

Nouveau travail législatif pour l'inclusion sociale en Flandres, Belgique

Katleen Govaert, Kind in Gezin, Angleterre

Les Flandres se situent dans les premières places, au niveau européen, en ce qui concerne le pourcentage d'enfants de moins de 3 ans accueillis dans les structures d'accueil de la petite enfance (342 places en 2004). Le gouvernement flamand et le secteur de la petite enfance visent à fournir autant de places d'accueil que d'enfants dans le futur, en donnant la priorité à la qualité.

Aujourd'hui, de nouvelles avancées, tentant de rester en accord avec les divers développements de la société voient le jour dans le champ de la petite enfance en Flandres. Il est grand temps pour le gouvernement flamand de s'arrêter un moment et de réfléchir. Quel est l'objectif visé pour les lieux d'accueil de la petite enfance ? Qu'est ce qui fonctionne bien et peut être conservé tel quel ? Et que peut-on améliorer ?

Inge Vervotte, la ministre flamand des affaires sanitaires, sociales et de la famille, relève le défi et travaille avec *Enfant et Famille* pour proposer une nouvelle organisation des services d'accueil de la petite enfance flamands.

Je commencerai cet exposé par une rapide présentation de l'accueil de la petite enfance en Flandres, du point de vue de l'accessibilité et de l'inclusion sociale.

Puis, j'expliquerai les objectifs récemment formulés par le gouvernement flamand en ce qui concerne l'accueil de la petite enfance, dans le cadre desquels les trois fonctions de l'accueil jouent un rôle prioritaire.

Enfin, j'exposerai de quelle manière, aujourd'hui, ces objectifs sont traités.

I. L'accueil de la petite enfance en Flandres : la situation actuelle

Une expansion rapide sur une courte période

Ces dernières années, le nombre de lieux d'accueil de la petite enfance s'est considérablement accru. Entre 1999 et 2004, le gouvernement flamand s'est particulièrement intéressé à l'accueil des tout-petits. En effet, le total de places dans les lieux d'accueil a augmenté de plus de 8500 (+14 %). Entre 2004 et 2008, le gouvernement flamand vise environ 5000 places supplémentaires disponibles pour les enfants de moins de 3 ans.

Cet accroissement est-il suffisant ?

Les objectifs européens sont particulièrement limités au secteur économique et à l'emploi. Les objectifs suivants ont été décidés pour les lieux d'accueil de la petite enfance, dans l'accord de Barcelone (2002), pour des raisons exclusivement socio économiques :

- Il doit y avoir 33 places pour 100 enfants de moins de 3 ans ;
- Il doit y avoir 90 places pour 100 enfants de 3 ans à l'âge scolaire obligatoire.

Pour les enfants de moins de 3 ans, l'objectif européen a été respecté en Flandres en 2004, c'est à dire, 34,2 places étaient disponibles pour 100 enfants de moins de 3 ans.

Pour les enfants de 3 ans à l'âge scolaire obligatoire, le taux de places est très élevé. 98 % des enfants entrent au jardin d'enfants dès l'âge de 2 ans et demi.

L'accueil extra scolaire est en application dans de nombreuses structures d'accueil et écoles.



SESSIONS PLENIERES

Séminaire européen Respect pour la Diversité, l'Équité et l'Insertion Sociale

Bien que le taux d'accueil soit très élevé en Flandres, par rapport aux autres pays européens, avec 34,2 places pour 100 enfants de moins de 3 ans, il existe toutefois une pénurie. Le besoin de création de places d'accueil varie d'une zone à une autre. Les parents qui ne trouvent pas de place pour leur enfant ne se sentent pas concernés par le fait que les Flandres respectent les objectifs européens. Le taux de 33 % est respecté au niveau régional, mais il y en a encore 5000 places en attente.

→ L'une des raisons de l'importante demande en matière d'accueil est le taux d'emploi très élevé des hommes et des femmes. En Flandres, 72 % des femmes ayant au moins un enfant de moins de 3 ans et 76 % des femmes ayant au moins un enfant de moins de 6 ans travaillent (2002). Cela signifie que les Flandres doivent placer la barre plus haute que les normes européennes.

→ Une autre raison est que de nombreux parents choisissent des lieux d'accueil classiques ou que les solutions d'accueil informelles (par exemple les grands-parents) ne sont pas disponibles pour tous les parents. Les grands-parents eux-mêmes sont souvent encore salariés ou ne vivent pas au même endroit.

