



Pourquoi et comment interroger la politique d'inscription en crèche dans un contexte de pénurie ?

Joëlle Mottint, avril 2012

Introduction

Toutes les demandes de places en crèche ne sont pas rencontrées. Clairement, il y a pénurie et il faut d'urgence créer de nouvelles places d'accueil. Entretemps, il faut aussi s'interroger sur la distribution des places : le système d'inscription prévu par la réglementation paraît équitable, chacun semble avoir les mêmes chances d'avoir une place. Pourtant dans les faits, ce n'est pas le cas. On constate que les familles les plus fragilisées ont moins accès aux milieux d'accueil que les autres familles. Ce texte fait le point sur cette question, sur les enjeux d'un accès plus équitable et sur les pistes à suivre pour y arriver.

La réglementation actuelle

Les articles 48 à 55 de l'Arrêté Milieux d'accueil ont trait aux modalités d'inscription des enfants. Pour résumer brièvement, la réglementation actuelle prévoit qu'« à partir du troisième mois révolu de grossesse, lors d'un entretien, les parents font une demande d'inscription de leur enfant dans le milieu d'accueil. Ils précisent notamment le nombre probable de jours et de demi-jours par semaine ou par mois de présence de leur enfant et la date probable du début de l'accueil.

Néanmoins, si la date d'entrée probable de l'enfant est prévue lorsqu'il a atteint au moins l'âge de six mois, la demande d'inscription ne peut être formulée que dans les neuf mois qui précèdent cette date d'entrée. » (art. 48 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française portant réglementation générale des milieux d'accueil, M.B. 21-05-2003 modifiée).

Il y a deux façons possibles de déroger à cette procédure : d'une part, « lorsque la demande des parents s'inscrit dans le cadre d'une convention de collaboration, celle-ci est transcrite immédiatement, sous forme d'inscription ferme, dans le registre des inscriptions en mentionnant la date présumée du début de l'accueil » (art. 48 ibidem) ; d'autre part, l'article 55 stipule que les milieux d'accueil doivent réserver au moins 10% de places pour les situations particulières.

Hormis ces deux dérogations, le système est en quelque sorte « premier arrivé, premier servi ».

Dans les faits, vu le contexte de pénurie, de nombreux milieux d'accueil ajoutent des critères non prévus (ni reconnus) par la réglementation, comme par exemple, une priorité pour les habitants de la commune ou une priorité aux familles dont les deux parents travaillent ou encore une priorité pour les familles ayant un besoin d'accueil stable et régulier, voire à temps plein.

Une égalité d'accès ?

Le système actuel, tel qu'il est prévu dans la réglementation, paraît équitable : tout le monde a

la même chance, il n'y a pas de critères concernant par exemple l'occupation professionnelle des parents et donc, en théorie, tout le monde est sur le même pied d'égalité. Pourtant, ceci ne résiste pas à l'analyse. En effet, le système actuel privilégie les parents qui sont informés du fait qu'il faut s'y prendre très à l'avance, ceux qui peuvent anticiper, ceux qui sont dans des situations stables. Il y a également les freins liés au fait que certains parents n'identifient pas les milieux d'accueil comme leur étant destinés, ceux qui ne maîtrisent pas les codes liés à l'accueil et à sa procédure d'inscription (Vandenbroeck, 2005, Dusart, 2007).

De plus, la situation de pénurie augmente les inégalités, comme le souligne Perrine Humblet : *« Nous savons tous que lors de pénuries de places, un certain nombre de demandes ne sont pas satisfaites. Mais ce que l'on dit moins c'est que lorsqu'il y a pénurie, il y a inéquité sociale dans l'utilisation des services. (...) On a montré que l'utilisation des milieux d'accueil est moins fréquente dans les groupes sociaux à faible revenu et dans des conditions de travail peu favorables. Les mécanismes par lesquels on explique cette inéquité sociale relèvent du niveau des utilisateurs et de celui du contexte sociopolitique. Au niveau contextuel, c'est la densité de milieux d'accueil, leur prix, leur répartition géographique, et la gestion des établissements. Au niveau des demandes, les caractéristiques de l'activité professionnelle, le niveau d'instruction et de revenu, les possibilités de planification, la négociation de l'inscription sont autant de facteurs qui favorisent de facto les familles à double revenu »* (in Grandir à Bruxelles, 2012, p.24).

Pourquoi chercher à réduire ces inégalités d'accès aux milieux d'accueil ?

