



Les cafés de la statistique

"La statistique éclaire-t-elle
les questions de société" ?

Soirée du 6 décembre 2016

Développement de l'enfant et politiques publiques

Synthèse des débats ^[*]

La France est un des pays au monde qui, au travers de la politique familiale et de la politique éducative, dépense le plus par enfant (0-18 ans). C'est un signe de l'importance qui est reconnue collectivement aux politiques visant le développement de l'enfant. Mais de plus en plus de personnes doutent de l'efficacité de ces dépenses. Peut-on mieux faire, en particulier dans les premières années (celles qui précèdent la scolarité obligatoire) ? Réorienter les politiques publiques et en faire de véritables politiques de l'enfance nécessite à la fois de s'appuyer sur les progrès des sciences humaines et des neurosciences et sur les expériences de certains pays, mais aussi de redéfinir les objectifs poursuivis. Cette réorientation nécessite aussi une évolution des dispositifs d'observation et d'évaluation, statistiques entre autres.

Invité :

Michel Dollé

Economiste, ancien rapporteur général du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (Cerc)

Exposé introductif :

L'invité, qui a travaillé avec Jacques Delors au début des années 2000 sur la situation des enfants pauvres en France, se propose d'examiner les politiques publiques de la petite enfance à la lumière des connaissances scientifiques que la neurobiologie et les sciences sociales ont accumulées sur le développement des êtres humains, de la gestation à l'âge adulte. Cet examen l'amènera à préciser les objectifs généraux que devraient, selon lui, s'assigner ces politiques, ainsi que les conditions de leur mise en œuvre et de leur évaluation. Apparaîtra alors la nécessité d'améliorer le système d'observation statistique permettant d'observer le développement de l'enfant.

^[*] Tant l'exposé liminaire que le contenu des échanges sont structurés en quelques thèmes, sans suivre l'ordre chronologique. Par ailleurs, l'identité des intervenants n'était pas toujours connue et l'on a choisi de ne pas attribuer nominativement les propos. Au reste, ceux-ci ont été reconstitués à partir des notes du secrétariat sans reprendre leur formulation détaillée. Pour retracer le débat, les thèmes sont souvent introduits sous forme d'une question : ce qui vient ensuite n'est pas la seule réponse de l'invité, mais l'ensemble des contributions des participants.

Un exemple peut illustrer l'impact que pourrait avoir le progrès des connaissances sur les politiques publiques. On sait aujourd'hui que le cortex frontal, responsable de fonctions exécutives importantes et de processus de cognition supérieurs n'atteint pas sa maturité avant 18 ans. Ceci conduit à s'interroger sur les risques d'une orientation scolaire précoce. Quid aussi du permis de conduire avant 18 ans ? Quid de la responsabilité pénale avant cet âge ?

Le propos se centrera essentiellement sur la petite enfance : pour fixer les idées, de zéro à six ans, avant l'entrée dans la scolarité obligatoire. Beaucoup de pays retiennent cette tranche d'âge et conçoivent pour elle des politiques intégrées. Ce n'est pas le cas en France : en dessous de trois ans, c'est le ministère des affaires sociales qui est en charge des questions liées à la garde des tout-petits, après trois ans le ministère de l'éducation nationale prend le relais avec les écoles maternelles. C'est déjà un signe !

Une spécificité française, concernant l'ensemble de la période de zéro à dix-huit ans, mérite d'être gardée en tête. Selon l'OCDE, la France est un des pays qui consacre le plus de fonds publics aux politiques familiales et d'éducation tournées vers cette tranche d'âge. Pourtant selon l'OCDE, qui vient de communiquer les résultats de sa dernière enquête PISA, les résultats observés à quinze ans sont seulement moyens, et marqués par une influence particulièrement forte des inégalités sociales. Il y a vraiment matière à réfléchir, d'autant que ces résultats rejoignent nombre d'autres enquêtes !

Prendre en compte les caractéristiques du développement de l'enfant

Quelques traits de ce développement, ici schématiquement esquissés, valent qu'on en tienne compte :

Un développement global : les capacités physiques, affectives, cognitives, et de socialisation se développent en interaction étroite. Notre école a pour mission principale de développer les capacités cognitives de l'enfant. Mais, si elle néglige, ou contrarie, le développement des autres composantes, elle risque d'être sous-productive par rapport à sa propre mission.

