeune enfant de moins de 3 ans (il s'agit d'une compétence non obligatoire pour elles<sup>50</sup>), alors que c'est le cas dans un certain nombre de pays, souvent en conséquence de la mise en place d'un droit à une place. En Suède, les communes se sont ainsi vues chargées dès 1995 de l'extension des places et rendues responsables d'y allouer les ressources nécessaires, un objectif de pleine couverture et de réponse aux demandes dans un délai raisonnable leur étant fixé. Le contrôle de l'échelon national, initialement fort (obligation pour les communes de rendre compte annuellement de ces développements), a été allégé ensuite. En Allemagne, les autorités locales ont depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2013 obligation de fournir un nombre suffisant de places d'accueil pour accueillir tous les enfants à partir de l'âge de 1 an dont les parents souhaiteraient une place. Des sanctions financières sont prévues à l'encontre des communes en cas de carence (Collombet, Palier, Maigne, 2017<sup>51</sup>). Dans ces deux pays, les parents peuvent mettre en cause la commune en cas d'offre insuffisante. Enfin, au Royaume-Uni, les autorités locales se sont vu déléguer par l'État, depuis la fin des années 1990, la charge de financer les heures d'éducation gratuites prévues par la loi et de fournir une offre suffisante pour mettre en œuvre ce droit.

43. En matière de petite enfance, les COG signées entre l'État et la branche Famille ont fixé 100 000 places ou équivalents places (issues de l'amélioration de la fréquentation des places existantes et de l'élargissement des horaires d'accueil) d'accueil collectif supplémentaires sur 2009-2012 ; 100 000 places d'accueil collectif sur 2013-2017 et 30 000 places d'accueil collectif sur 2018-2022.

44. Eurydice (2019), *Chiffres clés de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants en Europe*, 2019, 24 p.

45. Qui traitent comme un bloc la période allant de la première année à l'âge de la scolarité obligatoire.

46. Agacinski D. et Collombet C. (2018), « Un nouvel âge pour l'école maternelle ? », France Stratégie, *La Note d'analyse*, n° 66, mars, 12 p.

47. OCDE (2019), *Providing Quality Early Childhood Education and Care. Results from the Starting Strong Survey 2018*, octobre.

48. Lazzari A. (2017), *The current state of national ECEC quality frameworks, or equivalent strategic policy documents, governing ECEC quality in EU Member States*, *NESET II ad hoc question* No. 4/2017, décembre, 47 p.

49. Children in Scotland (2010), *Working for inclusion: the role of the early years workforce in addressing poverty and promoting social inclusion*.

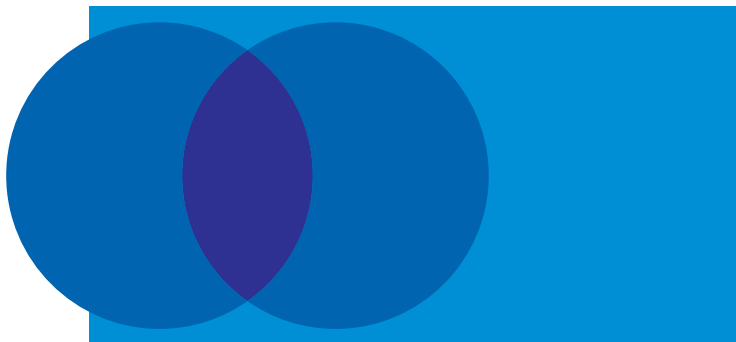
50. À la différence de la compétence, relevant du ministère de l'Éducation nationale, relative aux écoles maternelles.

51. Collombet C., Palier B. et Maigne G. (2017), « Places en crèches : pourquoi l'Allemagne fait-elle mieux que la France depuis dix ans ? », France Stratégie, *La Note d'analyse*, n°56, mai, 8 p.

familiale), un éclatement des dispositifs qui se sont accumulés au cours du temps, une faiblesse du pilotage national, des financements faibles et fragiles, et un écart entre l'ambition affichée et la faiblesse de l'instrumentation financière et technique (Bénédicte Jacquey, **Séance 4**).

Le pilotage de l'ensemble de ces services a été renforcé par l'article 2 de l'ordonnance n° 2021-611 du 19 mai 2021 relative aux services aux familles qui a créé les comités départementaux des services aux familles en remplacement des commissions départementales de l'accueil des jeunes enfants (CDAJE). Les comités départementaux des services aux familles deviennent la nouvelle instance de travail et de dialogue entre les acteurs locaux de la petite enfance, présidée par le préfet et dont les travaux seront pilotés par un secrétaire général issu de la Caisse d'allocations familiales. L'ordonnance a également donné une existence légale aux schémas départementaux des services aux familles que ces comités auront pour mission de concevoir et suivre dans leur mise en œuvre.

