



Institut de Ressources
en Intervention Sociale

PRESENTATION DE LA RECHERCHE-ACTION

Quelle transversalité pour la mission sociale de la petite enfance ?

Contexte de la recherche-action

Les changements sociétaux (évolutions du marché du travail, des modes de vie, des structures familiales, de l'organisation des temps sociaux...) associés à un contexte économique et social difficile (montée de la précarité et des exclusions en France) sont autant d'éléments qui bousculent les pratiques des travailleurs sociaux et notamment celles liées à l'accueil de la petite enfance. La gestion de la diversité des familles, de leurs besoins et situations constitue un enjeu important pour l'ensemble des acteurs professionnels qui interviennent auprès de l'enfant et de sa famille. Dans ce contexte de changement, l'Etat a fait évoluer la réglementation relative aux établissements d'accueil (références des textes : Décret du 1^{er} avril 2000, Arrêté du 26 décembre 2000, Décret du 20 février 2007).

Les objectifs annoncés de ces réformes sont de répondre au plus près aux besoins des familles, de garantir un droit d'accès à tous, de favoriser la mixité sociale et permettre ainsi la conciliation entre vie privée et vie professionnelle des parents. L'accent est mis sur la nécessaire intégration d'une dimension sociale chez les professionnels du secteur de la petite enfance, pas seulement pour faciliter le lien social par les relations interpersonnelles adaptées ce qui resterait à démontrer en l'occurrence et qui est contredit par les témoignages étudiés, mais aussi de jouer un véritable rôle concret pour les parents en leur permettant une disponibilité favorisant leur insertion dans le travail. Les structures d'accueil ne sont plus envisagées seulement comme des lieux de « garde », mais aussi comme des espaces de prévention et de maillage social, avec comme missions conjointes de favoriser le développement et l'épanouissement de l'enfant afin de mettre en œuvre une logique d'égalité des chances, mais aussi de jouer « *un rôle d'élément du système d'action sociale* » (Rocher, 1995 : 64). Les réformes des politiques publiques concernant le secteur de la petite enfance

sont principalement axées sur l'augmentation, l'accessibilité et la diversification de l'offre d'accueil. Cela se traduit par la mise en place d'un assouplissement des modes de garde, de nouvelles conditions d'accès aux structures et des modes de gestion et de financement différents.

Dorénavant le fonctionnement préconisé pour les établissements relève du « multi-accueil », c'est-à-dire que l'enfant peut être accueilli de manière régulière (à la même fréquence), occasionnelle (sur du ponctuel), et sur du temps plein (journée entière) ou partiel (quelques heures, demi-journée...). Dans le cadre de cette nouvelle « formule à la carte », la Prestation de Service Unique (PSU) a été mise en place en introduisant une comptabilisation « à l'heure » des temps de présence réelle des enfants à travers une contractualisation entre l'établissement et les familles. Alors qu'initialement les places en crèche étaient réservées aux enfants dont les deux parents travaillent de manière stable et à temps plein, la nouvelle réglementation favorise l'ouverture aux ménages pris dans des situations instables et précaires. En effet, le manque de solution de garde, même ponctuelle, donc l'impossibilité de ménager des temps pour soi, constituent des facteurs dommageables voire aggravants pour gérer un équilibre fragile, stabiliser sa situation ou sortir de la précarité. Ce sont les personnes gestionnaires des milieux d'accueil (municipalités et directrices de structure associatives) qui décident des places et des priorités. Depuis le changement de législation, les gestionnaires sont normalement tenus de respecter la législation qui impose d'assurer au minimum une place par tranche de vingt places d'accueil pour les enfants des bénéficiaires de certaines prestations sociales. De plus, les structures doivent également garantir des places d'accueil d'urgence, dans une marge correspondant à 10% supplémentaire par rapport au nombre de places délivrées par la PMI.

