

LES EFFETS ATTENDUS DES MESURES SUR LES MODES D'ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE : UNE CHAÎNE DE CAUSALITÉ

par **Arthur Heim**, conseiller scientifique à France Stratégie

La stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté met un accent particulier sur les mesures visant à lutter contre la reproduction de la pauvreté. Elle vise pour cela notamment à favoriser l'accès à un mode d'accueil pour les enfants de familles défavorisées, et à améliorer la qualité de ces modes d'accueil. La présente note cherche à éclairer la logique sous-jacente à ces mesures, sur la base des éléments disponibles dans la littérature scientifique internationale, sans prétendre constituer une revue de littérature exhaustive, au sens où elle ne couvre ni ne représente l'ensemble des recherches sur ces questions. Après un bref rappel des mesures concernant la petite enfance contenues dans la Stratégie, cette note présente un modèle simple permettant d'illustrer leurs effets attendus.

Définition des mesures « petite enfance » dans la stratégie pauvreté

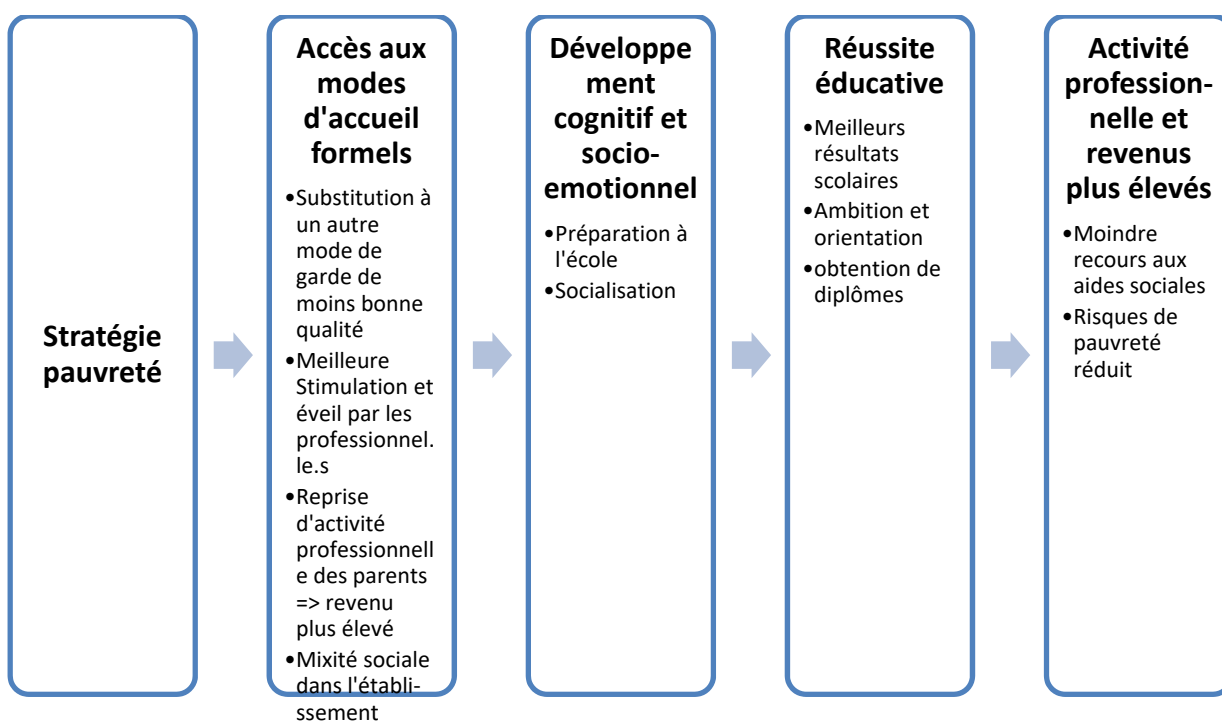
La Stratégie entend agir auprès de la petite enfance de deux façons. Un premier objectif vise à permettre aux familles défavorisées de bénéficier de modes d'accueil formels, et en particulier collectifs. Un second objectif vise à améliorer la qualité des modes d'accueil de la petite enfance. Dans le paragraphe suivant, nous présentons un possible modèle logique pour cet axe de la Stratégie. Il s'agit d'une simplification des mécanismes susceptibles d'entraîner une réduction de la pauvreté à l'âge adulte à partir de politiques favorisant l'accès et la qualité des modes d'accueil formels¹ à des enfants défavorisés. Il ne préfigure pas de la réalité de ces mécanismes mais aide à identifier les risques et étapes à valider pour que cette chaîne se réalise.