Au final, l'atomisation des acteurs et l'éclatement des responsabilités, à défaut d'un chef de file clairement identifié, l'absence d'une compétence obligatoire sur l'accueil du jeune enfant, la faiblesse du continuum entre les âges et les politiques se traduisent par des politiques éclatées, sans synergies et parfois sans cohérence, et conduisent à des différences territoriales criantes, fruit des inégales volontés politiques et capacités financières des acteurs. De nombreux rapports publics se sont penchés ces dernières années sur ces difficultés<sup>52</sup>. Une nouvelle politique intégrée centrée sur le développement du jeune enfant doit donc veiller à **ne pas ajouter une strate supplémentaire à ce paysage fragmenté et chercher au contraire à lever ces obstacles en faisant émerger un cadre intégré de politique publique autour du jeune enfant.**



## 5 – Un objectif de développement de l'enfant encore secondaire par rapport à l'objectif historique de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle

Si depuis la promulgation de l'ordonnance 2021-611, le Code de l'action sociale et des familles mentionne la notion de développement de l'enfant, celui-ci n'est pas un objectif de politique publique, mais figure simplement parmi l'une des six missions assignées aux personnes physiques ou morales qui assurent l'accueil du jeune enfant (art. L 214 1-1). Cet accueil du jeune enfant est lui-même présenté dans ce code comme un « service aux familles » dont l'art. L 122-2 du même code indique qu'il vise « à répondre à leurs besoins et à favoriser le déroulement harmonieux de la vie familiale ».

Les comparaisons internationales et l'analyse des finalités dominantes des dispositifs d'accueil du jeune enfant dans un panel de pays<sup>53</sup> mettent en évidence (Catherine Collombet, **Séance 5**) que tous les pays en Europe n'ont pas trouvé le même équilibre entre celles-ci qui peuvent être celles des modes d'accueil (Tableau 2 page suivante) : conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, lutte contre les inégalités et développement de l'enfant. Le système suédois se caractérise ainsi par une finalité de développement très affirmée et un bon équilibre entre les trois finalités, permis par l'ampleur de la couverture entre les trois finalités. Le système allemand comporte lui aussi une composante importante de finalité de développement en plus d'une finalité de conciliation. Le système britannique est organisé selon une finalité dominante de lutte contre la reproduction des inégalités, au moins sur la tranche d'âge 0-3 ans. **En France, une finalité apparaît dominante – celle, historique, de conciliation – et une autre émergente, au moins dans les textes, celle de lutte contre la pauvreté.** La finalité de développement, si elle n'est pas absente en France, est moins affirmée que les deux autres.

Placer cette finalité de développement au centre des politiques du jeune enfant conduit donc à devoir **répondre à plusieurs enjeux clés** au regard des critères étudiés. On pense notamment au manque de places nécessaires pour répondre à cette finalité et à la répartition géogra-

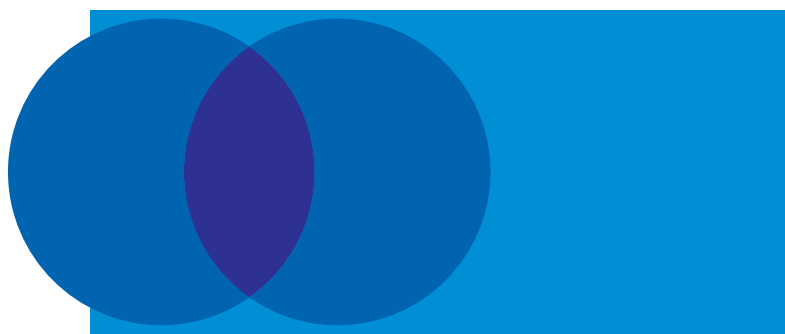
52. HCFEA (2019), *Propositions sur le développement de solutions ponctuelles et durables de garde d'enfants pour les demandeurs d'emploi et nouveaux embauchés*, rapport de mission, novembre, 90 p. ; HCFEA (2018), *L'accueil des enfants de moins de 3 ans*, op. cit. ; IGAS/IGF (2017), *La politique d'accueil du jeune enfant*. Revue de dépenses, rapport, juin, 232 p. ; Cour des comptes (2013), *L'accueil des enfants de moins de 3 ans : une politique ambitieuse, des priorités à mieux cibler*, novembre, 359 p. ; HCFEA (2016), *Les politiques de soutien à la parentalité*, septembre, 83 p. ; IGAS (2013), *Évaluation de la politique de soutien à la parentalité (MAP volet 1)*,

53. Cette analyse a été menée à partir de six critères : (1) le caractère intégré ou séparé des systèmes, (2) le niveau de qualification des professionnels, (3) l'existence ou non d'un curriculum pour les plus jeunes, (4) l'âge à partir duquel l'accès aux modes d'accueil est organisé, (5) le caractère temps plein ou temps partiel de l'accueil, (6) l'existence de critères de priorité d'accès et de tarification pour les familles.

**TABLEAU 2 : CARACTÉRISTIQUES OBSERVÉES DE LA POLITIQUE PETITE ENFANCE SELON LA FINALITÉ PRINCIPALE DANS QUATRE PAYS (ALLEMAGNE, FRANCE, ROYAUME-UNI, SUÈDE)**

Finalité de conciliation	Finalité de développement	Finalité de lutte contre les inégalités
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ouverture dès le plus jeune âge</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ouverture plutôt à partir de 1 an ou 9 mois</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ouverture à partir de 1 an ou 9 mois ou même 2 ans</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Qualification des professionnels axée sur les dimensions santé et sécurité, pas nécessairement très élevée</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Professionnels qualifiés avec dominante éducative, dans une vision globale du développement de l'enfant</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Professionnels qualifiés au moins pour les structures qui accueillent les enfants défavorisés</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Système séparé, dimension éducative pas nécessairement très présente dans les critères d'agrément ou d'évaluation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Système intégré, curriculum</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tutelle du ministère des Affaires sociales</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tutelle du ministère des Affaires sociales, de la Santé ou de la Famille</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accueil temps plein ou temps partiel accessible à toutes les familles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Logique de droit à temps partiel</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accueil à temps plein/partiel selon la norme dominante d'emploi féminin</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Logique de droit opposable</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Priorité aux familles défavorisées, en insertion ou sur des territoires où fort pauvreté ce qui nécessite des politiques ciblées</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Priorité aux parents qui travaillent ou accueil universel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gratuité ou faible coût pour toutes les familles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participations familiales progressives en fonction du revenu et/ou très faibles voire nulles pour les bas revenus</li> </ul>