Dans la continuité de ces réformes, la formation d'Éducateur de jeunes enfants a été réformée récemment (références des textes : Décret du 3 novembre 2005, Arrêté du 16 novembre 2005). Aujourd'hui, en outre, la durée de formation s'est allongée (passant de 27 à 34 mois), et l'accent a été mis sur deux domaines de compétences (la communication professionnelle, et le partenariat, réseau et politiques sociales). Les diplômes d'Assistant Social et d'Éducateur Spécialisé ont été également remaniés et présentent ces deux mêmes modules dans les programmes de formation. L'objectif étant de créer un cadre commun de référence à ces trois métiers, afin de favoriser une dynamique partenariale, davantage de transversalité et de s'adapter ainsi au mieux aux besoins de terrain. La réforme du métier d'EJE datant de 2005 et

le processus de formation se déroulant sur trois années, l'arrivée de ces « nouvelles professionnelles » sur le terrain est à fortiori très récente. On peut relever qu'aujourd'hui, la notion de mission sociale est intégrée officiellement dans les missions des professionnels du secteur de la petite enfance et du travail social.

Clivage entre petite enfance et travail social

Le secteur « accueil de la petite enfance » et celui du travail social se présentent comme deux espaces distincts. Ils dépendent de deux administrations et de deux ministères différents. Ils fonctionnent de manière dissociée. La petite enfance est structurée comme un secteur administratif et pédagogique à part entière. L'action sociale en est un autre. Ce cloisonnement est étonnant, regrettable, parfois même aberrant pour celui qui le constate, qu'il soit professionnel, qu'il soit usager, quand la situation exigerait que les deux fonctionnent en bonne intelligence¹. Bien plus encore, lorsque cet observateur devenu acteur en quête d'une solution, découvre l'isolement et l'absence d'interaction de ces professionnels dans la gestion de problèmes quotidiens complexes, voire encore plus profondément la méconnaissance qu'ils entretiennent l'un de l'autre.

Sur le terrain, chaque service, adossé à son administration de tutelle, limité aux dispositifs prévus par son champ d'intervention, se met en devoir de construire sa propre compétence, censée unique et universelle face aux situations qu'il rencontre. Lorsque celles-ci, même difficiles, entrent dans les cadres des procédures normées et sans trop d'urgence, la réponse prévue est adaptée et les professionnels capables de la mettre en œuvre, la plupart du temps avec souci des personnes et des conjonctures. Dès qu'un cas sort des prescriptions et nécessite une réaction particulière, immédiate et individualisée, l'un et l'autre de ces deux services n'y répond que partiellement. Plus généralement, ces difficultés révèlent une situation institutionnelle. Non seulement cette dichotomie morcelle l'aide et le soutien qui doit être apportés aux familles, souvent les plus démunies ou sur point de le devenir. Plus globalement, cette fragmentation des services pose le problème de leur fonction sociale dans la construction d'une société plus harmonieuse au service des citoyens.

¹ Ces constats procèdent de deux sources principales : les rencontres concrètes professionnelles avec l'un et l'autre de ses secteurs ; les travaux des étudiants, notamment les étudiants en CAFERUIS et en formation d'EJE. De plus ces observations sont confirmées par le vide sur le secteur PE du rapport BOCKEL. En effet, il préconise une prévention sociale et un soutien à la parentalité sans mobiliser ni même énoncer le secteur de la petite enfance. Dans les trois niveaux de ses propositions, un de ces niveaux est la prévention à tous les âges, alors que dans les soixante propositions pour réduire la délinquance, aucune d'entre elles ne s'appuie sur le secteur de la petite enfance.

Des conséquences sociales négatives

Au quotidien, les conséquences de cette situation font émerger de réels et multiples questionnements, rarement mis au jour. Ces interrogations guident cette recherche-action.

Les positionnements des professionnels de la petite enfance comme des services sociaux facilitent-ils la mission d'action sociale ? Par exemple lorsqu'une femme frappe désespérément à la porte d'une crèche pour trouver l'aide dont elle a besoin pour retrouver un emploi après de longs mois entre aides sociales, Restau du cœur et Secours populaire, quelles attitudes ont les professionnels ? Appuient-ils les procédures d'admission dans une structure d'accueil petite enfance ? Se sentent-ils concernés ? Mais aussi quelle est leur marge d'initiatives ? Les usagers de CHRS, de la prévention des risques en toxicomanie, des dispositifs d'insertion, des centres d'hébergement d'urgence, des centres d'accueil d'urgence de femmes battues, les RMISTES hier, aujourd'hui bénéficiaires du RSA, ont, pour beaucoup d'entre eux de jeunes enfants. Comment construire un projet d'insertion si la garde des jeunes enfants n'est pas résolue ? Comment prévenir les risques, chez les jeunes enfants de parents usagers de drogue, lorsque les jeunes enfants ne peuvent bénéficier de dispositif d'accueil ? Comment les enfants des familles bénéficiaires d'un dispositif social, quel qu'il soit, peuvent ils développer leurs potentialités s'ils ne peuvent être protégés par un accueil adapté, qui ne soit pas uniquement une mesure de placement ou d'accompagnement de protection de l'enfance ?

