

III. Accueil de la petite enfance

L'accueil de la petite enfance est aujourd'hui à l'ordre du jour de l'agenda politique et social. Il tend de plus en plus à être considéré comme un droit et comme un service de base. Il devrait non seulement permettre de combiner travail et famille pour toute famille qui le souhaite, mais aussi soutenir l'éducation et le vivre ensemble au sein de la famille et contribuer à un développement individuel et social optimal pour chaque enfant. Mais l'accès à un accueil de qualité n'est pas le même pour tous. Dans le cadre de la concertation sur le rôle des services publics dans l'effectivité des droits, ce chapitre s'interroge sur le rôle des initiatives d'accueil de la petite enfance, en mettant l'accent sur l'accueil formel des enfants de 0 à 3 ans¹³⁸.

Il rend compte des discussions et des réflexions échangées entre divers acteurs au sujet de l'accueil de la petite enfance. Ils se sont réunis à six reprises pendant une période d'un an et demi. Cette concertation a regroupé des associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent, des organisateurs publics et privés de services d'accueil, des chercheurs, des organisations de soutien aux initiatives et des administrations (voir liste des participants en annexe). Nous tenterons dans cet état des lieux de refléter aussi bien leurs préoccupations communes que la diversité de leurs points de vue.

Nous discuterons d'abord des tendances qui ont fait en sorte que l'accueil de la petite enfance soit de plus en plus considéré aujourd'hui comme un instrument dans la lutte contre la pauvreté. Nous esquisserons quelques évolutions européennes et internationales (1.1.) ainsi que leur impact sur l'accueil de la petite enfance dans notre pays (1.2.). En effet, c'est dans ce contexte que les familles en situation de pauvreté veulent ou non et peuvent ou non faire appel à ces services.

Nous nous interrogerons ensuite sur la signification du droit à l'accueil pour les participants à la concertation (2.1.) et nous verrons quelles sont les attentes des familles pauvres vis-à-vis de l'accueil de la petite enfance (2.2.).

La partie suivante sera consacrée aux obstacles que rencontrent les familles en situation de pauvreté, qui pensent souvent que l'accueil n'est pas quelque chose pour elles (3.1.), qui n'y ont pas accès à cause d'une offre insuffisante (3.2) ou parce que la priorité est accordée à d'autres (3.3.).

La dernière partie examine les conditions pour que l'accueil de la petite enfance devienne un service de base auquel des familles en situation de pauvreté veulent et peuvent choisir aussi de faire appel. Pour cela, il ne faut pas seulement créer suffisamment de places d'accueil diversifiées (4.1.) : encore faut-il que cette offre soit de qualité, c'est-à-dire entre autres accessible (4.2.) et financièrement abordable (4.3.).

Nous formulerons enfin quelques recommandations aux responsables politiques de différents niveaux de pouvoir, sur la base des constats et analyses qui ressortent de la concertation, dans la perspective de clarifier les missions de service public relatives à l'accueil de la petite enfance et de permettre aux services publics de les assurer de façon optimale.

¹³⁸ L'accueil formel se fait dans un cadre professionnel et contre rémunération. Ce texte n'aborde donc pas l'accueil informel (assuré par des membres de la famille, des voisins, des amis), ni l'accueil extrascolaire (accueil formel pour des enfants scolarisés). Contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays européens, l'accueil de la petite enfance et l'enseignement sont en effet des secteurs nettement distincts en Belgique. En dépit d'appels en faveur d'une plus grande continuité et de transitions en douceur entre les services destinés aux enfants de 0 à 6 ans, il était impossible, en pratique, de vouloir réunir tous les acteurs autour de la table dans le cadre de cette concertation.

1. L'accueil de la petite enfance aujourd'hui

Le sens et l'utilisation de l'accueil de la petite enfance évoluent sous l'effet de plusieurs tendances dans la vision de la société, au niveau politique et dans le domaine de la recherche. Dans cette première partie, nous nous pencherons brièvement sur l'importance croissante d'un accueil de qualité et sur le changement de paradigme qui en résulte. Nous décrirons ensuite quelle forme concrète prend la politique d'accueil de la petite enfance dans les différentes Communautés¹³⁹ de notre pays.

1.1. Importance d'un accueil de qualité

Selon la Convention internationale des Droits de l'Enfant¹⁴⁰ (CIDE), tout enfant a le droit de se développer et les parents ont le droit de bénéficier d'un soutien adéquat pour éduquer leurs enfants grâce à des services qui veillent au bien-être de ceux-ci. Parmi ces services, l'accent est de plus en plus mis sur l'accueil de la petite enfance. L'avènement du paradigme de l'investissement social, l'intérêt politique accordé à la pauvreté des enfants et les éléments scientifiques qui démontrent l'importance de l'éducation et l'accueil de la petite enfance¹⁴¹ ont pour effet que l'accueil de la petite enfance n'est plus uniquement un instrument envisagé dans l'optique de l'emploi. Au sein de l'OCDE et de l'Union européenne, des réseaux internationaux de

chercheurs, d'experts et de décideurs se penchent sur les questions de qualité, d'accessibilité, de gestion et d'évaluation de cet accueil.

Des recherches scientifiques internationales¹⁴² démontrent qu'une politique de qualité en matière d'accueil de la petite enfance est essentielle pour donner toutes leurs chances aux enfants : elle a des effets positifs sur leur développement intellectuel, social et émotionnel, et ces effets perdurent tout au long de leur vie. En revanche, un accueil qui ne répond pas à certains critères de qualité peut avoir un impact négatif sur leur développement, en particulier sur des enfants issus de milieux socioéconomiquement défavorisés. L'accueil de la petite enfance peut signifier beaucoup pour les enfants qui vivent dans la pauvreté et par conséquent, jouer un rôle important dans la lutte contre la pauvreté, à condition de s'intégrer dans une politique sociale plus générale visant à améliorer structurellement les conditions de vie des personnes en situation de pauvreté.

Pour l'Union européenne aussi, des structures d'accueil de qualité, accessibles et financièrement abordables sont une priorité. En 2002, les États membres ont formulé les objectifs de Barcelone¹⁴³ et se sont engagés à organiser, pour 2010, un accueil pour au moins 33 % des enfants de moins de 3 ans. En 2010, à peine dix États membres, dont la Belgique, avaient rempli cet objectif. La stratégie Europe 2020 a confirmé l'engagement d'atteindre les objectifs de Barcelone. Avec le '*Social Investment Package for Growth and Cohesion*',

¹³⁹ L'accueil de la petite enfance est une compétence des Communautés. Dans le cadre de la sixième réforme de l'État, celles-ci ont également hérité des compétences et des moyens budgétaires du FESC (Fonds d'équipements et de services collectifs), qui octroie des subventions à des projets spécifiques d'accueil de la petite enfance.

¹⁴⁰ Convention internationale des Droits de l'Enfant, articles 5 et 18, <http://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>

¹⁴¹ Introduit en 1996 par l'OCDE, le concept d'éducation et d'accueil de la petite enfance (Early Childhood Education and Care) englobe l'accueil de la petite enfance, l'enseignement maternel et le soutien éducatif. Comme cette note est consacrée à l'accueil formel des enfants de 0 à 3 ans, nous utiliserons systématiquement les termes 'accueil de la petite enfance'.

¹⁴² Pour un aperçu, voir entre autres:

• Dieu, Anne-Marie (2014). *L'accueil de la petite enfance: une perspective internationale*, En'jeux n°3, OEJAJ, Bruxelles.

<http://www.oejaj.cfwb.be/index.php?id=enjeux#c30244>

• Vandenbroeck, Michel et Wim Van Lancker (2014). *Een tweesporenbeleid inzake kindarmoede*, VLAS-Studies 14, Antwerpen, Vlaams Armoedestunpunt, https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container34677/files/Publicaties/2014_tweesporenbeleid.pdf

¹⁴³ Commission européenne (2013). *Objectifs de Barcelone. Le développement des services d'accueil des jeunes enfants en Europe pour une croissance durable et inclusive*, Luxembourg, Office des Publications de l'Union européenne, http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/130531_barcelona_fr.pdf

l'Union européenne encourage en outre les États membres à prendre davantage de mesures politiques qui, comme l'accueil de la petite enfance, s'avèrent rentables pendant tout le cycle de vie des gens¹⁴⁴. C'est dans ce cadre que la Commission européenne a publié en 2013 la recommandation "Investir dans l'enfance pour briser le cercle vicieux de l'inégalité."¹⁴⁵ Elle consiste en un plaidoyer pour une approche intégrée d'investissements sociaux en faveur des enfants dans tous les États membres de l'UE, autrement dit l'approche en trois piliers : accès à des moyens suffisants, accès aux services et aux opportunités, et participation active.

La Commission européenne a récemment élaboré un cadre de qualité pour l'accueil de la petite enfance¹⁴⁶. Il met en avant dix principes de qualité, parmi lesquels une offre accessible, disponible et financièrement abordable ; la mise en œuvre de la participation, de l'inclusion sociale et de la diversité ; l'attention accordée à la formation et aux conditions de travail des professionnels ; le suivi, l'évaluation et la réglementation. En même temps, ce cadre affirme que la qualité est un concept relatif, qui résulte d'un processus permanent, dynamique et démocratique. En Belgique il est généralement admis qu'un accueil de la petite enfance de qualité a une fonction éducative, sociale et économique et qu'un accueil de qualité est celui qui réussit à combiner ces trois fonctions dans l'intérêt de l'enfant.

- La fonction éducative : en complémentarité avec l'éducation donnée par les parents, de bonnes structures d'accueil de la petite enfance ne garantissent pas seulement une prise en charge chaleureuse et rassurante des enfants en bas âge, mais stimulent aussi leur développement. Ce sont des lieux de socialisation où les enfants apprennent dès le plus jeune âge à traiter l'autre avec respect.
- La fonction sociale : les milieux d'accueil de la petite enfance peuvent lutter contre l'exclusion de catégories sociales défavorisées et favoriser leur intégration. Des recherches montrent qu'ils donnent davantage de chances aux enfants, mais aussi à leurs parents : l'accueil leur permet de mener des activités dans divers domaines ou leur donne le temps de mettre différentes choses en ordre. C'est aussi un endroit où ils peuvent poser toute une série de questions et rencontrer d'autres parents. Parfois, des parents en ont besoin pour souffler un peu.
- La fonction économique : l'accueil permet aux parents d'aller travailler, d'avoir un revenu et de concilier vie familiale et professionnelle. Il rend aussi possibles des trajets d'activation tandis que le secteur de la petite enfance est lui-même créateur d'emplois (sociaux).

1.2. Politique

Nous allons brièvement aborder ici la politique d'accueil de la petite enfance dans les trois Communautés. Plus loin dans le texte (3.2.), nous évoquerons le contexte bruxellois. Si nécessaire, nous fournirons plus loin dans le texte des informations complémentaires afin de bien faire comprendre les questions auxquelles ont réfléchi les participants à la concertation. Nous partons toujours de préoccupations communes aux familles en situation de pauvreté.

¹⁴⁴ Dubois, Alain (2014). *L'Etat social investisseur: placer les enfants au cœur de la sécurité sociale et de l'éducation*, Bruxelles, CERE, http://www.cere-asbl.be/IMG/pdf/15_chances_enfants.pdf

¹⁴⁵ Recommandation de la Commission du 20 février 2013. Investir dans l'enfance pour briser le cercle vicieux de l'inégalité, *Journal officiel de l'Union européenne*, 2 mars 2013, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:059:0005:0016:FR:PDF>

¹⁴⁶ *Proposition de principes clés pour un code de qualité de l'éducation et de l'accueil de la petite enfance* (2014). Rapport du groupe de travail sur l'éducation et l'accueil de la petite enfance sous l'égide de la Commission européenne, http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-quality-framework_fr.pdf

1.2.1. Communauté flamande

La politique flamande d'accueil de la petite enfance est une compétence du ministre du Bien-être (*Welzijn*) et est préparée et mise en œuvre par '*Kind en Gezin*', une agence des pouvoirs publics flamands. Le décret relatif à l'organisation de l'accueil de la petite enfance¹⁴⁷ est entré en vigueur le 1^{er} avril 2014. Il considère l'accueil de la petite enfance comme un droit et un service de base. Outre les fonctions économique et pédagogique, le décret continue à s'intéresser à la fonction sociale afin d'améliorer la qualité générale de l'accueil et de le rendre plus accessible aux familles en situation de pauvreté.

L'adoption du décret a redessiné le paysage de l'accueil de la petite enfance et abolira par étapes la distinction entre les initiatives indépendantes et agréées. Avec le nouveau décret, il ne subsiste plus que deux types d'accueil¹⁴⁸ : l'accueil familial (auparavant 'parents d'accueil') et l'accueil collectif (auparavant 'crèches'). L'organisateur (auparavant pouvoir organisateur) peut aussi bien être une autorité publique qu'une initiative privée. Toute structure qui accueille des bébés et des enfants en bas âge dans un cadre professionnel doit avoir une autorisation. Pour l'obtenir, elle doit répondre à certaines conditions. Ces conditions d'autorisation et de qualité sont les mêmes pour tous les milieux d'accueil familial et collectif.

Dans son accord 2014-2019, le Gouvernement flamand annonce qu'il mettra en œuvre, évaluera et amendera le nouveau décret. L'objectif ambitieux de ce décret est de pouvoir, à l'horizon 2020, proposer une place d'accueil à tout enfant qui en a besoin et au moins à la moitié des enfants d'ici 2016. Le gouvernement veut créer progressivement un accueil suffisant, de qualité et accessible à tous, en augmentant le nombre de places, en garantissant la viabilité financière de

toutes les structures, en veillant à ce que les parents trouvent plus rapidement et plus facilement une possibilité d'accueil et en menant une politique d'amélioration de la qualité.

1.2.2. Fédération Wallonie-Bruxelles

Tout milieu d'accueil organisant de manière régulière l'accueil d'enfants de 0 à 6 ans doit avoir obtenu préalablement une autorisation de l'Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE), organisme parastatal dépendant du Gouvernement de la Communauté française. Cette obligation est précisée dans la réglementation générale¹⁴⁹. Celle-ci est basée sur la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) et considère que l'accès à un milieu d'accueil de qualité est un droit ; elle prend en compte les trois dimensions de l'accueil de la petite enfance. Pour être agréés et/ou subventionnés, les milieux d'accueil doivent respecter une série de conditions qui concernent entre autres l'attestation de qualité, la participation financière des parents sur la base des revenus, l'accueil des enfants ayant des besoins spécifiques.

