



Les indicateurs de la politique de l'enfance

1. Comment évaluer l'accueil des enfants de moins de 3 ans ? ¹

Introduction

L'analyse du rapport annuel de l'ONE (2008) par le CERE ² a provoqué une vive controverse entre l'Office et notre association. Nous écrivons notamment :

« (...) les objectifs de Barcelone sont atteints ³, mais l'offre d'accueil subventionnée par l'ONE n'assure que la moitié (21%) de l'offre totale (43%). »

En effet, si le taux de couverture global se monte à 43% pour la Communauté française (les 5 Provinces wallonnes et le territoire de la Région bruxelloise), ce taux se décompose en 3 taux distincts et cumulés :

- 21% par les milieux d'accueil subventionnés par l'ONE ;
- 7,4% par le secteur privé de l'accueil (maisons d'enfants et accueillantes à domicile sous statut de travailleur indépendant) ;
- 14,6% par les écoles maternelles (en fait les enfants inscrits à l'école maternelle avant l'âge de 3 ans).

La présente analyse reprend les termes de la controverse et, sur la base d'échanges réguliers avec nos partenaires ⁴, propose différentes mesures pour évaluer l'accueil des enfants de moins de 3 ans.

¹ Cette analyse inaugure le projet du CERE de fonder un indicateur synthétique de la politique de l'enfance durant la période 2011-2015. Il s'agit ici, en collaboration avec l'IBSA (Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse) de proposer une série d'indicateurs quantitatifs pour évaluer l'offre d'accueil destinée aux enfants de moins de 3 ans, en relation avec les objectifs d'équité, de qualité, de choix et d'efficience.

² En téléchargement libre et gratuit : <http://www.cere-asbl.be/spip.php?article112>

³ L'offre est mesurée par le nombre d'enfants accueillis (hors famille) par rapport au nombre total d'enfants de la même classe d'âge : pour les enfants de moins de 3 ans, il s'agit d'atteindre le taux de 33% à l'horizon 2010.

⁴ Les partenaires du CERE (liste non exhaustive) : les milieux d'accueil qui ont sollicité l'intervention de financements régionaux dans le cadre du « plan crèches bruxellois », la CHACOF (Coordination des haltes accueil en Communauté française), la coordination petite enfance de Saint-Josse.

Les indicateurs

Les taux de disponibilité des places

Le taux de couverture (offre)

Pour assurer la continuité des données ⁵ et l'évaluation des objectifs politiques poursuivis, il importe de mesurer l'offre d'accueil en regard de la population potentielle :

nombre de places **nombre d'enfants résidents (du territoire concerné)**

En effet, même si chaque place d'accueil est susceptible d'être occupée par plus d'un enfant (par le jeu des temps partiels et du turn over), il importe de mesurer l'effort des pouvoirs publics pour rencontrer les demandes et les besoins d'accueil, indépendamment des comportements concrets et réels de la population, dans une perspective de droit universel et égal à l'accueil.

Le numérateur de cet indicateur peut être décomposé entre les places subventionnées et les places du secteur privé, et entre les places « à tarification sociale » et les places « à tarification libre », suivant l'hypothèse suivante : les places subventionnées et/ou à tarification sociale sont plus accessibles (équité), durables et de qualité (rapport accueillant/enfants).

Quant au dénominateur il peut être décomposé (ou recomposé) en fonction des enfants inscrits au registre de la population et les enfants inscrits dans le « registre d'attente » ⁶.

Les places dont il est question ici sont celles spécifiquement dédiées aux enfants de moins de 3 ans (à l'exclusion donc des places dans les classes maternelles) et contrôlées par l'ONE ou Kind en Gezin (en Région bruxelloise).

Ce premier indicateur doit être décliné à l'échelle des communes et des quartiers pour mesurer les disparités à l'intérieur de chaque territoire concerné.

Le taux de couverture (inscription)

Suivant l'objectif du sommet européen de Barcelone (2002) fixé par le Conseil européen, et suivant le taux de couverture établi par l'ONE, il s'agit ensuite de mesurer le nombre d'enfants inscrits à une date donnée dans tout milieu d'accueil ou toute forme d'accueil ou d'éducation (école maternelle) accessible à un enfant de moins de 3 ans :

⁵ Notamment dans le cadre du « monitoring des quartiers ».

⁶ Cette problématique est particulièrement sensible et importante en milieu urbain et en région bruxelloise.

nombre d'enfants inscrits
nombre d'enfants résidents (du territoire concerné)

Cet indicateur est particulièrement sensible aux variations et phénomènes suivants :

- l'accueil à temps partiel (numérateur), dépendant de facteurs relatifs aux besoins des parents (chômage, temps partiel, intérim,...), à leurs demandes (combinaison de formes d'accueil différentes, congé parental et interruption de carrière, ...) et à l'offre d'accueil disponible (crèches ou haltes garderie, entrées groupées dans les milieux d'accueil ou à l'école⁷, etc) ;
- l'utilisation des milieux d'accueil et des écoles maternelles par une population non résidente (navetteurs) ou dans une forme de séjour non régularisée d'un point de vue légal ou administratif.

