



UNIVERSITÉ LIBRE DE BRUXELLES
ECOLE DE SANTE PUBLIQUE
CR POLITIQUES ET SYSTÈMES DE SANTE – SANTÉ INTERNATIONALE

UNIVERSITÉ DE MONS
FACULTÉ DE PSYCHOLOGIE ET DES SCIENCES DE L'ÉDUCATION
INSTITUT D'ADMINISTRATION SCOLAIRE

Elaboration d'indicateurs de développement de l'accueil et de l'éducation des enfants de 0 à 3 ans

Rapport final - Octobre 2012

RECHERCHE COMMANDITEE PAR L'OBSERVATOIRE DE L'ENFANCE,
DE LA JEUNESSE ET DE L'AIDE A LA JEUNESSE

Chercheurs

A. CREMERS (ULB)
Q. PASETTI (UMONS)
A. TUTAK (UMONS)

Directeurs de recherche

M. DEMEUSE (UMONS)
P. HUMBLET (ULB)

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
Table des figures	4
Table des tableaux	4
Table des encadrés	4
Liste des annexes	4
CADRE DE LA RECHERCHE	5
PARTIE 1 : CADRE THÉORIQUE	6
I. Un cadre multiple d'analyse de la qualité du système d'éducation et accueil des jeunes enfants (EAJE)	8
I.1. Pour un cadre théorique du système d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) : propositions	8
I.2. Quels critères d'évaluation de la qualité du système ?	17
II. La structure symbolique du système d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE)	23
II.1. Revue de la littérature internationale	23
II.2. Structure symbolique en Fédération Wallonie-Bruxelles	32
III. La politique d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE)	39
III.1. Les principes des politiques d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) – approche internationale	39
III.2. La politique d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) en Fédération Wallonie-Bruxelles	42
IV. La structure organisationnelle du système de l'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE)	48
IV.1. Présentation générale – approche internationale	48
IV.2. La structure organisationnelle du système d'EAJE en Fédération Wallonie-Bruxelles	54
V. Les besoins en matière d'EAJE	71
V.1. Approche générale	71
V.2. Les besoins en matière d'EAJE en Fédération Wallonie-Bruxelles	71
VI. L'impact du système d'éducation et d'accueil des jeunes enfants	73
VI.1. L'impact de l'EAJE au niveau international	74
VI.2. L'impact de l'EAJE en Fédération Wallonie-Bruxelles	83
PARTIE 2 : CADRE ANALYTIQUE	85
I. Cadre analytique	86
I.1. Opérationnalisation du cadre théorique	86
I.2. Définition des éléments constitutifs du cadre analytique	87
II. Méthodes d'identification et de sélection des indicateurs	103

III. Indicateurs	104
III.1. Indicateurs descriptifs	104
III.2. Indicateurs analytiques : dimensions et fonctions	106
IV. Données disponibles en Fédération Wallonie-Bruxelles	130
V. Diagnostic sur base des données de population disponibles	131
V.1. Dépasser la limite de la disponibilité des données	131
V.2. Exemple 1 : l'équité d'utilisation du système d'EAJE en Fédération Wallonie-Bruxelles	131
V.2.Exemple2 : Système EAJE et égalité de genre sur le plan socioéconomique ?	139
 PARTIE 3 : SCÉNARISATION	 141
I. Description du modèle de scénarisation	141
I.1. A propos des ressources	143
I.2. Le processus	145
I.3. Les dimensions et les fonctions de l'accueil de la petite enfance	146
II. Difficultés méthodologiques liées à la modélisation	146
II.1. Interdépendance des éléments du modèle	146
II.2. Manque de données et manque d'information	147
III. Recommandations pour améliorer la récolte des données au sein du système	151
III.1. La position centrale de l'ONE	151
III.2. Le cadastre de l'emploi non-marchand	154
III.3. Les liens entre bases de données	154
IV. Hypothèses de développement	155
IV.1. Approche de scénarisation par la littérature : la prise en compte du contexte	155
IV.2. Eléments du contexte à prendre en compte	156
IV.3. Méthodes de questionnement	156
IV.4. Identification de questions de développement	158
V. Conclusion	161
 BIBLIOGRAPHIE CONSULTÉE	 162

Table des figures

[Figure 1](#) : Cadre théorique du système d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE)

[Figure 2](#) : Modèle d'évaluation formative de la qualité

[Figure 3](#) : Cadre analytique du système d'EAJE

[Figure 4](#) : Arbre de décision d'iniquité

[Figure 5](#) : Indicateurs descriptifs de l'offre

[Figure 6 - a](#) : Pourcentage d'utilisation des différents modes de garde utilisés par les familles selon le niveau d'étude de la mère

[Figure 6 - b](#) : Pourcentage d'utilisation des différents modes de garde utilisés par les familles selon le niveau d'étude de la mère

[Figure 7](#) : Type de milieu d'accueil utilisé (0-3ans) par les familles selon le diplôme de la mère

[Figure 8](#) : Mode d'accueil principal des enfants 0-3ans non soclaïrés selon l'activité des parents

[Figure 9](#) : Type de milieu d'accueil (0-3 ans) utilisé parmi les mères actives, selon leur diplôme

[Figure 10](#) : Modèle de scénarisation

Table des tableaux

[Tableau 1](#) : Qualités transversales d'un organisme

[Tableau 2](#) : Caractéristiques des milieux d'accueil

[Tableau 3](#) : Subsidés et aides publiques en matière d'EAJE en FWB

[Tableau 4](#) : Intervention des acteurs institutionnels belges dans le financement de l'EAJE

[Tableau 5](#) : Aspects politiques et organisationnels des fonctions de l'EAJE

[Tableau 6](#) : Indicateurs descriptifs des besoins

[Tableau 7](#) : Indicateurs analytiques de résultats et d'impacts

Table des encadrés

[Encadré 1](#) : Eléments constitutifs de la structure symbolique du système d'EAJE

[Encadré 2](#) : La structure symbolique du système d'EAJE en Fédération Wallonie-Bruxelles

[Encadré 3](#) : En Région de Bruxelles-Capitale - Le Plan crèches

[Encadré 4](#) : En Région Wallonne - Le Plan Marshall 2.vert

[Encadré 5](#) : Déclaration de politique communautaire de la Fédération Wallonie-Bruxelles 2009-2014

[Encadré 6](#) : Code de qualité de l'accueil

Liste des annexes

[Annexe 1](#) : Revue de la littérature relative aux indicateurs de l'EAJE

[Annexe 2](#) : Résumé des contacts avec l'ONE et le Cadastre de l'emploi non-marchand

[Annexe 3](#) : Inventaire des données actuellement disponibles en Fédération Wallonie-Bruxelles

CADRE DE LA RECHERCHE

Le présent marché de services porte sur l'**élaboration d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs de développement de l'accueil et de l'éducation des enfants de 0 à 3 ans**, établis sur base de la **littérature scientifique et des statistiques disponibles**.

L'étude, menée sur le territoire de la Fédération Wallonie-Bruxelles, se centre assez généralement sur les **trois fonctions** reconnues à l'éducation et l'accueil des jeunes enfants : **la fonction économique, la fonction sociale et la fonction éducative**.

La finalité initiale de cette recherche est de permettre **le diagnostic et le pilotage des politiques** en matière d'accueil des enfants de 0 à 3 ans.

Une méthodologie comportant quatre phases consécutives a été mise en œuvre.

La première phase vise en une mise en perspective du système d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) en Fédération Wallonie-Bruxelles au départ de la revue de la littérature scientifique et des publications des organisations internationales et européennes. Cette dernière débouche sur la proposition d'un cadre conceptuel contextualisant les trois fonctions.

La deuxième phase consiste en un inventaire et une construction d'indicateurs en rapport avec les fonctions de l'EAJE en Fédération Wallonie-Bruxelles, intégrés dans un cadre d'analyse du système permettant la réalisation d'un diagnostic du système, sur base de la revue de la littérature scientifique et des publications des organisations internationales et européennes.

La troisième phase propose enfin un cadre de modélisation du système d'EAJE en Fédération Wallonie-Bruxelles visant à envisager ses pistes de développement futur, relatifs aux choix programmatiques et politiques réalisés. Cette partie propose une modélisation des implications différentielles des choix politiques et programmatiques sur les objectifs et trois fonctions essentielles de l'accueil.