L'ONE met en œuvre des actions de discrimination positive à l'égard de certaines situations de vulnérabilités psychosociales et d'inégalités de santé. Un plan de mobilisation 'Précarité, Périnatalité et Enfance' qui porte sur la période 2015-2018 a été élaboré par l'ONE. Il a pour ambition, pour l'essentiel, de mettre en exergue les actions du Contrat de gestion 2013-2018¹⁵⁰ qui contribuent à la réduction des inégalités sociales pour le bien-être et le développement de l'enfant, tout en garantissant un service universel accessible à tous.

Toujours dans le cadre du Contrat de gestion, l'ONE a engagé une réforme de la réglementation régissant le secteur de l'accueil, en vue

¹⁴⁷ 'Décret du 20 avril 2012 portant organisation de l'accueil de bébés et de bambins', *Moniteur belge*, 15 juin 2012. Nous parlerons ici du décret relatif à l'organisation de l'accueil de la petite enfance,

¹⁴⁸ Pour plus d'info, voir le site internet de Kind en Gezin: <http://www.kindengezin.be/kinderopvang/sector-babys-en-peuters>

Arrêté du 27 février 2003 du gouvernement de la Communauté française portant réglementation générale des milieux d'accueil, *Moniteur belge*, 21 mai 2003.

¹⁵⁰ Contrat de gestion 2013 – 2018 de l'ONE http://www.one.be/fileadmin/user_upload/communication_externe/textes_legaux/Contrat_de_gestion_2013-2018_14_10.pdf

notamment de garantir l'accessibilité des places d'accueil et la qualité des services. Parmi les priorités de la réforme figurent entre autres les modalités d'inscription, l'accessibilité sous toutes ses dimensions (financière, géographique, culturelle, diversité, etc), la rédefinition et simplification des types de milieux d'accueil, la révision de la participation financière des parents pour l'inscrire dans une visée de plus grande équité de traitement vis-à-vis des parents, la gestion des subventions de l'accueil occasionnel, flexible, d'urgence, la formation initiale. Les premières propositions de réforme réglementaire sont prévues pour 2016.

1.2.3. Communauté germanophone

La réglementation relative à l'accueil d'enfants¹⁵¹ énonce comme principe que toute famille nécessitant un accueil d'enfants y a droit, dans le cadre de l'offre existante et dans les limites des crédits budgétaires disponibles. La fonction éducative y est explicitement soulignée : les prestataires agréés pour accueillir des enfants sont chargés de garantir à chacun d'eux des possibilités et chances optimales d'épanouissement. Tout prestataire proposant un accueil d'enfants doit être agréé par le Gouvernement.

2. Accueil de la petite enfance et pauvreté

Nous allons à présent envisager le droit à l'accueil à partir de la perspective et des expériences des familles précarisées et rendre compte des réflexions qui se expriment à ce sujet au cours de la concertation. Après avoir évoqué la relation entre le droit à l'accueil pour tout enfant et la liberté de choix des parents, nous précisons les attentes des parents en situation de pauvreté vis-

à-vis de l'accueil de la petite enfance et nous verrons dans quelle mesure elles sont rencontrées. Nous constatons que le fameux changement de paradigme concernant l'accueil est encore loin d'être une évidence - l'émergence de la fonction sociale à côté des fonctions éducative et économique - aussi bien pour les parents que pour les professionnels du secteur.

2.1. Signification du droit à l'accueil

Le fait que l'accueil de la petite enfance soit considéré comme un droit constitue un progrès important dans la recherche d'un accueil de qualité et accessible à tous. En effet, une politique formulée en termes de droits oblige les pouvoirs publics à développer des structures qui permettent de rendre ces droits effectifs pour tous¹⁵². Les services publics sont le moyen par excellence pour cela.

Il est important aussi de souligner que tous les droits sont universels, indivisibles et interdépendants. Les familles en situation de pauvreté redoutent par exemple que la référence explicite aux droits de l'enfant ne mette en péril le droit à la protection de la vie familiale (art. 8 de la Convention européenne des droits de l'homme). Ce droit est un enjeu important et sensible pour elles. Dans leurs contacts avec divers services, de nombreux parents précarisés ont l'impression qu'on les prive de possibilités d'être parents. Ils ont trop souvent l'impression que l'on répond de façon jugeante et pénalisante à une demande de soutien, qu'ils ne sont pas pris au sérieux lorsqu'ils

¹⁵¹ • Décret du 31 mars 2014 relatif à l'accueil d'enfants, *Moniteur belge*, 2 juillet 2014.
• Arrêté du 22 mai 2014 du Gouvernement relatif aux services et autres formes d'accueil d'enfants, *Moniteur belge*, 24 septembre 2014.
• Arrêté du 22 mai du Gouvernement relatif aux accueillantes autonomes, *Moniteur belge*, 11 juin 2014.

¹⁵² • Commission des Affaires sociales, de la Santé et du Développement durable (2015). *L'insertion des droits de l'enfant dans les constitutions nationales: un élément essentiel à l'efficacité des politiques nationales en faveur de l'enfance*, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=21757&lang=fr>
• Kinderrechtencommissariaat (2015). *Decentraliseren van bevoegdheden: kansen en risico's voor kinderrechten. Advies van 22 mei 2015 voor de Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering en Stedenbeleid*, Bruxelles, Kinderrechtencommissariaat, http://www.kinderrechtencommissariaat.be/sites/default/files/bestanden/2014_2015_18_advies_decentraliseren_van_n_bevoegdheden_0.pdf

demandent de l'aide et qu'ils sont impuissants face aux services. Durant la concertation, des parents en situation de pauvreté ont par exemple témoigné qu'ils ressentent les visites aux consultations de nourrissons et les outils utilisés dans ce cadre (comme les courbes de poids) comme des critiques à leur égard. Comme ces contacts avec des services ont déjà nourri auparavant leur méfiance, leur crainte d'être de mauvais parents et leur angoisse des contrôles, les parents s'adressent aussi moins rapidement à une structure d'accueil de la petite enfance. De plus, les familles pauvres courent un plus grand risque de voir leurs enfants placés¹⁵³. Les parents pauvres ont plus souvent que d'autres connu eux-mêmes un passé en institution, ce qui fait qu'ils ont à la fois un immense désir d'élever eux-mêmes leurs enfants et une crainte que leurs enfants soient placés à leur tour¹⁵⁴. Des participants à la concertation confirment que l'accueil de la petite enfance est parfois utilisé comme une structure d'accueil qui risque de remplacer les parents. C'est ainsi qu'en Flandre, cet accueil est parfois présenté comme une alternative à un placement dans un '*Centrum voor Kinderzorg en Gezinsondersteuning*' (CGK), quand il n'y a pas de places dans un CGK. Or, les accueillants ne peuvent répondre à cette 'demande'. Ils n'ont notamment pas la formation requise pour pouvoir affronter de telles situations problématiques.

En principe, la crainte d'une opposition entre le droit de l'enfant et celui de la famille n'est pas fondée. La CIDE stipule en effet explicitement que les parents sont les premiers éducateurs de leur enfant et que tout enfant a le droit de grandir dans sa famille. Les droits de l'enfant et le droit à la protection de la vie familiale sont complémentaires et non antinomiques. Pourtant,

des acteurs tels que le '*Gezinsbond*' estiment nécessaire de souligner ex que l'accueil de la petite enfance ne peut jamais se substituer à la famille, mais seulement la renforcer¹⁵⁵. Ils plaident pour parler du droit de la famille de faire usage d'une structure d'accueil plutôt qu'un droit de l'enfant. Le '*Strategische Adviesraad Welzijn-Gezondheid-Gezin*' (SARWGG) demande lui aussi que l'application du droit à l'accueil préserve le droit à la liberté de choix des familles¹⁵⁶. Ce conseil veut rappeler aux pouvoirs publics flamands que seule une offre suffisante et de qualité permet un choix.

Les participants à la concertation sont d'accord pour parler du droit d'accès à l'accueil de la petite enfance. En même temps, ils se demandent dans quelle mesure ce droit garantit aux parents une réelle liberté d'y faire appel ou non. Non seulement il y a une différence entre un droit et son application, mais l'expérience des familles pauvres est aussi qu'un droit peut se retourner contre elles et devenir une obligation. Ainsi, les parents sont parfois contraints de mettre leur enfant dans un milieu d'accueil à la demande de l'aide à la jeunesse. Ou bien ils acceptent l'intervention de l'aide à la jeunesse parce que celle-ci prend en charge le coût de l'accueil. Par ailleurs, l'accueil de la petite enfance peut aussi revêtir un caractère obligatoire dans le cadre d'un trajet d'intégration sociale, pour pouvoir suivre une formation ou un parcours d'intégration, dans le cadre d'un contrat avec le VDAB/Forem/Actiris ou le CPAS. Avoir une place dans une structure d'accueil est parfois une condition pour pouvoir entamer un tel parcours, souvent sans information précise sur le moment où celui-ci débute. À l'inverse, des parents ont besoin, en Flandre, d'une attestation d'inscription dans un parcours d'intégration ou d'insertion professionnelle pour avoir droit à un tarif réduit dans la structure

¹⁵³ Bouverne-De Bie, Maria et al. (2010). *Existe-t-il un lien entre pauvreté et mesures d'aide à la jeunesse?*, Gent, Academia Press. Cette recherche a été réalisée et financée dans le cadre du programme AGORA de la Politique scientifique fédérale, à la demande du Service.

¹⁵⁴ Maris, Jan (2007). *Kinderopvang en armoede. Bijdrage aan de cursus 'sociale functie in de kinderopvang'* van K&G, Antwerpen, Antwerps Platform Generatiearmen, <http://www.kindengezin.be/img/kinderopvang-en-armoede.pdf>

¹⁵⁵ Gezinsbond (2014). *Welke elementen wil de Gezinsbond inbrengen inzake de voorschoolse opvang? Evaluatie kaderdecreet kinderopvang*, Bruxelles, Gezinsbond.

¹⁵⁶ SARWGG (2011). *Advies over het ontwerp van decreet houdende de organisatie van de voorschoolse opvang*, Bruxelles, SARWGG, http://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SARWGG_ADV_20110610_voorschoolse_kinderopvang.pdf

d'accueil (voir 4.3.1). S'ils ne peuvent pas fournir cette attestation et que le début du parcours se fait attendre, ils risquent de rencontrer des problèmes parce qu'ils ne peuvent pas payer le prix plein. *"J'ai demandé de l'aide au CPAS pour travailler. Et puis on m'a dit : 'Pour travailler, il te faut une crèche'. Et puis c'était un cercle vicieux comme ça. Donc moi, je pouvais à ce moment-là trouver du travail, on m'en avait proposé. Mais je devais aussi faire le nécessaire pour trouver une crèche."*¹⁵⁷

L'histoire de l'accueil de la petite enfance est marquée par cette tension entre obligation et liberté de choix. Les premières crèches ont vu le jour pour 'hygiéniser' et 'rééduquer' les enfants pauvres et leurs parents. L'accueil de la petite enfance a ensuite surtout été mis au service des parents qui travaillent avant l'émergence, ces dernières années, de la fonction sociale en vue de favoriser l'intégration et la participation de groupes défavorisés. Le but est de rendre plus accessible l'accueil de la petite enfance, de façon à ce que toutes les familles qui en ont besoin puissent y recourir librement. Il n'y a pas d'intention moralisatrice dans cet objectif, ni d'idée de compensation. Les récentes recherches sur l'impact positif d'un accueil de qualité sur le développement de l'enfant, semble contribuer non seulement à des investissements dans des structures de qualité, mais aussi à l'idée que celles-ci sont indispensables (et donc obligatoires) pour tout le monde, en particulier pour les enfants issus de familles pauvres. *"On impose aux personnes en situation de pauvreté un modèle dans lequel elles ne se retrouvent pas. La fonction économique peut aussi signifier qu'elles doivent être activées et la fonction pédagogique qu'elles ne peuvent pas assumer leur rôle de parents."*¹⁵⁸

2.2. Attentes des familles en situation de pauvreté

Pour les familles pauvres, le droit à l'accueil signifie avant tout la possibilité de choisir quand et pourquoi elles veulent y recourir. Elles veulent être reconnues en tant que parents et en tant que partenaires à part entière dans leurs relations avec les professionnels et les milieux d'accueil. C'est à cette condition que l'accueil peut leur donner la possibilité de travailler ou de suivre une formation, tout comme à d'autres parents. Mais il peut aussi constituer un soutien dans beaucoup d'autres circonstances¹⁵⁹. Durant la concertation, on s'est demandé dans quelle mesure les attentes des parents en situation de pauvreté différaient de celles des autres parents. Tant les familles que les initiatives d'accueil sont d'accord pour dire que, pour pouvoir découvrir la signification et la plus-value que l'accueil peut avoir pour elles, les familles doivent avoir effectivement pu trouver un milieu d'accueil de qualité. Dans cette section, nous ferons le lien entre les attentes des familles en pauvreté et les fonctions de l'accueil de la petite enfance définies plus haut (1.1.).

2.2.1. Être reconnu et respecté comme parent

Les parents en situation de pauvreté qui ont pris part à la concertation veulent avant tout être reconnus et appréciés comme parents de leurs enfants. Trop souvent, des expériences antérieures négatives à cet égard les empêchent de faire le pas vers un milieu d'accueil. Et pourtant, comme tous les parents, ils veulent être les meilleurs parents possibles et construire une bonne relation avec leurs enfants. Eux aussi ont besoin d'un lieu où poser des questions, partager des expériences et rechercher ensemble, avec des professionnels et d'autres parents, des réponses. En même temps,

¹⁵⁷ Wagener, Martin (2013). *Les femmes monoparentales face au manque de places d'accueil pour les enfants de moins de trois ans*. Analyse n° 13/2013, Bruxelles, Réseau des Initiatives Enfants-Parents-Professionnels (RIEPP), http://www.riep.be/IMG/pdf/analyse_13-2013_monoparental_creches.pdf

¹⁵⁸ Les citations se réfèrent à des déclarations marquantes faites par des participants à la concertation et sont destinées à rendre le texte plus concret. Celles qui ne

proviennent pas de la concertation sont précisées par une note de bas de page.