**Source :** Collombet C. (2021), « Les modes d'accueil du jeune enfant en Europe, entre finalités de conciliation, développement de l'enfant et lutte contre les inégalités », séminaire « Premiers pas », séance du 6 avril 2021



phique de l'offre, à la prise en compte du faible nombre d'enfants fréquentant un accueil collectif, en particulier d'enfants vivant dans des familles défavorisées, au fait que les modes d'accueil aient pour mission première la conciliation vie familiale/vie professionnelle, au coût de la qualité, condition de l'effet positif de l'accueil collectif sur le jeune enfant et, enfin, aux écueils de la gouvernance actuelle de l'accueil du jeune enfant (Bruno Palier, **Séance 3**).

## POUR UNE POLITIQUE DE LA PETITE ENFANCE RENOUVELÉE AU BÉNÉFICE DU DÉVELOPPEMENT DU JEUNE ENFANT

L'ensemble des interventions lors du séminaire « Premiers pas » invite à renouveler le cadre de l'action publique française en direction du jeune enfant en lui rajoutant un objectif de développement de l'enfant. Il s'agit ainsi de permettre un meilleur équilibre entre les trois finalités de l'accueil en petite enfance : la conciliation, l'égalité et le développement des enfants. En s'appuyant sur les dispositifs existants, il s'agit d'un côté de généraliser une offre d'accueil repensée autour d'un objectif de meilleur développement et de socialisation pour tous les enfants avant l'entrée à l'école, de l'autre, pour les parents qui travaillent, de leur permettre – s'ils le souhaitent – de dégager du temps parental<sup>54</sup> pour le développement de l'enfant, et enfin de rénover le soutien à la parentalité, dans le cadre d'une gouvernance renouvelée.

### 1 – Faire du développement de l'enfant un objectif central des politiques en direction des jeunes enfants

Le cadre d'action publique rénové proposé à l'issue du séminaire s'inscrit dans la logique dite d'investissement social, qui vise à repenser la protection sociale autour du développement des capacités et des compétences des individus. Dans ce cadre, la période de la petite enfance est un moment privilégié d'intervention : les investissements consentis dans ce domaine pour l'acquisition de compétences par les enfants pour leur permettre de déployer leurs capacités sont à la fois particulièrement efficaces en matière d'égalité des chances, puisqu'ils permettent de lutter contre les inégalités à la racine, mais également par leurs effets sur le potentiel de croissance et la soutenabilité des finances publiques<sup>55</sup>. Les investissements consentis au cours de la petite enfance sont d'ailleurs ceux qui permettent les retours sur investissements les plus bénéfiques sur le long terme<sup>56</sup>.

L'émergence d'une finalité de politique publique favorisant le développement de l'enfant ne saurait évincer les autres finalités de l'action publique en direction des jeunes enfants. En effet, le développement et le bien-être

du jeune enfant ne sont pas séparables des résultats obtenus dans la lutte contre la pauvreté et les inégalités et dans l'amélioration de la santé publique et du cadre de vie des enfants. Ils doivent en outre permettre une prise en considération des attentes et modes de vie des familles (Michel Villac, **Séance 5**).

Si cet objectif de développement de l'enfant n'est pas nouveau en soi, coordonner et structurer l'action de la puissance publique dédiée à cet objectif et mettre en adéquation les moyens qui lui sont consacrés pour obtenir des résultats significatifs l'est certainement. En cela, il viendrait s'ajouter aux politiques publiques actuelles autour du jeune enfant qui relèvent du champ sanitaire, de la lutte contre les inégalités, du soutien à la parentalité, de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle et de l'éducation, pour proposer **une politique globale de la petite enfance. Il s'agit en conséquence de compléter les dispositifs actuels de la politique de la petite enfance par un volet directement destiné à l'enfant : son accueil, sa socialisation, son développement et son bien-être. Cette orientation conforterait la place nouvelle accordée à l'enfant et à ses droits dans la société.**

Le Défenseur des droits rappelait dans son rapport de 2018<sup>57</sup> l'importance d'une réflexion globale sur les jeunes enfants et leurs parents, fondée sur les besoins et caractéristiques spécifiques du développement à cet âge et sur leurs droits, en vertu du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, compris comme la primauté de son meilleur intérêt dans une situation donnée. Dans ce rapport, « le Défenseur des droits recommande 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 », dans une approche par les droits, universelle, non prédictive, et qui s'adresse à tous (Éric Delemar, **Séance 8**).

À l'issue des travaux du séminaire, **il apparaît possible et souhaitable de construire cette politique publique du développement de l'enfant à partir des outils existants**, en faisant évoluer lorsque c'est nécessaire les principes et les modalités de mise en œuvre afin

54. HCFEA (2017), *Disposer de temps et de droits pour s'occuper de ses enfants, de sa famille et de ses proches en perte d'autonomie*, rapport transversal, décembre, 110 p.