PARTIE 1 : CADRE THÉORIQUE

Cette première partie comprend une proposition de cadre théorique pour l'analyse du système de l'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE). Le cadre théorique permet d'organiser les informations nécessaires à la présentation des différentes composantes du système de niveau macro.

L'objectif poursuivi consiste à fournir le cadre conceptuel nécessaire non seulement pour la construction des indicateurs et leur interprétation en vue d'établir un diagnostic des fonctions actuelles, mais également pour la proposition de scénarii de développement. Il s'agit donc que tous les termes du débat, que toutes les parties prenantes du système et que tous les enjeux soient présentés et clarifiés dès le départ, de manière à éviter de collecter des données ou de construire des indicateurs qui soient dépourvus de signification dans le contexte en Fédération Wallonie-Bruxelles.

Avertissement

Les très nombreux articles et ouvrages scientifiques qui ont été publiés depuis 30 ans dans le domaine de la petite enfance reflètent la diversité des effets des politiques d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) : il s'agit principalement d'effets au niveau de l'éducation, du développement et de la socialisation des jeunes enfants, de l'inclusion sociale et de l'égalité des chances entre hommes et femmes, et, sur le plan économique, de la contribution des femmes au marché du travail. Ces connaissances ont un caractère multidisciplinaire.

Le but de l'étude demandée ne consiste pas en l'élaboration d'une revue de littérature exhaustive. C'est pourquoi cette première partie du rapport s'articule autour de revues de littérature plutôt que d'articles et d'ouvrages individuels.

Par ailleurs, cette littérature présente une difficulté terminologique. Pour différentes raisons qui apparaîtront plus loin, les publications anglophones concernant le 'preschool' traitent en réalité surtout de services pour enfants âgés d'environ 3 à 6 ans. Les services destinés à cette catégorie d'enfants ne font pas l'objet du programme de notre recherche et nous privilégieront ici les informations et les résultats concernant les services pour les enfants âgés de moins de 3 ans.

I. Un cadre multiple d'analyse de la qualité du système d'éducation et accueil des jeunes enfants (EAJE)

L'étude porte sur l'élaboration d'indicateurs de développement de l'éducation et de l'accueil des enfants (EAJE) de 0 à 3 ans en vue de permettre l'évaluation raisonnée des résultats observés ainsi qu'une prospective de développement en Fédération Wallonie-Bruxelles. Elle passe par une phase de choix et d'élaboration d'indicateurs qui soient fondés et validés sur base de la littérature scientifique mais également par la mise au point de critères d'évaluation de la qualité de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants (EAJE). La présente partie s'attache à développer ces points.

I.1. Pour un cadre théorique du système d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) : propositions

La première phase consiste en l'identification des composantes du système, et donc la réalisation d'une analyse de niveau macro. En l'absence d'un cadre théorique préexistant du système d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE), sa mise au point s'inspirera de cadres élaborés pour d'autres systèmes.

I.1.1. Présentation générale

Particulièrement depuis les années 1980, les demandes de rationalisation budgétaire des politiques sociales soutiennent l'émergence de l'analyse des systèmes. C'est le cas par exemple dans le domaine de la santé et/ou de soins de santé. Les notions de « gouvernance » et de « performance » mènent à un développement croissant des démarches qualité, tableaux de bord, indicateurs de gestion, etc. (Contandriopoulos, 2008).

Dans ce contexte émerge l'utilisation de grilles d'analyse permettant l'analyse du système. De nombreuses organisations internationales¹ et institutions nationales développent des outils présentés sous forme de tableaux de bord ou de cadres conceptuels (Dujardin, 2011).

¹ L'OMS définit l'analyse de système comme « l'examen des divers éléments d'un système en vue de déterminer si la solution que l'on se propose d'apporter à un problème ou groupe de problèmes s'intégrera dans l'ensemble et se traduira par une amélioration générale du système » (Dujardin, 2011, p. 25).

Bien que les formes et contenus des cadres d'analyse des systèmes (de soins) de santé développés varient entre eux, une démarche commune, composée d'éléments similaires, peut être identifiée (Contandriopoulos, 2008 ; Champagne, Contandriopoulos, Picot-Touché, Béland et Nguyen, 2005) :

- (1) Définition de l'objet de l'analyse : le système abordé, de soins ou de santé, ses composantes et leurs interactions (au sein du système et avec l'extérieur du système) ;
- (2) Définition du contexte : structure symbolique (valeurs, croyances, représentations) et organisationnelle (règles définissant la répartition des ressources, des droits et obligations), environnement politique, économique, etc. Ce contexte comporte, entre autres, les valeurs sous-jacentes au système et ses objectifs ;
- (3) Définition de la « performance » du système et des dimensions ou regards qu'il recouvre (équité, qualité, efficience, efficacité, réactivité, etc.). La définition de la performance utilisée varie selon les définitions du système et du contexte mobilisées (points (1) et (2)) ;
- (4) Identification d'indicateurs permettant d'aborder l'ensemble des dimensions de la performance telle que définie ci-dessus ;
- (5) Opérationnalisation du cadre d'analyse via récolte de données, présentation, analyse et interprétation des résultats.

1.1.2. Le cadre d'évaluation globale et intégrée de la performance des services de santé « EGIPSS »

Le cadre d'évaluation globale et intégrée de la performance des services de santé (EGIPSS) a été sélectionné par le Commissaire à la Santé et au Bien-Être du Québec comme cadre d'analyse de la performance du système de services sociaux et de santé au Québec². Ce cadre « *permet de prendre en compte simultanément un grand nombre d'informations (données d'indicateurs tirées de registres administratifs, d'enquêtes québécoises et internationales, de la littérature scientifique, etc.), de les organiser et de les rendre compréhensibles aux fins de décisions* » (Gouvernement du Québec. (s.d.)). Cela rejoint notre objectif de recherche.

Le cadre se base sur une compréhension du « système de services de santé » en tant que « système organisé d'action », ce dernier étant constitué de cinq éléments distincts.

² Voir le site <http://www.csbe.gouv.qc.ca/index.php?id=377> pour une très brève explication de la logique du cadre (Gouvernement du Québec, s.d.).

*Comme tout système organisé d'action, le système de services de santé est situé dans un contexte concret (la société québécoise, le Canada), à un moment donné. Sa structure est constituée par l'interaction d'une **structure physique particulière** (bâtiments, architecture, plateaux techniques, budgets), d'une **structure organisationnelle** (gouverne) et d'une **structure symbolique** spécifique (représentations, valeurs, normes collectives). Elle délimite un espace social dans lequel quatre grands groupes d'**acteurs** (professionnels, gestionnaires, monde marchand et monde politique) interagissent dans un jeu permanent de compétition et de coopération orienté par la ou les **finalités** du système, pour obtenir ou contrôler les **ressources** (Champagne et al., 2005).*

L'interaction des acteurs, mobilisant un ensemble de ressources au sein de ces structures physique, organisationnelle et symbolique (spécifiques au contexte) concoure à l'atteinte des « finalités » du système.

Ce cadre se base également sur trois principes généraux : une approche explicative complexe de l'impact, une approche contextualisée et une approche systémique. Nous décrivons brièvement chacune d'elles ci-dessous, en envisageant leurs implications dans le cadre du système d'EAJE.

➤ Principe 1 : Une approche explicative complexe de l'impact

Afin de piloter effectivement le système, une approche explicative complexe de son impact³ (« outcome ») est nécessaire mais ne suffit pas à elle seule, sous peine de laisser les processus d'implantation des interventions sociales inexplorés comme une boîte noire. Il faut ouvrir la boîte noire : les « outcomes » découlent des « outputs », lesquels sont le(s) résultat(s) atteint(s) d'un processus mobilisant un ensemble de ressources. Dès lors une démarche d'évaluation et/ou la mise en œuvre d'un outil de gestion relatif à la politique d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) doit prendre en compte l'ensemble de ces éléments : **ressources, processus, résultat** (« output ») et **impact** (« outcome »). Ces différents éléments font partie d'un cadre d'analyse qui permettra une compréhension globale du système.

Relativement au système d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE), nous proposons de comprendre son impact en référence aux fonctions qui lui sont reconnues. Ainsi, afin d'évaluer leur niveau d'atteinte et de permettre le « pilotage » du système, il convient d'identifier les éléments qui composent et mènent à l'atteinte de ses fonctions.