Les enjeux sont multiples, sur divers plans :

- 1) L'enjeu des droits de l'enfant : l'accueil est un droit de l'enfant. Les milieux d'accueil remplissent trois fonctions (économique, éducative et sociale) et sont des lieux enrichissants pour les enfants. Chaque enfant devrait avoir le droit de pouvoir fréquenter un milieu d'accueil de qualité. L'accès à des services d'accueil de qualité est un droit reconnu par la Convention Internationale des droits de l'enfant.
- 2) L'enjeu de la mixité sociale : la fréquentation d'un milieu d'accueil constitue la première entrée de l'enfant dans la société. Les milieux d'accueil sont des contextes propices à la rencontre de l'autre dans un cadre sécurisant, au dialogue entre des familles qui ailleurs ne se côtoieraient pas. *« Aujourd'hui, avoir accès à un milieu d'accueil (crèche ...) de qualité constitue un avantage pour l'enfant et ses parents et un investissement à long terme en vue de favoriser la réduction des inégalités sociales. Cet accès est insuffisant et il est de plus en plus inversement proportionnel aux besoins sociaux, faisant parfois porter sur les familles le poids injuste d'une « incapacité parentale ». Il faut en tout cas relier les apports d'un tel accueil à la question de l'égalité : « Il faut pouvoir offrir 100% de chances aux parents de confier leur enfant dans un milieu qui n'est pas seulement un milieu de garde, mais un milieu éducatif. »*
Lorsqu'on évoque la « qualité » de tels lieux, on pense notamment à des dimensions de respect de la liberté concernant les parents (« des lieux que j'appellerais « sas » ou « seuil » qui permettent de rentrer ou de sortir quand on veut, tout en mettant à l'abri ») et de mixité sociale (« nous nous rendons compte qu'on doit se poser la question d'un décret mixité, comme on l'a fait dans l'enseignement, pour essayer de mélanger les enfants qui sont dans les milieux classiques et ceux qui sont dans les haltes-accueil »). » (Baudart et al, 2011, p.8)
- 3) L'enjeu de l'inclusion sociale. Les milieux d'accueil accessibles à tous sont une voie royale pour permettre à certaines familles de reprendre pied, de se mettre en projet pour améliorer leurs conditions d'existence. Trop souvent aujourd'hui, de jeunes mères renoncent à s'inscrire à des cours d'alphabétisation car elles ne trouvent pas de solution de garde pour leur enfant, des

parents postposent une formation ou la recherche d'un emploi car ils ne trouvent pas de place dans des milieux d'accueil. Non seulement les milieux d'accueil permettent à ces parents de s'investir dans un projet personnel pour améliorer leurs conditions de vie mais ils peuvent aussi leur permettre de sortir de leur isolement et de se construire un réseau. Ainsi, les travaux menés par le Délégué général aux droits de l'enfant ont montré « *que les interventions éducatives devraient aujourd'hui intégrer deux missions prioritaires : favoriser l'acquisition d'un capital social (disposer d'un réseau, disposer de la capacité à en créer un, ou à en mobiliser) et d'un capital culturel (représenté par des compétences ou des dispositions); ces deux missions sont évidemment essentielles pour les familles précarisées ou pauvres, puisque leur situation produit un affaiblissement de ces capitaux, ainsi qu'une destruction partielle des processus qui permettent de les constituer ou de les reconstituer.* "Il y a un travail à faire pour permettre à ces familles de s'appuyer davantage sur un réseau social, et de se construire un capital social ; nous ne devons pas essayer de pallier son absence, car on ne sera jamais assez nombreux, assez longtemps et assez présents au bon moment pour pouvoir remplacer ce capital social". » (Baudart et al, 2011, pp.8-9).

4) L'enjeu du développement et du devenir des enfants : par la qualité des pratiques qu'ils mettent en œuvre, les milieux d'accueil contribuent à l'éducation et au développement des enfants. Les milieux d'accueil jouent un rôle de prévention extrêmement important et il est essentiel que les familles les plus fragilisées y aient accès.

5) L'enjeu de la co-éducation et du soutien à la parentalité :
 « *Dans toutes les sociétés, nous voyons que les fonctions parentales sont partagées, divisibles entre plusieurs personnes et qu'elles dépassent toujours la famille. La fonction de socialisation des enfants ne repose jamais sur les seuls parents. Ce qui est un peu paradoxal et choquant c'est la façon dont on partage cette parentalité sociale aujourd'hui, puisque ce sont les familles les plus favorisées qui ont accès aux milieux d'accueil alors que les familles les plus défavorisées, elles, n'y ont pas accès.* » (Baudart et al, 2011, p.8).