¹⁵⁹ Mottint, Joëlle (2013). *Les structures d'éducation et d'accueil du jeune enfant ont un rôle à jouer pour renforcer l'inclusion et lutter contre la pauvreté et les exclusions. Partie 5: Les réalités des familles*, Analyse n°9/2013, Bruxelles, RIEPP, http://www.riep.be/IMG/pdf/analyse_9-2013_realites_des_familles.pdf

les parents en situation de pauvreté sont conscients de ne pas pouvoir toujours donner à leurs enfants des possibilités optimales de développement, vu leurs conditions de vie difficiles, et ils recherchent des lieux où leurs enfants peuvent aussi s'épanouir. *"Il n'est pas admissible que les personnes en situation de pauvreté doivent toujours se justifier quand elles font appel à des structures d'accueil et que les bonnes raisons soient surtout l'emploi et la formation. Les parents pauvres peuvent aussi souhaiter sociabiliser leur enfant et demander pour cela une place en crèche, de façon complémentaire au travail réalisé en ce sens par la famille."*

Parfois, des parents ont aussi besoin de souffler un peu et de se détendre. L'accueil pourrait répondre à ce besoin, mais il remplit trop peu souvent cette fonction pédagogique et sociale potentielle. Dans le même ordre d'idées, quelques participants à la concertation se sont demandé s'il ne fallait pas ajouter une quatrième fonction à celles qui sont généralement attribuées à l'accueil de la petite enfance : une fonction de soutien à la parentalité, de la part des milieux d'accueil mais aussi entre les parents eux-mêmes.

2.2.2. Intégration socioprofessionnelle

Bien qu'une étude flamande ait révélé une nette augmentation, depuis quelques années, du nombre de parents qui disent recourir à une structure d'accueil parce que c'est mieux pour le développement de leur enfant, la majorité d'entre eux continuent à le faire pour pouvoir travailler¹⁶⁰. Un emploi de qualité peut être un moyen pour sortir de la pauvreté, mais il n'est pas facile d'en trouver un, surtout sans une structure d'accueil de la petite enfance. À Bruxelles par exemple, le manque de places dans les structures publiques et le coût élevé des structures privées obligent des femmes précarisées à rester chez elles pour

s'occuper de leurs enfants¹⁶¹. Une aide dans la prise en charge de leurs enfants en bas âge constitue pourtant un incitant très fort pour s'inscrire à un parcours d'accompagnement, suivre une formation, apprendre à poser sa candidature, se rendre à un entretien d'embauche, trouver un emploi,... Comme beaucoup de personnes en situation de pauvreté, en particulier des mères isolées, ont des horaires de travail irréguliers ou des emplois temporaires et à temps partiel, il y a un besoin de structures flexibles. Certains travailleurs intérimaires ne savent par exemple que la veille au soir s'ils devront ou non aller travailler le lendemain. D'autres n'apprennent qu'au dernier moment quand débute leur parcours de formation.

Le concept de flexibilité a fait l'objet de discussions au cours de la concertation. On entend par 'accueil flexible' le fait que le service est accessible en dehors des heures normales de travail, c'est-à-dire tôt le matin, tard le soir ou le week-end. Si ce type d'accueil répond à un besoin réel – parce que, pour des personnes en situation de pauvreté, des emplois précaires sont souvent le seul moyen de gagner de l'argent – les participants à la concertation se demandent néanmoins dans quelle mesure l'accueil doit s'adapter aux exigences d'un marché de l'emploi devenu extrêmement flexible et dans quelle mesure c'est encore dans l'intérêt de l'enfant ou de sa famille. Il y a aussi un autre danger, comme le soulignent les personnes précarisées : si des structures d'accueil flexibles sont disponibles, cela risque d'encore renforcer les critères de l'emploi convenable et il

¹⁶⁰ Vande Gaer, Eva (2013). *Het gebruik van opvang voor kinderen jonger dan 3 jaar in het Vlaamse Gewest*, Leuven, Steunpunt WVG, <https://steunpuntwvg.be/images/rapporten-en-werknotas/gebruik-kinderopvang>

¹⁶¹ • Observatoire de la Santé et du Social à Bruxelles (2015). *Femmes, précarités et pauvreté en Région bruxelloise*, cahier thématique du Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2014, Bruxelles, Commission communautaire commune, http://www.observatbru.be/documents/graphics/rapport-pauvrete/rapport_thematique_2014-part1_tma_prot.pdf
• *La situation de manque de places à Bruxelles en milieu d'accueil: conséquences sur la vie des parents et des familles et stratégies d'adaptation* (2013). Working paper nr. 33, Université Populaire de Parents d'Anderlecht, Centre de recherches interdisciplinaires démocratie, institutions, subjectivité (CRIDIS), https://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/cr-cridis/documents/WPP33_UPPworkingpaper01.pdf

sera encore plus difficile aux demandeurs d'emploi inscrits dans un parcours d'activation de refuser un emploi précaire, par exemple avec des horaires irréguliers. Il y a un consensus au sein de la concertation pour estimer que la 'flexibilité' doit être comprise de manière large, comme un moyen de s'adapter avec souplesse à la diversité des besoins des familles, quelle que soit leur situation sur le marché de l'emploi. D'autres soulignent que cet accueil flexible doit s'intégrer dans l'accueil régulier et qu'il faut éviter de créer des circuits distincts.

Un autre aspect abordé durant la concertation est l'importance de la fonction économique de l'accueil en termes d'égalité entre hommes et femmes : s'il fait partie d'une politique plus large de l'emploi et de la famille, l'accueil permet en effet à des femmes, dont des mères isolées, de combiner emploi et vie de famille¹⁶². Parallèlement, on constate que le secteur de l'accueil est lui-même encore marqué par une forte ségrégation au niveau du genre et continue à offrir beaucoup d'emplois précaires. Il y a aussi des signaux indiquant que les accueillants à domicile, la plupart du temps des femmes, vivent parfois dans des conditions très précaires. Les conditions de travail des professionnels du secteur doivent aussi retenir l'attention des décideurs politiques dans l'optique d'un accueil de qualité.

2.2.3. Situations d'urgence

En plus des attentes de la société et de la pression croissante du marché de l'emploi, les familles pauvres sont souvent confrontées brutalement à plusieurs problèmes à la fois en raison de leurs conditions de vie difficiles. Il arrive qu'elles doivent rapidement déménager parce que leur logement a été déclaré insalubre ou qu'un logement social se libère. Elles doivent se présenter au service régional de l'emploi (Actiris, Forem ou VDAB) ou au CPAS ou bien répondre à une convocation de l'Onem ou de la justice. Ne pouvant pas emmener

leurs enfants à la consultation chez le médecin, elles reportent des soins médicaux ou doivent être hospitalisées... Comme elles vivent plus souvent dans un isolement social et que leur réseau social est moins étendu et a moins de capacités ou qu'elles ne veulent pas être une charge pour leur entourage, elles ont besoin d'un lieu où elles peuvent laisser leurs enfants en toute confiance, à l'improviste et pour de courtes périodes. Mais en raison du manque de places d'accueil et des procédures d'inscription en vigueur, les parents qui ont une demande urgente trouvent rarement une place dans les structures classiques, avec parfois de graves conséquences. *"Une mère de famille s'est rendue avec ses enfants à un entretien à l'Onem; celui-ci a déduit de la présence des enfants qu'elle n'était pas disponible pour le marché de l'emploi, ce qui a entraîné la perte des allocations de chômage."*

En même temps, les participants à la concertation font aussi remarquer que bâtir la confiance exige non seulement du temps mais aussi de la continuité. Les conditions de vie difficiles des familles pauvres ont comme conséquence qu'il y a régulièrement des périodes de crise. Durant celles-ci, il est important d'offrir un accueil aux enfants, mais aussi de construire une relation de confiance avec les parents pour les soutenir sur une base plus permanente et pour travailler avec eux.

3. Obstacles à l'effectivité du droit à l'accueil

Le choix d'une structure d'accueil est davantage dicté par des facteurs environnementaux et par les caractéristiques de l'offre existante que par les besoins des parents eux-mêmes. En outre, la capacité à trouver une place dépend fortement des caractéristiques des familles : les parents au chômage, peu qualifiés, d'origine étrangère et isolés trouvent moins souvent une place pour leur enfant¹⁶³. Qui plus est, ces groupes connaissent un

¹⁶² Peeters, Jan (s.d.) *Reflectienota over Kinderopvang voor de Nederlandstalige Vrouwenraad*, Gent, UGent, Vakgroep Sociale Agogiek.

¹⁶³ MAS (2007). *Analyse van het zoekproces van ouders naar een voorschoolse kinderopvangplaats*, Leuven, Market Analysis & Synthesis. In opdracht van Kind en Gezin.

risque de pauvreté plus élevé – respectivement de 42,9 %, 25,8 %, 33,1 % et 36,4 % – que la moyenne de la population belge (15,5 %) ¹⁶⁴. Une étude récente sur l'utilisation de l'accueil de la petite enfance en Flandre ¹⁶⁵ révèle que les enfants issus de milieux précarisés sont nettement sous-représentés dans les structures d'accueil (22,8 % d'utilisateurs réguliers contre 68,3 % pour les enfants de milieux non défavorisés). Dans les familles où aucun des deux parents ne travaille, à peine 15,1 % des enfants de trois mois à trois ans fréquentent régulièrement des milieux d'accueil contre 86 % pour les enfants dont les deux parents travaillent. Il est donc clair que le droit à l'accueil n'est pas une réalité pour tous. Après nous être interrogés sur les raisons pour lesquelles les familles précarisées pensent que l'accueil de la petite enfance ne leur est pas destiné, nous évoquerons le manque d'offre suffisamment accessible, comme obstacle principal qu'elles rencontrent lorsqu'elles sont prêtes à faire le pas vers une structure d'accueil. Dans la quatrième partie de ce chapitre, nous aborderons plus en détail les critères de qualité auxquels doit répondre l'offre pour pouvoir être accessible à tous.

3.1. Paspour moi, l'accueil

“En fait, Maria ne voulait pas que ses enfants aillent à la crèche, qui lui apparaissait comme menaçante. Elle avait aussi le sentiment d'abandonner son enfant – on connaît soi-même toutes les conséquences que cela entraîne et donc on veut éviter cela à son enfant. Mais pas moyen de faire autrement. Maria n'avait pas de revenus et elle est allée travailler. À ce moment-là, elle habitait avec sa famille dans une caravane. Elle avait peur d'être contrôlée et notamment qu'on lui enlève ses enfants si on découvrait qu'elle vivait dans une caravane. Je n'aurais jamais conseillé non

plus à quelqu'un de mettre ses enfants à la crèche. Aujourd'hui, bien des années plus tard, Maria travaille à la crèche comme experte du vécu. Cela lui donne un autre regard sur l'accueil de la petite enfance. Elle pense que cela peut être bon pour les enfants, elle en perçoit la plus-value.” ¹⁶⁶

Il y a plusieurs raisons pour lesquelles des parents en situation de pauvreté pensent que l'accueil de la petite enfance n'est pas quelque chose pour eux ¹⁶⁷ : souvent, ils ne connaissent pas ou insuffisamment l'accueil de la petite enfance et ne savent pas ce que celui-ci peut leur apporter ; ils font preuve de méfiance ou même d'une certaine crainte (2.1) ; d'autres ne maîtrisent pas suffisamment la langue pour pouvoir s'informer et dialoguer. Durant la concertation, on a également fait remarquer que beaucoup d'autres parents partagent les freins qui retiennent les personnes en situation de pauvreté. En effet, il n'est pas simple de confier son bébé à un accueillant. Cependant, les initiatives qui touchent des familles pauvres constatent, dans leur fonctionnement quotidien, que la méfiance ou la peur du contrôle, que ressentent initialement un grand nombre de parents, s'estompent peu à peu si l'offre est accessible et de qualité. La crainte et le sentiment d'obligation peuvent alors céder la place à la confiance, une condition indispensable à la liberté de choix. Pour cela, il est essentiel de pouvoir se familiariser avec la manière dont fonctionne une structure d'accueil, que les professionnels adoptent une attitude respectueuse et que la

¹⁶⁴ Direction générale des Statistiques-Statistics Belgium: EU-Silc 2014, http://statbel.fgov.be/fr/modules/publications/statistiques/marche_du_travail_et_conditions_de_vie/indicateurs_silc_de_pauvrete_2004_-_2014.jsp

¹⁶⁵ Vande Gaer, Eva, *op.cit.*

¹⁶⁶ Netwerk tegen Armoede (2014). *Voorbereiding vergadering verticaal permanent armoedeoverleg kinderopvang.*

¹⁶⁷ • Crépin, Françoise et Neuberg, France, sous la direction de Pirard F. et Lafontaine D. (2013). *Vécu et attentes des parents défavorisés - belges ou d'origine étrangère – à l'égard des services, structures et initiatives pour la petite enfance. La parole donnée aux parents en situation de précarité.* Recherche commanditée par la Fondation Roi Baudouin, <http://www.kbs-frb.be/publication.aspx?id=306176&langtype=2060>
• Thirion, Joke, Niels Dewil en Nina Geuens (2013). *Ouders uit kansarme milieus aan het woord over zorg en onderwijs voor jonge kinderen*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, <https://www.kbs-frb.be/nl/Activities/Publications/2013/306196>.

communication avec les parents soit claire et honnête.

3.2. Manque d'offre accessible

Beaucoup de parents qui vivent dans la pauvreté ne font pas appel aux services d'accueil de la petite enfance parce qu'il n'y a pas de structure d'accueil dans leur quartier ou que le milieu d'accueil est complet ou pas assez accessible.

Bien que le nombre de places d'accueil se soit accru d'environ 10 % en Flandre entre 2009 et 2013 et que cette croissance ait été supérieure à celle du nombre d'enfants¹⁶⁸, l'offre reste globalement insuffisante et, de surcroît, géographiquement mal répartie : il y a souvent moins de places disponibles dans les régions plus rurales ou les quartiers défavorisés.

En FWB, le nombre de places d'accueil continue d'augmenter depuis une dizaine d'années : un tiers de places supplémentaires entre 2005 et 2014. Durant cette même période, le nombre d'enfants de 0 à 2,5 ans a augmenté plus fortement, même si on observe une légère baisse depuis 2012¹⁶⁹.