³ Impact en économie : « effet d'une décision ou d'une activité sur l'économie nationale ou régionale » (CNRTL, <http://www.cnrtl.fr/>)

Nous pouvons expliciter cette idée par un exemple relatif à la fonction économique.

Le système d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) assure une fonction économique en permettant aux parents de travailler (= l'impact du système d'éducation et d'accueil des jeunes enfants). Cette participation des parents au marché du travail est ainsi rendue possible par la mise en place d'un système de garde des enfants pendant les heures de travail (= l'output, le résultat « direct » de la politique d'éducation et accueil des jeunes enfants menée). Ce résultat (l'existence d'un système de garde) est rendu possible par la mobilisation et l'agencement d'un ensemble de ressources (humaines, financières, etc.) au sein d'un processus selon des modalités spécifiques : heures d'ouverture, nombre de places disponibles, critères discriminatifs d'accessibilité aux places, etc. La variabilité de ces modalités (ou les caractéristiques du système mis en œuvre) définira (définiront) le « niveau » d'output, et par conséquent le niveau d'outcome. Afin d'évaluer la contribution du système d'éducation et accueil des jeunes enfants à une « fonction », et surtout de piloter cette réalité, il est indispensable d'identifier les éléments, en termes de ressources et de processus qui permettent l'atteinte de la fonction économique.

➤ Principe 2 : Une approche contextualisée

Si l'évaluation consiste en une comparaison entre une valeur observée et une valeur idéale, la définition de cet idéal n'est pas une démarche neutre, objective. Au contraire, elle est le reflet de croyances, de conceptions, de valeurs. Il s'agit justement de « porter un jugement de valeur » sur un état.

Relativement au système d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE), comme l'indique l'OCDE, « *les raisons d'investir dans la politique d'éducation et d'accueil des jeunes enfants [et par conséquent les caractéristiques du système mis en place] plongent leurs racines dans les croyances culturelles et sociales au sujet des jeunes enfants, du rôle des familles et du gouvernement et des buts de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants à l'intérieur et entre pays* » (OCDE, 2001, p.42). Par conséquent, une démarche d'analyse du système d'éducation et d'accueil des jeunes enfants doit prendre l'ensemble de ces éléments en considération.

Ainsi, l'évaluation du développement de l'éducation et d'accueil des jeunes enfants en Fédération Wallonie-Bruxelles doit, selon nous, être réalisée en tenant compte :

- des valeurs présentes dans la société ;

- des conceptions et représentations du jeune enfant, de son accueil, de la place de la femme dans la société, etc. ;
- du contexte socioéconomique, démographique et politique.

➤ Principe 3 : Une approche systémique

Mobiliser une approche systémique signifie prendre en compte de façon concomitante l'ensemble de ses éléments et de leurs interactions.

Relativement au système d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE), l'extrait suivant, issu d'un document de travail du projet « Quality by design » mené à propos de l'éducation et l'accueil des jeunes enfants au Canada, exprime cette approche.

« A system made up of a series of linked elements is the best way to ensure that high quality early learning and child care (ELCC) programs are the norm rather than the exception, according to research and comparative analysis. These elements [...] that make up the system need to be taken into account together. Considered individually, their potential to have a positive impact will be weaker.

Research shows that the common obstacles to high quality in ELCC programs are often structural weaknesses. [...] These characteristics are determined by public policy.

*Thus, a high quality **ELCC system** is the basis for high quality in **ELCC programs** and strong **public policy** is the foundation for a **high quality ELCC system**. The elements of a high quality ELCC system operate as a whole: there is no “magic bullet.” For the system to function well to support high quality at the program level, attention must be paid to **all elements**. » (Friendly et Beach, p.1)⁴*

⁴ Traduction en français :

« Selon la recherche et les analyses comparatives, un système constitué d'un ensemble d'éléments liés entre eux est la meilleure façon de garantir que des programmes d'EAJE de qualité soient la norme plutôt que l'exception. Ces éléments [...] qui constituent le système doivent être pris en compte de façon conjointe. Considérés séparément, leur potentiel en termes d'impact positif sera plus faible.

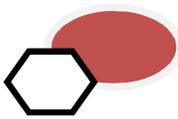
Les recherches mettent en évidence que des obstacles habituels à des programmes d'EAJE de qualité sont des faiblesses structurelles. [...] Ces caractéristiques sont déterminées par les politiques publiques.

*Ainsi, un **système d'EAJE** de grande qualité est la base de **programmes d'EAJE** de grande qualité, et des **politiques publiques** fortes sont les bases d'un **système d'EAJE de grande qualité**. Ces éléments d'un système d'EAJE de grande qualité fonctionnent ensemble : il n'y a pas de « recette miracle ». Pour que le système fonctionne bien et permettent une grande qualité au niveau des programmes, il faut faire attention à **l'ensemble des éléments** ».*

L'étude se situe à un niveau « macro ». « Système », « politique », « programmes » (et nous pouvons y ajouter les « services ») nécessitent d'être tous pris en compte afin d'améliorer globalement la qualité du système.

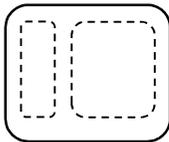
1.1.3. Proposition d'un cadre d'analyse du système d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE)

Suite à ces premiers éléments apportés, une représentation schématique du cadre théorique du système d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) (figure 1) est proposée. Par facilité de présentation, l'explicitation du schéma sera fortement linéaire, alors que sa compréhension se veut systémique. Nous indiquons entre crochets en italique la façon dont ces éléments sont représentés dans la figure 1.

	<p>Le système d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) [ovale plein] s'inscrit dans un système plus large, composé de l'environnement sociétal, du contexte général du pays, et entre en interaction avec d'autres systèmes relatifs à l'emploi, à la santé... [hexagones].</p> <p>Dans les hexagones, sont identifiés les <u>principaux</u> systèmes qui entrent particulièrement en relation avec l'éducation et l'accueil des jeunes enfants. Remarquons que leur disposition n'a pas de signification particulière. Ils encadrent le système d'éducation et d'accueil des jeunes enfants.</p>
	<p>Une structure symbolique, composée de valeurs, croyances et représentations (relatives, entre autres, à la place de la femme dans la société, aux capacités de l'enfant, au rôle de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants, etc.) fonde le système d'éducation et d'accueil des jeunes enfants mis en œuvre au sein du pays. Cette structure symbolique influence la politique mise en œuvre et par conséquent les caractéristiques d'organisation du système mis en place.</p>



La **politique d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE)** mise en œuvre répond à cette structure symbolique et est établie en relative cohérence par rapport à celle-ci. De plus, la politique est influencée par des groupes d'acteurs distincts (politiques, scientifiques et membres de la communauté), défendant leurs intérêts, agissant selon leurs propres valeurs et représentations / paradigmes. Ainsi, la politique dépasse une simple déclaration politique mais porte également sur les principes de l'organisation du système (sur l'offre), en termes de ressources et de processus.



Une structure organisationnelle (l'offre en matière d'EAJE) : l'organisation du système correspond à la mobilisation d'un ensemble de ressources au sein d'un processus.

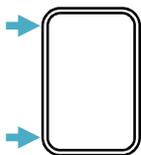
Les **ressources** sont de nature diverses :

- financières : les fonds alloués à l'éducation et l'accueil des jeunes enfants (EAJE), au niveau du système, et des services ;
- matérielles : les infrastructures, l'environnement physique, ses composants, etc. ;
- humaines : les professionnels mobilisés, mais également la communauté, les parents, etc. ;
- connaissances : connaissances en pédagogie, compétences et pratiques professionnelles, etc. ;
- informations : informations sur le système, sur le contexte du système et ou du service permettant un retour sur information (= système d'information).

Le **processus** mobilise divers acteurs : les enfants, les parents et familles, les professionnels, les pouvoirs locaux et les pouvoirs organisateurs. L'organisation du système ne dépend pas exclusivement de la politique mise en œuvre, mais subit elle-même l'influence de systèmes autres (par exemple la structure d'enseignement pour les ressources humaines). Le processus est ainsi également influencé par des éléments extérieurs.



Les **besoins** : ceux-ci sont identifiés selon la structure symbolique à la base du système. Ils peuvent concerner une série d'acteurs distincts : les enfants, les parents, la société au sens large...