Un développement cumulatif : chaque étape s'appuie sur les résultats acquis à l'étape précédente. Dès lors, il est nécessaire d'investir tôt dans le processus de développement. Le lauréat en 2000 du prix d'économie en l'honneur d'Alfred Nobel, James Heckman, a bien mis en évidence la décroissance de la rentabilité des investissements en éducation au fil de la vie des enfants. Certes, des difficultés d'un moment peuvent être rattrapées ultérieurement, mais à un coût supérieur. D'où l'importance des politiques de détection et de prévention des difficultés. A cet égard, les crèches peuvent jouer un rôle décisif : ce sont des lieux où les problèmes potentiels peuvent être détectés plus facilement que dans les autres modes de garde des très jeunes enfants. Ce qui est particulièrement important pour les plus vulnérables : enfants pauvres, ou enfants dont la langue maternelle n'est pas le français. Pour cette raison notamment, ces enfants devraient y bénéficier d'un accès privilégié.

Un développement marqué par des phases sensibles impliquant des réorientations profondes dans la manière dont l'enfant se relie à son environnement. Face à cela, la pratique française du congé de maternité court, suivi d'une période de garde individuelle ou collective jusqu'à trois ans, puis à trois ans de l'école maternelle, peut être interrogée : est-ce le bon tempo ? D'autres pays ont organisé les choses différemment, avec un congé parental, allant jusqu'à un an, suivi le plus souvent par l'entrée dans une structure recevant les enfants jusqu'à l'âge de leur scolarisation vers six ans.

Un développement très sensible aux interactions entre l'enfant, sa famille, les institutions éducatives, les pairs, etc. Interactions directes mais aussi interactions entre ces différents environnements : la qualité des relations entre famille et institutions est essentielle.

Les politiques publiques actuelles ne sont pas assez centrées sur le développement de l'enfant

Prendre davantage en considération les caractéristiques du développement de l'enfant peut conduire à reformuler les objectifs généraux des politiques familiales et de l'éducation et à modifier l'approche de la justice sociale.

La politique familiale s'est construite autour de l'objectif de faire en sorte que la présence d'enfants abaisse le moins possible le niveau de vie des familles. D'où un soutien direct au revenu par des allocations universelles ou par le système du quotient familial. D'où également une aide à la garde d'enfant pour ne pas pénaliser le travail féminin. La question du développement de l'enfant n'est guère prise en compte (si ce n'est sous l'angle de la santé/sécurité des modes de garde). Un exemple : le Premier ministre a demandé, en septembre 2009, au Haut conseil de la famille d'analyser « les différents scénarios possibles de réforme du congé parental pour que ce congé ne pénalise ni n'écarte de l'emploi les salariés les moins bien formés ». Ni la saisine, ni la réponse du HCF ne s'interrogent sur ce que pourraient être les effets de la réforme sur le développement des enfants. D'une manière plus générale la France consacre, en comparaison avec les pays scandinaves, plus de moyens au soutien au revenu des familles qu'aux services d'accueil et d'éducation du jeune enfant. Elle est le seul pays où le soutien au revenu s'accroît avec l'âge de l'enfant. Les pays nordiques concentrent ces prestations d'aide au revenu sur le financement d'un congé parental, long (un an), correctement rémunéré (au même niveau que l'assurance chômage) et très généralisé.

En matière de politique éducative, une question est posée au sujet de l'école maternelle. Doit-elle être une institution de pré-scolarisation, vouée principalement au développement cognitif préparant l'entrée à l'école élémentaire, ou une institution visant le développement global de l'enfant ? Les pays d'Europe centrale et du Nord ont opté pour la seconde branche de l'alternative, la France et les pays anglo-saxons ont traditionnellement opté pour la première. Cependant, la réforme de la maternelle entreprise en 2013 dans le cadre de « La refondation de l'école » a essayé de basculer le système français en direction du développement global.

Enfin, la prise en compte du développement de l'enfant amène à se poser la question de l'égalité des chances. Puisque ce développement est extrêmement fonction des conditions socio-économiques des parents, quiconque pense qu'il n'y a aucune raison pour que le devenir d'un enfant soit surdéterminé par ces conditions économiques est amené à se demander comment l'Etat peut contribuer à un peu plus d'égalité des chances : c'est certainement en apportant plus à ceux qui reçoivent moins de leur famille. La répartition des moyens éducatifs ne peut pas éviter cette question de l'égalité.

Quel système d'information pour des politiques publiques mieux orientées ?