Un cloisonnement dans les têtes et l'institution

Face à l'injonction récurrente des politiques sociales de construire un maillage soutenant et promouvant la cohésion sociale, le secteur de la petite enfance semble souvent construire un cloisonnement étanche le repliant sur lui-même et créant ainsi une position de retrait. Dans le contexte actuel de croissance de la précarité ces constats apparaissent dommageables pour la société d'aujourd'hui. Lorsque se pose une question sociale, la petite enfance est partout.

La petite enfance est une question transversale à l'ensemble du secteur du social, alors que ceux qui sont responsables d'y répondre semblent ignorer la transversalité de leur action, de part et d'autres. Situation en contradiction avec cette affirmation de la sénatrice défenseuse

des enfants : *« le mode d'accueil est un levier extrêmement important en terme d'accompagnement social et en terme économique ».*

Même si des places d'accueil d'urgence sont prévues au terme des règlements dans chaque établissement, pour tous ceux qu'elles concernent les représentations de ces types d'accueil sont des freins peu propices à leur mise en place.

Chaque débat fait apparaître les mêmes arguments. Pour les uns ces places réservées sont à financer, alors que la rentabilité exige de « remplir ». Pour les autres, c'est un risque de porte ouverte à une place définitive, supposée ingérable.

Pour le secteur de la petite enfance, le positionnement professionnel semble trop exclusivement centré sur la dimension psycho-éducative, doublée des exigences d'hygiène et d'administration. Ces aspects sont certes indispensables, mais prennent le pas et écartent des esprits la mission sociale des établissements de garde, dont c'était historiquement la raison d'être. Quand un cas relevant de l'urgence sociale se présente, il est d'abord trop souvent perçu comme perturbateur de l'organisation interne, brandi comme un risque lourd de désorganisation du quotidien des enfants... et des professionnelles, voire des parents usagers (mettre en référence la lettre de l'observatoire national de la petite enfance), plus que comme une de leurs fonctions premières de leur mission de service public.

Les professionnels du travail social, sur l'autre versant, semblent ignorer le secteur de la petite enfance, ou le découvrir non parfois sans condescendance et in fine de manière peu valorisante (voir schémas départementaux de protection de l'enfance). En effet, si le secteur de la petite enfance a une mission de prévention², il est plutôt engagé dans une prévention de type primaire qui ne facilite pas une reconnaissance entière et permanente des professionnelles de l'action sociale. Sa fonction dans cet ensemble ne devient patente et même indispensable seulement lorsque les situations franchissent la barre de la prévention secondaire, voire tertiaire, en gros lorsque un problème est posé, existe et entre autres relève de la mise en danger d'autrui, notamment de l'enfant. A nouveau cette situation est aux

² La **prévention** est une attitude et l'ensemble de mesures à prendre pour éviter qu'une situation (sociale, environnementale, économique, etc.) ne se dégrade ou qu'un accident ne survienne. Elle peut porter sur la santé (épidémie ou maladie), la sécurité, la délinquance, le désocialisation, etc. Il s'agit de limiter le risque, c'est la prévention proprement dite : mesures visant à prévenir un risque en supprimant ou en réduisant la probabilité d'occurrence du phénomène dangereux. L'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) définit trois niveaux de prévention pour la santé, on les décline ici quant à une prévention plus générale élargie à l'action sociale, santé comprise. La prévention primaire est l'ensemble des actes destinés à agir en amont, pour empêcher l'apparition des risques. Elle utilise l'éducation et l'information auprès de la population et en l'occurrence l'accueil des enfants et des parents. La prévention secondaire est l'ensemble d'actes destinés à diminuer l'évolution d'un problème existant. Elle intervient par exemple en protection de l'enfance dans le dépistage de tous les cas de maltraitance d'enfants. La prévention tertiaire agit pour mettre en place des dispositions pour vivre avec le problème, adaptation, rééducation, réinsertion professionnelle et sociale.