La mobilisation des ressources dans un processus, c'est-à-dire l'offre d'accueil mise en œuvre, vise à rencontrer les besoins identifiés en matière d'EAJE. Leur rencontre (de l'offre et des besoins) conduit à un **résultat**. Ces résultats correspondent aux objectifs de la politique menée, caractérisant le niveau d'atteinte selon lequel l'offre répond aux besoins.



Le système d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) mis en œuvre concoure ainsi, de par les résultats qu'il produit, à un **impact** plus large. Dans le cadre de l'éducation et l'accueil des jeunes enfants (EAJE), cet impact correspondrait aux fonctions reconnues à l'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) (les fonctions économique, sociale et éducative).

Cet impact n'est pas exclusivement rendu possible par le système d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE); il est le produit de l'interaction entre des résultats de nombreux systèmes [flèches pleines vertes].



Comme explicité antérieurement, les fonctions attribuées à l'éducation et l'accueil des jeunes enfants (EAJE) sont le reflet de la structure symbolique présente au sein de la société ; elles ne sont en rien immuables dans l'absolu, elles varient en fonction du contexte. Parallèlement, les impacts du système concourent à la définition de la structure symbolique, à son évolution au cours du temps.

Système d'EAJE

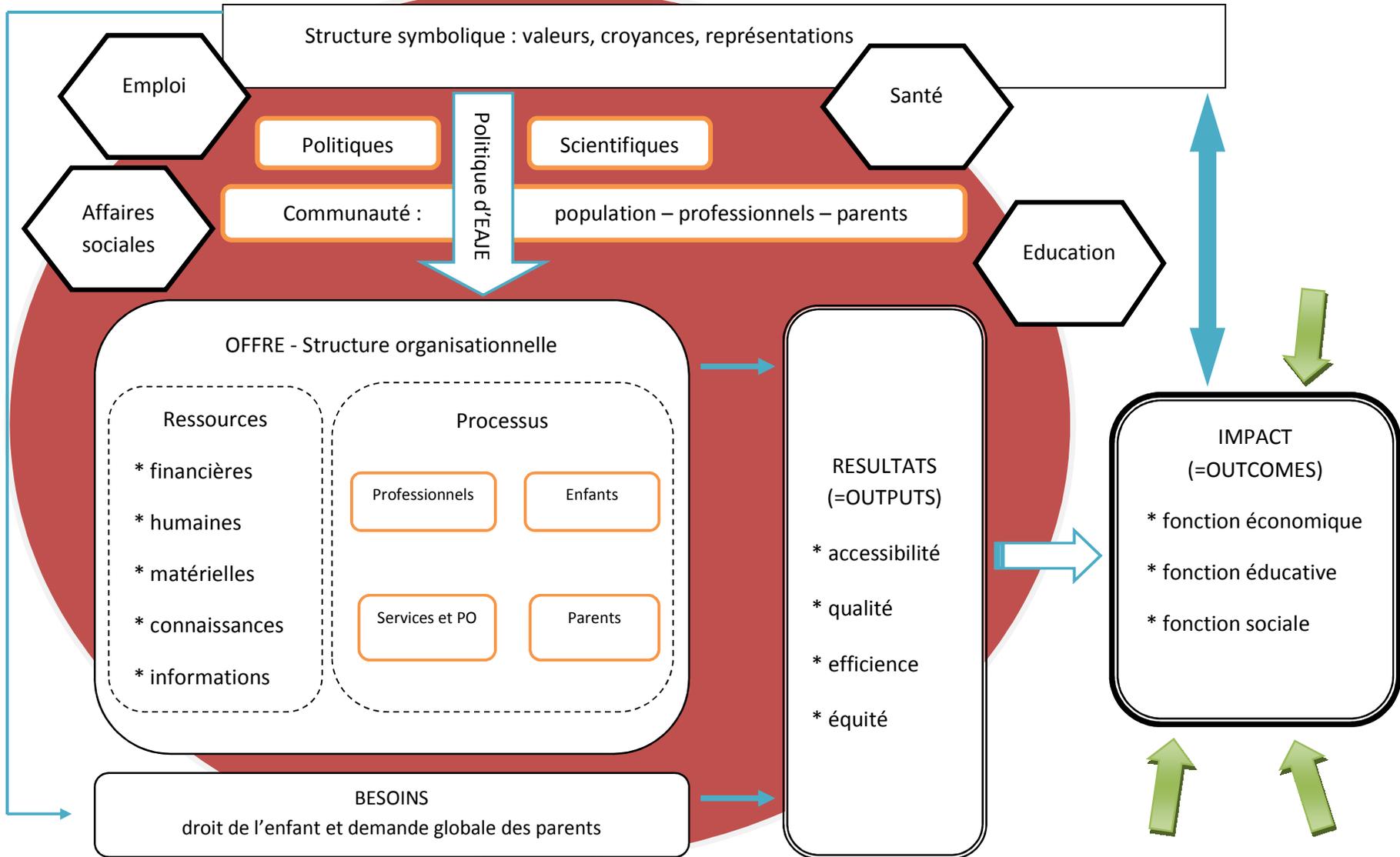


Figure 1 : Cadre théorique du système d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE)

I.2. Quels critères d'évaluation de la qualité du système ?

I.2.1. Evaluation diagnostique et formative

Généralement, les activités d'évaluation des programmes sociaux s'appliquent à des programmes spécifiques mais elles peuvent également concerner des secteurs entiers des politiques sociales. Il existe différents types d'activités d'évaluation dans ce domaine.

L'évaluation diagnostique se situe le plus souvent en fin d'intervention - le programme a-t-il rencontré ses objectifs et produit les effets escomptés ? - avec pour objectif de décider de la poursuite de l'intervention. Les destinataires de l'évaluation sont extérieurs et l'intérêt est focalisé sur les résultats en fin de programme, laissant les processus d'implantation des interventions sociales inexplorés comme une boîte noire.

L'évaluation endoformative (ou formative) consiste en la collecte d'informations pertinentes et la production de résultats en cours de programme qui sont destinés aux personnes impliquées dans le développement de l'activité (selon les situations il peut s'agir des gestionnaires, des prestataires de services, etc.) en vue d'établir des contrôles à court terme, c'est-à-dire un pilotage du déroulement de l'activité, et d'établir des corrections stratégiques.

Développée dans le sillage de l'évaluation formative, l'évaluation de processus ou de mise en œuvre vise l'analyse de la structure et du fonctionnement d'un programme, l'interprétation des résultats du programme et la synthèse en vue de la planification d'actions ultérieures. Les évaluateurs se préoccupent du *comment* et du *pourquoi* un programme est susceptible d'introduire du changement, puisque ce ne sont pas les programmes qui fonctionnent, mais l'action des acteurs du programme qui font en sorte que des résultats se produisent.

Dans ce cadre formatif, l'évaluation de la qualité a suscité un vif intérêt, tout le monde voulant «faire de la qualité ». Ce concept fait l'objet de nombreux débats contradictoires, notamment dans le domaine des politiques sociales. On les retrouve également dans le domaine de l'éducation et l'accueil des jeunes enfants (EAJE) où la notion d'une qualité relative et contextualisée a connu un essor particulier (Dahlberg, Moss et Pence, 2012 ; Friendly et Beach, s.d.).

Dans cette perspective, Bouchard et Plante (2002) ont développé un cadre d'évaluation de la qualité pour un 'organisme', terme générique qui désigne des programmes, services et interventions⁵. Nous présentons ci-dessous ce cadre théorique.

1.2.2. Cadre d'évaluation formative de la qualité : présentation

Le cadre présenté par Bouchard et Plante (2002) prend appui sur une compréhension d'un organisme comme un « *ensemble intégré et structuré d'objectifs, de moyens et de personnes construit en vue de répondre à des besoins qui lui sont externes, assujetti aux contraintes qui lui sont imposées et redevable des effets, voulus ou non, qui peuvent lui être attribués* » (Bouchard et Plante, 2002, p. 226-227). Un organisme est ainsi constitué de six composantes fondamentales :

- 1) les **besoins** auxquels il vise à répondre, sa raison d'être qu'elle soit sociale, économique, psychologique, valorielle, etc. ;
- 2) les **contraintes** qu'il rencontre, obligations (pécuniaires, physiques, culturelles, psychologiques, intellectuelles, politiques, sociales, etc.) auxquelles il doit se soustraire ;
- 3) ses **objectifs**, énoncés des résultats qu'il vise à atteindre ;
- 4) les **moyens** (inanimés) qu'il mobilise dans ce cadre ;
- 5) les **personnes** (moyens humains) qu'il mobilise également ;
- 6) les **conséquences**, effets ou résultats qui sont attribuables à son action, qu'ils soient désirés ou non, favorables ou non.