Il n'existe pas d'instance politique en charge de la définition et de la coordination des politiques de l'enfance. Cette absence n'aide certainement pas à impulser un système d'information capable de répondre aux questions que soulèvent la formulation et la mise en œuvre de ces politiques.

Dans la statistique publique telle qu'elle est aujourd'hui, le petit enfant n'est ni un objet d'observation, ni un sujet de l'observation. Il n'est pas un objet de l'observation : ses besoins ne sont pris en compte qu'à travers ceux de sa famille. Par exemple, une enquête sur les conditions de vie est réalisée au niveau du ménage tout entier : il n'y a pas d'item spécifique concernant les conditions de vie des enfants. Il n'est pas non plus un sujet : on ne lui demande que très rarement de répondre, avant l'âge de quinze ans ou l'entrée dans la vie active. Du coup l'information sur les enfants est assez pauvre. À quand un groupe de travail du Conseil national de l'information statistique (Cnis) pour proposer des moyens de rassembler et développer une statistique plus riche sur l'enfance ?

Cette relative pauvreté de l'information statistique rend difficile de dresser des bilans des décisions politiques, comme celles qui viennent d'être prises au cours de la présente mandature présidentielle : dégressivité des allocations familiales, essai de développement des moyens des crèches, objectifs posés pour la présence d'enfants pauvres dans les crèches, réforme des écoles maternelles... Le débat politique pour l'élection présidentielle prochaine ne pourra pas être éclairé par des données sur ces sujets. Il faudra sans doute attendre un nouveau rapport de l'OCDE sur « le bien-être des enfants » !

Une note d'optimisme cependant : avec quelques décennies de retard par rapport à d'autres pays, la France s'est lancée dans la constitution d'un panel qui permettra de suivre un échantillon représentatif d'enfants de leur naissance à l'âge adulte. C'est l'opération ELFE « Etude longitudinale française depuis l'enfance » conduite par l'INED et l'INSERM : plus de 18 000 enfants, nés en 2011, sont suivis et le seront jusqu'à ce qu'ils aient vingt ans. La dernière enquête, passée en 2016, porte sur les enfants en moyenne section de maternelle. On va ainsi accumuler des éléments intéressants sur le développement de l'enfant, l'effet des conditions sociales sur un certain nombre de résultats, etc. Cependant on peut regretter que les questionnaires restent marqués par les conceptions dominantes : ainsi dans la dernière enquête, le schéma d'interrogation est très centré sur le développement des capacités cognitives, ne permettant guère d'analyser les autres dimensions potentielles du rôle de l'école (ne serait-ce que la confiance en soi ou la socialisation). Il serait souhaitable aussi que les grands organismes de la statistique publique française (Insee et services statistiques ministériels des ministères concernés) se saisissent de l'existence de ce panel pour définir un programme d'études de nature à satisfaire les besoins des administrations décisionnaires en matière d'éducation ou d'enfance. En est-il bien ainsi ?

Débat :

Les politiques de développement de l'enfant menées en Europe du Nord, en comparaison de celles menées en France

Intéressés par les allusions de l'invité, plusieurs participants ont souhaité en savoir plus sur les politiques menées en Europe du Nord. Quels sont les pays concernés ? Comment en sont-ils arrivés là ? Dans ses réponses, l'invité a souligné les différences entre les pays nordiques (Islande, Danemark, Finlande, Suède, Norvège) et la France, alors même que ces pays consentent globalement le même effort financier que le nôtre pour l'enfant de 0 à 18 ans.

La première différence est la mise en place délibérée d'une possibilité de congé parental bien indemnisé pour la garde des tout petits, les parents qui ne choisissent pas cette possibilité ne bénéficiant d'aucune autre forme d'aide publique, quel que soit le mode de garde qu'ils retiennent¹. A l'inverse, la France incite seulement les gens dont la rémunération serait faible à choisir le congé parental, vu le bas niveau de son indemnisation ; et dans le même temps elle procure diverses aides à la garde d'enfants à tous ceux qui travaillent.

Deuxième différence : la professionnalisation des personnels en charge des petits enfants dans les pays nordiques est beaucoup plus poussée qu'en France. Notre système fait peu d'efforts sur la formation des personnes (en dehors des crèches) sur qui repose l'essentiel de l'accueil des tout petits. Les assistantes maternelles qui reçoivent des enfants chez elles sont soumises à très peu d'exigences : 90 heures de formation, correspondant à un module de CAP petite enfance, sans obligation de valider ce module. Le référentiel pour l'agrément des assistantes maternelles s'intéresse presque exclusivement aux questions de sécurité et de santé et pratiquement pas à la dimension éducative. Pour l'accueil collectif, s'il est demandé pour l'agrément que soit établi un projet éducatif, aucune norme n'est donnée quant à son contenu.