À Bruxelles¹⁷⁰, la question de l'accueil de la petite enfance revêt un caractère d'urgence, tant sur le plan quantitatif que qualitatif. C'est dans les quartiers les plus pauvres, caractérisés par un très faible pourcentage de femmes au travail et une proportion élevée d'enfants de moins de trois ans, que le nombre de places d'accueil par enfant est le plus bas. Cela vaut surtout pour les structures d'accueil qui appliquent un tarif lié aux revenus. Vouloir démêler l'écheveau administratif de la

politique et du secteur de l'accueil dans la capitale nous mènerait trop loin, mais la concertation a tout de même jugé nécessaire d'aborder brièvement les grands défis qui se posent dans ce domaine à la Région de Bruxelles-Capitale. Celle-ci se caractérise par une croissance démographique, un rajeunissement de sa population, une grande diversité socioculturelle, un important multilinguisme, un creusement des inégalités socioéconomiques et un appauvrissement général. Dans ce contexte, le nombre d'enfants en âge préscolaire augmente également, ce qui met sous pression les services de l'enfance et notamment les milieux d'accueil. Les infrastructures actuelles sont insuffisantes, mais les projets d'extension sont entravés par le cadre institutionnel complexe et la difficulté de recenser avec précision le nombre d'enfants et les besoins d'accueil. La diversité des initiatives d'accueil (agréées par l'ONE ou '*Kind en Gezin*', subventionnées ou non,...), des situations juridiques et des sources de financement contribue encore à réduire la transparence et donc l'accessibilité de l'offre¹⁷¹.

Le taux de couverture, aussi bien en termes de nombre de places d'accueil que de nombre d'enfants touchés, est un précieux indicateur pour évaluer la disponibilité de l'offre. À la demande des participants à la concertation, nous donnons un aperçu de ce taux en Flandre, en FWB, à Bruxelles et en Communauté germanophone (voir le tableau en annexe de ce chapitre). Le nombre de places d'accueil par 100 enfants reflète la disponibilité de l'offre. Mais comme chaque place disponible peut être occupée par plus d'un enfant – quand celui-ci ne l'utilise pas à temps plein – il convient d'utiliser un deuxième indicateur, qui mesure combien d'enfants se partagent une seule place d'accueil. Le pourcentage d'utilisation de l'accueil mesure le nombre d'enfants du groupe-cible qui est atteint par le nombre de places. En 2014, ce taux est de 1,29 en Flandre et de 1,38 en

¹⁶⁸ Vande Gaer, Eva, *op.cit.*, <https://steunpuntwvg.be/images/rapporten-en-werk-notas/gebruik-kinderopvang>

¹⁶⁹ ONE en chiffres 2014, http://www.one.be/uploads/tx_ttproducts/datasheet/RA_2014_ONE_en_chiffres.pdf

¹⁷⁰ Institut bruxellois de Statistique et d'Analyse (2010). "Dossier : Essor démographique et milieux d'accueil de la petite enfance : l'apport du Monitoring des quartiers", *Baromètre conjoncturel de la Région de Bruxelles-Capitale*, n° 15, p. 36-53, http://www.ibsa.irisnet.be/fichiers/publications/dossiers-du-barometre/DB15_essor_demographique_et_milieux_d_accueil_pour_la_petite_enfance.pdf

¹⁷¹ Humblet, Perrine et al. (2015). *BSI synthesesnota. Jonge kinderen in Brussel: van een institutionele logica naar een systemische visie*, Brussel, Brussels Studies Institute, <http://www.brusselsstudies.be/medias/publications/BruS91NL.pdf>

FWB. Selon la norme de Barcelone, au moins 33 % des enfants de moins de trois ans doivent pouvoir recourir à une structure d'accueil (1.1). Bien que ces deux chiffres – les places disponibles et le pourcentage d'utilisation – démontrent un nombre insuffisant de lieux pour pouvoir accueillir tous les enfants, il est difficile d'en tirer des conclusions sur le taux de couverture vers lequel il faudrait tendre. En effet, il n'est pas facile de déterminer les réels besoins d'accueil des familles. Ces besoins ne peuvent être perçus que dans leur contexte de vie ou leurs réseaux, par des professionnels convaincus par les multiples possibilités de l'accueil. Ce qui frappe aussi, c'est qu'il est impossible de comparer le taux de couverture en FWB et en Flandre : les données récoltées pour effectuer les calculs ne sont pas les mêmes, on ne parle pas du même public parce que les limites d'âge appliquées sont différentes, on prend en compte le nombre d'enfants de moins de trois ans dans les structures d'accueil et/ou à l'école maternelle... Pour Bruxelles, il existe des données sur le taux de couverture dans les structures d'accueil francophones et néerlandophones, mais l'addition de celles-ci ne garantit pas une image correcte de la totalité de l'offre dans la capitale. L'exemple de Bruxelles montre très clairement qu'un taux de couverture insuffisant ne signifie pas que de nouvelles places n'ont pas été créées : l'effet de ces créations de places sur le taux de couverture a été réduit à néant par l'augmentation encore plus forte du nombre d'enfants.

Bien qu'en moyenne le Gouvernement flamand ait déjà atteint son objectif, consistant à offrir d'ici 2016 une place d'accueil pour environ la moitié des enfants, ce constat ne s'applique pas à tous les types d'accueil et à toutes les Régions. En juin 2015, le ministre flamand du Bien-être (*'Welzijn'*) a décidé de créer 4000 places avec des moyens supplémentaires¹⁷². Ces places seront réparties entre les différents échelons de subsidiation, selon

un modèle qui tient compte du rapport entre les structures d'accueil à tarif libre et à tarif lié au revenu dans une région donnée et de l'offre d'accueil. Lors de la concertation, les participants ont averti qu'il ne suffisait pas d'étendre l'offre : on a surtout besoin de la développer là où il n'y a pas (assez) de places d'accueil. Selon *'Kind en Gezin'*, le recours à des plans sur quatre ans, qui permettent d'investir dans des extensions à plus long terme, peut permettre une meilleure répartition à l'avenir.

En FWB, le Plan Cigogne III (2014-2022) a pour objectif de créer 14.849 places en 9 ans (8.449 places en 2018 et 6.400 places supplémentaires de 2019 à 2022), dans les milieux d'accueil collectifs et de type familial, subventionnés ou non par l'Office, en étant attentif à l'équilibre des taux de couverture globaux et subventionnés entre subrégions et en intégrant les besoins spécifiques à chaque sous-région. Le déséquilibre entre l'offre et la demande varie en effet sensiblement entre les zones géographiques¹⁷³. Au-delà d'un objectif général d'augmentation de l'offre, le Plan Cigogne III vise à offrir des places d'accueil là où les besoins d'accueil pour les familles et les situations les plus fragiles existent. Dans le cadre du classement des projets, un critère de discriminations positives a été retenu de façon à ce que les communes/quartiers qui cumulent un pourcentage élevé d'enfants vivant dans un ménage sans revenu du travail, de familles monoparentales et un revenu médian bas soient prioritaires.

Une autre question soulevée lors de la concertation a été de savoir si les structures d'accueil à tarif libre doivent être soutenues ou s'il n'est pas plus pertinent d'investir dans des initiatives qui appliquent un tarif lié aux revenus. Ces dernières sont en effet beaucoup plus accessibles pour des familles à revenus modestes (4.3.1.). Les organisateurs de l'accueil de la petite enfance soulignent toutefois que les initiatives libres, sans aide financière publique, peuvent voir

¹⁷² "Extra geld kinderopvang goed voor 4000 plaatsen", *De Standaard*, 24 juni 2015. Voir aussi <http://www.jovandeurzen.be/nl/vlaamse-regering-maakt-73-miljoen-euro-vrij-voor-nieuwe-subsidies-voorschoolse-kinderopvang>

¹⁷³ *Les parcours des enfants âgés d'un an dans les champs d'action de la santé, du soutien à la parentalité et de l'accueil'* (2013). Recherche financée par l'ONE avec le soutien de la FWB, menée par la SA Dedicated Research.

le jour plus rapidement et combler ainsi des lacunes. Mais ils reconnaissent aussi le risque que ces initiatives touchent surtout des familles de milieux socioéconomiques plus aisés. Au 31 décembre 2014, 'Kind en Gezin' avait agréé 67.276 places d'accueil de la petite enfance avec tarification liée aux revenus et 24.562 places sans tarification liée aux revenus¹⁷⁴. A la même date, l'ONE avait agréé 29.890 places d'accueil de la petite enfance avec tarification liée aux revenus et 12.156 places sans tarification liée aux revenus (soit 71 % liées au revenu)¹⁷⁵. En Belgique, on s'efforce de créer une offre suffisante sans privatiser entièrement le secteur, comme c'est le cas dans d'autres pays¹⁷⁶. Dans le cadre de la directive européenne relative aux services et des règles européennes régissant les aides publiques, l'accueil de la petite enfance est cependant défini, dans le décret flamand, comme un service d'intérêt économique général. Dans les faits, cela signifie que les structures agréées et non subventionnées restent possibles et sont même activement encouragées. Des participants à la concertation le déplorent, tout comme le SARWGG¹⁷⁷. Dans son avis concernant le décret¹⁷⁸, le Commissariat flamand aux droits de l'enfant souligne lui aussi que, malgré les conditions d'agrément et les exigences de qualité qui sont imposées, les pouvoirs publics n'offrent pas suffisamment de garanties pour la réalisation des trois fonctions de l'accueil de la petite enfance – la responsabilité et le risque de mener une politique sociale est reportée sur le pouvoir organisateur –

et laissent trop de possibilités de marchandisation de l'offre. Tous sont d'accord pour dire que l'intérêt économique ne peut pas primer sur celui des enfants.

3.3. Règles de priorité

En principe, tous les milieux d'accueil, dans les trois Communautés, devraient pouvoir répondre à toutes les demandes d'accueil, quelle que soit la situation socioéconomique des familles. Mais comme il faut du temps pour créer un nombre suffisant de places d'accueil de qualité et pour assurer un accès égal et équitable à tous, on doit recourir à des règles de priorité et à des systèmes de subordination afin de favoriser l'accès des enfants issus de familles précarisées. En même temps, les participants à la concertation constatent que, dans le contexte économique et financier actuel, la fonction sociale de l'accueil n'est pas encore une évidence pour tout le monde. Cette section aborde plus en profondeur les règles de priorité aussi bien formelles qu'informelles.

3.3.1. Emploi

Les familles qui ont une demande d'accueil ne sont pas seulement confrontées au manque de places, mais aussi au fait que les parents qui travaillent ont encore souvent la priorité sur ceux qui ne travaillent pas. Dès lors, on ne tient pas compte des parents qui ont besoin d'un accueil pour d'autres raisons qu'un emploi. Des participants à la concertation témoignent qu'auparavant, des parents pouvaient même perdre leur place dans le milieu d'accueil en Fédération Wallonie-Bruxelles s'ils se retrouvaient au chômage pendant trois mois. L'ONE affirme que ceci n'est plus toléré depuis 2003 et qu'il veille de manière rigoureuse à ce que toutes les fonctions de l'accueil soient réalisées. Les milieux d'accueil qui ne peuvent pas répondre à toutes les demandes se demandent néanmoins comment ils doivent 'choisir' entre des familles. Même s'ils ne demandent pas mieux que de pouvoir remplir leur fonction sociale, ils jugent inacceptable l'idée que des parents devraient

¹⁷⁴ Kind en Gezin (2015). *Jaarverslag 2014*, Bruxelles, Kind en Gezin.

¹⁷⁵ ONE (2015). *Rapport d'activités 2014*, Bruxelles, ONE.

¹⁷⁶ Humblet Perrine (2014). "L'enfant à la crèche: un accueil équitable?", *Santé conjugée*, n° 67, p. 92-94, <http://www.maisonmedicale.org/L-enfant-a-la-creche-un-accueil.html>

¹⁷⁷ SARWGG, *op.cit.*, http://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SARWGG_ADV_20110610_voorschoolse_kinderopvang.pdf.

¹⁷⁸ Kinderrechtencommissariaat (2012). *Kinderopvang als kwaliteitsvolle basisvoorziening. Advies naar aanleiding van de hoorzitting over het ontwerp van decreet houdende de organisatie van kinderopvang van baby's en peuters (Parl. St. 2011- 2012 nr. 1395/1)*, Brussel, Kinderrechtencommissariaat, http://www.kinderrechtencommissariaat.be/sites/default/files/bestanden/2011_2012_4_advies_kinderopvang.pdf.

renoncer à leur emploi parce qu'ils ne trouvent pas d'accueil.

3.3.2. Universalisme progressif

Des recherches démontrent qu'une offre générale ou universelle bénéficie surtout aux familles les plus aisées qui y ont plus facilement accès parce que l'offre ne peut pas toujours répondre à des demandes diverses et particulières. En revanche, une offre spécifique ou sélective pour certains groupes est souvent ressentie comme stigmatisante et peut susciter une moins grande adhésion¹⁷⁹. Une option politique actuelle consiste à tendre vers un universalisme progressif ou proportionnel : autrement dit, l'intensité du soutien accordé à une offre générale est régulée en fonction du degré de vulnérabilité des usagers.