Concernant l'analyse de la qualité, les auteurs distinguent plusieurs qualités :

- les qualités transversales qui portent sur les liens qui unissent les différentes dimensions ou composantes d'un *organisme* ;
- les qualités singulières des dimensions de l'organisme ;
- la qualité postulée (définie a priori).

Les auteurs développent particulièrement un modèle d'évaluation formative de la qualité, basé sur la mesure des qualités transversales, lesquelles consistent en un degré de conformité entre des composantes de l'organisme. Le tableau ci-dessous présente les liens ainsi établis. Nous explicitons les qualités transversales par après.

⁵ Cf. Demeuse et Friant (2012) et Demeuse et Strauven (2006) pour davantage de développements sur ce cadre.

Tableau 4 : Qualités transversales d'un organisme

		ORGANISME				
	Contraintes	Objectifs	Moyens	Personnes	Conséquences	
Besoins		Pertinence				
Contraintes		Flexibilité A-propos			Impact (non voulu)	
Objectifs			Cohérence		Efficacité (résultats) Durabilité (moyen et long termes)	
Moyens					Efficiéce	
Personnes						Synergie

- 1) La pertinence : lien de conformité entre les objectifs visés par l'organisme et les besoins auxquels il doit répondre ;
- 2) La cohérence : lien de conformité entre les divers moyens et les personnes et les objectifs visés ;
- 3) L'à-propos : lien de conformité entre un organisme (constitué de ses objectifs et ses moyens et personnes) et les contraintes de son environnement ;
- 4) L'efficacité : lien de conformité entre les objectifs visés et les résultats effectivement obtenus ;
- 5) La durabilité : lien de conformité entre les objectifs visés et le maintien dans le temps des résultats (prolongement de l'efficacité dans le temps) ;
- 6) L'efficiéce : lien de conformité entre l'économie de ressources réalisées (moyens et personnes) et les résultats. Remarquons que ce modèle conditionne l'efficiéce à l'efficacité, la première ne pouvant être considérée si la seconde n'est pas atteinte ;
- 7) La synergie : lien de conformité entre la coordination des actions par les personnes en place et les résultats atteints ;
- 8) L'impact : lien de conformité entre les résultats attribuables à l'organisme (mais non voulus explicitement) et les attentes sociales (contraintes) ;
- 9) La flexibilité : lien de conformité entre les capacités d'amélioration dont dispose un organisme et les lieux où s'imposent ces changements. Les auteurs distinguent ainsi cinq types de flexibilité (Plante et Bouchard, 2002 et Demeuse et Strauven, 2006). Le modèle ci-dessous (figure 2) présente le modèle proposé par Bouchard et Plante.

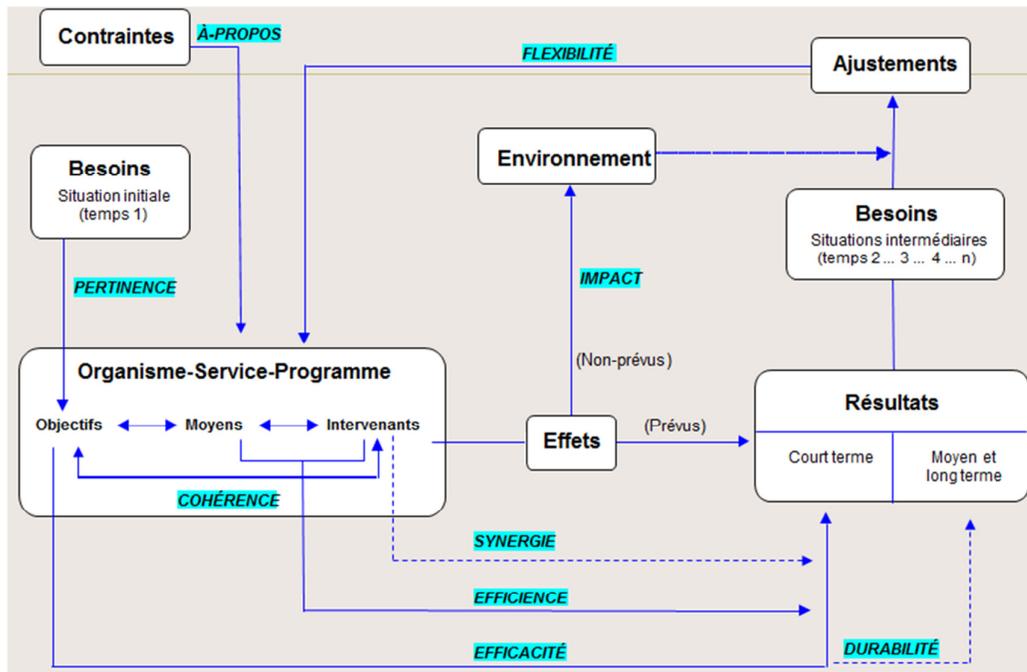


Figure 2 : Modèle d'évaluation formative de la qualité

1.2.3. Cadre d'évaluation formative de la qualité : adaptation au système d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE)

Le modèle de Bouchard et Plante (2002) utilisé pour analyser le développement du système d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) nécessite certains ajustements. Si ceux-ci seront davantage détaillés dans une phase ultérieure de la recherche, notamment lors de la mise à l'épreuve effective du modèle à l'analyse du système d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE), nous pouvons d'ores et déjà énoncer quelques commentaires préliminaires.

- Premièrement, ce modèle est conçu afin d'être utilisable lors de l'analyse d'un « organisme », terme générique visant à couvrir les notions de « programme », « service » et « intervention ». Sans que la réflexion ne soit sémantique, la notion de système n'est pas reprise dans cette énumération, alors que l'analyse ici réalisée porte sur le système d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE).

Notre compréhension du système d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) implique la prise en compte d'une structure symbolique, d'une politique ainsi que d'une structure organisationnelle. En ce sens, le système dépasse la notion de « programme ». Le système d'éducation et d'accueil des

jeunes enfants (EAJE) est également compris comme étant lui-même inscrit dans un contexte plus large, constitué de politiques (interventions) relatives à d'autres systèmes ou mondes politiques. Ainsi, notre définition de l'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) comme un système amène un ensemble de dimensions qui se différencient potentiellement de celles mobilisées dans le modèle de Bouchard et Plante (2002).

- De plus, le modèle de Bouchard et Plante (2002) identifie le contexte extérieur en termes de « contraintes » (et potentiellement en tant que « besoins »). Nous veillerons à être attentifs aux nombreuses formes que peut prendre le contexte d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE). Outre les contraintes, perçues de manière négative, l'environnement peut être source de facilitateurs, de ressources autres, d'opportunités⁶.
- Par ailleurs, le modèle s'intéresse aux conséquences de l'action de l'organisme, distinguant les effets prévus à court terme (= résultats), les effets prévus à moyen et long termes (=résultats à moyen et long terme), et les effets non-prévus (= impact).

Ces conceptions se différencient de la présentation des « effets » du système d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) adoptée au préalable. En effet, nous distinguons les « résultats » du système, c'est-à-dire les effets directs, de son ou de ses « impacts ». Dans le cadre d'un programme ou projet en santé, Dujardin (2003) fournit comme exemple d'effet direct « la population qui en a bénéficié » (ce qui fait référence à un taux de couverture, etc.) et comme impact « la réduction de la fréquence de la maladie ». Ainsi, si le programme est une hypothèse de changement social, nous considérons que l'impact est ce changement social. L'impact dans cette conception a une portée plus large, recouvrant les effets sociétaux, sanitaires, politiques etc. auxquels le programme mis en œuvre a contribué, sans en être l'unique source explicative, d'autres programmes et/ou systèmes ayant potentiellement contribué à son atteinte. Ce que Bouchard et Plante entendent comme impact correspond à ce que Dujardin (2003) appelle « bénéfices diffus » et « effets pervers »⁷.