antipodes du rapport Versini, qui affirme : « *les modes de garde sont des vecteurs de réduction de la précarité et surtout des inégalités. C'est aussi un levier éducatif essentiel concourant au dispositif de prévention éducative et de prévention des risques liés aux effets du délitement des liens intra-familiaux* »³. Mais simultanément les cellules de prévention, autrefois sous la tutelle de la PMI, sont aujourd'hui autonomes et placées sous l'autorité du maire.

Dans aucun de ces raisonnements n'entre en jeu la situation de la famille au moment où elle fait appel à ce dispositif, pas plus que la dimension d'une mission sociale dans une conjoncture économique particulièrement difficile. Comme le souligne Dominique Versini « *les personnes privées d'emploi sont souvent exclues de l'accès au mode de garde soit pour des raisons financières soit parce qu'elles ne remplissent pas les conditions d'activité pour les deux parents pour être prioritaires. Comment se former ou rechercher activement du travail dans ces conditions ? Le problème est connu mais peu de collectivités le prennent vraiment en compte* »⁴.

Une transversalité indispensable

Plusieurs phénomènes se combinent pour motiver la présente recherche. L'importance de la petite enfance comme période de développement humain croise aujourd'hui pour notre société l'urgence sociale due à la montée de la précarité et au besoin de garde d'enfants.

Une transversalité systématique des services sociaux et de la petite enfance pourrait permettre aux professionnels d'orienter leurs efforts vers une innovation consacrée à la création de liens inter services, inter association, et inter services et vie civile. Cette hypothèse d'une sortie positive de l'enclavement des services aux dépens des besoins citoyens a suscité le questionnement à l'origine de ce travail de recherche, afin de contribuer à l'émergence d'un changement de position.

Le point de vue du groupe des acteurs-chercheurs est donc triple. Cette recherche réunit à parité des professionnels de la petite enfance et des travailleurs sociaux, dont l'angle de vue professionnel, social et citoyen se centre sur cette transversalité possible. Ils se sentent pleinement impliqués par ce clivage petite enfance/secteur social. Au-delà d'en comprendre

³ Op. cit., p. 41.

⁴ Rapport de la sénatrice Versini, ex défenseure des enfants, vice présidente du conseil général de l'Essonne, en charge de politique enfance et famille p.41.

les fondements, ils souhaitent mettre au jour les points de clivage et trouver des pistes pour participer à une évolution de ce problème.

Leur travail est aussi un creuset de rencontres professionnelles et humaines. La plupart a échangé à ces propos avec des professionnels qu'ils soient du secteur de la petite enfance qu'ils soient du secteur de l'action sociale. Une des caractéristiques de ces rencontres étaient la divergence des profils, des champs d'action et des secteurs d'activité de ces professionnels rencontrés. Malgré les différences d'âge, d'ancienneté, de statut, les professionnels partagent les constats qui précèdent. Une directrice générale d'un service d'intervention sociale et familiale s'investit seule dans le secteur de la petite enfance. Des directrices de crèches collectives s'offusquent de se voir interdire ou fermement limiter le déploiement de la dimension sociale dans leur établissement par leur organe gestionnaire, notamment des collectivités territoriales et de recevoir l'injonction de favoriser l'accueil d'enfants de familles aux plus hauts revenus. Que dire du témoignage d'un éducateur spécialisé professionnel dans une Maison d'enfants à caractère social, relatant le refus du Conseil général d'inscrire les jeunes enfants accueillis, souvent en urgence, dans une crèche collective ? Ces jeunes enfants, étaient alors pris en charge tout à tour par le membre de l'équipe sans qu'aucune organisation ne soit structurée pour eux. Quelques échanges avec d'autres professionnels, notamment du champ de la sociologie et de la sociolinguistique (donc profanes à l'un ou l'autre de ces secteurs), ont consolidé ces questionnements devenus au fil des échanges plus que des intuitions.

Fort de ces questionnements, étonnements, interrogations personnels ou partagés, ces rencontres ont engagé une recherche-action collective.