Comment réduire les inégalités ?

Différentes mesures peuvent être prises pour permettre de réduire les inégalités sociales.

1) Prendre conscience des inégalités, prendre le temps de les analyser.

Une première étape est de prendre conscience de qui on accueille : qui sont les enfants qui fréquentent le milieu d'accueil ? De quels milieux sociaux sont-ils issus ? Le milieu d'accueil accueille-t-il des enfants, des familles en situation d'urgence, et si oui, combien de familles cela concerne-t-il ? Le milieu d'accueil répond-t-il à des demandes relayées par des services d'aide aux familles (SAJ, CPAS, consultations ONE, service de santé mentale ...) ? Ensuite, il est utile de mieux connaître la population qui vit aux environs du milieu d'accueil. La population des milieux d'accueil reflète-t-elle la population du quartier / de la commune ? Ou au contraire, observe-t-on une sur- ou sous-représentation de certains groupes sociaux au sein du milieu d'accueil ? Quelles sont les hypothèses que l'on peut faire pour expliquer cette sur ou sous-représentation ? Quelle est la politique des inscriptions ? Dans les faits, parmi les familles qui demandent une place, quelles sont celles qui en obtiennent une ? Y a-t-il des critères de priorité officiels ou officieux ? Au-delà des demandes formulées, quels sont les vrais besoins des familles ? Pour tenter de cerner les besoins, il peut être utile d'y réfléchir avec des services de première ligne qui connaissent bien les réalités de vie des familles (consultations ONE, maisons médicales, centres de planning familial, écoles, CPAS, organismes de formation, ...).

2) Réfléchir aux mesures à prendre pour diminuer les inégalités. Cette réflexion peut se faire avec les acteurs de terrain, les services de proximité et les familles. Il s'agit de réfléchir aux solutions envisageables pour tendre vers une plus grande égalité d'accès. Par exemple, revoir et assouplir le système des priorités à la lumière de critères qui mettent davantage l'accent sur l'équité d'accès et l'inclusion sociale, mettre en œuvre concrètement

le point de la réglementation qui prévoit la réservation de 10% de places pour des situations particulières (et réfléchir à ce que l'on entend par « situations particulières ») et voir dans quelle mesure il est possible d'aller au-delà de ces 10%, ...

- 3) Chercher à réduire la pénurie : il s'agit de chercher des solutions pour ouvrir de nouvelles places, mais aussi d'envisager une meilleure « rentabilité » des places d'accueil, par exemple en s'inspirant des pratiques des halte-accueil ou des multi-accueil. Pour augmenter le taux d'occupation d'un milieu d'accueil, on peut contraindre les parents à respecter leur contrat d'accueil, mais on peut aussi proposer un accueil de « dépannage » ou un accueil moins régulier à des familles qui ont un besoin de garde non lié à un horaire précis (par exemple pour souffler, faire des démarches qui ne nécessitent pas une anticipation), en fonction des plages horaires qui se libèrent lorsqu'un enfant est absent.
- 4) Outiller les équipes pour mieux accueillir la diversité des familles et des besoins. Accueillir plus tout en accueillant mieux, ce n'est pas simple. Accueillir des familles qui ont des modèles, des valeurs, des modes de fonctionnement parfois très éloignés de ceux des professionnels est difficile. Répondre à de nouveaux besoins, accueillir parfois en urgence tout en améliorant la qualité d'accueil ne va pas de soi. Il est donc indispensable d'outiller les professionnels : il s'agit de leur donner la possibilité de se former, d'avoir des temps de réunion et de supervision.

Des actions menées ici et ailleurs

La réduction des inégalités d'accès n'est pas une utopie. Certains ont déjà franchi le pas. En voici quelques exemples.