Troisième différence : l'organisation de la scolarité permet aux jeunes élèves d'être beaucoup plus encadrés dans ces pays qu'en France dans le début de leur scolarité. Pourquoi la France dépense-t-elle moins par enfant dans l'enseignement élémentaire, et plus dans le secondaire, demande un participant ? Pour l'invité, et pour un participant bon connaisseur de l'éducation nationale française, la raison est à chercher dans la segmentation des disciplines, qu'ils rattachent au caractère précocement élitiste de l'enseignement. Historiquement, la victoire du modèle des anciens « premiers cycles des lycées » sur le modèle des anciens « cours complémentaires » lorsque ces deux filières ont été fusionnées a

¹ D'autres expériences intéressantes de politiques publiques touchant la garde des tout-petits ont été faites en Italie et en Ecosse.

traduit le rapport de forces entre classes sociales, favorable à la bourgeoisie. Ce qui coûte très cher dans l'enseignement secondaire, ce sont les multiples options, dans lesquelles un professeur se trouve en face d'un nombre réduit d'élèves². En contrepartie, les classes de l'enseignement élémentaire, et les classes des matières principales dans le secondaire, comptent beaucoup d'élèves pour un professeur. Dans les rapports de l'OCDE, la France se caractérise, pour le lycée, à la fois par un nombre d'élèves par classe très important, et par un nombre de professeurs par élève très important ! Dans le système finlandais, les élèves fréquentent de sept à quinze-seize ans le même établissement ; les premières années ils ont, comme en France, un enseignant-référent mais chargé d'un nombre réduit d'élèves, et ont en face d'eux deux ou trois professeurs pluridisciplinaires au niveau correspondant à notre début de collège ; la polyvalence des enseignants permet des relations plus denses dans la durée entre l'élève et l'enseignant, alors qu'elle est vécue comme une contrainte dévalorisante en France. Quant à la question des options, les élèves finlandais peuvent éventuellement suivre des cours d'approfondissement ou de spécialisation dans un autre établissement.

Quatrième différence, la plus fondamentale : l'orientation de fond du système scolaire est différente. Là où les instructions du ministère de l'éducation nationale en France décrivent un « programme », les « curricula » danois, suédois ou finlandais décrivent surtout les finalités et la manière dont l'institution scolaire doit se comporter par rapport au développement de l'enfant. Une anecdote illustre la difficulté qu'on a en France à prendre autrement la question scolaire. Lors des travaux préparatoires à la réforme de l'école maternelle, en 2012, le premier texte ayant servi à consulter les professeurs se situait clairement dans la démarche des pays du Nord. A la sortie, on trouve³ un programme classique, même s'il est infléchi. La mécanique est partie vers le retour au cognitif et à l'acquisition des connaissances, comme le souligne une participante.

Sur le terrain

Pour une participante, qui est pédiatre, on ne doit pas seulement parler de l'école, mais aussi des parents, et des structures qui les accompagnent sur le terrain. Certains parents ne se rendent pas compte qu'un enfant de un an ne doit pas rester face à l'écran d'un smartphone pendant des heures ! Et on sait que la scolarité réussit si les parents entrent en liaison avec l'école. Il y a une mission de prévention et d'éducation des parents, que les centres de PMI peu dotés financièrement ont du mal à assurer. L'invité est tout-à-fait d'accord : variable d'un département à l'autre, la situation des centres de PMI se caractérise en général par une surcharge de missions par rapport aux moyens. De même, la médecine scolaire a un rôle essentiel pour la détection précoce de difficultés des enfants, avant qu'elles ne compromettent leur développement ; et elle est, elle aussi, mal dotée.

Une autre participante met en cause les lois de décentralisation, qui ont mis la politique publique de la petite enfance sous la coupe des départements. Pour elle, faute de pilotage central, cette réforme s'est traduite par des diminutions d'effectifs de la PMI, des surcharges de travail dans ces services, et un creusement dans les inégalités du fait de modes de fonctionnement différents. Prenant l'exemple de l'examen à quatre ans en maternelle devant être réalisé par les services de la PMI, elle constate que si cette exigence légale est respectée pour 90 % ou 95 % des enfants dans quelques départements ; dans d'autres départements, ce pourcentage tombe à 50 %. Par ailleurs, cette participante déplore la « baisse de régime » de la médecine scolaire et de la médecine du travail, ainsi que l'insuffisance des politiques de prévention, pour lesquelles on dépense très peu, en partie à cause d'un « regard négatif sur la prévention » (par exemple sur les vaccinations).

