
Deux points de vue d'experts

La responsabilité colossale des politiques publiques de la petite enfance

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Des questions à fort potentiel d'utilité publique

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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