55. Avenel C., Boisson-Cohen M., Dauphin S. et al. (2017), *L'investissement social : quelle stratégie pour la France ?*, Paris, La Documentation française, 147 p.

56. Cunha F. et Heckman J. (2007), « The technology of skill formation », *American Economic Review*, vol. 97 (2), mai, p. 31-47 ; Sen A. (1979), « Equality of what? », in *Choice, Welfare, and Measurement*, Oxford, Basil Blackwell, 1982, p. 353-369.

57. Défenseur des droits (2018), « *De la naissance à 6 ans : au commencement des droits* », *op. cit.*

de les mettre en adéquation avec cette nouvelle finalité. Ainsi, les modes d'accueil formels, aujourd'hui conçus principalement pour être au service de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, mais aussi au service de la lutte contre la pauvreté, peuvent être adaptés pour concourir davantage au développement de l'enfant au travers d'une socialisation précoce de tous les enfants dans des conditions de qualité renforcées. De même, l'accueil des enfants de moins de 3 ans en classe préélémentaire doit être adapté pour mieux correspondre aux besoins développementaux à cet âge. Cette logique universelle implique de comprendre la non-demande d'accueil et de socialisation du jeune enfant, les freins rencontrés par les familles autant que les besoins qu'elles expriment (Marine Jeantet, **Séance 5**). Elle nécessite de définir l'offre d'accueil induite et sa répartition dans les territoires. Enfin, les dispositifs permettant de dégager du temps parental (congés parentaux, modalités d'exercice de l'activité professionnelle) devraient être pensés non plus seulement pour permettre les projets de vie des parents, mais aussi comme une condition nécessaire au développement de l'enfant.

## 2 – Une offre d'accueil repensée, s'ouvrant à une socialisation favorable au développement pour tous les enfants

**L'intérêt de l'expérience de socialisation dans des modes d'accueil formels pour le développement de l'enfant, et notamment ceux des milieux moins favorisés, est attesté. D'où l'intérêt d'ouvrir cette possibilité pour tous les enfants.** De nombreux travaux sur les moins de 3 ans se développent actuellement. Un nombre d'heures de fréquentation suffisamment régulier, sécurisant, ludique, et apprécié des parents dans des conditions de qualité peut avoir des effets bénéfiques sur le développement langagier, pré-mathématique et moteur. Les résultats sont moins clairs lors d'une fréquentation trop intense et trop précoce, notamment pour le développement socio-comportemental et le niveau de stress, en particulier pour les enfants d'âge inférieur à 1 an<sup>58</sup>.

À cet ensemble de données encourageantes, il faut ajouter la prise en compte de l'impact des bénéfices ressentis par les parents eux-mêmes dans les espaces d'accueil, qui peuvent à leur tour rétroagir sur le bien-être de l'enfant lui-même. L'ensemble des bénéfices pour

### ENCADRÉ 2 – Les enseignements de l'expérience britannique d'offre d'accueil : âge, durée et gratuité

Dans un contexte différent de la France, marqué par une qualité très hétérogène des modes d'accueil formels, l'expérience britannique apporte des enseignements en faveur d'une offre gratuite d'une certaine durée et particulièrement en direction des enfants de familles les plus défavorisées (Olivier Thévenon, **Séance 3**). L'évaluation des réformes successives, qui sont allées dans le sens d'une extension graduelle de l'accueil en matière de volume et d'âge<sup>59</sup>, montre que l'offre gratuite a eu un effet positif sur le nombre d'enfants accueillis ainsi que sur les compétences des enfants à l'âge de 5 ans (sur la littératie, la numératie et le développement social)<sup>60</sup>. La capacité de raisonnement non verbal et les compétences socio-émotionnelles sont associées positivement au nombre d'heures passées dans des modes d'accueil collectifs entre 2 et 4 ans. En revanche, les enfants qui y passent plus de 35 heures par semaine montrent plus de problèmes de conduite. Ces travaux révèlent également l'effet positif d'une fréquentation à mi-temps alors que le passage au plein temps n'apporte pas de bénéfice supplémentaire.

58. Melhuish E. C. et Gardiner J. (2018), *Study of Early Education and Development (SEED): Impact study on early education use and child outcomes up to age four years*, Research Report, Department for Education. Pour le cas français, on peut se reporter à Berger, Solaz et Panico (2020) qui ont comparé les effets d'une prise en charge en crèche de trois jours par semaine, à ceux de quatre jours par semaine et de cinq jours par semaine.

59. Depuis septembre 2004, tous les enfants de 3 et 4 ans en Angleterre ont droit à un accueil à temps partiel gratuit. Depuis septembre 2010, ce droit est de 570 heures par an (soit 15 heures par semaine pendant 38 semaines par an). Depuis septembre 2017, ce droit a été doublé et porté à 1 140 heures par an (soit 30 heures par semaine pendant 38 semaines) pour les familles dont les parents gagnent chacun au moins l'équivalent du salaire minimum national ou du *Living Wage* pour 16 heures par semaine. En 2013, le gouvernement a étendu le droit aux enfants de 2 ans vivant dans des ménages défavorisés. Cela inclut les enfants de 2 ans pris en charge par l'autorité locale et ceux issus de familles recevant des prestations spécifiques, qui peuvent être considérés comme les plus défavorisés. Ce droit a été étendu en septembre 2014 aux enfants de 2 ans issus de familles à faibles revenus, aux enfants de 2 ans ayant des besoins spécifiques et aux enfants de 2 ans ayant quitté les structures d'accueil.