C'est ainsi que le contrat de gestion de l'ONE part du principe que le seul moyen de garantir l'accessibilité de l'accueil pour tous est de recourir à des mesures de discrimination positive pour les familles en situation précaire, dont l'isolement et la diversité exigent des efforts spécifiques afin de garantir une égalité des chances. Mais dans la pratique, cela reste un débat difficile pour l'ONE entre d'une part une approche idéologique, à partir de certains concepts, et d'autre part une approche pragmatique, à partir des réalités de terrain. En effet les haltes-accueil touchent beaucoup plus de familles en situation de précarité que d'autres milieux d'accueil collectifs, probablement parce que leur histoire est différente, qu'elles sont souvent issues d'activités de quartier et liées à des projets d'insertion sociale et/ou professionnelle des parents et qu'elles sont soumises à d'autres réglementations. Souvent, les familles pauvres ne s'adressent pas directement à la crèche, d'après l'ONE, sauf si elles ont un besoin d'accueil urgent en lien avec un travail des parents ou encore dans le cadre d'une contrainte d'un

Service de Protection Jeunesse (SPJ), par exemple. Les places étant limitées, la demande est rarement satisfaite si le milieu d'accueil n'a pas un projet spécifique d'accueil de certaines familles. C'est la raison pour laquelle les milieux d'accueil doivent réserver au moins 10 % de leur capacité totale en vue de rencontrer les besoins d'accueil résultant de situations particulières. Des questions sur la manière de déterminer ces situations particulières ont surgi lors de la concertation, parce qu'il s'agit aussi, par exemple, de frères et de sœurs d'enfants déjà accueillis. Le Conseil économique et social de Wallonie propose également de préciser de quelles situations il s'agit, compte tenu du critère de discrimination positive¹⁸⁰. Le pouvoir organisateur peut augmenter ce minimum ; c'est ainsi que la commune de Bruxelles, par exemple, prévoit de réserver 30 % de places (dans les faits elle n'arrive qu'à 20 %). En période de pénurie, lorsqu'il faut fixer des priorités, les parents qui travaillent semblent toutefois être prioritaires au niveau des structures d'accueil.

Le décret flamand relatif à l'accueil de la petite enfance respecte lui aussi le principe de l'universalisme progressif pour mettre en œuvre le droit à l'accueil pour tous. Des subsides différenciés permettent de créer une offre générale, disponible et de qualité tout en accordant une attention particulière aux besoins d'aide de certains groupes à risque dans le cadre de ce service universel. Le système de subventionnement, qui est ouvert à tout milieu d'accueil collectif ou familial, fonctionne comme une échelle, avec à chaque échelon davantage de subventions mais également davantage de missions à remplir. Monter d'un échelon permet aussi de bénéficier des subventions du ou des échelons inférieur(s) et oblige à répondre aux conditions qui y sont liées. À la subvention de base (échelon 1) s'ajoute celle pour la tarification liée aux revenus (échelon 2), lorsque le prix payé par les familles dépend de leurs revenus et que les

¹⁷⁹ Van Lancker, Wim (2014). *To whose benefit? An empirical and comparative investigation into the (un)intended consequences of family policy in the social investment state*, Brussels, Uitgeverij UPA - University Press Antwerp, http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be/sites/default/files/PhD_VanLancker_finalversion.pdf

¹⁸⁰ Conseil économique et social de Wallonie (2014). *Avis A. 1172 relatif à la proposition de critériologie de l'ONE de classement des projets - Plan Cigogne III*, http://www.cesw.be/uploads/fichiers_avis/1172_1.pdf

enfants de familles issues de certains milieux sociaux sont prioritaires (20 %). Une prime (échelon 3) est destinée à des structures d'accueil qui accordent une priorité aux enfants de familles précarisées, qui doivent constituer au moins 30 % de leur public. Des subsides complémentaires pour certaines missions particulières sont possibles à chaque niveau : inclusion d'enfants ayant des besoins spécifiques de prise en charge, accueil flexible, accueil extrascolaire. Il faudra cependant encore voir dans la pratique si cette subsidiation échelonnée contribue à l'accessibilité de l'accueil et à la réalisation des trois fonctions. Des participants à la concertation sont particulièrement inquiets par rapport aux règles de priorité. La priorité accordée à l'emploi est absolue à l'échelon 2. Elle ne disparaît à l'échelon 3 que s'il y a une demande d'une famille vulnérable. Le Plan d'action flamand de Lutte contre la pauvreté 2015-2019¹⁸¹ insiste lui aussi explicitement sur l'importance d'une offre suffisante pour les parents professionnellement actifs et activés, tout en soulignant la fonction sociale de l'accueil. Au cours de la concertation, les participants se sont demandé en quoi consistait réellement, dans la pratique, cette fonction sociale. Des initiatives flamandes d'accueil de la petite enfance signalent qu'elles ressentent une tension entre leur volonté d'accueillir le plus grand nombre possible de familles vulnérables, d'une part, et la viabilité financière de ce choix, de l'autre. Ainsi, il est difficile d'assurer un accueil flexible du fait que le calcul des subsides est fortement lié aux prestations. D'un point de vue financier, il est plus facile de répondre à des demandes stables et à temps plein. Par ailleurs, la prime accordée à l'échelon 3 permet à peine au milieu d'accueil de proposer une offre de qualité à des familles défavorisées. Il est impossible, entre autres, de prévoir des heures supplémentaires pour le personnel en vue de pouvoir accorder l'attention

individuelle nécessaire aux enfants ou d'offrir un soutien à l'éducation et un accompagnement aux parents qui le souhaitent. De nouvelles règles de subsidiation, par exemple relatives au soutien de l'équipe et à la norme par enfant, limitent les possibilités d'adapter la fonction sociale aux besoins de familles qui se trouvent dans diverses situations vulnérables, estiment les initiatives d'accueil (4.2.3). Des études confirment que les initiatives d'accueil ont moins de marge de manœuvre pour se positionner entre l'objectif de favoriser une plus grande accessibilité et le respect des règles¹⁸².

En Communauté germanophone, aucune réglementation oblige les services à donner la priorité à certaines catégories d'enfants ou de parents dans des situations spécifiques.

Bien que les règles de priorité aient amélioré l'accessibilité de l'accueil ces dernières années, leur pertinence a été remise en cause durant la concertation. Certains estiment que les niveaux de priorité ne sont pas suffisamment contraignants pour les structures d'accueil. Il s'avère par exemple qu'en Flandre, à peine 50 % des initiatives à l'échelon 2, dont un grand nombre de CPAS, atteignent le pourcentage proposé. Selon l'Union des villes et des communes flamandes (*Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten*), la politique en faveur des groupes à risque serait plus efficace si les organisateurs pouvaient déterminer eux-mêmes, en se basant sur une analyse de leur contexte local, le pourcentage de ces publics qu'ils cherchent à atteindre. Ils pourraient ainsi se fixer un objectif réaliste et, s'il est supérieur à 20 %, être subventionnés en conséquence. Les participants à la concertation sont d'accord pour estimer qu'idéalement, un accueil soit être le reflet du quartier dans lequel il opère. Il est important d'implanter l'accueil dans le quartier et de faire entrer le quartier dans le milieu d'accueil. Le '*Netwerk tegen Armoede*' est lui aussi plutôt opposé à l'obligation d'accueillir un certain

¹⁸¹ Vlaamse Overheid (2015). *Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2015-2019*, Brussel, Vlaamse overheid - Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, http://www4wvg.vlaanderen.be/wvg/armoede/vlaamsactieplan/Documents/20150702_ontwerptekst%20VAPA%20-%20DEFINITIEF%20-%20BIS.pdf

¹⁸² Hoogewys, Annemie et al. (2015). *Opgevangen? Werken aan toegankelijkheid voor maatschappelijk kwetsbare gezinnen in de kinderopvang in een nieuwe decretale context*, Gent, Arteveldehogeschool, Gent

pourcentage de catégories défavorisées. En effet, l'enjeu dépasse largement l'offre d'accueil de la petite enfance : il convient surtout de sensibiliser le secteur¹⁸³. Les organisateurs, les responsables et les accueillants mais aussi tous ceux qui orientent les familles dans différents secteurs doivent être imprégnés de l'importance et de la légitimité de l'accueil pour le développement de tout enfant et pour le soutien aux parents, indépendamment de leur statut sur le marché de l'emploi. C'est à cette condition seulement que l'on pourra travailler à l'effectivité du droit à l'accueil de la petite enfance pour tous.

3.3.3. Procédures d'inscription

Au cours de la concertation, on a dénoncé un autre type de règles prioritaires, liées aux procédures d'inscription. C'est ainsi qu'en Fédération Wallonie-Bruxelles, par exemple, les parents peuvent s'inscrire dans une structure d'accueil à partir du troisième mois révolu de grossesse. En pratique, ils doivent le faire le plus rapidement possible dès ce moment-là pour être sûrs d'avoir une place : vu que chaque demande est transcrite immédiatement dans le registre des inscriptions, dans l'ordre chronologique de son introduction, le premier arrivé est le premier servi et les autres se retrouvent sur des listes d'attente. Cette manière de procéder n'est pas claire pour tout le monde et n'est pas à la portée de tous. Dans le cadre de la recherche sur le parcours des enfants âgés d'un an¹⁸⁴, il est bien démontré que la recherche d'un milieu d'accueil ainsi que la demande d'inscription sont des étapes assez complexes pour les parents. Lorsque des trajets de vie sont moins prévisibles et se déroulent dans des circonstances difficiles, il n'est en effet pas évident d'introduire à temps une demande de place. Certaines familles se retrouvent donc exclues et ne trouvent pas à temps, ou pas du tout, une place d'accueil : celles qui n'ont pas une vision claire de leur avenir proche (domicile, formation, travail), pour qui l'accueil de la petite enfance ne fait pas partie de leur projet ou qui ont besoin d'un accueil

pour des raisons urgentes. Les participants à la concertation voient dans le projet de réforme de l'ONE une bonne occasion pour revoir ces procédures. Rappelons que les places réservées pour des 'situations particulières' (3.3.2) peuvent faire l'objet de modalités d'inscription et de réservation différentes.

En Flandre, depuis le décret, on travaille sur des guichets locaux 'accueil de la petite enfance' pour soutenir les parents qui cherchent une place d'accueil. Idéalement, il y a des accords conclus à propos de l'attribution des places (4.2.1).

En 2016, la Communauté germanophone mettra à disposition un site Internet pour tous les parents cherchant une place d'accueil, soit chez une gardienne (conventionnée ou indépendante), soit en crèche. Le but de ce projet est d'éviter qu'un même enfant ne bloque plusieurs places en étant inscrit à plusieurs places à la fois ; de plus, il permet aux parents de prendre connaissance des possibilités d'accueil à proximité. Pour les parents n'ayant pas accès à Internet ou n'y étant pas familiarisé, la possibilité d'inscription au service local d'accueil reste une alternative. Une évaluation de cette nouvelle procédure d'inscription sera nécessaire pour vérifier si elle est défavorable ou non aux familles en situation de pauvreté.

4. Conditions pour une meilleure effectivité du droit à l'accueil

Les familles vulnérables qui veulent faire usage de leur droit à l'accueil se heurtent à plusieurs obstacles, aussi bien dans leur recherche d'un milieu d'accueil que dans leurs contacts avec les professionnels et avec la pratique du secteur¹⁸⁵.

¹⁸³ Netwerk tegen Armoede, *op.cit.*

¹⁸⁴ SA Dedicated Research (2013). *Op.cit.*

¹⁸⁵ • Schiettecat, Tineke (2013). *Een inventaris van voorschoolse voorzieningen voor gezinnen met kinderen tussen 0 en 3 jaar*, VLAS-Studies 2, Antwerpen, Vlaams Armoedesteunpunt, https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/contain er34677/files/Publicaties/2013_inventaris_voorschoolse_v oor.z.pdf

C'est pourquoi de nombreux participants à la concertation estiment que la question du libre choix doit être posée autrement : l'accueil ne peut être un choix que si les familles ont effectivement accès à une offre de qualité¹⁸⁶. Pour les familles en pauvreté, seule la qualité de l'accueil peut vaincre leur méfiance vis-à-vis des services et aider les parents à reprendre confiance en eux. Une proposition faite lors de la concertation a été de s'inspirer de quelques directives du cadre européen relatif à la qualité (voir 1.1), qui plaide entre autres pour une offre suffisante, accessible et financièrement abordable, afin de définir la qualité de l'accueil de la petite enfance. Cet accueil ne doit pas seulement être étendu, mais doit aussi pouvoir s'adapter avec souplesse aux besoins des familles (4.1), ne pas se contenter d'ouvrir la porte à tout le monde mais faire aussi un bout de chemin avec les parents et les enfants (4.2) et être financièrement abordable (4.3). En Flandre, les procédures d'inscription ont entretemps été modifiées (4.2.1.).

• Mottint, Joëlle (2013). *Les structures d'éducation et d'accueil du jeune enfant ont un rôle à jouer pour renforcer l'inclusion et lutter contre le pauvreté et les exclusions. Partie 6: Trouver la porte et la franchir*. Analyse n°10/2013, Bruxelles RIEPP, http://www.riep.be/IMG/pdf/analyse_10-2013_trouver_la_porte_et_la_franchir.pdf

• Mottint, Joëlle (2013). *Les structures d'éducation et d'accueil du jeune enfant ont un rôle à jouer pour renforcer l'inclusion et lutter contre le pauvreté et les exclusions. Partie 7: Vers des modes d'organisation non excluant*. Analyse n°11/2013, Bruxelles RIEPP, http://www.riep.be/IMG/pdf/analyse_11-2013_modes_organisation_non_excluant-2.pdf

¹⁸⁶ • Eurofound (2015). *Early childhood care: Accessibility and quality of services*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1512en.pdf

• Humblet, Perrine et al. (2014). *Plus de chances dès l'enfance. Pour des services de qualité accessibles à tous les enfants*, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, <https://www.kbs-frb.be/~media/Files/Bib/Publications/PUB-2014-3220-PlusDeChances-ServicesQualite.pdf>

4.1. Une offre suffisamment diversifiée

Nous avons déjà évoqué le défi, pour les pouvoirs publics, de développer l'offre d'accueil de manière à la rendre accessible à toutes les familles (voir 3.2). Nous allons à présent nous pencher de plus près sur la nature de l'offre dont ont besoin les familles en situation de pauvreté - nécessaire pour rencontrer les besoins des familles en situation de pauvreté - en nous demandant si cela peut se faire dans le cadre d'une offre universelle.

La concertation a confirmé que les besoins des familles, en particulier de celles qui vivent dans la pauvreté, sont très diversifiés et peuvent évoluer rapidement. L'accueil de la petite enfance doit pouvoir s'y adapter. En effet, il ne s'agit pas d'organiser un accueil 'moyen' pour des besoins 'moyens'. Selon les participants à la concertation, il est essentiel de développer des modes d'accueil hybrides et multidimensionnels, qui proposent en un même lieu différentes formes et fonctions d'accueil. À Bruxelles, on a récemment pris l'initiative de lancer un tel type de 'multi-accueil'¹⁸⁷. Il faut intégrer diverses formes d'accueil dans des formes d'accueil plus classiques afin que des enfants de familles et d'horizons divers puissent être accueillis dans toute crèche ordinaire. Des équipes polyvalentes, regroupant des psychologues, des pédagogues, des infirmières..., ont une grande plus-value à cet égard. Il est aussi important d'établir des liens avec d'autres secteurs tels que l'aide sociale, l'emploi et même l'aménagement du territoire. Lorsque l'on implante des logements sociaux, des écoles ou des espaces verts, on peut par exemple tenir compte de la multifonctionnalité des espaces afin que des formes hybrides d'accueil puissent y trouver une place.