→ Enfin, la dernière raison correspond au fait que la demande de lieux d'accueil n'est pas seulement associée à la combinaison entre emploi et vie de famille mais aussi, pour permettre la recherche d'un emploi, le suivi d'une formation ou pour d'autres raisons. Nous avons observé une utilisation du lieu d'accueil inférieure pour certains groupes cibles, les minorités ethniques, les familles défavorisées et les parents célibataires.

Accessibilité

Les groupes en difficulté sont en effet les moins demandeurs de lieux d'accueil, bien que précisément ils sont ceux qui en auraient le plus besoin pour des raisons sociales et éducatives. Le coût de l'accueil tient une grande part dans ce constat. Le prix des lieux d'accueil subventionnés est établi en fonction des revenus. Le lieu d'accueil est relativement peu élevé pour les personnes ayant un faible revenu (le taux minimum est de 1,31 euros par jour). Des lieux d'accueil gratuits sont également disponibles pour les familles en grande difficulté financière. Néanmoins, le prix des lieux d'accueil n'est pas réglementé pour les structures indépendantes, ce qui les rend moins accessibles aux parents en situation précaire.

L'élimination des mécanismes d'exclusion des lieux d'accueil est en effet prioritaire. Une étude menée par le VBJK (Centre d'expertise pour la petite enfance) a dévoilé les barrières (« culturelles ») formelles et informelles que rencontrent les groupes socialement vulnérables. Les barrières formelles comprennent les listes d'inscription et l'exigence de conformité et de procédures légales. Les barrières (« culturelles ») informelles sont, par exemple, le mode de publication des informations, la langue utilisée et la formation des équipes éducatives. Ainsi, les familles issues des minorités ethniques et les familles défavorisées ont souvent le sentiment que les lieux d'accueil « ne sont pas pour eux ».

Certains services d'accueil considèrent qu'ils remplissent à peine leur rôle social et qu'ils ne sont pas suffisamment en relation avec le voisinage. Pour cette raison, ils ont révisé leur politique. Kind en Gezin subventionne des projets depuis de nombreuses années dans différentes villes, spécialement destinés aux groupes vulnérables. En 2004, 12 projets développés hors d'un service de la communauté et du voisinage (*Buurt-en nabijheidsdienst*) ont été inclus dans une expérience subventionnée par Kind en Gezin. Ces



SESSIONS PLENIERES

Séminaire européen Respect pour la Diversité, l'Équité et l'Insertion Sociale

projets visent spécifiquement à avoir un impact sur les enfants qui, pour diverses raisons, ne peuvent pas (ou pas encore) être accueillis dans les lieux d'accueil classiques. Afin de réduire les barrières informelles pour le groupe cible, la moitié de l'équipe éducative est issue de groupes à risques et les méthodes de travail implique de manière explicite la participation des parents, des enfants et de la communauté. Kind en Gezin désire, dans le future, découvrir des moyens pour étendre cet impact à travers tous les lieux d'accueil de la petite enfance en Flandres. Une étroite collaboration est alors souhaitable entre ces projets et d'autres services d'accueil de la petite enfance, en rapport direct avec les politiques d'admission.

2. Les objectifs du gouvernement flamand dans le champ de la petite enfance

Le gouvernement flamand souhaite, dans les prochaines années, organiser des services d'accueil de la petite enfance en Flandres de sorte que :

- les parents et les enfants soient assurés que le lieu d'accueil est sûr et fiable, étant donné que tous les lieux d'accueil doivent se soumettre aux mêmes règles, clairement établies ;
- les lieux d'accueil prennent en charge les trois fonctions en réponse aux besoins locaux, dans une mesure raisonnable, abordable et accessible à toutes les familles ;
- les services d'accueil de la petite enfance travaillent en collaboration au niveau local et régional pour atteindre les objectifs visés et éventuellement à l'aide des ressources disponibles. Le rassemblement et la coordination de ces ressources et savoir-faire aura pour résultat une organisation plus efficace des structures d'accueil au niveau local et régional.

L'accueil de la petite enfance offre un environnement éducatif qui vient en complément de la famille, ouvert à toutes les familles, à tous les enfants et à tous les parents. Le lieu d'accueil garantit le fait que tous les enfants bénéficient des mêmes chances (de développement) dans la phase initiale absolument cruciale de leur vie. Ainsi, le lieu d'accueil doit prendre en compte la diversité qui existe parmi les familles et les enfants et les différents besoins d'accueil.

