



## Adopter une politique d'éducation et d'accueil plus sociale Partie 1 : L'exemple flamand à Bruxelles

Anne-Françoise Dusart, décembre 2012

Les structures d'Education et d'Accueil du Jeune Enfant (EAJE) sont encore aujourd'hui largement sous-utilisées par les familles fragilisées. En cause, la pénurie de places d'accueil mais aussi les politiques et procédures d'inscription encore trop peu guidées par des critères de priorité prenant en compte la diversité et la complexité des situations sociales. Ceci est injuste à plus d'un titre, en regard des bénéfices que procure, pour l'enfant et pour ses parents, la fréquentation de ces structures sur le plan économique, éducatif et social (Dusart, 2007). Des solutions existent, pourtant, pour inciter ou encourager les structures d'EAJE à revisiter leur politique d'accès à la lumière des enjeux d'accessibilité et d'inclusion sociale. Les actions menées et les mesures prises récemment en Flandre en sont un bon exemple. Focus sur les constats majeurs et les recommandations d'une étude menée à Bruxelles en 2011 à la demande de la VGC<sup>1</sup>.

On le sait, les services d'EAJE restent encore fort peu accessibles aux familles fragilisées. En cause, la pénurie de places disponibles, mais aussi les politiques et procédures d'inscription qui excluent encore trop souvent les familles présentant une situation et des besoins d'accueil « non-standard », et n'étant en outre pas capables d'anticiper ceux-ci ; celles qui n'identifient pas que ces services leur sont potentiellement destinés ; celles qui ne disposent pas forcément des ressources nécessaires pour être informées des démarches à entreprendre, pour comprendre celles-ci et les effectuer à temps ; celles, enfin, qui une fois le seuil de ces services franchi, ne s'y sentent pas « à leur place », pour toute une série de raisons.

Cette situation, injuste à plus d'un titre, est même choquante : l'accueil est un droit pour chaque enfant, et les services d'EAJE, hauts lieux de partage de la « parentalité sociale », sont de puissants vecteurs d'inclusion sociale, à condition d'intégrer cette dimension dans leurs objectifs et dans leurs pratiques: « *Dans toutes les sociétés, soulignent les travaux du DGDE<sup>2</sup>, nous voyons que les fonctions parentales sont partagées, divisibles entre plusieurs personnes et qu'elles dépassent toujours la famille* » (Baudart, L. et al, 2011). Réserver l'accès des services d'EAJE prioritairement à certaines familles revient dès lors à exclure toutes les autres du bénéfice du partage de cette parentalité sociale.

<sup>1</sup> Vlaamse Gemeenschap Commissie, Commission Communautaire Flamande.

<sup>2</sup> Délégué Général aux Droits de l'Enfant, [www.dgde.cfwb.be](http://www.dgde.cfwb.be)

Des solutions existent, pourtant, pour réduire les inégalités face à l'accès à ces services d'EAJE, et permettre à ceux-ci de remplir leur rôle dans la lutte pour l'inclusion sociale.

### **Pénurie de places accessibles et effet Matthieu**

En 2005, une étude menée par l'Université de Gand à la demande de la VGC (Vandenbroeck, M. & Van Nuffel, K., 2006), avait permis de poser plusieurs constats concernant les milieux d'accueil de la petite enfance néerlandophones bruxellois. Ces constats rejoignent pour l'essentiel ceux établis par l'Observatoire de l'Enfant et par le RIEPP pour les milieux d'accueil bruxellois francophones<sup>3</sup> ; ils ont trait aux mécanismes d'exclusion qui réduisent les chances des familles défavorisées et d'origine étrangère d'accéder à une place d'accueil.

Premier constat majeur de l'étude flamande : la pénurie importante de milieux d'accueil néerlandophones accessibles. A Bruxelles, l'accueil néerlandophone n'atteignait pas les objectifs de Barcelone, qui prévoient la mise à disposition de places d'accueil pour 33% des enfants de moins de trois ans.

Le second constat majeur avait mis en évidence l'*effet Matthieu*<sup>4</sup> engendré par le décalage entre l'offre et la demande. Cet effet Matthieu s'observait à trois niveaux.