Il existe déjà beaucoup d'initiatives qui parviennent à proposer et à développer un accueil de qualité avec des familles précarisées. Elles s'intègrent généralement dans un quartier où elles

¹⁸⁷ Voir par exemple Cromphout, Anne Laure (2014). 'Appel aux crèches, nous lançons notre projet Bruxelles multi-accueil', *Badje Info*, 59, p. 5, http://www.badje.be/pdf/bi/badje_info_59.pdf

font partie d'un réseau, elles approchent les familles de manière proactive, elles proposent des lieux de rencontre, elles adoptent un mode de fonctionnement intégré, souvent avec d'autres partenaires, elles exploitent les espaces laissés libres par la législation, pour mener une politique sociale et s'adapter aux attentes diverses des parents. Leur grande ouverture pédagogique se traduit par une politique spécifique vis-à-vis des parents ainsi qu'en matière d'accueil, de période de familiarisation ou de présence. Mais pour pouvoir réaliser tout cela, il faut améliorer les conditions dans lesquelles ces structures doivent survivre. Un subventionnement lié à des critères de présence ainsi que des moyens limités pour l'encadrement, par exemple, peuvent entraver la souplesse et la capacité d'adaptation.

Nous nous arrêtons un moment sur deux initiatives spécifiques d'accueil de la petite enfance.

4.1.1. Haltes-accueil

Les haltes-accueil (HA) sont des services accessibles et flexibles, qui travaillent avec des familles qui ne trouvent pas de réponse ailleurs à leur demande. Elles veulent garantir l'accès à l'accueil de la petite enfance à tous, financièrement et géographiquement. Elles sont implantées dans le quartier, souvent là où il y a un manque de services, collaborent avec des partenaires locaux et donnent la priorité à certaines familles. A Bruxelles, par exemple, une halte-accueil réserve quelques places pour des personnes en formation, en collaboration avec Actiris. L'accueil y est souple. Les parents ne doivent pas anticiper une éventuelle inscription et il n'y a pas d'horaire strict¹⁸⁸.

L'ONE constate que les enfants restent de plus en plus longtemps (plus d'heures par jour et par semaine, périodes plus longues) et de manière plus régulière dans les HA, si bien que celles-ci s'apparentent de plus en plus à des formes d'accueil classiques. Comme la nature des HA change, les familles qui ont des besoins aigus risquent de ne plus y trouver de place. D'une part, le succès des HA démontre clairement la nécessité d'un accueil flexible et occasionnel, au sens large de ces termes; il faut donc rechercher des façons de préserver la spécificité des HA et de les soutenir. D'autre part, il s'avère que, lorsqu'elles peuvent faire confiance au milieu d'accueil, les familles pauvres sont demandeuses d'une relation de collaboration, régulière et continue. Un certain nombre de places occasionnelles devraient pouvoir prendre un caractère permanent, dans l'intérêt de l'enfant et des parents.

Dans le cadre de la réforme de la réglementation sur l'accueil de la petite enfance, l'ONE veut, à partir des projets dits 'haltes-accueil', dégager une vision de l'accueil atypique qui tend à renforcer l'accessibilité socioéconomique de fait, la socialisation des enfants et la logique d'accueil intégré de qualité. Certains participants à la concertation redoutent que les HA perdent une partie de leur spécificité et de leur flexibilité pour pouvoir entrer dans le cadre. Mais en même temps, cette réforme peut être une opportunité pour améliorer l'accessibilité de toutes les structures d'accueil¹⁸⁹.

4.1.2. Lokale Diensten Buurtgerichte Kinderopvang

Depuis 2008, il existe en Flandre des 'Services locaux d'accueil centrés sur le quartier' ('Lokale Diensten Buurtgerichte Kinderopvang' (LDBK)), qui se situent à la frontière entre les domaines de l'Economie sociale et du Bien-être. Ces initiatives

¹⁸⁸ • Meys, Aurélie (2013). *Une diversité d'accueils pour une diversité de pauvretés. Neuf haltes-accueil en Fédération Wallonie-Bruxelles*, Bruxelles CHACOF, <http://www.csefbw.be/img/ftp/chacof.pdf>
• ONE, Direction Etudes et Stratégies (2013). *Les haltes accueil et les lieux de rencontre enfants et parents en Fédération Wallonie-Bruxelles. Des structures atypiques en réponse à des besoins spécifiques des familles ?* Bruxelles, http://www.one.be/fileadmin/user_upload/professionnels/Recherche/Rapport_LR-HA.pdf

¹⁸⁹ • Dubois, Alain (2014). *L'accueil des enfants de moins de 3 ans en Belgique*, Bruxelles, CERE, http://www.cere-asbl.be/IMG/pdf/13_accueil_des_enfants_3_ans.pdf
• Culot, Geneviève (2015). *Mémoire*, Opprebais, Coordination des Haltes-Accueil de la Communauté française (CHACOF).

d'accueil poursuivent un double objectif : d'une part, favoriser la mise à l'emploi des personnes du groupe cible et, d'autre part, accorder une attention particulière aux familles vulnérables. Ce type d'accueil est centré sur le quartier, travaille de façon très participative et a une offre très flexible pour rencontrer les différentes situations dans lesquelles les personnes ont besoin d'un accueil, comme des entretiens d'embauche, un retour inopiné au travail ou une crise familiale.

Les LDKB sont intégrés à l'échelon 3 dans le décret flamand relatif à l'accueil de la petite enfance et bénéficient de moyens supplémentaires pour accorder un soutien particulier aux familles vulnérables. En dehors du fait que les structures d'accueil jugent insuffisants les moyens qui leur sont accordés à l'échelon 3 pour pouvoir mener à bien leur mission, il est trop tôt pour savoir quelles conséquences cette nouvelle réglementation aura sur le caractère spécifique des LDBK.

Aussi pertinentes et réussies ces initiatives soient-elles, les participants à la concertation n'en soulignent pas moins qu'il faut éviter de voir se créer des initiatives qui travaillent uniquement avec des familles précarisées. Tous les milieux d'accueil ont en effet la mission de réaliser les trois fonctions de l'accueil. Idéalement, le secteur doit évoluer vers un seul système flexible, intégré, ouvert et tolérant pour toutes les familles.

4.2. Une offre accessible

L'accessibilité est une question multidimensionnelle qui doit apporter une réponse aux différents obstacles que les gens rencontrent, aussi bien pour trouver un milieu d'accueil et pour y faire le premier pas que pour s'y sentir les bienvenus. Nous allons à présent nous intéresser aux moyens de faire connaître les possibilités existantes et à l'importance d'impliquer les parents. Nous évoquerons ensuite la professionnalisation du secteur, en particulier la formation des professionnels, compte tenu de son impact sur la qualité de l'accueil.

4.2.1. Faire connaître

Outre une pénurie de places d'accueil, l'offre n'est pas toujours suffisamment connue par les parents qui cherchent une place. Les familles en pauvreté sont souvent trop peu informées de l'offre existante, des conditions à remplir pour être pris en considération, des procédures qu'elles doivent suivre pour inscrire leur enfant,... De plus, ces conditions et procédures ne sont souvent pas adaptées à la diversité des familles qui souhaitent faire appel à une structure d'accueil. *"Il n'y a pas de place d'accueil l'année prochaine et je ne peux mettre les enfants nulle part ; je n'ai pas de voiture. Il y a 102 personnes avant moi sur la liste d'attente. Pourtant, j'ai fait une demande juste après être tombée enceinte."*¹⁹⁰

Afin d'éviter que de telles situations ne se reproduisent, le récent décret flamand oblige les pouvoirs locaux à mettre en place une Concertation locale sur l'accueil de la petite enfance (*'Lokaal Overleg Kinderopvang'*). Cette concertation réunit tous les acteurs concernés par l'accueil des enfants en bas âge (parents, milieux d'accueil, écoles, secteur de la jeunesse, administration locale et autres parties prenantes) et donne son avis sur la politique et sur le développement de l'accueil de la petite enfance dans la commune. Un initiateur est désigné en son sein ou une structure est créée pour organiser un guichet local sur l'accueil de la petite enfance. Les parents peuvent s'y adresser pour obtenir toute information sur l'offre, le prix, la qualité,... Ces guichets locaux peuvent aussi aider les parents à demander un tarif lié au revenu, à préciser ou à définir leur demande et à établir un plan d'accueil. Centraliser les demandes d'accueil et harmoniser l'offre et la demande peut sembler une bonne idée. Mais de tels guichets n'existent pas encore partout et les participants à la concertation soulignent qu'une fonction de guichet unique ne fait pas toujours disparaître tous les obstacles et

¹⁹⁰ D'hondt, Bert (2015). Presentatie op de Hoorzitting Kinderarmoede in de senaat op 16 juni 2015, http://www.senate.be/actueel/homepage/Informatiever-slagen/Kinderarmoede/hoorzitting_2015.06.26/Bert_DHondt.pdf

peut même créer des obstacles supplémentaires. Il reste très important d'orienter les familles pauvres par différents canaux, comme les Maisons de l'Enfant, en exploitant les liens avec le quartier, par une présence physique et personnelle... Il faut pour cela travailler ensemble, dans et entre différents secteurs (aide sociale, enseignement, santé,...) afin de rendre les professionnels plus vigilants et de les sensibiliser à l'importance de l'accueil de la petite enfance ainsi qu'aux obstacles que rencontrent certaines familles. Ils doivent apprendre à orienter ou accompagner des familles, prendre eux-mêmes des initiatives... Un tel guichet local existe aussi pour la grande majorité des crèches néerlandophones à Bruxelles.

En Communauté germanophone aussi, une commission consultative pour l'accueil d'enfants doit être instituée dans chaque commune : elle remet des avis au ministre compétent, sur les besoins à court et moyen terme quant à l'accueil d'enfants dans une commune ; elle formule des recommandations en vue d'améliorer l'offre, en tenant compte des données locales. Cette commission se compose de représentants du collège communal, du CPAS de la commune, des écoles implantées sur le territoire communal et des comités de parents d'élèves de ces écoles. Un représentant du ministre compétent et du département de la famille, des services d'accueil de l'enfant et du centre pour le développement sain des enfants et des jeunes y participent avec voix consultative .

4.2.2. Impliquer les parents

Même après avoir poussé la porte d'un milieu d'accueil, il est rare que les parents en situation de pauvreté se sentent vraiment les bienvenus. Le premier contact ne se passe pas toujours bien, ils n'ont pas vraiment le sentiment qu'on écoute leurs demandes et qu'ils sont pris au sérieux, ils craignent d'être dépossédés de leur rôle parental, ils ont l'impression de ne pas être de bons parents. Pourtant, ils veulent aussi être écoutés, impliqués, soutenus et considérés comme des partenaires éducatifs.

Pour les participants à la concertation, la structure d'accueil doit s'efforcer de se rattacher au projet de la famille et au sens qu'il peut avoir dans ce contexte. Comme ce projet et cette signification ne sont pas immuables mais évoluent au fil du parcours des familles, il est indispensable qu'il y ait une bonne relation et un dialogue entre les parents et les professionnels. Cela suppose un climat de confiance, un ton 'juste' et, à la base, une attitude d'ouverture. Ce qui est primordial, c'est comment les professionnels comprennent l'accueil de la petite enfance et comment, à partir de là, ils guident les parents, les reçoivent et construisent une relation avec eux, quelle que soit la situation dans laquelle se trouvent les familles.

La concertation a souligné l'importance des lieux de rencontre : des espaces de proximité où les familles se sentent à l'aise, où il est possible de jeter des ponts et d'ouvrir des portes qui donnent accès à l'accueil. Les ludothèques ou les 'lieux de rencontre enfants et parents' organisés par l'ONE permettent par exemple de construire une relation de confiance entre parents et accueillants, dans un cadre souple et ouvert, et, à partir de là, de faire le pas vers l'accueil de la petite enfance. Pour l'instant, il existe trop peu de formules intermédiaires. Il faudrait développer davantage de formes hybrides qui permettent des évolutions et des transitions en douceur entre le milieu familial et le milieu d'accueil, entre différentes catégories d'âge, entre le milieu d'accueil et l'école maternelle, estiment les participants à la concertation. Même si celle-ci était centrée sur l'accueil de la petite enfance, ceux qui y ont pris part soulignent l'importance de liens continus entre secteurs connexes, comme les services de soutien éducatif et d'aide préventive aux familles, l'enseignement maternel et l'accueil extrascolaire.

Il existe diverses initiatives où les organisateurs et les professionnels de la petite enfance développent, souvent en collaboration avec des familles en situation de pauvreté, une politique d'accueil, de participation, pédagogique ou de co-éducation dans laquelle la qualité de l'accueil est définie en lien avec l'équipe, les parents et les enfants. Citons comme exemples une charte

contre les préjugés pour les usagers et les professionnels, des permanences organisées dans un espace distinct et ouvertes à tous ceux qui ont une demande d'accueil, une politique de diversité afin que les familles ayant une autre origine culturelle se sentent les bienvenues... Certains parents pauvres mettent néanmoins en garde contre des termes tels que co-éducation, partenariat, accompagnement... Ils ont trop souvent l'impression d'être les objets de ces initiatives et non les sujets, dans un rapport de forces inégal qui les empêche d'être des partenaires à part entière.