- 1) La Ville de Bruxelles a décidé de tendre vers l'accueil de 30% de situations sociales au sein de ses milieux d'accueil. *« Bruxelles-Ville compte des ressortissants de 165 nationalités différentes ; environ 30% de la population est de nationalité non-belge. Et bien entendu, la nationalité ne rend que très partiellement compte de la grande diversité culturelle de la population. Le second aspect (...) c'est bien sûr cette précarité croissante, ces familles de plus en plus fragilisées sur le territoire de la Ville de Bruxelles. Alors, bien évidemment, cette diversité tant culturelle qu'au niveau des réalités sociales, se retrouve dans les crèches. Sur ce dernier point, la Ville a fait un choix important qui est de réserver 30% des places de chaque milieu d'accueil aux populations fragilisées, à des personnes qui se trouvent dans des situations sociales difficiles »* (Marianne Gielen in Grandir à Bruxelles, 2012, p.13-14).
- 2) La Flandre a également fait un choix important en définissant des priorités qui tiennent compte des familles fragilisées : les milieux d'accueil s'adressent à tous les enfants mais il ya des priorités prévues par exemple pour des familles monoparentales, ou des familles dont le revenu est inférieur au revenu minimal. Ces critères de priorité et l'évaluation de leur mise en place feront l'objet d'un prochain document.
- 3) De nombreux milieux d'accueil font le choix de tenter de répondre aux besoins multiples et mettent en œuvre des pratiques en ce sens. Il peut s'agir de réserver des places pour un accueil d'urgence, de déterminer des quotas pour que la population de la crèche reflète la population du quartier, de se faire connaître auprès des services et des familles pour montrer que les milieux d'accueil sont destinés à tous et pas seulement à quelques familles privilégiées, de favoriser le côtoiement d'enfants qui viennent à temps plein et d'enfants qui viennent à temps (très) partiel ou irrégulier. Différentes expériences seront relatées dans un prochain document.

Conclusion

En situation de pénurie, tous les choix semblent injustes : si l'on réserve des places pour des familles en situation de fragilité, on prive peut-être des parents qui travaillent d'une place d'accueil et on les contraint à trouver d'autres solutions qui ne sont pas celles de leur choix. Néanmoins, le système actuel pénalise les familles qui sont déjà dans les difficultés, les privant des moyens leur permettant de s'autonomiser, de « s'en sortir ». Viser l'objectif d'accueillir dans les milieux d'accueil un public similaire à celui du quartier, de la commune est un premier pas vers plus de justice sociale.

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.riepp.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.cere-asbl.be/IMG/pdf/CERE_rapport_recherche_accueil_atypique.pdf .

Gillet, C., Vers une mise en œuvre du multi-accueil, CERE, 2009. Téléchargeable sur : http://www.cere-asbl.be/IMG/pdf/vers_une_mise_en_oeuvre_du_multi-accueil_nov2009.pdf

Humblet, P., Principe 1 : l'accès un droit pour tous les enfants, Vers une approche européenne de l'accueil de la petite enfance, Une politique publique proposée par Enfants d'Europe, Bruxelles, 2010. Téléchargeable sur <http://www.grandirabruelles.be/Publications/Europe/Principe1%20FR.pdf> .

La diversité en actes, dossier, in Grandir à Bruxelles, Cahiers de l'Observatoire de l'enfant, n°24, hiver 2010-2011.

Meyer, G., Spack, A., Perrenoud, D., Dumont, P., Familles singulières, accueil collectif. La réception de la diversité des situations familiales par les crèches-garderies, Les Cahiers de éesp, Lausanne, 2009.

Mottint, J., Argumentaire en faveur du multi-accueil, CERE, 2008. Téléchargeable sur : http://www.cere-asbl.be/IMG/pdf/Multi-accueil_OK.pdf

Mottint, J., Pragmatique du multi-accueil : les aspects pédagogiques, CERE, 2009. Téléchargeable sur : http://www.cere-asbl.be/IMG/pdf/Pragmatique_du_multi-accueil_JM_sept2009.pdf

Rayna, S., Belan, X. (éds), Quel accueil demain pour la petite enfance ? Elaborer une politique et des pratiques adaptées aux évolutions de la société française, Editions érès, Ramonville Saint-

Agne, 2007.

Vandenbroeck, M., Eduquer nos enfants à la diversité sociale, culturelle, ethnique, familiale, ..., Editions érès, Ramonville Saint-Agne, 2005

Vandenbroeck, M., In verzekerde bewaring, honderdvijftig jaar kinderen, ouders en kinderopvang, Amsterdam, 2004.

Vandenbroeck, M. & Geens, N. (2011). Cartografie van de Nederlandstalige Brusselse kinderopvang 2. Evoluties 2005-2010. Gent - Brussel: Vakgroep Sociale Agogiek UGent - VGC.

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

Mottint, J., Pourquoi et comment interroger la politique d'inscription en crèche dans un contexte de pénurie ?, Analyse n°5/2012 du RIEPP, Bruxelles-Louvain-la-Neuve, avril 2012.

Ce document a été rédigé dans le cadre du projet « Accueil pour tous : les services à l'enfance, acteurs créatifs d'inclusion sociale », soutenu par la Cocof, dans le cadre du programme de l'Observatoire de l'enfant, par la Fondation Roi Baudouin et par le Fonds Houtman.