- En outre, le modèle de Bouchard et Plante (2002) tel que présenté ci-dessus se concentre principalement sur l'évaluation des qualités « transversales ». Or, ils identifiaient également

⁶ Selon le modèle d'analyse « SWOT » - Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats - (ou « FFOM » en français – Forces, Faiblesses, Opportunités et Menaces), un organisme doit tenir compte concernant l'orientation de son action de ses forces et faiblesses, faisant référence l'interne de son organisation, et les opportunités et menaces de son environnement externe, afin de saisir, profiter des premières et éviter les secondes (EuropeAid Co-Operation Office, s.d.).

⁷ « Par bénéfice diffus et effets pervers induits, il faut entendre les conséquences positives ou négatives indirectes associées à la mise en place de projet et à la réalisation de ses activités. « Indirect » signifie que ces conséquences ne sont pas reprises dans les objectifs spécifiques du projet. » (Dujardin, 2003, p. 290)

les qualités singulières (pour rappel, il s'agit de la qualité des dimensions ou composantes). Bouchard et Plante (2002) présentaient eux-mêmes l'étude de la qualité de ces composants pris séparément comme « *essentiels et préalables* » à l'étude des qualités transversales (p.226). Dans le cadre du système d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE), il nous semble dès lors nécessaire de mettre l'accent sur l'étude de la qualité des ressources et du processus.

- Enfin, le cadre du système d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) présenté ci-dessus met en évidence la place de la structure symbolique au sein de ce système, ensemble de valeurs, conceptions et connaissances qui orientent la politique et l'organisation menée. Bien que les qualités transversales d'à-propos et de pertinence abordent ces aspects, il nous semble nécessaire de rappeler la place fondamentale de cette structure symbolique, et sa nécessaire prise en compte dans chacune des étapes de l'analyse.

1.2.4. Cadre d'évaluation formative de la qualité : essai d'application à l'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE)

Nonobstant ces commentaires préliminaires, une première tentative d'application du modèle de Bouchard et Plante est présentée brièvement ci-dessous via l'identification des composantes du système à mettre en relation. Celle-ci pourrait être poursuivie dans les phases ultérieures de la recherche :

- 1) Pertinence : la structure symbolique et la structure organisationnelle ;
- 2) A-propos : environnement et politique ;
- 3) Flexibilité : environnement et structure organisationnelle ;
- 4) Cohérence : étude de la structure organisationnelle ;
- 5) Synergie : étude du processus (climat organisationnel) ;
- 6) Efficience : résultats et ressources ;
- 7) Efficacité : étude des résultats ;
- 8) Durabilité : efficacité dans le temps ;
- 9) Impact : effets pervers et bénéfiques diffus produits.

II. La structure symbolique du système d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE)

II.1. Revue de la littérature internationale

II.1.1. Une structure symbolique à la base du système d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE)

Suite à l'analyse de trois projets d'analyses comparées de la politique éducation et d'accueil des jeunes enfants (l'étude de Cochran (Cochran, 1993), les travaux du Réseau Européen des Modes de Garde (Balaguer, Mestres et Penn, 1991 ; Réseau des modes de garde d'enfants, 1996) et la série « Petite enfance, grands défis » pour les pays de l'OCDE (OCDE, 2001 ; OCDE, 2006 ; OCDE, 2012) Amerijckx (2000) a établi le double constat suivant :

*« Le premier [constat] concerne l'importance des **valeurs** véhiculées par une société et leur impact majeur dans la mise en place de politiques d'éducation et d'accueil des jeunes enfants, tant dans la définition des objectifs que dans la mise en place des programmes. Dans le premier cas, les questions clés concernent le public cible et les fonctions de l'accueil ; dans le second cas, elles portent sur le fonctionnement des politiques. Le second constat a trait aux **fonctions** de l'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) [...]. Il est intéressant de les retrouver en filigrane des trois travaux présentés ci-dessus » (Amerijckx, 2010, p.94).*

L'extrait suivant du premier volume de « Petite enfance, grands défis » de l'OCDE témoigne particulièrement bien, à notre sens, de ce double constat : l'importance des valeurs et les références à ce que nous appelons les fonctions de l'éducation et l'accueil des jeunes enfants (EAJE). Nous y avons identifié les fonctions (en gras) et les éléments de la structure symbolique (termes soulignés).

*« L'éducation et l'accueil des jeunes enfants ont suscité ces dix dernières années une vague d'intérêt dans les pays de l'OCDE. Cet intérêt a été en partie motivé par des recherches montrant, dans le court terme, l'importance d'expériences précoces et de qualité pour le **développement cognitif, émotionnel et social** de l'enfant et, dans le long terme, pour sa **réussite à l'école et dans la vie**. De plus, des soucis d'équité ont conduit les décideurs à concentrer leur attention sur le fait que l'accès à des services de qualité pour les jeunes enfants peut **tempérer certains des effets négatifs** dus à des désavantages et **contribuer à l'intégration sociale**. Parallèlement, la plupart des gouvernements reconnaissent qu'il est*

*nécessaire, en vue de l'égalité des chances entre femmes et hommes sur le marché de l'emploi et de faciliter la **conciliation du travail et des responsabilités familiales**. En résumé, les décideurs reconnaissent que l'accès équitable des jeunes enfants à une éducation et un accueil de qualité peut renforcer les fondements de l'apprentissage de tous les enfants pour toute la durée de la vie et contribuer à satisfaire les vastes besoins éducatifs et sociaux des familles » (OCDE, 2001, p.13).*

Le système d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) s'oriente ainsi au fil du temps et en fonction des endroits suivant les évolutions des connaissances, des conceptions et des valeurs de la société (concrétisées par les choix politiques, et de politique). Par exemple dans l'extrait ci-dessus, l'évolution des connaissances a suscité une vague d'**intérêt** pour l'éducation et l'accueil des jeunes enfants (EAJE). La valeur d'équité est ici opérationnalisée par la mise en place d'un système visant à contribuer à **l'intégration sociale**. Une conception d'égalité de genre (spécifiquement sur le marché de l'emploi) explique le développement d'un système d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) visant à permettre une **conciliation** plus aisée des mondes professionnels et familiaux (considérations s'adressant généralement davantage aux femmes).

Helen Penn (2009) définit dans cet ordre d'idée les systèmes éducatifs (et donc l'éducation et l'accueil des jeunes enfants (EAJE)) comme étant « *idiosyncratiques et profondément enracinés dans l'histoire d'un pays* » (p. 21). Elle identifie les valeurs et les priorités politiques, particulièrement en lien avec les notions culturelles relatives aux droits des femmes et aux droits des enfants, comme des éléments fondamentaux de la définition de ce qui est approprié pour eux.

Comme l'indique l'OCDE (2001) :

« Les conceptions sociales des enfants, de la famille et des buts de l'éducation et l'accueil des jeunes enfants (EAJE) se reflètent dans la manière dont les systèmes d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) sont envisagés et structurés. Elles peuvent pousser un pays à investir dans des systèmes pour la petite enfance intégrés et cohérents ou à accepter des arrangements fragmentaires. Elles ont également un impact sur la forme des services (par exemple, dans des centres ou à domicile, formels ou informels) ou sur le fait qu'ils sont répartis selon l'âge ou indépendamment de l'âge, qu'ils sont privés ou publics. Les caractéristiques structurelles, à leur tour, déterminent l'élaboration et la mise en place des politiques et des pratiques pour les jeunes enfants. » (OCDE, 2001, p.48-49).

De plus, l'évolution des connaissances scientifiques concoure également à la promotion de formes spécifiques d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE). La théorie des représentations sociales

développée par Moscovici a conceptualisé cette appropriation des savoirs scientifique par le monde profane et leur transformation en représentations sociales. Ces influences s'exercent à plusieurs niveaux :

- au niveau de l'identification, ou non-identification, d'une situation comme un problème devant être pris en charge (ceci rejoint les fonctions attribuées à l'accueil) ;
- au niveau de la définition des objectifs visant à y apporter une solution ou non ;
- au niveau des modalités de réponses apportées (définition du public cible par exemple) ;
- au niveau des critères d'évaluation utilisés pour déterminer l'atteinte des objectifs.

En conclusion, « *le développement et l'organisation d'une offre publique de services de 'care' pour les enfants doivent être replacés au cœur de processus historiques, sociaux, politiques et économiques. Il en va de même pour l'évolution des objectifs de cette offre, et des fonctions assumées par le care au sein d'une société* » (Amerijckx, 2010, p. 72).