L'invité se déclare favorable au fait que le pouvoir de décision soit proche du terrain, comme c'est le cas de façon très générale à l'étranger ; mais il a quelques doutes sur la répartition des compétences dans l'organisation administrative française. En matière de PMI, d'agrément des lieux d'accueils

² Le surcoût de l'enseignement secondaire en Ile-de-France est également attribuable à l'abondance des options.

³ Consultable sur le site du réseau Canopé

(crèches...), d'agrément et de formation des assistantes maternelles, etc. la compétence est départementale : le maire (ou le président de la communauté de communes) n'a pas de compétence reconnue, alors même qu'il est souvent gestionnaire d'une part importante des lieux d'accueil et que c'est cet échelon qui est rendu politiquement responsable des difficultés que les familles peuvent rencontrer. L'échelon communal (ou la communauté de communes) a cependant d'autres compétences obligatoires dans des domaines de la petite enfance : les locaux scolaires pour le primaire (maternelle et élémentaire), les personnels auxiliaires des écoles maternelles⁴, et depuis peu les activités périscolaires durant le primaire.

Il pourrait être utile d'élargir les compétences du maire (ou de l'intercommunalité) à l'ensemble de la petite enfance en organisant aussi l'articulation sur le terrain entre le niveau départemental et le niveau (inter)communal, par exemple par délégation de compétences lorsque c'est possible.

Pour approcher les difficultés de mise en œuvre sur le terrain, on peut se référer à l'exemple de la ville de Grenoble⁵ qui s'était fixée pour objectif d'accueillir dans les crèches -et autres établissements d'accueil du jeune enfant- la même proportion d'enfants de familles pauvres que celle observée dans la commune (plus du tiers). Autre ville intéressante à observer, Strasbourg, qui s'est vue déléguer les compétences en matière de PMI et d'aide sociale à l'enfance.

Pour citer de nouveau un pays nordique, en Finlande cette responsabilité locale va jusqu'à l'embauche des enseignants et des éducateurs (qui doivent cependant avoir un diplôme national). Il existe en matière d'éducation des orientations nationales (définies dans des curricula) mais le niveau local les adapte dans la déclinaison concrète ; en outre existe un processus national d'évaluation des établissements.

Notre culture administrative aime plutôt édicter des normes, sans toujours vérifier qu'elles sont appliquées. Ainsi, on a vu qu'en matière d'examen médical l'obligation n'est pas toujours respectée en maternelle - c'est aussi le cas ensuite. Par ailleurs, la remontée d'information du local vers le centre, indispensable au bon fonctionnement d'un système décentralisé, n'est pas toujours bien assurée entre les collectivités locales et l'État en France.

Pour une intervenante qui œuvre dans la coordination des actions sociales départementales, le bilan de la décentralisation dans ce domaine est cependant nettement positif : obligés d'avoir des résultats pour leur population, les départements se sont investis et les inégalités ont diminué dans tous les domaines de l'action sociale. La coordination locale implique d'autres acteurs en plus de ceux qui ont été cités : intercommunalités rurales, caisses d'allocations familiales et mutualité sociale agricole. La coordination locale est également importante dans les zones de la politique de la ville et les zones d'éducation prioritaires. Là où cela coïncide, c'est dans la transversalité « école – parents – autres partenaires » qui doit permettre de prendre en compte le fait que le développement de l'enfant est global. Dans certains endroits, les activités périscolaires permettent d'ouvrir ainsi l'école sur son environnement. L'invité en est d'accord : mais, s'agissant de ces activités périscolaires, il rappelle qu'elles ont été réorganisées à l'occasion d'une réforme des rythmes scolaires, qui faisait l'objet d'un consensus initial fort (sur la nécessité de revenir à une semaine de quatre jours et demi d'école). Malheureusement la réorganisation des activités périscolaires, très utile pour les familles défavorisées, a été mise en place trop vite, sans prendre le temps de former les animateurs, et d'obtenir l'adhésion des enseignants : comme si elle était juste destinée à occuper les créneaux devenus disponibles dans l'emploi du temps.

Et la pédagogie ?