¹ Les modes d'accueil peuvent être formels ou informels. Les *modes d'accueil formels* peuvent être collectifs (réguliers comme les crèches et les jardins d'enfants ; occasionnels comme les halte-garderies ; les deux, comme les multi-accueils) ou individuels (assistante maternelle à son domicile ou dans une MAM-Maison d'assistante(s) maternelle(s)). Il y a aussi l'accueil au domicile des parents par une personne salariée. Les *modes d'accueil informels* sont les assistantes maternelles non agréées, la garde par un membre de la famille, etc.

Effets attendus de ces mesures en matière de lutte contre la pauvreté

L'idée sous-jacente aux mesures de la Stratégie visant à accroître l'accès des familles défavorisées à des modes d'accueil de grande qualité est que leurs enfants bénéficient de cette politique de plusieurs manières. Tout d'abord, les enfants accueillis dans des modes d'accueil peuvent bénéficier directement des interactions avec les professionnels de la petite enfance qui s'occupent d'eux, de l'environnement dans lequel ils évoluent, des interactions avec les autres enfants. De plus, les parents n'ayant plus à s'occuper de leur enfant, ils sont davantage disponibles pour une activité professionnelle, ce qui peut permettre d'améliorer le revenu disponible des familles.

Figure 1 – Chaîne de causalité des mesures « petite enfance » de la Stratégie pauvreté axées sur les modes d'accueil



Source : France Stratégie

Ces différents phénomènes sont susceptibles d'affecter le développement de l'enfant dans plusieurs dimensions (cognition, langage, motricité, développement socio-émotionnel). Une amélioration de ces compétences faciliterait leur entrée en maternelle grâce à une expérience et une forme d'habitude à la séparation des figures d'attachement principales (les parents en particulier) et une meilleure socialisation.

À la manière d'une réaction en chaîne, si ces effets perdurent au cours de la scolarité de l'enfant, celui-ci devrait avoir un parcours éducatif favorable, de meilleurs résultats

scolaires, une orientation permettant d'accéder à des filières de son choix, une probabilité d'obtenir des diplômes plus élevée, etc. Au terme de cette chaîne, il y a une activité professionnelle possiblement plus élevée, de meilleurs revenus, un moindre risque d'être en situation de pauvreté ou d'avoir recours aux minima sociaux. Cependant, à chaque étape de ce modèle, la chaîne peut être brisée car il n'y a en réalité pas d'effet ou car d'autres politiques où éléments de contextes interagissent avec la politique évaluée. Des observations de court terme ne permettront pas de conclure avec certitude à la réalité de cette chaîne. En outre, il convient de tenir compte du fait que, sans la Stratégie, ces enfants auraient bénéficié d'un autre mode de garde (parental, informel ou formel), et qu'il n'est pas certain que le mode d'accueil permis par la Stratégie conduise à des effets plus bénéfiques que ce mode d'accueil « contrefactuel ».

Questions évaluatives posées par la chaîne de causalité

L'identification des effets attendus grâce à cette chaîne de causalité simplifiée permet d'identifier les questions évaluatives auxquelles le comité d'évaluation devra répondre :

- les mesures de la Stratégie permettent-elles d'améliorer les possibilités d'accès et d'augmenter le recours aux modes d'accueil formels des enfants défavorisés ?
- les mesures de la Stratégie améliorent-elles la qualité des modes d'accueil formels ?
- l'accès à un mode d'accueil formel favorise-t-il le développement des compétences des jeunes enfants, en particulier défavorisés ?
- la qualité du mode d'accueil formel impacte-t-elle l'acquisition des compétences des jeunes enfants ?
- l'accès à un mode d'accueil formel pour les enfants défavorisés permet-il une meilleure réussite éducative ?
- l'accès à un mode d'accueil permet-il une meilleure insertion professionnelle ?

Les deux premières questions ne peuvent être traitées qu'à partir d'évaluations nouvelles puisqu'elles interrogent directement l'efficacité des mesures de la stratégie pauvreté. Néanmoins, il est important de noter que les mesures visant à favoriser l'accès aux modes d'accueil pour les familles défavorisées se basent sur la mise en place du bonus mixité et territoires, et des mesures facultatives de transparence dans l'attribution des places en EAJE¹.

Le bonus mixité vise à rémunérer davantage les gestionnaires qui accueillent une part d'enfants défavorisés supérieure à un seuil ce qui peut favoriser la mixité sociale au sein des établissements mais ne garantit pas d'augmenter l'accès aux équipements pour les

¹ Les Établissements d'accueil des jeunes enfants (Eaje) correspondent à l'ensemble des dispositifs ni familiaux, ni scolaires, qui offrent un lieu de vie à l'enfant de 0 à 6 ans.

familles les plus pauvres. De même, les mesures en faveur de la transparence n'imposent pas que l'origine sociale des enfants soit un critère prioritaire. Le comité devra donc veiller à évaluer non seulement les impacts des mesures visant à favoriser l'accès aux modes d'accueil pour les enfants défavorisés, mais également interroger ces mesures dans les autres registres de l'évaluation que sont la pertinence ou la cohérence de ces mesures.