4.2.3. Formation et accompagnement

Aux yeux des participants à la concertation, la formation initiale et continue ainsi que l'accompagnement des professionnels dans leur pratique – aussi bien pour les milieux d'accueil que pour les services de soutien aux familles – sont des éléments essentiels pour pouvoir assurer un accueil de qualité. En effet, les professionnels doivent posséder des connaissances et des aptitudes complexes, non seulement pour pouvoir répondre à l'évolution des exigences au sein du secteur, mais aussi pour pouvoir faire face aux défis sociaux de l'inclusion, de la diversité et de la pauvreté. Bien qu'il y ait encore aujourd'hui une grande hétérogénéité dans la nature et la qualité des formations et que les exigences de qualité diffèrent entre la Communauté flamande et la FWB, on assiste à une tendance générale à la professionnalisation du secteur. Pour les participants à la concertation, une qualification de base est fondamentale ; des recherches abondent dans ce sens, précisant que l'investissement dans la formation continue ne peut compenser un manque de formation initiale¹⁹¹. Celle-ci doit permettre d'éliminer l'ignorance de ce que constitue au quotidien une existence dans la

pauvreté, ce qui constitue une condition de base pour dialoguer avec des personnes en situation de pauvreté. Mais cette formation initiale ne suffit pas pour pouvoir accueillir toutes les familles dans des conditions adéquates et pour répondre aux besoins de tous les parents. En plus de l'indispensable diplôme de base en puériculture, il faut aussi être attentif à toutes les autres compétences nécessaires, qui dépassent la simple prise en charge et qui comprennent aussi des compétences psychologiques. Pour pouvoir réellement apporter une aide à des enfants dont les parents ont derrière eux un trajet de vie difficile, il faut avoir une connaissance de ce qui est reconnaissable pour ces parents, des situations auxquelles ils sont confrontés et des solutions qu'ils recherchent... Les accueillants doivent apprendre à entrer en contact avec les parents en situation de pauvreté sans avoir de préjugés, par exemple en tirant parti d'événements positifs pour entamer une discussion avec eux et construire une relation de confiance.

En plus de la formation, l'accompagnement et le soutien pédagogique de toute l'équipe sont importants pour aider à accueillir une diversité de familles. L'équipe doit être encadrée et avoir l'occasion de réfléchir ensemble à son fonctionnement pour tendre vers une qualité optimale. Tant '*Kind en Gezin*' que l'ONE ont mis au point une offre en réponse à ces besoins. L'ONE propose par exemple plusieurs possibilités de formation permanente et a créé la fonction de conseiller pédagogique. '*Kind en Gezin*' assure également un soutien pédagogique et linguistique grâce à une collaboration avec des organisations spécialisées. Mais on a fait remarquer durant la concertation qu'il était regrettable que le décret flamand ne contienne plus de normes pour l'encadrement du personnel. Les structures d'accueil confrontées à des difficultés financières risquent de faire des économies dans ce domaine, avec à la clé un impact négatif sur la qualité.

En Communauté germanophone, tous les services d'accueil doivent assurer une formation permanente pour le personnel. Cette formation est subsidiée. Les centres d'accueil (qui organise une

¹⁹¹ Florence, Pirard et al. (2015). *Les formations initiales des professionnel-le-s de l'enfance (0-12 ans) et des équipes d'encadrement : enjeux et perspectives*, Rapport de recherche financé e par l'ONE.
http://www.one.be/fileadmin/user_upload/communication_externe/NEWS/RAPPORT-Recherche-123-DEF16-OK191015.pdf

crèche, un service d'accueillants d'enfants ou un accueil extra-scolaire) sont obligés d'engager un conseiller pédagogique pour encadrer le personnel. Cette fonction est également subsidiée.

La tension entre 'professionnalisation' et 'problématisation' a fait l'objet de discussions lors de la concertation. Les participants ont souligné que l'accueil devait être ouvert à toutes sortes de demandes émanant de parents. Un accueillant peut en effet se baser sur une relation de confiance pour être un relais important avec d'autres services. Les parents qui sont satisfaits de leur structure d'accueil constatent qu'ils peuvent formuler une demande d'aide dans une relation ouverte et équitable, sans crainte d'ingérence ou de contrôle. D'autres précisent toutefois que certains parents apprécient une fonction de 'pur accueil': un lieu auquel ils peuvent confier leurs enfants en toute sérénité, sans qu'on vienne chaque fois leur parler de tous les autres problèmes pour lesquels ils font déjà l'objet d'un suivi. De ce point de vue, il est crucial que l'accueil de la petite enfance reste ce qu'il est et ne se transforme pas en un service d'aide. Les accueillants ne sont pas des travailleurs sociaux et les parents en situation de pauvreté sont souvent déjà suivis par un grand nombre d'instances et de personnes. Une collaboration étroite entre différents services peut leur donner l'impression d'un contrôle qui pourrait porter atteinte au respect de leur vie privée: ils craignent que certaines informations relatives à leur famille soient communiquées à leur insu et puissent être utilisées contre eux.

4.3. Une offre financièrement abordable

4.3.1. Des tarifs liés aux revenus

Le coût de l'accueil de la petite enfance empêche certaines familles à revenus modestes d'y avoir recours. Des interventions existent dans les trois Communautés pour surmonter cet obstacle.

Ainsi, les milieux d'accueil de la FWB demandent aux parents une contribution qui tient compte des possibilités financières des familles. Les services

autorisés sont libres d'appliquer leur propre système (forfait invariable, forfait tenant compte du volume théorique de présences, du volume réel de présences, du revenu des parents selon le barème de l'ONE ou d'autres barèmes,...) alors que les services subventionnés doivent respecter les modalités et les barèmes de l'ONE. En 2014, les parents payaient en moyenne 15,27 euros par jour et par enfant dans les services subventionnés par l'ONE. On constate néanmoins une grande variation entre la participation aux frais la plus basse et la plus haute, soit entre 8,79 euros (Farciennes) et 24,49 euros (Messancy). Remarquons également que la participation financière des parents la plus basse est fixée à 2,41 euros pour 2016. L'enquête sociale menée par le travailleur social est déterminante pour adapter la participation financière en cas de situation financière particulière d'une famille pendant une période précise. La participation peut dans ce cas être fixée à un montant inférieur au minimum. Les familles à faibles revenus ou celles qui font appel à un service d'accueil pour deux enfants ou plus en même temps peuvent par ailleurs solliciter une 'intervention accueil' pour les enfants de moins de trois ans.

En Communauté germanophone, la participation des parents aux frais est calculée en se basant sur les revenus du ménage. En raison de la situation particulière des personnes chargées de l'éducation ou lorsque les revenus du ménage sont inférieurs au revenu d'intégration, la contribution peut être diminuée, après enquête préalable.

En Flandre aussi, on fonctionne avec un système de tarifs liés aux revenus (tarifs *IKG*). Auparavant, ceux-ci s'appliquaient uniquement aux services d'accueil agréés et subventionnés par '*Kind en Gezin*'. En 2009, une subvention a été accordée aux milieux d'accueil indépendants afin de leur donner aussi la possibilité d'appliquer ces tarifs. Ceux-ci doivent être dorénavant appliqués dans les services d'accueil des échelons 2 et 3.

Bien que la plupart des familles à bas revenus fréquentent un lieu d'accueil qui applique des

tarifs *IKG*, le prix reste un gros obstacle pour beaucoup de familles. Le revenu réellement disponible d'une famille pauvre peut par exemple être moins élevé que le revenu sur la base duquel le tarif est calculé. Beaucoup de familles ont des frais de logement élevés, des frais de santé, des dettes... Au tarif journalier viennent souvent s'ajouter des frais supplémentaires, par exemple pour les langes, les fruits, des produits de soins ; les parents doivent payer une garantie et fournir eux-mêmes certaines affaires (sac de couchage, couches-culottes maillots,...). Les participants à la concertation plaident pour la suppression de ces frais supplémentaires.

De récentes mesures en Flandre, contre lesquelles plusieurs acteurs associatifs ont protesté, risquent de mettre en péril l'accessibilité financière de l'accueil de la petite enfance pour les revenus les plus faibles¹⁹². C'est ainsi que le tarif le plus bas – qui était de 1,56 euro – a été porté à cinq euros. Ce tarif minimum est intenable pour des parents à faibles revenus ou sous guidance budgétaire. D'autre part, l'accès au tarif *IKG* a aussi été informatisé¹⁹³. Pour avoir droit à un tarif lié aux revenus, les parents doivent introduire une demande auprès de '*Kind en Gezin*' par voie électronique. Cela crée un obstacle supplémentaire pour ceux qui ne sont pas familiarisés avec les nouvelles technologies. Il est nécessaire de prévoir du temps et des moyens supplémentaires (par exemple pour les structures d'accueil, les guichets locaux, d'autres personnes de contact...) pour aider les parents qui sont dans ce cas à introduire une demande. En outre, cette procédure prend du temps, ce qui fait que des demandes d'accueil urgentes risquent de ne pas pouvoir être traitées et que des personnes risquent donc de ne pas trouver de solution abordable à temps. La réglementation flamande

prévoit des correctifs sociaux pour atténuer l'augmentation de prix. Le tarif minimum peut être réduit à 3 euros, entre autres pour les parents qui bénéficient d'un revenu d'intégration et qui suivent un parcours de formation du VDAB ou du CPAS. Des participants à la concertation estiment néanmoins qu'une inégalité est ainsi créée, qui n'est pas équitable : le bénéficiaire d'un revenu d'intégration doit en effet survivre avec un revenu inférieur au seuil de pauvreté. En outre, l'accueil est profitable pour tous les enfants, quelles que soient les possibilités d'activation de leurs parents. Une autre correction sociale existe : les parents qui ne peuvent pas payer le tarif lié aux revenus, calculé par '*Kind en Gezin*', peuvent demander au CPAS un tarif individuel réduit. C'est seulement à Bruxelles que cela incombe encore à la structure d'accueil. Les associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent soulignent l'aspect dissuasif du recours au CPAS et, par conséquent, le risque de non-exercice de ce droit. Quelques structures d'accueil à plus-value sociale déplorent le détour inutile par le CPAS et trouvent que leur marge de manœuvre est réduite, ce qui fait qu'il leur est moins facile de répondre aux besoins de familles en pauvreté. En effet, elles avaient auparavant la possibilité d'accorder elles-mêmes un tarif social, moyennant une justification auprès de '*Kind en Gezin*'. Elles savent d'expérience que la procédure plus longue ralentit l'octroi du tarif et que l'intervention du CPAS peut être stigmatisante. De plus, les décisions prises par les CPAS pour accorder ce tarif diffèrent beaucoup entre elles. Le but était pourtant d'objectiver les diverses pratiques d'octroi. Il ressort d'une enquête de la *VVSG*¹⁹⁴ que les CPAS flamands estiment que cette nouvelle tâche relève bel et bien de leur mission, mais qu'il leur est difficile de la mener à bien faute de moyens. Les CPAS veulent travailler de façon très accessible pour contrer la représentation négative qui existe encore parfois

¹⁹² Vanhauwaert, Frederic, Michel Vandenbroeck et Christel Verhas (2014). "Kinderopvang moet toegankelijker". *DeWereldMorgen.be*, vrijdag 20 juni 2014, <http://www.dewereldmorgen.be/blog/netwerktegenarmode/2014/06/20/kinderopvang-moet-toegankelijker>

¹⁹³ Arrêté ministériel du 23 avril 2014 portant exécution de l'arrêté de subvention du 22 novembre 2013, *Moniteur belge*, 4 juillet 2014.

¹⁹⁴ Delcourt, Sofie (2015). *Samenvatting 'Eén jaar individueel verminderd tarief kinderopvang'*, onderzoek door Laure De Munter (VVSG, stagiaire), <http://www.vvsg.be/welzijnsvoorzieningen/Kinderopvang/Documents/Samenvatting%20onderzoek%20IVT%20-%20online%20versie.pdf>

et l'octroi du tarif social peut y contribuer. Certains CPAS mettent au point des directives pour octroyer le tarif, d'autres ne le font pas. Ils veulent faire un travail sur mesure pour chaque famille et éviter ainsi que des ménages qui n'appartiennent pas à une catégorie déterminée soient laissés pour compte. Des CPAS voient en outre dans cette mission une manière d'entrer en contact avec des familles, ce qui leur permet d'examiner de manière pro-active quelles autres aides ou services la famille pourrait demander.

Lors de la concertation, la discussion sur l'accessibilité financière a donné lieu à un débat sur la gratuité de l'accueil. Les partisans de ce principe défendent l'argument selon lequel il s'agit d'un service public et que le prix à payer conditionne le degré auquel on y fait appel. Ils constatent que la gratuité abaisse réellement le seuil d'accès. D'autres mettent en garde contre les conséquences négatives de la gratuité. Dans la perception générale du public, un service gratuit est supposé être de moins bonne qualité, on le respecte moins et on prend son importance moins au sérieux. L'expérience des milieux d'accueil est que les parents peuvent avoir l'impression qu'ils ne peuvent pas demander grand-chose et qu'ils n'apportent aucune contribution. Les associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent plaident pour un système financièrement accessible auquel chacun contribue selon ses possibilités.

4.3.2. Commander, c'est payer

Une autre mesure flamande est l'instauration du principe 'commander, c'est payer'. Autrement dit, une famille qui recourt à un service d'accueil à plein temps le paie pour toute l'année, hormis 18 journées (dites 'journées de répit') destinées à couvrir les jours de congé et de maladie. Ces 18 jours sont un minimum : toute structure d'accueil peut fixer elle-même un nombre supérieur de jours de répit. Elle est en outre libre d'appliquer le tarif de son choix si un enfant est absent plus de 18 jours : soit rien du tout, soit le tarif *IKG*, soit un forfait, soit un montant pouvant aller jusqu'à 27,72

euros. Les participants à la concertation estiment que ce principe ne correspond pas à la réalité dans laquelle vivent les familles en situation de pauvreté : en raison de leurs conditions de vie difficiles et moins prévisibles, la fréquentation de leurs enfants peut fortement varier. Comme le nombre de jours de congé et de maladie est insuffisant pour couvrir ces absences, l'accueil leur reviendra plus cher et ces familles décrocheront. Même si les structures d'accueil peuvent mener leur propre politique en la matière, elles doivent aussi veiller à leur viabilité financière. Si les 18 jours sont dépassés, elles ne perçoivent plus aucune subvention. Avec des familles types dont les deux parents travaillent, elles perçoivent en moyenne 20 euros par jour lorsqu'elles appliquent le tarif normal pour les jours d'absence supplémentaires ; elles perçoivent 5 euros de familles à faible revenu. La concertation constate que le principe 'commander, c'est payer' ne met pas seulement l'intérêt des pouvoirs organisateurs en opposition avec celui des familles, mais creuse aussi les inégalités entre familles pauvres et riches au sein de l'accueil de la petite enfance. Les participants estiment qu'il faut établir des règles pour le montant à payer par les familles une fois que le nombre maximal de journées de répit a été dépassé, y compris par exemple des tarifs *IKG*. La responsabilité de gommer cette inégalité et de créer une égalité d'accès au sein de l'accueil de la petite enfance doit être assumée au niveau flamand et ne peut pas être reportée sur chaque milieu d'accueil.