- D'une part, l'offre de milieux d'accueil subventionnés (accessibles car pratiquant le système de contribution parentale<sup>5</sup> liée aux revenus) était inégalement répartie dans les différentes communes bruxelloises ; elle était plus abondante dans les communes « riches », ce qui avait pour effet que les familles habitant ces communes avaient plus de chances de trouver près de chez elles une place d'accueil accessible que les familles habitant les communes plus pauvres.
- D'autre part, la politique des priorités mise en place par ces milieux d'accueil subventionnés, bien que neutre dans ses objectifs, entraînait des effets discriminatoires sur les groupes économiquement plus faibles, en raison des critères utilisés. C'est ainsi que la politique du « 1<sup>er</sup> inscrit, 1<sup>er</sup> servi », de même que la priorité aux parents qui travaillent, laissaient sur la touche les familles monoparentales, les parents en formation et les familles d'origine étrangère. Les autres priorités fixées légalement (priorités aux situations d'urgence, aux familles monoparentales et aux familles aux revenus les plus faibles) étaient de facto très peu prises en compte. En outre, les tarifs pratiqués dans les milieux d'accueil néerlandophones indépendants (bien plus nombreux que les milieux d'accueil néerlandophones subventionnés à Bruxelles) étaient si élevés qu'ils plaçaient ceux-ci hors d'accès du Bruxellois moyen.

<sup>3</sup> Accueil pour tous : l'inclusion sociale commence à la crèche, dossier in Grandir à Bruxelles, Cahiers de l'Observatoire de l'enfant, n° 26, hiver 2011-2012.

<sup>4</sup> On parle d'Effet Matthieu lorsque les avantages de mesures ou d'une politique sociale profitent proportionnellement davantage aux groupes déjà favorisés, alors que les groupes qui en auraient le plus besoin restent à nouveau sur la touche.

<sup>5</sup> Participation financière des parents.

- Enfin, des extensions de capacité de places avaient été autorisées et effectuées dans certains milieux d'accueil, alors même que bon nombre d'entre eux n'atteignaient pas 70% de taux d'occupation ; ceci avait pour effet de creuser encore davantage l'écart entre communes bien et mal loties concernant l'offre d'accueil subventionné, et renforçait donc l'inégalité d'accès entre familles.

Ces constats ont été à la base de la mise en place de différentes mesures, qui, à l'évidence, ont eu un impact crucial sur l'adoption de politiques d'admission plus sociales dans les milieux d'accueil néerlandophones bruxellois.

### Combiner des mesures “top down” et “bottom up”

Parmi les mesures mises en place, il faut noter que certaines relèvent d'une démarche de type *top down*, et d'autres d'une démarche de type *bottom up*.

La démarche de type *bottom up* ou ascendante caractérise les actions qui démarrent « du bas », qui sont menées sur le terrain et dont les résultats sont répercutés et pris en compte par les décideurs politiques. Ici, les mesures *bottom up* sont essentiellement :

- La mise en œuvre, dès 2008, de quatre groupes de travail régionaux et l'accompagnement des équipes sur le terrain, portant sur la fonction sociale, et encadrés par le VBJK<sup>6</sup>. Au sein de ces groupes régionaux, les responsables de lieux d'accueil ont travaillé à la mise en œuvre de la fonction sociale de leur lieu d'accueil, selon 4 axes :
  - La visibilité et l'accessibilité, au sein de leur propre lieu d'accueil, concernant la politique d'inscription, les règles de priorité, les pratiques menées vis-à-vis de l'enfant, du parent, du quartier et du personnel
  - La formulation au sein du groupe d'une vision commune du projet social : que voulons-nous ensemble offrir aux enfants, aux parents, au quartier ?
  - L'exploration du quartier afin de mettre en place une collaboration entre intervenants de proximité
  - Le rôle des milieux d'accueil dans la transition des enfants et de leurs parents vers l'école maternelle
- Le projet pilote CKO-CKO<sup>2</sup>, mis en place entre 2007 et 2009 en Communauté flamande<sup>7</sup> visant notamment à coordonner sur le plan local ou régional différents milieux d'accueil pour mieux adapter leur offre aux besoins locaux ou régionaux, avec pour objectif prioritaire l'accessibilité à tous.

<sup>6</sup> Vernieuwing in de Basisvoorzieningen voor Jonge Kinderen / Centre d'Innovation de la Petite Enfance, [www.vbjk.be](http://www.vbjk.be)

<sup>7</sup>CKO<sup>2</sup> désigne l'entité qui était active en Région bruxelloise, impliquant les communes de Bruxelles-Ville, Molenbeek et Koekelberg.