Les services d'accueil de la petite enfance ont une *fonction économique*, car, en effet, ils permettent aux parents de participer à l'emploi, mais aussi ils constituent une des préconditions importantes dans l'accès des personnes les moins qualifiés sur le marché du travail.

Les services d'accueil de la petite enfance ont une *fonction éducative*. Les enfants y apprennent le respect pour la diversité des origines ethniques, de la religion, de la composition familiale, des préférences sexuelles et des aptitudes physiques. La fonction éducative résulte également du fait qu'ils constituent un complément de l'éducation parentale et du soutien qu'ils apportent dans l'éducation.

Les services d'accueil de la petite enfance ont une *fonction sociale*. Ils contribuent à une l'instauration d'une communauté juste, via l'intégration sociale et à la lutte contre les mécanismes d'exclusion. Ils impliquent entre autres choses d'éliminer l'effet Mattheus¹ du lieu d'accueil, en permettant aux familles issues des groupes à risque de jouer un rôle important dans le lieu et en ayant un impact (travail en réseau) sur le voisinage.

¹ L'effet Mattheus : à partir de différences socio-économiques et socio-culturelles, les catégories sociales les plus élevées jouent un rôle relativement important sur l'utilisation des services sociaux disponibles (par ex: lieux d'accueil). Par conséquent, elles tiennent une place prépondérante dans les dépenses sociales officielles et obtiennent plus de subventions que les catégories sociales les plus basses. Ainsi, le fossé entre les catégories sociales basses et élevées s'accroît.



SESSIONS PLENIERES

Séminaire européen Respect pour la Diversité, l'Équité et l'Insertion Sociale

Le lieu d'accueil n'est pas isolé. Ce n'est pas une île au sein du voisinage, de la communauté ou de la région. Il a besoin de racines dans la communauté locale et régionale. Il doit être conscient de la situation, des besoins et des exigences des parents et des enfants qui vivent et qui travaillent dans ce quartier.

Ainsi, pour la première fois, les trois fonctions du lieu d'accueil ont été reconnues au niveau politique et leur valeur égale a été confirmée. L'étude menée par le VBJK et le travail de doctorat mené par Michel Vandembroeck sur 150 années d'accueil des jeunes enfants et des parents en Flandres ont joué un rôle majeur dans ce processus.

3. Comment allons nous maintenant atteindre ces objectifs ?

La législation doit être simplifiée si nous souhaitons atteindre les objectifs visés. La base doit être établie sur un décret qui confirme les grandes lignes du paysage modernisé de la petite enfance, en ancrant fermement les trois fonctions sociétales des services d'accueil de la petite enfance.

Le gouvernement flamand utilise les outils législatifs et les ressources de telle sorte que le lieu d'accueil peut se développer au sein des groupes de services d'accueil agréés qui :

- travaillent ensemble en termes de structures au niveau local et régional ;
- respectent, en collaboration, les *trois fonctions sociétales*, et notamment la fonction ;
- adapte leur impact commun à la politique sociale locale dans le domaine de de la petite enfance, en réponse aux besoins locaux réels ;
- développent et mettent en application un projet commun social et éducatif local pour la petite enfance, en relation avec les autorités locales et le Forum consultative d'accueil de la petite enfance local, avec des utilisateurs actuels et potentiels et *avec tous les autres acteurs sociaux importants* ;
- développent, en collaboration, un *service d'accueil de la petite enfance multifonctionnel*, hautement accessible, y compris aux groupes à risque et adapté aux besoins d'accueil de la petite enfance locaux.

Ces groupes de services d'accueil déterminent les objectifs visés par le gouvernement flamand pour les lieux d'accueil de la petite enfance. Leur intérêt sociétal justifie l'investissement et le soutien du gouvernement. Pour cette raison, le gouvernement flamand a créé le terme *Centrum voor Kinderopvang(CKO)*, Centre pour l'accueil de la petite enfance.

Service multifonctionnel ?

L'impact intégré du Centre pour l'accueil de la petite enfance (CKO) doit permettre une réponse adaptée à toutes les exigences de l'accueil de la petite enfance. Un Centre doit impérativement toujours proposer un accueil de base et des services complémentaires en fonction des besoins locaux.