⁴ « Atsem » Agent territorial spécialisé des écoles maternelles ; fonctionnaires territoriaux chargés d'assister les enseignants dans les classes maternelles ou les classes à section enfantine

⁵ Sur cette expérience, on pourra consulter la présentation d'Olivier Noblecourt au Séminaire Bien-être du jeune enfant et institution, organisé par la Drees en 2012 : <http://maternelles-ia62.etab.ac-lille.fr/index.php?post/2013/03/22/Intervention-d%E2%80%99Olivier-NOBLECOURT-%E2%80%93-20-novembre-2012>

Les questions de pédagogie n'ont pas été développées dans le débat, qui s'est centré sur les politiques publiques relatives à l'organisation sociale qui agit sur le développement de l'enfant. Cependant, plusieurs participants ont évoqué des aspects pédagogiques. L'un d'eux a signalé l'initiative « La main à la pâte » lancée par le prix Nobel de physique Georges Charpak pour favoriser le développement du raisonnement scientifique chez des élèves en difficulté avec les méthodes traditionnelles : les évaluations qui en ont été faites ont montré l'efficacité de ce genre de démarche. Une participante s'est étonnée de la faible diffusion des méthodes « Montessori » dans l'éducation nationale. Une autre a signalé deux pratiques pédagogiques, selon elle nocives : préférer les claviers d'ordinateurs à l'écriture manuelle ; faire faire aux enfants du travail personnel à la maison, facteur de renforcement des inégalités. A ce propos, il a été rappelé que les devoirs à la maison à l'école élémentaire sont interdits depuis de nombreuses années⁶, au profit du travail personnel fait sur place à l'école.

Questions plus politiques

Une participante s'étonne que les pays nordiques soient érigés en modèles. Sont-ils l'Eldorado ? Faut-il forcer les femmes à prendre un congé parental pour garder leur bébé ? La France a depuis le XVIIIe siècle une tradition de « nourrices » qui peut aussi être valorisée. Et puis, fait valoir cette participante, pourquoi faudrait-il un système uniforme et unique ? Il y a des milieux où les mères préfèrent rester au foyer, notamment parmi les immigrés. La question du libre choix est aussi évoquée par un participant, qui craint qu'on aille vers une étatisation de l'éducation, et qui plus est au niveau de l'État central, car au-delà d'une adhésion de façade à la décentralisation, les Français, soucieux d'égalité, en appellent toujours au niveau national pour limiter les responsabilités des échelons locaux.

L'invité se défend de vouloir présenter les pays du Nord comme des modèles. Mais il estime que le système français actuel pour ceux dont les revenus sont faibles n'est pas un système de libre choix, mais un système de choix contraints. L'enquête de 2013 de la DREES sur les modes de garde des petits enfants nous apprend que les 20 % de familles les plus pauvres ont recours à des modes de garde hors crèches à 90 % : est-ce vraiment par choix ? Priorité reste donnée aux couples dont les deux membres sont en emploi. Proposer un congé parental très faiblement indemnisé à des couples qui peuvent toucher des bons revenus n'est pas non plus réaliste. Quant aux populations d'origine étrangère, on peut leur montrer l'intérêt qu'il peut y avoir à ce que l'enfant soit pris en charge à l'extérieur, à condition que l'institution respecte le rôle de la mère : or ces parents entrent peu à la crèche et à l'école. Le problème de la langue maternelle doit être évoqué : que faire avec les enfants dont la langue maternelle n'est pas le français ?⁷ Refuser la langue des parents, reprendre tout le processus de développement du langage dans l'institution sans tenir compte du fait que le langage se développe aussi voire surtout à la maison (et dans la langue familiale) nuit à l'acquisition du langage et de la langue française et peut créer des risques psychologiques sérieux pour l'enfant.

Revenant sur la question du libre choix l'invité souligne que cette logique peut être poussée à l'extrême : il s'agit du système de « vouchers » expérimenté en Californie ou en Suède. Dans ce système, les parents reçoivent des « chèques scolaires » (« vouchers ») et inscrivent leur enfant dans l'établissement de leur choix. Mais pour qu'un tel système fonctionne, il faut que les parents soient au même niveau d'information et en capacité de maîtriser les enjeux : sinon la liberté de marché va profiter seulement à ceux qui ont le plus d'information. De fait, des évaluations faites pour la Suède ont mis en évidence un accroissement des inégalités.

Dans une perspective historique, l'invité et un des participants soulignent que les crèches comme les salles d'asile (les ancêtres des écoles maternelles, qui dépendaient du ministère de l'instruction publique) étaient destinées à accueillir les enfants de femmes pauvres travaillant en usine ou

⁶ 1985 selon certains, 1936 selon un autre (Jean Zay) ; peut-être faut-il remonter au XIXe siècle...