60. Étude britannique longitudinale EPPSE (The Effective Pre-School, Primary and Secondary Education project), Melhuish E. C. et Gardiner J. (2018) *Study of Early Education and Development (SEED): Impact study on early education use and child outcomes up to age four years*, Research Brief, Department for Education.

enfants et parents devra être réévalué en tenant compte de la montée en qualité attendue par les évolutions en cours. La première est la mise en application de la Charte nationale pour l'accueil du jeune enfant, instaurée par une récente réglementation<sup>61</sup>. La seconde, les 600 000 formations de professionnels de la petite enfance, prévues par la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, dont le programme porte notamment sur le langage, la nature, l'art et la culture, l'accueil occasionnel et l'accueil des parents.

À la lumière de ces éléments, une action publique visant le développement du jeune enfant pourrait reposer sur **la mise en place d'une offre de socialisation régulière et progressive pour tous les enfants avant l'entrée à l'école maternelle. 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 offerte 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/passe-relles... 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.

- **Vers un contenu de l'offre d'accueil plus homogène notamment en termes de qualité procédurale**

Le bénéfice d'un temps de socialisation dans un mode d'accueil formel dépend notamment du niveau de qualité des conditions de cet accueil. La définition de « qualité d'accueil du jeune enfant » repose sur plusieurs paramètres<sup>62</sup>. Comme présenté précédemment, il faut distinguer la qualité structurelle et la qualité procédurale. La première (souvent définie par les normes) est principalement du ressort des administrations ; elle renforce les conditions de qualité et de sécurité d'accueil de la petite enfance grâce à une formulation et une application sans équivoque de la législation ou des réglementations (fonctionnement, hygiène, qualification de professionnels, taux d'encadrement des enfants, locaux, équipements, financements...). La seconde est définie par les types d'interactions entre les professionnels et les

enfants, entre les enfants, avec les parents et au sein de l'équipe d'accueil et éducative. Elle ressort de la pédagogie, de l'organisation et des pratiques quotidiennes, intégrant l'attention, la formation et le souci du bien-être de chaque enfant, ainsi qu'un soutien à ses apprentissages et les liens avec son environnement et sa famille<sup>63</sup>. Elle passe notamment par la possibilité pour des équipes de ménager des temps de réflexion pluridisciplinaires, de formations et de documentation sur leur pratique. Dans une perspective globale de prime éducation sans séparer l'éducatif de l'ensemble des activités, du soin, et des temps de vie des enfants dans le mode d'accueil.

Alors que la professionnalisation des assistants maternels est encore « au milieu du gué », l'exercice du métier est en pleine transformation de lieux, de modèles et de profils. L'un des enjeux essentiels est aujourd'hui d'aider ces professionnels à réfléchir sur leur cadre d'activité et leurs pratiques : comment étayer et repenser les pratiques, le positionnement de l'assistant maternel ainsi que les rôles et les compétences des tutelles et de l'animation des RAM ? (Pierre Moisset, **Séance 6**).

Pour les 650 000 enfants déjà confiés à une assistante maternelle ou à une garde à domicile ainsi que pour ceux qui seraient amenés à y recourir pour bénéficier d'une expérience de socialisation, au moins une demi-journée par enfant et par semaine tournée vers leur socialisation et leur développement pourrait être organisée par les relais petite enfance (Véronique Carré et Stéphanie Vaesken, **Séance 6**), dans une crèche partenaire ou en s'appuyant sur des interventions pluridisciplinaires en maison d'assistantes maternelles, par exemple.

Cette offre d'expérience et de socialisation complémentaire, tout en étant adaptée aux spécificités des territoires, devra répondre aux critères suivants : universelle, de qualité, adaptée aux spécificités des moins de 3 ans. Ses contours précis sont à construire en prenant appui sur les enseignements internationaux, les expériences locales, les recommandations du HCFEA sur le pilotage de la qualité affective, éducative et sociale de l'accueil du jeune enfant<sup>64</sup>.

- **Comment inciter les familles à recourir à cette offre ?**

L'ambition d'universalité de cette nouvelle offre de socialisation pose la question de l'effectivité de l'accès

61. Arrêté du 23 septembre 2021, *op. cit.*

62. Petrella F., Richez Battesti N., Chanut-Guieu C. et al. (2014), « La construction sociale de la qualité dans les services d'accueil collectifs du jeune enfant. Pluralité des modèles d'organisation et enjeux de gouvernance », *Revue des politiques sociales et familiales*, n° 116, p. 39-52.

63. HCFEA (2019), *Pilotage de la qualité affective, éducative et sociale de l'accueil du jeune enfant*, *op. cit.*

64. *Ibid.*

de tous les enfants, et notamment de ceux issus des familles défavorisées, pour qui les bénéficiaires attendus sont les plus importants. Pour les familles qui n'utilisent pas actuellement les modes d'accueil formels, l'effectivité du recours à cette nouvelle offre dépendra beaucoup de sa disponibilité au plan local, du coût proposé aux familles et de la capacité des politiques publiques à aller vers elles.