La démarche de type *top down* ou descendante démarre « du haut » et caractérise les mesures prises au niveau des décideurs politiques et devant être prises en compte par les milieux d'accueil. Dans le cas présent, ces mesures *top down* sont triples :

- L'instauration par le Gouvernement flamand de la règle des 20%, stipulant que les milieux d'accueil pratiquant la PFP doivent réserver 20% de leur capacité d'accueil à des groupes clairement désignés comme fragilisés tels que les familles monoparentales, les familles dont les deux parents ont un revenu inférieur au revenu minimal, et les familles pour qui l'accueil et l'accompagnement de jour de l'enfant hors de la famille sont souhaitables pour des motifs sociaux et/ou pédagogiques.
- L'instauration par le Gouvernement flamand, début 2009, du système *IKG*, incitant les milieux d'accueil néerlandophones indépendants à appliquer un tarif en fonction du revenu des familles, en contrepartie de quoi ils perçoivent une indemnité financière journalière par enfant accueilli. Ce système a été lancé pour favoriser l'accessibilité du secteur indépendant (bien plus important en termes d'offre, à Bruxelles, que le secteur agréé) aux familles à revenus plus modestes.
- L'instauration d'une priorité en matière d'extension de capacité aux milieux d'accueil participant aux groupes de travail régionaux portant sur la fonction sociale.

### **Des résultats plutôt encourageants ...**

Pour juger de l'évolution de la situation entre 2005 et 2010 et évaluer l'impact des différentes mesures prises dans l'intervalle, la VGC a commandité une nouvelle étude en 2011. Une des questions centrales portait sur l'évolution de la situation des milieux d'accueil néerlandophones bruxellois en matière d'accessibilité et de développement de la fonction sociale. Les constats (Vandenbroeck, M. & Geens, N., 2011) sont globalement encourageants.

La politique des priorités en matière d'admission a considérablement changé dans les milieux d'accueil, révélant l'amorce d'une réelle évolution dans les mentalités. Ainsi, le critère «premier inscrit, premier servi » ainsi que celui des deux parents qui travaillent, bien qu'encore de mise<sup>8</sup>, ont perdu une importance considérable, au profit de critères plus sociaux tels que la composition de famille (priorité aux familles monoparentales), l'urgence de l'accueil ou son caractère souhaitable d'un point de vue social et/ou pédagogique, le fait d'être en formation, le fait d'avoir un revenu modeste.

---

<sup>8</sup>S'inscrire tôt dans un milieu d'accueil reste une condition importante pour obtenir une place.

Concrètement, si l'on regarde l'importance accordée à chaque critère sur une échelle à 5 points, on constate l'évolution suivante entre 2004 et 2010:

- augmentation :
  - de 1.84 à 3.79 pour « familles monoparentales »
  - de 1.58 à 3.10 pour « familles à revenus modestes »
  - de 3.02 à 3.70 pour « accueil d'urgence »
  - de 2.58 à 3.32 pour « parents en formation »
  - de 1.27 à 1.72 pour « parents d'une autre nationalité »
- diminution :
  - de 3.75 à 2.98 pour « parents travaillant tous les deux »
  - de 3.58 à 2.91 pour « premier inscrit »

Ces changements des mentalités et des politiques d'inscription se ressentent sur la population accueillie dans les milieux d'accueil, puisqu'on constate que le nombre d'enfants issus de familles monoparentales et à faible revenu a doublé, et que le nombre d'enfants d'origine étrangère a lui aussi augmenté : 16% des enfants accueillis dans un milieu d'accueil subventionné a une mère née hors de l'Union européenne, contre 12% en 2005. La situation sur ce dernier plan peut cependant encore être améliorée puisque ces chiffres ne sont pas représentatifs de la population bruxelloise. Mais le changement est en route.

De l'avis même des responsables des milieux d'accueil interrogés, les principaux facteurs de ce changement de mentalité résultent de la combinaison des mesures *top down* et *bottom up* évoquées ci-avant, et en l'occurrence de la combinaison des pressions exercées par le monde politique et par les groupes régionaux travaillant sur la fonction sociale.