II.1.2. Identification des éléments constitutifs de la structure symbolique

Les systèmes d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) correspondent ainsi à une structure symbolique relative à leur contexte temporel et spatial. Nous relevons ci-dessous un ensemble d'éléments de la structure symbolique sous-jacents au développement du système d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE). Parmi ces éléments, Helen Penn (2009) identifie « *l'émergence de nouveaux discours éducatifs mettant l'accent sur l'équité et l'efficacité, des changements de visions concernant l'enfance et la famille et les problèmes d'un niveau macro relatifs à la pauvreté, l'emploi, la démographie, la migration et la marchandisation* » (p. 21) comme des évolutions justifiant la complexité des systèmes d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE). L'ensemble de ces éléments est par conséquent à prendre en compte afin de développer l'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) dans un contexte donné.

➤ Les valeurs sociétales générales et spécifiques à l'enfance

Les conceptions de l'enfant⁸

Les conceptions des droits et intérêts de l'**enfant** doivent être prises en compte afin d'avoir une vision claire du système d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE).

Un courant dominant appréhende les besoins de l'enfant dans la perspective de son développement, se basant sur les recherches en psychologie développementale. Ces recherches ont permis d'aboutir à la définition d'un modèle de développement de l'enfant, celui-ci étant sensé être suivi quel que soit le monde dans lequel il grandit (Penn, 2009). Dans cette perspective, l'enfant est avant tout compris comme un être en devenir, une matière qu'il convient de former/sculpter au mieux. Ainsi, les études en neurosciences présentent la petite enfance comme un moment extrêmement important de la vie, puisque « *tous les aspects du capital humain adulte, des compétences de la force de travail à un comportement coopératif et respectueux de la loi, sont basés sur des capacités qui se développent au cours de l'enfance, dès la naissance* » (Unicef, 2008, p. 7). L'enfance est considérée comme un période de préparation à l'avenir (OCDE, 2001).

Malgré ses apports certains, cette perspective (portée par la psychologie développementale, les neurosciences, etc.) est remise en question par d'autres disciplines et leurs apports respectifs.

D'une part, l'anthropologie remet en cause la définition d'un développement « normal » de tout enfant à partir des études de la psychologie développementale. En effet, ces études, décrivant le développement « normal » de l'enfant, ont été menées sur des petites populations principalement d'Amérique du Nord ou d'Europe. Par conséquent, la généralisation de leurs conclusions à tout enfant, partout dans le monde, pose question (Penn, 2009).

D'autre part, la psychologie du développement conçoit principalement l'enfant comme un « futur adulte ». Par contre, la Convention internationale des droits de l'enfant⁹ et la littérature qui en découlent s'inscrivent dans une conception de l'enfant comme un citoyen à part entière à son âge.

⁸ Concernant la façon de concevoir la petite enfance, Dahlberg et al. (2011) revoient particulièrement dans le chapitre intitulé « *La construction de la petite enfance, comment la concevons-nous ?* » un ensemble de conceptions de l'enfant, conceptions qui influenceront sur le système d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE). Particulièrement, ils distinguent « *l'enfant de Locke* » (enfant dépourvu de tout, qu'il convient de former afin qu'il soit prêt pour l'école ou l'économie), « *l'enfant de Rousseau* » (l'enfant innocent, à protéger du monde qui l'entoure), « *l'enfant de Piaget* » (enfant universel dont le développement est naturel, régi biologiquement et obéissant à des lois naturelles), « *l'enfant facteur d'offre sur le marché du travail* » (enfant jouant sur la disponibilité des mères comme forces productrices) et « *l'enfant riche* » (un apprenant compétent, citoyen ayant ses propres besoins, droits et possibilités).

⁹ Article 6 de la CIDE

1. Les États parties reconnaissent que tout enfant a un droit inhérent à la vie.
2. Les États parties assurent dans toute la mesure possible la survie et le développement de l'enfant.

L'enfant est alors compris en tant que personne ou citoyen ayant ses propres besoins et détenteur de droits, bien avant qu'il ne soit un adulte. Ainsi il convient de se pencher sur l'intérêt de l'enfant 'ici et maintenant', vu comme une *apprenant compétent*, et non sur d'éventuels développements futurs (OCDE, 2001 ; Penn, 2009). Cette dernière perspective s'implante progressivement dans le sillage de la ratification de la Convention internationale des droits de l'enfant.

La place de la femme

Une ensemble de questions concerne la place et les intérêts des **femmes** tant à la maison que sur le marché du travail. Ces questions soulèvent les notions d'équité de genre et de réconciliation de la vie familiale et professionnelle (Penn, 2009).

Ainsi, si la majorité des femmes et des mères exercent un emploi en dehors de la maison, les raisons sous-jacentes invoquées à cette participation des femmes au marché du travail peuvent être diverses. D'une part le travail des femmes peut être compris comme la mise en œuvre du principe d'égalité des genres ou des chances, principe politique fort. D'autre part, cette augmentation de la force de travail peut également être présentée dans une perspective de développement macroéconomique, ambition économique majeure. C'est un argument repris par l'UNICEF « *plus de femmes au sein de la force de travail accroissent le PIB, augmentent les rentrées fiscales et réduisent le coût des charges sociales* » (Unicef, 2008, p. 4). Si dans le premier cas on parle de « *mieux concilier le travail et la vie de famille sur une base plus équitable pour les femmes* », dans la seconde il importe d' « *accroître le taux d'activité des femmes* » (OCDE, 2006, p. 12).

La responsabilité de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants (EAJE)

Au-delà des femmes, c'est la place de la famille et de l'Etat et leur partage de **responsabilité**, ainsi que le rôle de l'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) qui sont questionnés. Historiquement l'éducation des jeunes enfants était considérée comme une affaire privée (concernant par ailleurs principalement la mère), l'intervention de l'Etat n'étant souhaitée qu'envers des populations défavorisées (OCDE, 2001). Progressivement, cette conception évolue. D'une part, si on reconnaît l'importance du foyer familial pour le développement de l'enfant, la place du père y est davantage considérée. On s'adresse de plus en plus au *parent*, terme neutre qui efface les différences de genre. D'autre part, les degrés de « défamilisation » (*defamilialisation*) des rapports entre sociétés et individus au sein de l'Etat-providence expliquent les régimes d'éducation et

d'accueil des jeunes enfants (EAJE) des pays de l'OCDE et de l'Union européenne. Le degré de défamilisation détermine le développement des services publics pour effectuer les tâches et responsabilités traditionnellement assurées dans le cadre privé de la famille (McLaughlin & Glendenning 1994). Le rôle de l'Etat est vu comme complémentaire à la famille, permettant d'apporter autre chose à l'enfant (OCDE, 2001).

Cette évolution se marque parallèlement dans le monde scientifique. Ainsi, les recherches s'intéressant à l'impact de l'accueil non parental ont connu deux phases, révélatrices de préoccupations plus larges. Lors de la première phase, les recherches visaient à comprendre si cette pratique était nocive pour l'enfant. Lors de la seconde phase, les recherches se sont penchées sur l'identification des « *conditions d'accueil favorables au bon développement de l'enfant* » (Amerijckx, 2010). D'une position de méfiance face à l'intervention de l'Etat dans l'éducation des jeunes enfants les représentations évoluent vers une posture plus positive face à l'accueil non parental et l'implication de l'Etat.

➤ Les buts de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants (EAJE)

Les buts reconnus et poursuivis par l'éducation et l'accueil des jeunes enfants (EAJE) ont également varié et continuent de varier historiquement et géographiquement. Nous reprenons ci-dessous un ensemble d'arguments souvent invoqués dans le cadre du développement de l'éducation et l'accueil des jeunes enfants (EAJE).

L'éducation et l'accueil des jeunes enfants (EAJE) sont conçus comme un outil **d'inclusion sociale** (Penn, 2009). Cette question soulève principalement la problématique de l'inclusion des populations immigrées et/ou pauvres, tandis que les questions d'intégration des enfants porteurs d'un handicap semble passées sous silence (Penn, 2009). Concernant les populations pauvres et immigrées, deux courants de pensée peuvent être distingués. Le premier vise à concevoir comment intégrer ces personnes dans le courant social principal, les fondre dans le moule, tandis que le second s'intéresse aux obstacles structurels qui nuisent à l'inclusion de ces populations (Penn, 2009). Quoiqu'il en soit, l'inclusion sociale vise à garantir à tous les enfants les mêmes chances, les mêmes opportunités de développement, les mêmes droits fondamentaux.