Deux grandes options peuvent être envisagées pour le coût de cette nouvelle offre : une tarification en fonction du revenu, comme c'est le cas pour l'offre d'accueil existante, ou une offre gratuite (et donc financée par les prélèvements obligatoires), comme c'est le cas pour l'école.

Du point de vue des principes, il semble cohérent que l'expérience de socialisation, si elle est jugée nécessaire pour le développement de l'enfant, soit gratuite ou d'un coût très faible. Cette gratuité répondrait alors aux mêmes principes fondateurs que ceux de l'école publique : une politique qui s'adresse à l'enfant sans considérer les caractéristiques de sa famille ; l'égalité de tous les enfants ; la garantie de mixité sociale, et une condition d'acceptation par tous de ce projet. D'un point de vue empirique, les enseignements des expériences étrangères, comme les résultats des enquêtes sur le recours aux modes d'accueil, plaident également pour une offre à coût faible ou nul pour les familles (Encadré 2).

Si un tel principe de gratuité de l'offre de socialisation était retenu, il se traduirait par un effet d'aubaine notable pour les familles recourant à un mode d'accueil pour des raisons de conciliation, puisqu'elles concourent toutes au paiement de ces services avec des aides publiques venant limiter leur reste à charge. Cet effet d'aubaine serait d'autant plus problématique qu'il bénéficierait avant tout aux familles les plus favorisées, dont le taux de recours à l'accueil est le plus important, et la participation financière la plus élevée. Il serait cependant possible de limiter voire d'éviter cet effet d'aubaine, en ajustant en conséquence les modalités de tarification de l'offre d'accueil au-delà des quatre premières demi-journées.

Les conséquences de cette gratuité sur l'emploi des parents et notamment des mères doivent aussi être évoquées. Si la crainte existe d'une bascule importante dans

le travail à temps partiel pour garder son enfant au-delà des quatre demi-journées gratuites, l'argument inverse peut être cité, d'un retour sur le marché du travail facilité du fait d'une baisse du coût de l'accueil.

Le coût n'est pas le seul frein. Il existe également des barrières informationnelles, culturelles et administratives. La place faite aux parents dans les lieux de socialisation, la manière dont ils peuvent être accueillis et considérés et la représentation du rôle qu'ils ont en tant que parents peuvent constituer des facilitations ou des obstacles au recours. C'est pourquoi il est nécessaire **d'aller vers les parents** pour les convaincre de **l'intérêt pour l'enfant** de s'éveiller, de s'émerveiller, et de découvrir un autre lieu, d'autres personnes, enfants et adultes, y compris en présence de son père ou de sa mère et dans le respect du projet parental, dans une perspective de coéducation, d'universalité et de mixité sociale. Il ne peut en effet s'agir de contraindre un parent à faire ce qu'il ne considère pas être bénéfique pour son enfant (Marie-Andrée Blanc, **Séance 5**). Une politique publique qui s'adresse aux familles ne peut faire l'impasse sur leurs attentes et doit répondre à leur besoin en termes d'offre.

### 3 – Dégager du temps parental pour le développement de l'enfant et généraliser le soutien et l'appui à la parentalité

La possibilité de dégager du temps parental passe, pour les parents en activité, par le fait que l'exercice professionnel soit compatible avec le rôle de parent de jeune enfant. L'instauration de pratiques adaptées dans ce domaine pourrait faire l'objet d'une discussion entre les partenaires sociaux.

- **Des congés parentaux courts et mieux rémunérés**

Revisiter les congés parentaux à l'aune de l'objectif de développement conduit à **proposer la création d'un congé parental court et mieux rémunéré au cours des premiers mois de vie de l'enfant** pour permettre à l'ensemble des parents d'y avoir recours<sup>65</sup>. Cela éviterait que ce congé ne soit finalement réservé qu'aux parents les plus fragiles, ou les moins bien rémunérés, ou avec une sécurité forte vis-à-vis du marché du travail, ou encore avec un investissement temporaire moindre dans leur carrière professionnelle<sup>66</sup>. Ce nouveau congé doit

65. Pour rappel, la PréParE, prestation versée aux parents interrompant ou réduisant leur activité professionnelle dans les trois premières années de leur enfant, est versée à chaque parent pour une durée pouvant aller jusqu'à six mois pour le premier enfant, et trente six mois pour les enfants de rang 2 et plus (dont douze mois au minimum doivent être partagés entre parents dans le cas d'un couple). Le montant de la prestation est de 399 euros par mois en cas de cessation totale d'activité.

66. Voir notamment Laporte C., Crepin A. et Hiraillet D. (2019), « Attentes, besoins et contraintes des parents en matière de conciliation vie familiale, vie professionnelle – les premiers enseignements de l'enquête EMBLEME », Cnaf, Dossier d'étude n° 208. ; Pora P. et Wilner L. (2019), « Les trajectoires professionnelles des femmes les moins bien rémunérées sont les plus affectées par l'arrivée d'un enfant », Insee, *Insee-Analyses*, n°48 ; HCFA (2019), *Voies de réforme des congés parentaux dans une stratégie globale d'accueil de la petite enfance*, rapport, février, 232 p.