Comme le précédent, cet indicateur peut être décomposé en fonction du type de places et de la population.

Les données disponibles ne permettent probablement pas de descendre à l'échelon infracommunal.

Les taux d'accessibilité et de qualité des places

Comme indiqué précédemment, chacun des deux premiers indicateurs peut être décomposé de manière à évaluer l'accessibilité (sociale) des places d'accueil et leur qualité ; par exemple,

nombre de places subventionnées + nombre de places privées
nombre d'enfants résidents

ou encore

nombre de places publiques + associatives + privées
nombre d'enfants résidents

voire

enfants inscrits en milieux subventionnés ONE + autres enfants inscrits
nombre d'enfants résidents

Pour ce dernier indicateur, nous préconisons que pour chaque province wallonne et pour la Région bruxelloise, le rapport entre la somme des enfants inscrits en milieux subventionnés par l'ONE ainsi qu'en maternelle, et le nombre d'enfants résidents soit au moins égal à 50%. En effet, pour l'ensemble de la Communauté

⁷ Est évoquée ici la pratique qui consiste à pratiquer l'entrée en milieu d'accueil ou à l'école maternelle, par groupe et à date précise.

française, dans son rapport pour 2008, l'ONE déclare 21% d'enfants inscrits en milieux subventionnés pour un total de 43% d'enfants inscrits dans tous les milieux confondus.

Ce pourcentage de 50% est atteint dans les Provinces de Hainaut (53%) et de Namur (52%), suivant les chiffres établis par l'ONE.

Les projections régionales

Enfin, chaque série d'indicateurs doit pouvoir être située dans l'espace et dans le temps.

- Dans l'espace, il s'agit d'évaluer la situation de chaque territoire au sein d'un espace plus vaste qui l'englobe. Par exemple, la situation de l'accueil de l'enfant sur le territoire bruxellois doit être évaluée par rapport au Brabant wallon et au Brabant flamand.

Idéalement, cette évaluation doit être menée à l'aide des indicateurs précités. A défaut, il s'agit d'utiliser les données disponibles publiées par les organismes de contrôle de l'accueil : l'ONE, Kind en Gezin et le Dienst für Kind und Familië pour la Communauté germanophone.

Suivant les données établies par l'ONE en octobre 2008, le taux de couverture s'établit à 33% en Région de Bruxelles-Capitale pour 56,7% dans le Brabant wallon. On parle ici du nombre d'enfants inscrits dans un milieu d'accueil ou à l'école maternelle, en ne comptant que 90 % des enfants bruxellois. Nous proposons plutôt d'établir le taux de couverture en tenant compte des milieux d'accueil contrôlés par Kind en Gezin et de l'enseignement maternel de la Communauté flamande et du total des enfants, par exemple en établissant le taux suivant :

nombre d'enfants inscrits ONE & mat Fr + K&G & mat NI **nombre d'enfants résidents en Région bruxelloise**

Suivant les données établies par Kind en Gezin ⁸, 63,2% des enfants de 3 mois à 3 ans utilisent régulièrement un milieu d'accueil en Flandre ; ce taux est le plus élevé dans le Brabant flamand (y compris Bruxelles), avec 68%.

⁸ *Het kind in Vlaanderen*, 2009, p.112 à 114

Un indicateur complémentaire pourrait être établi sur la base des déclarations fiscales. En effet, depuis septembre 1988, les ménages peuvent déduire les frais de garde payés à des milieux d'accueil contrôlés par les Communautés ou recourir à un montant forfaitaire exonéré d'impôts :

**nbre de ménages avec enfants de moins de 3 ans déduisant les frais
nbre d'enfants résidents (ou nombre de places d'accueil)**

Pour l'année 1992, sur la base des déclarations fiscales, nous avons montré que le nombre d'utilisateurs est largement inférieur au nombre de places en Région bruxelloise et supérieur dans le Brabant flamand⁹. Une marque du phénomène des navetteurs et de l'utilisation des milieux d'accueil bruxellois par la population de la périphérie.

Il est possible de mesurer aussi :

**nbre de ménages avec enfants de – de 3 ans utilisant le forfait
nbre d'enfants résidents (ou nombre de places d'accueil)**

- Dans le temps, il s'agit de projeter les indicateurs proposés à échéance de chaque année jusqu'en 2015 et en 2020, pour tenir compte de la croissance démographique.

Alain Dubois & Catherine Gillet,
avec la collaboration de l'IBSA (Carole Thays)

Avec le soutien de la Communauté française

⁹ A. Dubois et alii, *L'accueil des enfants de moins de trois ans*, CRISP, 1994, Courrier hebdomadaire n°1463-1464