⁷ Une expérience menée dans la ville belge de Gand au profit d'enfants turcs a été citée

ailleurs. Les salles d'asile ont été supprimées en 1881 pour être remplacées par les écoles maternelles. Si la montée du travail féminin dans les classes moyennes et supérieures, a conduit à une quasi généralisation de la scolarisation en maternelle⁸, les enfants des familles défavorisées ont été très largement exclus de fait des crèches, sauf là où un effort spécifique est fait pour contrer cette tendance (cf. ci-dessus l'exemple de Grenoble).

Le participant souligne aussi que si la situation a beaucoup changé au XXe siècle avec un fort investissement sur les crèches et sur l'école maternelle, l'acquis s'est effrité au cours des vingt dernières années : moins de recherche sur les écoles maternelles, suppression des « inspectrices des écoles maternelles », brièveté de la formation consacrée à l'école maternelle dans le cursus de professeur des écoles⁹. On n'a pas non plus pris les moyens statistiques de constater les recours différenciés des classes défavorisées¹⁰, pas plus qu'on n'accepte de regarder le rôle des histoires familiales dans la réussite scolaire des enfants¹¹.

Pourquoi les pays du Nord sont-ils arrivés à converger sur les systèmes que l'on a décrits ? Et comment ont-ils réussi leurs réformes ? A cette interrogation d'un participant, l'invité répond par deux considérations. D'une part il renvoie à la tradition ancienne de « Sozialpädagogik » (pédagogie sociale) remontant dans ces pays au XIXe siècle, qui a modelé une conception de la relation à l'enfant désormais dominante. D'autre part, il met en lumière la méthode employée dans ces pays pour mener des réformes parfois lourdes en consentant le temps suffisant pour les prises de décision et pour la mise en application. Trouver des consensus, et ensuite s'y tenir : c'est le type de fonctionnement social répandu dans ces pays. La Finlande avait un système scolaire dual ; elle est passée à un système d'école fondamentale unique, et c'était un choix lourd de conséquences, y compris sur les corps professoraux. Pour mener à bien ce changement, le pays a pris plus de vingt ans ! Une remarque similaire peut être faite à propos des réformes que la Suède a réalisées pour la petite enfance. Il faut du temps pour réformer : deux ou trois ans pour faire un diagnostic le plus partagé possible, et des années pour la mise en place. Ces pays ont compris qu'un processus de changement social ne peut pas aller vite.

Et les pays d'Asie qui caracolent en tête du classement PISA ? sollicitation un participant. Dans ces pays, l'effort scolaire est poussé au maximum, et renforcé par un sur-investissement parental sur les résultats scolaires. Des indices laissent penser que ce n'est pas sans coût pour d'autres dimensions du développement : capacité d'initiative, confiance en soi... A propos du classement PISA, quelques remarques techniques ont été faites concernant la possibilité d'effets d'écrêtage, notamment si les enfants qui ont cessé d'être scolarisés ne sont plus interrogés¹². Mais PISA n'est pas la seule enquête attirant l'attention sur les difficultés du système éducatif ; l'invité met en rapport les résultats des jeunes Français avec ceux d'autres enquêtes internationales montrant les Français de 16-17 ans comme pessimistes sur la société dans laquelle ils vivent et sur leur capacité à agir sur leur propre devenir.

Quels progrès dans les systèmes d'observation statistique ?

Un participant demande à l'invité de préciser ses souhaits en matière de système d'observation statistique. En quoi le système actuel n'est-il pas adapté pour observer le développement de l'enfant ? Existe-t-il ailleurs des systèmes statistiques organisés différemment ?

⁸ Cette scolarisation n'est pas obligatoire, mais, en sens inverse, les mairies sont tenues d'offrir une place à tout enfant dont les parents en font la demande.

⁹ Une seule semaine.

¹⁰ Par exemple en ne distinguant pas, parmi les parents ouvriers, les ouvriers non qualifiés.

¹¹ Un taux d'échec de 7 % dans les familles « classiques » et de 14 % dans les familles monoparentales ou recomposées.

¹² Cela pourrait être le cas à Singapour.