En Communauté germanophone, dans le cas d'un accueil de cinq jours complets, les personnes chargées de l'éducation disposent d'un 'crédit' de 35 jours entiers par an pour l'absence de l'enfant. Pour les absences dépassant les jours de crédit octroyés, un défraiement égal à 60 % de la participation aux frais est exigé.

Tabel 1: Taux de couverture de l'accueil de la petite enfance en Flandre, en Fédération Wallonie-Bruxelles et à Bruxelles, en termes de disponibilité de l'offre et de pourcentage d'utilisation de cette offre, sur la base des données de l'ONE¹⁹⁵, Kind en Gezin¹⁹⁶ et Kaleido DG¹⁹⁷.

		Disponibilité de l'offre d'accueil Nombre de places par 100 enfants	Pourcentage d'utilisation des structures d'accueil Proportion du public visé qui est touché
Flandres		Nombre de places dans les structures formelles d'accueil de la petite enfance * / nombre d'enfants de moins de 3 ans **	Nombre d'enfants accueillis **** / nombre d'enfants de moins de trois ans **
		41,7 %	51,6 % in 2014 (voor kinderen tussen twee maanden en drie jaar in formele kinderopvang) 71,8 % in 2014 (voor kinderen tussen twee maanden en drie jaar in formele kinderopvang en kleuterschool)
Bruxelles	néerlandophones	Nombre de places dans les structures formelles d'accueil de la petite enfance * / nombre d'enfants de moins de 3 ans ***	Nombre d'enfants accueillis **** / nombre d'enfants de moins de trois ans ***
		43,46 % : pour 30 % des enfants de 0 à 3 ans, il y a 43,46 places d'accueil formelles par 100 enfants	- Le chiffre pour Bruxelles n'est pas calculé et publié en raison du pourcentage élevé d'estimations et de l'application de la norme de Bruxelles.. - Calcul alternatif avec le taux d'occupation par place: nombre de places au 31/12/2014 x taux d'occupation par place = 43,93*1,07 = 47,01%
	francophones	Nombre de places dans les structures d'accueil de la petite enfance / nombre d'enfants de moins de 2,5 ans	Nombre d'enfants de 0 à 3 ans inscrits dans un milieu d'accueil ou à l'école maternelle *****/ nombre d'enfants de moins de 3 ans
		24,8 % : pour 90 % des enfants de 0 à 2,5 ans, il y a 24,8 places d'accueil par 100 enfants	31,5 % (15 280 enfants de moins de 3 ans inscrits dans un milieu d'accueil ou à l'école maternelle pour 48.450 enfants de moins de 3 ans (90 %))
Wallonie		Nombre de places dans les structures d'accueil de la petite enfance / le nombre d'enfants de 0 à 2,5 ans domiciliés en Fédération Wallonie-Bruxelles	Nombre d'enfants de 0 à 3 ans inscrits dans un milieu d'accueil ou à l'école maternelle *****/ nombre d'enfants de moins de 3 ans
		32,5 %	49,3 %
Communauté germanophone		Nombre de places dans les milieux d'accueil/ nombre d'enfants de moins de 3 ans	Nombre d'enfants de 0 à 3 ans inscrits dans un milieu d'accueil / nombre d'enfants de moins de 3 ans
		28,6 %	39,7 %

* Nombre de places d'accueil agréés sans statut propre + nombre de places d'accueil subventionnées avec IKG ayant un statut propre.

** Banque de données Mirage de Kind en Gezin (tous les enfants en Flandre).

*** Les enfants officiels (DGSEI).

**** Estimation du nombre d'enfants présents dans les structures formelles d'accueil au moyen du comptage de février (pendant une semaine, les pouvoirs organisateurs enregistrent le nombre d'enfants différents par année de naissance. Ce comptage n'a pas été effectué en 2015 et sera modifié en 2016.

***** Estimation du nombre d'enfants de moins de 3 ans présents dans les structures d'accueil et à l'école maternelle au moyen du comptage le 15 janvier 2015 (pendant une semaine, les structures organisateurs enregistrent le nombre d'enfants différents par année de naissance).

¹⁹⁵ ONE en chiffres 2014, http://www.one.be/uploads/tx_ttproducts/datasheet/RA_2014_ONE_en_chiffres.pdf

¹⁹⁶ Kinderopvangcijfers op maat, 2e trimestre 2015, <http://www.kindengezin.be/kinderopvang/cijfers-en-beleid/kinderopvangcijfers-op-maat/>

¹⁹⁷ Chiffres 2014, voir: <http://www.kaleido-dg.be/>

Recommandations du Service sur la base de la concertation

Le droit à l'accueil de la petite enfance signifie que chaque famille qui a une demande d'accueil, aussi une famille qui vit dans la pauvreté ou dans la précarité, peut choisir un accueil adapté, de qualité, financièrement abordable et accessible. Seule une offre suffisante, de qualité et accessible d'accueil de la petite enfance, en tant que service public de base, peut garantir ce droit.

1. Informer les professionnels de différents secteurs de la signification potentielle de l'accueil de la petite enfance

La fonction sociale, éducative et économique de l'accueil de la petite enfance constitue le point de départ de la politique. Pour divers acteurs de terrain, l'accueil de la petite enfance est cependant d'abord un lieu où les parents qui travaillent peuvent faire garder leurs enfants. Ils savent et reconnaissent trop peu que l'accueil de la petite enfance peut offrir une réponse à une diversité de besoins des familles. Pour que les parents, aussi ceux qui vivent dans la pauvreté, puissent vraiment choisir de confier leur enfant à une structure d'accueil, il est nécessaire qu'ils puissent expérimenter l'accueil de la petite enfance comme une chance pour leur enfant, pour eux-mêmes et pour leur famille. Pour que les professionnels puissent accompagner vers l'accueil de la petite enfance, il est nécessaire qu'ils puissent proposer l'accueil comme une chance dans diverses situations.

2. Augmenter le nombre de places d'accueil de façon à ce que chaque famille qui a une demande d'accueil trouve une place appropriée qui correspond à ses besoins et évolue avec ceux-ci..

- Augmenter le nombre de places sur la base d'un planning à long terme, assorti d'une distribution géographique détaillée, de façon à ce que le nombre de places augmente avant tout dans les quartiers dans lesquels il en manque.

- Détecter et ajuster les dispositions de la réglementation qui peuvent faire obstacle à la flexibilité de l'accueil de façon à ce que des formes multidimensionnelles mixtes d'accueil soient rendues possibles (orientation et transitions douces à partir d'organisations connexes comme des ludothèques ou des espaces de rencontre, périodes de familiarisation plus longues, accueil flexible et occasionnel, accueil d'urgence ...).
- Encourager et soutenir la flexibilité dans l'accueil de la petite enfance en Flandre, en jonglant plus soupagement avec les normes d'occupation, en travaillant avec divers plans d'accueil, en expérimentant des plans d'accueil à titre d'exercice...

3. Garantir pour chaque famille un accès égal à l'accueil

- Investir dans des initiatives d'accueil qui appliquent un tarif lié au revenu de façon à ce que chaque famille qui a une demande d'accueil puisse choisir une place pour laquelle elle paie en fonction de son revenu. En Flandre, cela signifie stimuler les échelons 2 et 3 et prévoir un budget pour ceux-ci, dans la perspective d'évoluer vers une généralisation des tarifs liés aux revenus, comme c'est le cas en Communauté germanophone.
- Retirer l'augmentation du tarif minimum standard en Flandre. Octroyer le tarif individuel réduit de 1,56 euros au moins aux bénéficiaires du revenu d'intégration et aux bénéficiaires de l'équivalent du RI, au lieu du tarif minimum standard de 5 euros.
 - o automatiquement, sans examen complémentaire par le CPAS ;
 - o indépendamment du fait que ces bénéficiaires suivent ou non un parcours d'activation.
- Interdire de compter des frais supplémentaires, en plus du coût de la journée.
- Augmenter le nombre de jours de répit en Flandre et apporter une correction sociale au montant maximum qui peut être demandé quand des familles dépassent les 18 jours

destinés à couvrir les jours de congé et de maladie, dans le cadre du principe 'réserver, c'est payer', comme c'est le cas dans la Communauté germanophone.

- Encourager les initiatives d'accueil à respecter les règles existantes dont le but est de garantir un accès égal pour tous de façon à ce que la fonction sociale de l'accueil ne reste pas une mission facultative. En Flandre, cela implique d'examiner l'impact de la priorité absolue aux parents qui travaillent (échelon 2) au regard de l'accessibilité de l'accueil de la petite enfance pour tous.
- Examiner la possibilité de déterminer des objectifs chiffrés plus élevés pour des groupes cibles, sur la base d'une analyse de l'environnement et en concertation avec les initiatives d'accueil de la petite enfance et des pouvoirs locaux, de façon à ce que l'accueil reflète la diversité des quartiers. Prévoir des moyens pour accueillir de manière appropriée ce plus grand nombre de familles vulnérables.

4. Informer les familles qui ont une demande d'accueil de l'offre existante et des procédures de façon à ce qu'elles puissent faire un choix

- Evaluer le travail des guichets locaux, en Flandre, et rester vigilant pour que la diversité des voies qui existent pour orienter et des portes d'entrée soit maintenue de façon à ce qu'un maximum d'obstacles puissent être surmontés.
- Assouplir, en Flandre, les procédures de demande de tarif social pour un accueil d'urgence de façon à ce qu'elles rendent possible un traitement rapide de l'accueil occasionnel, flexible et d'urgence.
- Revoir les procédures actuelles d'inscription en Fédération Wallonie-Bruxelles de façon à ce que chaque famille ait des chances égales de s'inscrire.

5. Reconnaître et respecter les parents comme premiers responsables de l'éducation

- Encourager les initiatives d'accueil à développer, en partenariat avec les parents, une politique d'accueil, de participation et de co-éducation, en prévoyant pour cela du temps, des moyens et un soutien.
- Faire l'inventaire des pratiques d'accueil intéressantes et de leurs réseaux, à savoir des pratiques ouvertes aux parents, travaillent de façon participative, sont attentives à la continuité et aux transitions... et stimuler l'échange de pratiques.

6. Garantir la fonction sociale et pédagogique de l'accueil de la petite enfance

- Considérer l'accueil de la petite enfance comme élément essentiel d'une politique sociale, familiale, de l'emploi et de la lutte contre la pauvreté.
- Stimuler toutes les initiatives d'accueil de la petite enfance à remplir effectivement les trois fonctions et prévoir les moyens nécessaires pour cela.
- Revoir les règles de financement et les conditions de subsidiation des initiatives qui atteignent un public vulnérable afin de rendre possible une plus grande flexibilité dans les relations avec les familles. En Fédération Wallonie-Bruxelles, s'assurer que les Haltes-Accueil ne soient pas limitées dans la réalisation de leur mission par la réforme de la réglementation relative à l'accueil de la petite enfance, dans le cadre du contrat de gestion 2013-2018 de l'ONE.
- Appliquer une norme adéquate par enfant de façon à ce que les accueillants puissent stimuler au maximum le développement des enfants (des études indiquent que la norme optimale est d'un accueillant pour 4 à 6 enfants). En Flandre, cela signifie diminuer à nouveau la norme.

7. Investir dans la professionnalisation du secteur

- Informer ceux qui organisent l'accueil de la petite enfance, les accueillants et professionnels de secteurs connexes de ce que cela signifie vivre dans la pauvreté, tant durant la formation initiale que durant la formation continue que dans l'accompagnement quotidien, de façon à ce qu'une manière appropriée de travailler avec une grande diversité de parents et familles fasse partie de leur attitude professionnelle et de leurs comportements.
- Encourager et soutenir de façon appropriée les initiatives d'accueil de la petite enfance, de façon à ce qu'elles puissent encadrer les accueillants dans leur mission, par exemple en subsidiant des heures sans enfants permettant une réflexion individuelle et en équipe sur la pratique quotidienne.

8. Evaluer en permanence la réglementation existante et en cours d'élaboration (décrets, arrêtés ministériels, décisions du Gouvernement,...) (ex-ante et ex-post), en concertation intensive avec tous les acteurs concernés, et l'adapter le cas échéant dans la perspective des familles pauvres.

- Etablir un planning concret pour l'évaluation du Décret flamand du 20 avril 2012 relatif à l'organisation de l'accueil de la petite enfance.
- Lors de l'évaluation d'une réglementation et de son adaptation, tenir compte aussi des expériences et besoins des familles qui n'ont pas (encore) de demande d'accueil.

Liste des participants à la concertation

- Actiris - Maison des enfants
- Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale / Vereniging van de Stad en de Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest – Steunpunt Kinderopvang
- Atout Couleur
- Coordination des haltes-accueil de la Communauté française (CHACOF)
- Fédération Wallonie-Bruxelles - Délégué général aux droits de l'enfant
- Denkgroep Occasionele Kinderopvang - Koepel Lokale Dienstconomie
- Felies
- Gezinsbond
- Kind en Gezin
- Kinderdagverblijf Mezenestje
- Kinderrechtencommissariaat
- Landelijke Kinderopvang
- Le Pivot
- Luttes Solidarités Travail (LST)
- Maison ouverte
- Nederlandstalige Vrouwenraad
- Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale / Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel - Hoofdstad
- Hoger Instituut voor Gezinswetenschappen, Odisee
- Office de la naissance de l'enfance (ONE)
- Réseau Coordination Enfance (RCE)
- Réseau des initiatives enfants – parents – professionnels (RIEPP)
- Speelhuis Elief
- Universiteit Gent
- Vernieuwing in de Basisvoorzieningen voor jonge kinderen (VBJK)
- Warm Hart – Houthalen

Contacts bilatéraux

- Elmer
- Dagopvang De Wurpskes
- Fachbereich Familie und Soziales des Ministeriums der Deutschsprachigen Gemeinschaft
- Netwerk tegen Armoede