également répondre à l'enjeu de partage entre les deux parents. Un congé réparti de manière égale entre ces derniers est une condition essentielle pour l'égalité entre les hommes et les femmes, mais aussi pour le développement de l'enfant qui peut ainsi construire une relation équilibrée avec ses deux parents. Au-delà d'un taux de remplacement plus élevé, cela passe probablement par des mécanismes incitatifs (bonification du montant, par exemple en cas de recours du second parent) et par une sensibilisation accrue des employeurs (évolution des conventions collectives, des formations à destination des responsables de ressources humaines...). Cette proposition rejoint celles formulées par plusieurs rapports récents du HCFEA, de l'Igas et par Christel Heydemann et Julien Damon<sup>67</sup>. Elle rencontre les souhaits exprimés par les familles (Marie-Andrée Blanc, **Séance 5**) dans une logique de parcours d'accueil de l'enfant qui commence par du temps accordé aux parents auprès de leur tout-petit dans les premiers mois de sa vie.

Le rapport Igas de 2019 consacré à l'évaluation du congé parental et de la PréParE posait la prise en compte de l'intérêt de l'enfant comme l'un des quatre objectifs du congé parental en permettant au tout-petit de disposer d'un temps suffisant avec ses deux parents, en particulier les six premiers mois de sa vie, dans des conditions de rémunération ou d'indemnisation améliorées. Il indiquait que ce congé devait être proportionnel au salaire antérieur pour les personnes en emploi ou assimilées et demeurer sous la forme d'une prestation forfaitaire pour les autres. La mission indiquait également que le congé devait être partagé pour atteindre sa durée maximale. De même, la Commission 1 000 jours prônait, dans l'intérêt du développement de l'enfant et pour lutter contre l'isolement des mères, d'allonger et repenser les congés parentaux (passant à un congé maternité de trois mois pour les mères, un congé paternité de neuf semaines pour les pères, et un congé parental de neuf mois partageable entre les deux parents, et mieux rémunéré)<sup>68</sup>.

- **Des dispositifs de soutien à la parentalité, généralisés et accessibles, adaptés à la diversité des parents**

Les parents, acteurs clés dans le développement de leur enfant, doivent se voir proposer une offre de soutien et d'accompagnement accessible et adaptée à leurs besoins. Cette offre pourrait être conçue suivant une logique de prévention.

En prévention primaire, une part de la mise en œuvre repose d'abord sur l'information, et l'aide à la réflexion des usagers. Cette dimension est historiquement très présente dans les actions d'accompagnement et de soutien à la parentalité (conférences, réunions...). La Commission 1 000 jours recommande de poursuivre ce type d'actions en renouvelant les modalités (supports web accessibles, rencontres, interactions à distance... pourraient être systématisés dans le prolongement des parcours proposés autour de la naissance). Cette sensibilisation des parents au développement de l'enfant peut aussi être l'occasion d'inviter ceux dont le projet parental est de garder leur enfant à recourir à l'offre de socialisation et de développement évoquée plus haut et d'informer chaque parent au moins une fois au cours de la première année des opportunités de socialisation de son très jeune enfant.

En prévention secondaire, des groupes de parole ou des conseils individualisés, éventuellement sur plusieurs séances, pourraient être mobilisés (auxquels peuvent s'ajouter des orientations vers des accompagnements à caractère plus spécialisé au cas par cas). Cela existe déjà, le défi à relever est qu'ils soient en quantité et compétence suffisantes et que les parents y recourent effectivement. Au-delà de l'accessibilité des dispositifs et services d'accompagnement à la parentalité, le défi est de s'assurer que les parents trouvent le temps et l'envie de se les approprier lorsqu'ils en éprouvent le besoin. Ici se situent les enjeux de médiatisation, mais aussi de diversité des offres, de dialogue et d'adaptation aux différentes conceptions et pratiques parentales (différences culturelles, approches idéologiques, ressources dans la famille élargie notamment).

#### 4 – Une gouvernance renouvelée pour une politique de la première enfance effective

Une politique nouvelle dédiée au développement du jeune enfant demande une gouvernance adaptée à ses nouveaux objectifs (Danielle Boyer, **Séance 7**). Centrale dans la réussite de cette politique, elle orchestre son fonctionnement en définissant à la fois les responsabilités, les rôles de chacun et les articulations entre les différents acteurs.

Cette préoccupation est d'autant plus cruciale que cette nouvelle politique s'inscrit dans un paysage qui comprend déjà de nombreuses politiques et de nombreux acteurs publics, qui poursuivent eux-mêmes d'autres

67. HCFEA (2019), *Voies de réforme des congés parentaux dans une stratégie globale d'accueil de la petite enfance*, rapport, février, 232 p. ; Auzel G., Rance E. et Remay F. (2019), *Évaluation du congé parental d'éducation et de la « prestation partagée d'éducation de l'enfant »*, rapport, IGAS, avril, 175 p.

68. Voir notamment l'*Avis commun sur le rapport de la commission des 1 000 premiers jours* du Conseil de la famille et du Conseil de l'enfance et de l'adolescence du HCFEA (2020), et le rapport du ministère des Solidarités et de la Santé (2020), *Les 1 000 premiers jours...*, op. cit.

objectifs - en matière de modes d'accueil, de soutien et d'accompagnement des parents, de santé publique, de politiques éducatives ou visant à améliorer le cadre de vie de l'enfant (Roselyne Masson, **Séance 7**).