- le service de base contient, entre autre, l'accueil préscolaire et extra scolaire, sous forme d'accueil de groupe et d'accueil familial toute la journée et pour un nombre minimum de jours par an. Dans le cadre de cet accueil de base, un Centre doit toujours offrir une possibilité d'accueil pour les enfants ayant des besoins médicaux, sociaux ou éducatifs spécifiques et de respect pour les demandes d'accueil urgents pour des raisons sociales.
- le service complémentaire répond aux besoins locaux spécifiques des parents et des enfants, tel que défini dans le plan politique d'accueil de la petite enfance et/ou en fonction des discussions avec les personnes impliquées dans l'accueil de la petite enfance au niveau local. Il peut comprendre l'accueil avec des horaires d'ouverture étendus (tôt ou tard, accueil de nuit, le week end ou pendant les vacances scolaires), l'accueil pour les enfants malades, la garde à domicile, l'accueil organisé sur une base d'initiatives avec un but social et/ou éducatif (par ex : cours de langue), l'établissement d'un lieu de réunion destiné et offrant un soutien pour les parent et les enfants accueillis, etc.



SESSIONS PLENIERES

Séminaire européen Respect pour la Diversité, l'Équité et l'Insertion Sociale

Lieu d'accueil accessible en pratique- de quelle manière ?

Afin de pouvoir exécuter les trois fonctions sociétal des services d'accueil, et notamment la fonction sociale, il est essentiel de garantir l'accès au lieu. Un Centre pour l'accueil de la petite enfance peut accomplir cela de différentes manières.

→ L'accès pour les groupes sous représenté dans les lieux d'accueil

L'accueil doit être disponible pour *toutes* les familles. Afin d'éviter l'exclusion, le Centre met en place une politique d'admission de sorte que le groupe d'enfants accueillis reflète de manière évidente la société locale/régionale. En plus d'accueillir les enfants dont les parents travaillent ou suivent une formation, un Centre fournit également un accès prioritaire aux enfants issus de familles monoparentales et de familles ayant de faibles revenus et aux enfants qui, pour des raisons sociales et/ou éducatives, sont élevés ou accueillis en dehors de la famille pendant la journée. Le gouvernement flamand met en place des solutions par le biais desquelles un CKO peut offrir la meilleure réponse possible aux besoins d'accueil des familles issues des groupes à risque.

→ Une contribution parentale abordable

Un CKO vise à offrir autant de lieux d'accueil que possible à un prix abordable pour toutes les familles. Le gouvernement flamand souhaite appliquer une réglementation similaire sur les contributions des parents, pour tous les lieux d'accueil au sein d'un CKO.

→ Toutes les demandes d'accueil des parents peuvent être centralisées au même endroit

Le CKO dispose d'un système centralisé pour les inscriptions et les règlements des demandes d'accueil et pour y répondre de la manière la plus efficace que possible. Les parents déposent leur dossier d'inscription dans un seul endroit, de manière à obtenir le maximum d'aide et à inscrire leur enfant dans tous les lieux d'accueil disponibles au sein du CKO. Ce système permet également d'obtenir des places pour les demandes d'accueil occasionnel ou d'urgence. Pour assurer aux parents le maximum d'assistance, un CKO peut également permettre l'accès à d'autres Centres d'accueil de la petite enfance et à d'autres services sociaux locaux. Le CKO, en collaboration les autorités locales, décide de la manière la plus efficace pour mettre à jour les informations relatives aux lieux d'accueil disponibles pour les parents.

Coordination avec d'autres acteurs locaux

La proposition du Ministre Vervotte a tout d'abord été établi pour permettre une collaboration entre tous les centres d'accueil de la petite enfance. Elle indique que, dans le cadre du processus de changement, un lien vers les familles doit être instauré au niveau local avec les autres secteurs prioritaires.

→ Soins préventifs

Au niveau local, un CKO peut être amené à coopérer avec des services d'assistance à la petite enfance. Cela peut se faire par une orientation des patients vers des services spécialisés travaillant ensemble dans certains cas et formant les salariés dans le sens du respect pour l'assistance à la petite enfance. Par le biais de la collaboration, les lieux d'accueil au sein d'un CKO peuvent plus facilement organiser leur politique dans ce sens et interagir avec les services d'assistance à la petite enfance.

→ Éducation

Aujourd'hui, e nombreux lieux d'accueil travaillent déjà en étroite collaboration avec les écoles locales. Cette tendance peut être encore accrue dans le cadre du CKO. Elle peut même se transformer pour mettre en place des accueils extra scolaires. De plus, il est possible d'inclure des arrangements et une collaboration dans le respect des enfants vivant la période de transition entre le jardin d'enfants et l'école.