L'invité prend pour exemple une enquête menée pour l'institut allemand « World Vision Deutschland »¹³ qui a interrogé en 2010 des enfants de 6 à 11 ans sur leur bien-être et sur leur vision du monde dans lequel ils vivent. Les enfants ont été interrogés sur de multiples aspects : leur famille, l'école, leurs amis, pairs et réseaux sociaux, leurs loisirs, et leur appréciation de la vie. Ce n'est pas la même chose qu'un enfant dise « Je ne peux pas aller à un goûter d'anniversaire chez un copain parce qu'il ne peut pas venir chez moi », ou qu'on interroge les parents sur le fait de savoir s'ils peuvent inviter des amis, comme on le fait classiquement dans les enquêtes conditions de vie.

Il existe donc des solutions techniques pour faire des conditions du développement de l'enfant un objet d'observation statistique et même de faire des enfants, même peu âgés, les sujets directs des enquêtes. Lorsqu'une certaine priorité a été donnée à l'observation des inégalités, les solutions techniques ont été recherchées dans un groupe de travail du Conseil national de l'information statistique, et des progrès substantiels ont suivi. C'est une démarche du même genre que l'invité appelle de ses vœux pour ce qui concerne les statistiques sur l'enfance : mais la volonté politique y est-elle ?

S'agissant d'une cohorte comme ELFE, il est important d'anticiper fortement les développements que l'on peut souhaiter ; cette vision du long terme existe-t-elle dans les administrations en charge de l'enfance, de la jeunesse, de l'éducation ? Et ce dispositif ne peut être la panacée, ne serait-ce qu'en raison de biais inévitables : non seulement ceux, classiques, liés à l'attrition, mais aussi du fait que les parents sont volontaires, sont associés à chaque phase du déroulement de l'enquête, sont informés des résultats, etc.¹⁴

Une participante signale une caractéristique intéressante du panel ELFE : les enfants qui ont été appelés à y participer sont nés à des jours précis de l'année¹⁵ Cela peut permettre à des chercheurs qui organisent des enquêtes sur des sujets particuliers du développement de l'enfant, s'ils recrutent leur échantillon dans la même sous-population, de bénéficier des données issues de ELFE conjointement avec leurs propres données.

Pour conclure, le participant qui s'est interrogé sur l'existence de meilleurs systèmes d'information dans d'autres pays a fait état de sa propre expérience de statisticien public français qui a aussi travaillé dans une organisation internationale. D'une part, plus pour l'anecdote, il a pu constater les grandes capacités de collaboration des statisticiens des pays du Nord : peut-être ceci n'est-il pas sans rapport avec ce qui a été rapporté plus haut des possibilités de réforme dans ces pays. D'autre part, ne faut-il pas prendre en compte les particularités du système statistique français ? Solide, bien doté en argent et en personnes qu'il forme lui-même, l'appareil statistique français a toujours tenu en lisière les milieux de la recherche académique, qui réciproquement se sont souvent désintéressés du quantitatif. Dans d'autres pays, la statistique publique est restée plus cantonnée dans « la statistique de base », et ce sont les chercheurs qui ont posé les problématiques pertinentes pour les décideurs, et reçu des moyens pour les traiter. Peut-être, pour constituer les systèmes d'information pertinents pour traiter du développement de l'enfant, faut-il recourir à cette méthode, et ne pas trop attendre de la statistique publique ? C'est un peu ce qu'amorce le projet « ELFE ».



¹³ Le World Vision Institute a mis en place une collaboration avec la Society for Child Indicators (ISCI) et l'Unicef pour préparer et réaliser une enquête internationale sur le bien-être subjectif des enfants. Cette enquête s'appelle « Children's Worlds ».

¹⁴ Un espace spécifique leur est dédié sur le site de l'opération.

¹⁵ Quatre périodes de l'année 2011 ont été sélectionnées pour représenter chaque saison : du 1er avril au 4 avril, du 27 juin au 4 juillet, du 27 septembre au 4 octobre et enfin du 28 novembre au 5 décembre.

Annexe

Ouvrages publiés par Michel Dollé ou avec sa participation :

- « Investir dans le social » J. Delors et M. Dollé – 2009 – Editions Odile Jacob
- « Peut mieux faire » M. Dollé, préface de Jacques Delors - 2012 - Editions Saint-Simon
- « Réduire la pauvreté, un défi à notre portée » Denis Clerc, Michel Dollé – 2016 - Editions Les petits matins, Alternatives économiques
- « Boris Cyrulnik et la petite enfance » - Ouvrage collectif rédigé par 40 spécialistes, dont M. Dollé – 2016 - Editions Philippe Duval

oOo