Par ailleurs, les mesures n'empêchent pas les enfants de vivre en situation de pauvreté, elles visent principalement à faire bénéficier de services publics de qualité sans s'attaquer à la situation de pauvreté en tant que telle. Or la pauvreté pendant l'enfance est associée à un niveau de diplôme inférieur, à un risque accru de chômage et au fait de continuer à vivre dans la pauvreté à l'âge adulte (Duncan *et al.*, 2010, 2012). Grandir dans un ménage pauvre est également associé à des taux plus élevés de mortalité à l'âge adulte (Case *et al.*, 2005), ainsi qu'à des problèmes de santé comme l'asthme, le diabète, les maladies cardiaques (Johnson et Schoeni, 2011).

Il serait alors utile d'interroger la pertinence des mesures au regard de la pauvreté des enfants. Une fois cette recommandation faite, on se doit de faire un rapide point sur les enjeux des indicateurs à prendre en compte. La pauvreté est un concept multidimensionnel qui peine à être résumé en un indicateur comme la pauvreté monétaire. Le très récent travail de (Rico *et al.*, 2019) discute de la pauvreté chez les enfants en France et compare les classifications proposées par différents indicateurs à partir des données ELFE. Ils montrent notamment que la pauvreté monétaire ne recouvre que très partiellement la pauvreté en condition de vie ou de logement. De plus, les caractéristiques des familles associées au risque d'être en pauvreté ne jouent pas le même rôle suivant ces définitions. Les évaluations proposées devront tenir compte de ces différentes définitions.

Les questions suivantes trouvent davantage de réponses dans la littérature scientifique. Il faut noter qu'à mesure que les effets s'éloignent de ceux observables pendant la petite enfance, il est de plus en plus improbable que les effets soient imputables aux seuls modes d'accueil, sans qu'il n'y ait eu d'interaction avec d'autres politiques. C'est pourquoi les formulations des questions évaluatives interrogent « la forme réduite » de la chaîne de causalité sans forcément questionner les mécanismes. Pour obtenir une réponse à ces questions il est nécessaire de disposer de conditions d'évaluation spécifiques permettant de s'assurer qu'en dehors de l'accès à un mode d'accueil formel (de qualité), il n'y a pas d'autres différences systématiques entre les groupes comparés. Les recherches à mobiliser pour répondre à ces questions doivent donc disposer d'une stratégie d'identification crédible, soit basée sur une expérimentation aléatoire contrôlée soit utilisant des méthodes quasi-expérimentales crédibles. L'annexe 13 présente quelques résultats d'études de ce type.

Conclusions

La Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté s'inscrit pleinement dans le courant de l'investissement social et vise à lutter contre et prévenir la pauvreté en dotant les individus en capital humain. Les éléments de la stratégie ayant trait à la petite enfance peuvent être résumés en deux ensembles : l'un vise à faciliter l'accès aux modes d'accueils formels aux enfants défavorisés, l'autre vise à améliorer la qualité des modes d'accueil. Avec ces deux types d'actions, la stratégie fait le pari que les enfants affectés poursuivront une trajectoire de développement cognitif et socio-émotionnel plus favorable et pourront, au terme d'une chaîne de conséquences et actions complexe, s'extraire d'un schéma de reproduction sociale et être ainsi mieux insérés dans la société à l'âge adulte.

Ce pari repose sur une chaîne de causalité - dont nous avons fait la présentation – pour lequel un certain nombre de questions évaluatives doivent être posées. Tous les registres de l'évaluation – pertinence, cohérence, utilité...– doivent être mobilisés car la question des impacts, certes centrale pour juger de l'efficacité et de l'efficience, ne suffit pas à traiter toutes les questions évaluatives.

Bibliographie

Case, Anne ; Fertig, Angela ; Paxson, Christina (2005), « The lasting impact of childhood health and circumstance », *Journal of Health Economics*, vol. 24, n° 2, p. 365-389.

Duncan, Greg J. ; Magnuson, Katherine ; Kalil, Ariel ; Ziol-Guest, Kathleen (2012), « The Importance of Early Childhood Poverty », *Social Indicators Research*, vol. 108, n° 1, p. 87-98.

Duncan, Greg J. ; Ziol-Guest, Kathleen M. ; Kalil, Ariel (2010), « Early-Childhood Poverty and Adult Attainment, Behavior, and Health », *Child Development*, vol. 81, n° 1, p. 306-325.

Johnson, Rucker C ; Schoeni, Robert F (2011), « The Influence of Early-Life Events on Human Capital, Health Status, and Labor Market Outcomes Over the Life Course », *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, vol. 11, n° 3.

Rico, Barbara Castillo ; Leturcq, Marion ; Panico, Lidia (2019), « La pauvreté des enfants à la naissance en France », *Revue des Politiques Sociales et Familiales*. 131-132: 35-49.