Par contre, force est de constater que le gouffre entre communes bien ou mal loties en matière d'offre d'accueil a encore augmenté. Ceci tend à montrer que les efforts en vue d'augmenter l'offre d'accueil subventionné ne peuvent se limiter à l'extension de capacité de milieux d'accueil existants (même s'il s'agit de milieux d'accueil ayant développé leur fonction sociale), mais doivent aussi viser l'implantation de nouvelles structures dans les communes où se concentrent des besoins sociaux importants et un manque de places financièrement accessibles. Les responsables des milieux d'accueil interrogés pensent que la création de nouvelles places doit s'appuyer sur les savoir-faire déjà acquis, ce qui plaide donc pour la création de nouvelles implantations de milieux d'accueil existants.

De même, peu de milieux d'accueil non-subventionnés sont entrés dans le système IKG. En cause essentiellement, le manque de connaissance de ce système par les responsables des milieux d'accueil concernés.

### **... qui plaident pour le renforcement de la démarche initiée du côté francophone**

Les constats flamands le montrent : des efforts soutenus conjointement par des mesures de pression d'en haut et de soutien de la base sont bel et bien porteurs de résultats. Ils s'avèrent propices à l'évolution des mentalités vers une prise de conscience croissante de la fonction sociale des services d'EAJE, premier pas vers une meilleure accessibilité de ceux-ci à toutes les familles et donc au renforcement de leur rôle d'inclusion sociale.

Un tel constat vient évidemment bien à point pour appuyer, conforter et développer davantage encore les démarches « top down - bottom up » entreprises en Fédération Wallonie-Bruxelles pour améliorer l'accessibilité des lieux d'EAJE<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup>Voir à ce propos DUSART, AF., Adopter une politique d'éducation et d'accueil plus sociale. Partie 2 : Soutenir les innovations du terrain, Analyse n° 13/2012 du RIEPP, Bruxelles-Louvain-la-Neuve, décembre 2012.

## Références bibliographiques

Accueil pour tous : l'inclusion sociale commence à la crèche, dossier in Grandir à Bruxelles, Cahiers de l'Observatoire de l'enfant, n°26, hiver 2011-2012.

Baudart, L., De Vos, B., Sommer, M. (Eds), Comment contribuer à la réduction des inégalités sociales dans le champ socio-éducatif ? Problématisation et recommandations, travaux menés par le Délégué général aux droits de l'enfant, Bruxelles, juin 2011.

De Vos, B., Accessibilité des lieux d'accueil de la petite enfance et droits de l'enfant : quels liens ? In Actes de la matinée de réflexion et d'échanges "Diversité des familles et milieux d'accueil de la petite enfance : vers un accueil pour tous à Bruxelles ?", 21 mars 2011, RIEPP. Téléchargeable sur : <http://www.riep.be/spip.php?article37>

Dusart, A.-F., Accueil atypique en Communauté française : à la recherche des conditions optimales d'accueil, vers une politique d'égalité d'accès pour tous, Centre d'Expertise et de Ressources pour l'Enfance, Bruxelles, décembre 2007. Téléchargeable sur : [http://www.cereasbl.be/IMG/pdf/CERE\\_rapport\\_recherche\\_accueil\\_atypique.pdf](http://www.cereasbl.be/IMG/pdf/CERE_rapport_recherche_accueil_atypique.pdf)

Dusart, AF., Adopter une politique d'éducation et d'accueil plus sociale. Partie 2 : Soutenir les innovations du terrain, Analyse n° 13/2012 du RIEPP, Bruxelles-Louvain-la-Neuve, décembre 2012.

Vandenbroeck, M. & Van Nuffel, K. (2006). Cartografie van de Nederlandstalige Brusselse Kinderopvang. Gent - Brussel: UGent - VGC. Les principales conclusions de cette étude ont également fait l'objet d'une publication scientifique: Vandenbroeck, M., De Visscher, S., Van Nuffel, K., & Ferla, J. (2008). Mothers' search for infant child care: the dynamic relationship between availability and desirability in a continental European welfare state. *Early Childhood Research Quarterly*, 23(2), 245-258.

Vandenbroeck, M. & Geens, N. (2011). Cartografie van de Nederlandstalige Brusselse kinderopvang 2. Evoluties 2005 - 2010 . Gent - Brussel: Vakgroep Sociale Agogiek UGent - VGC. Traduction en français téléchargeable sur <http://www.riep.be>

Tout dans ce texte peut être cité ou mentionné librement, à condition d'en citer la source de la façon suivante :

DUSART, AF., Adopter une politique d'éducation et d'accueil plus sociale. Partie 1 : L'exemple flamand à Bruxelles, Analyse n° 12/2012 du RIEPP, Bruxelles-Louvain-la-Neuve, décembre 2012.