La mise en œuvre d'une politique centrée sur le développement du jeune enfant doit ainsi avant tout éviter l'ajout d'une strate supplémentaire à un système déjà saturé ; elle pourrait en revanche être l'occasion d'une plus grande intégration des différentes politiques et d'une amélioration de leur gouvernance. Cette gouvernance adaptée aux différentes politiques du jeune enfant pourrait ainsi permettre :

- de définir l'offre (objectifs, modalités, standards de qualité attendus) d'accueil formel adéquate permettant l'expérience de socialisation et intégrant l'approche holistique de la composante éducative ou « educare », la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle, la lutte contre la pauvreté et les inégalités de destin ;
- de mettre en cohérence les politiques en place relatives à l'offre, à l'éducation et à la santé ;
- de définir les contenus et objectifs des dispositifs d'accompagnement et de soutien aux parents adaptés en lien avec les objectifs des politiques sanitaires, mais aussi éducatives ;
- de garantir l'effectivité sur le territoire de la mise en œuvre de ces objectifs ;
- d'être force de proposition sur les politiques liées au cadre de vie des jeunes enfants (solvabilisation des familles, urbanisme, culture...) aux niveaux national et local.

Afin de s'assurer de la mise en œuvre de cette politique et d'éviter des disparités territoriales de l'offre qui renforceraient les inégalités des chances entre enfants, il importe de définir une répartition claire des responsabilités et des moyens entre acteurs et niveaux de décision, et des obligations de rendre compte de l'effectivité et de la qualité de l'offre proposée (Olivier Thévenon, **Séance 3**).

Cela passe en préalable par la constitution de cette politique rénovée de la petite enfance en politique publique « de plein exercice », ce qui suppose que le législateur en énonce les principes et objectifs généraux et en défi-

nisse les grandes modalités de mise en œuvre, et notamment la répartition des responsabilités des acteurs en charge de cette politique.

Deux grandes options peuvent être envisagées en termes de gouvernance : dans la première, la politique de la petite enfance serait confiée aux collectivités territoriales (communes ou intercommunalités, la compétence pouvant être déléguée aux départements par les collectivités qui le souhaiteraient), dans le cadre d'objectifs-cadre définis au niveau national ; dans la seconde, la compétence serait confiée à l'État, qui pourrait en déléguer la mise en œuvre aux caisses d'allocations familiales ou aux collectivités.

Quelle que soit l'option retenue, deux actions constitueraient une avancée indispensable pour rendre la gouvernance plus lisible et efficiente. D'une part, l'identification d'un chef de file ayant pour compétence obligatoire la mise en œuvre de cette politique du développement de l'enfant, doté des outils juridiques et financiers lui permettant de s'assurer de l'effectivité de sa mise en œuvre. D'autre part, le lancement d'une réflexion sur le modèle de financement afin d'aboutir à une plus grande égalité entre les territoires et en leur sein.



### ENCADRÉ 3 – Les acteurs et le rôle de la politique publique

---

L'identification des acteurs et des rôles respectifs conduit à affirmer la compétence de chacun et à s'assurer qu'il ait à rendre compte de sa mise en œuvre effective, pour chacune des quatre fonctions suivantes (un même acteur pouvant le cas échéant être en charge de plusieurs de ces fonctions) :

- **commanditaire** : il définit des objectifs, des référentiels (curriculum, normes, référentiel de formation) et les moyens humains et financiers nécessaires ;
  - **régulateur** : il veille à ce que, sur les territoires, l'offre existe et soit mise en œuvre avec les moyens adaptés, conformément aux référentiels. Il s'assure qu'il existe des professionnels formés, des acteurs du bâti adaptés... Il dispose d'outils de planification et de tarification. On peut concevoir que le régulateur soit tenu responsable des manquements (en termes d'offre d'accueil ou de services de parentalité, par exemple) ;
  - **effecteur** : il s'agit des acteurs chargés de la mise en œuvre de l'offre. Ils contractualisent leur moyens et objectifs avec le régulateur ;
  - **évaluateur** : il est chargé de vérifier que l'offre atteint bien ses finalités et qu'elle est mise en œuvre selon les objectifs référentiels fixés par le commanditaire.
-

TÉLÉCHARGEZ LA SYNTHÈSE « PREMIERS PAS. DÉVELOPPEMENT  
DU JEUNE ENFANT ET POLITIQUE PUBLIQUE »  
SUR STRATEGIE.GOUV.FR (RUBRIQUE PUBLICATIONS)



[www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr)



[@strategie\\_Gouv](https://twitter.com/@strategie_Gouv)



[france-strategie](https://www.linkedin.com/company/france-strategie)



[francestrategie](https://www.facebook.com/francestrategie)



[@FranceStrategie\\_](https://www.instagram.com/@FranceStrategie_)



[StrategieGouv](https://www.youtube.com/StrategieGouv)

Contacts presse :

Charlotte Cougny, chargée des relations presse

[charlotte.cougny@francestrategie.eu](mailto:charlotte.cougny@francestrategie.eu)

01 42 75 60 39 - 06 72 31 33 14



**FRANCE STRATÉGIE**

Institution autonome placée auprès du Premier ministre, France Stratégie contribue à l'action publique par ses analyses et ses propositions. Elle anime le débat public et éclaire les choix collectifs sur les enjeux sociaux, économiques et environnementaux. Elle produit également des évaluations de politiques publiques à la demande du gouvernement. Les résultats de ses travaux s'adressent aux pouvoirs publics, à la société civile et aux citoyens.