→ Travail auprès des jeunes

L'accueil extra scolaire aujourd'hui va de pair avec des initiatives d'animation de groupes de jeunes. Bien qu'il s'agisse de domaines totalement différents, il est important de coordonner l'accueil des jeunes enfants et l'animation socio culturelle de groupes de jeunes au profit des enfants et de leur



SESSIONS PLENIERES

Séminaire européen Respect pour la Diversité, l'Équité et l'Insertion Sociale

famille ou en réponse aux besoins d'accueil de la petite enfance locaux. Ainsi, il est souhaitable que les CKO se lance dans ce genre de coordination et de coopération.

→ *Travail communautaire*

La coordination et la coopération entre un CKO et la communauté sont souhaitables pour les familles ayant de jeunes enfants à charge, de sorte que le lieu d'accueil puisse tenir un rôle dans le renforcement des liens sociaux et améliorer l'intégration sociale dans la communauté.

Dans le cadre de cette présentation, j'ai souhaité fournir une rapide vue d'ensemble de la situation dans les Flandres et de la proposition du Ministre flamand Inge Vervotte visant la réorganisation des services d'accueil de la petite enfance en Flandres, du point de vue de l'accès et de l'inclusion sociale.

Le Ministre est actuellement en pourparler avec les représentants du secteur de la petite enfance en ce qui concerne l'application concrète des objectifs de modernisation.

Les projets pilotes à suivre démontreront comment les principes généraux peuvent être mis en pratique.

Kind en Gezin et son partenaire VBJK mettent en place des outils visant à soutenir les services d'accueil dans l'instauration d'une politique d'accès en réponse aux besoins variés des familles. Nous nous inspirons, en attendant ces projets d'exemples de bonnes pratiques issus d'autres pays et, en particulier, issu du réseau DECET.

Références :

Keersmaekers G. (2004). Kinderopvangbeleid in Vlaanderen: groei en ontwikkeling in Vandenbroeck M. (red.) *Pedagogisch management in de kinderopvang*, pp.37-50. Amsterdam : SPW.

Kind en Gezin (2005). *Kind in Vlaanderen 2004*. Bruxelles : Kind en Gezin.

Également disponible en anglais: http://www.kindengezin.be/KG/English_pages/default.jsp

Kind en Gezin(2005). Een conceptueel kader voor de stroomlijning van een nieuwe organisatie van de Vlaamse kinderopvang, Basistekst. Bruxelles : Kind en Gezin.

Storms B.(1995). *Het mattheüeffect in de kinderopvang*. Antwerpen : Centrum voor Sociaal Beleid/Universiteit Antwerpen.

Vandenbroeck M. (2004). *In verzekerde bewaring, 150 jaar kinderen, ouders en kinderopvang*. Amsterdam : SPW.



SESSIONS PLENIERES

Séminaire européen Respect pour la Diversité, l'Équité et l'Insertion Sociale

Annexe

| | <u>2002</u> | <u>2004</u> | | |
|---|---------------------|---------------------|---------------------|-------------------|
| | Utilisation normale | Utilisation normale | Utilisation limitée | Pas d'utilisation |
| Enfants issus des minorités ethniques | 19,6 | 23,7 | 6,7 | 69,5 |
| Enfants issus de familles défavorisées | 18,8 | 21,7 | 5,9 | 72,4 |
| <i>Parmi lesquels</i> | | | | |
| <i>Enfants issus de familles défavorisées belges</i> | 26,8 | 29,7 | 3,4 | 66,9 |
| <i>Enfants issus de familles défavorisées des minorités ethniques</i> | 8,1 | 12,7 | 7,9 | 79,4 |
| Enfants vivant avec un parent célibataire | NA | 48,0 | 11,4 | 40,6 |
| Tous les enfants | 52,2 | 55,7 | 10,1 | 34,2 |

Enfants issus de minorités ethniques, de familles défavorisées et vivant avec un parent célibataire : utilisation du lieu d'accueil pour les enfants de 3 moins et de 3 ans dans la région des Flandres-2002 et 2004 (pourcentages)

Utilisation normale = Pour au moins une période en continu de cinq heures par semaine

Sources : Enfants et Famille – enquêtes sur l'utilisation des structures d'accueil pour les enfants de moins de 3 ans.



SESSIONS PLENIERES

Séminaire européen Respect pour la Diversité, l'Equité et l'Insertion Sociale