Cette égalité des chances est promue par la dimension « **éducation** » des milieux d'accueil, dimension abordant des aspects relatifs au développement psycho-cognitif, psychomoteur, relationnel, social... De plus, ce développement leur apporte une préparation non négligeable au monde scolaire. La dimension d'éducation à la santé est également présente.

La lutte contre la **pauvreté** entoure également la question de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants (EAJE). La mise en place de milieux d'accueil est ainsi vue comme un moyen de diminuer la pauvreté infantile, et par conséquent de lutter contre la pauvreté toute la vie (OCDE, 2006 ; Penn, 2009). Dans cette optique, les systèmes d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) pourraient contribuer à briser le cercle de la pauvreté, en permettant aux enfants de se développer malgré les effets de leur environnement de vie (par exemple familial). Pour Penn (2009) cependant, il s'agit là d'un argument fallacieux. Pour elle, si l'éducation et l'accueil des jeunes enfants (EAJE) peut en effet concourir à une diminution du taux de pauvreté infantile, il est nécessaire de prendre en compte et agir à d'autres niveaux afin de lutter effectivement contre les effets de la pauvreté. Selon Penn (2009), l'affirmation de certains commentateurs sociaux considérant que l'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) suffirait pour faire disparaître la pauvreté serait une « pensée magique ». Penn ne remet pas ici en question l'effet positif que l'EAJE peut avoir en termes de lutte contre la pauvreté, mais insiste sur son intégration dans un programme plus large de lutte contre la pauvreté. Ainsi, une gouvernance efficace agirait via une augmentation des dépenses sociales, promouvant une redistribution des revenus, dépenses qui seraient dirigées non seulement sur l'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) mais également à d'autres niveaux, sur le secteur éducatif etc. (OCDE, 2006 ; Penn, 2009).

Les évolutions **démographiques**, et particulièrement la chute de la natalité inquiète les politiques. Face à ce constat, la mise en place d'un système d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) est envisagée comme une des pistes possibles afin de relancer la natalité, permettant aux parents de concilier vie familiale et professionnelle (OCDE, 2006 ; Penn, 2009 ; Unicef, 2008). La mise en place d'une politique permettant aux mères de rester à domicile lors de la naissance de leur enfant est une autre politique envisagée dans cette même optique, bien que les résultats apportés par de telles politiques semblent moins bons, voire contraires à l'objectif visé (Penn, 2009).

Concernant la **conciliation des responsabilités familiales et professionnelles**, le développement d'un système d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) vise également à permettre la participation des femmes au marché du travail. Comme indiqué ci-dessus, la promotion du travail des femmes peut répondre à des objectifs différents : ils peuvent, d'une part, s'inscrire dans une optique de valeurs (**l'égalité des genres** comme idéal à atteindre) ou, d'autre part, dans un souci **économique**, en augmentant le nombre de travailleurs disponibles sur le marché du travail (ce qui peut, notamment, en retour, conduire à une détérioration de leurs conditions de travail).

- Ainsi, l'égalité de genres est promue par une égalité salariale entre les genres. En effet, en l'absence de système « de garde des enfants », à la naissance de leur enfant les femmes sont

parfois victimes, étant amenées à arrêter de travailler ou à réduire leur temps de travail afin de pouvoir assurer la garde de l'enfant à domicile. Les principales conséquences de cette situation sont une perte de revenus et la précarisation des conditions de travail (temps-partiel, contrats à durée déterminée etc.), et une situation d'inégalité de genre flagrante. La mise en place de structures d'accueil peut permettre aux femmes d'avoir accès au marché du travail, et ainsi recouvrer une (relative) égalité salariale (Meulders et al., 2010).

- Concernant l'argument économique, Penn (2009) identifie, d'une part, une vision du travail des femmes comme nécessaire à la mise en œuvre d'une « économie dynamique » et, d'autre part, l'idée que le travail des femmes augmente les revenus imposables tout en diminuant le besoin d'allocations sociales, comme des raisonnements à la base de l'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE). Par ailleurs, le développement de telles politiques de promotion des structures d'accueil suscite la création d'emplois dans ce secteur, mobilisant souvent une force de travail féminine.

Nous reprenons ci-après l'ensemble des éléments, ainsi que leurs diverses formes, participant à la structure symbolique encadrant le système d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (Encadré 1).

Encadré 1 : Éléments constitutifs de la structure symbolique du système d'EAJE

Pour résumer, le système d'EAJE mis en place dans un contexte correspond à sa structure symbolique. Les éléments constitutifs de cette structure symbolique peuvent être les suivants :

Au niveau des valeurs sociétales générales :

- 1) Les conceptions de l'enfant : comme un être en devenir (*futur*) ou un citoyen à part entière (*présent*).
- 2) Les conceptions de la place de la femme : au foyer ou sur le marché du travail, avec deux arguments sous-jacents à ce dernier point, à savoir une vision d'égalité des genres comme idéal à atteindre ou une vision économique de diminution des coûts sociaux et augmentation des ressources du pays.
- 3) Les conceptions relatives aux rôles des acteurs concernant l'EAJE. Premièrement, l'EAJE concerne-t-il principalement la mère, ou bien les parents (inclusion du père) ? Deuxièmement, s'agit-il d'une responsabilité strictement familiale, d'une responsabilité strictement étatique, ou bien le rôle de l'un est-il complémentaire à l'autre ?

Au niveau des buts poursuivis par l'EAJE :

- 1) L'inclusion sociale des personnes défavorisées, belges ou étrangères, et des enfants porteurs de handicap.
- 2) Un but éducatif, permettant le développement moteur, cognitif présent et/ou futur... ainsi que l'éducation à la santé.
- 3) La lutte contre la pauvreté, en considérant la petite enfance comme un moment privilégié de la vie afin de briser le cercle de la pauvreté.
- 4) La chute de la natalité (argument démographique), en permettant aux parents (ou aux mères) de concilier plus facilement vies familiale et professionnelle
- 5) L'activité économique des parents, par la conciliation des responsabilités familiales et professionnelles, avec ce même double argument « égalité des genres » vs « économique ».

II.2. Structure symbolique en Fédération Wallonie-Bruxelles

Nous proposons de repérer la structure symbolique actuellement en vigueur en Fédération Wallonie-Bruxelles dans les textes légaux et politiques récents qui concernent l'EAJE. En effet, il est probable que les valeurs qui y prévalent sur la représentation de l'enfant, la place des femmes et de l'égalité des chances ainsi que celle affectant certaines fonctions de l'éducation et l'accueil des jeunes enfants (EAJE) se retrouvent dans les textes fondateurs. L'analyse s'est principalement réalisée à partir des préambules et exposés des motifs de ces textes, mais également à partir de leur contenu (les documents du travail parlementaire n'ont eux pas été mobilisés). Les textes utilisés sont les suivants :

- a. **Décret ONE** : Décret de la Communauté française du 17 juillet 2002 portant réforme de l'Office de la Naissance et de l'Enfance, en abrégé « ONE », publié au Moniteur belge le 2 août 2002.
- b. **Code de qualité de l'accueil** : Décret du 17 décembre 2003 fixant le code de qualité de l'accueil, publié au Moniteur belge le 19 avril 2004.
- c. **Arrêté MILAC** : Arrêté du Gouvernement de la Communauté Française du 27 février 2003 portant réglementation des milieux d'accueil, publié au Moniteur belge le 21 mai 2003.¹⁰
- d. **Contrat de gestion de l'ONE 2003-2005**: Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 28 février 2003, publié au Moniteur belge le 19 avril 2004¹¹ (également dénommé ci-après *premier contrat de gestion de l'ONE*).
- e. **Contrat de gestion de l'ONE 2008-2012** : Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 29 mai 2008 portant approbation du contrat de gestion de l'Office de la Naissance et de l'Enfance 2008-2012, publié au Moniteur belge le 27 janvier 2009.
- f. **Déclaration de politique communautaire (DPC) 2009-2014** de la Fédération Wallonie-Bruxelles.
- g. **Le Plan Marshall** adopté le 30 août 2005 par le Gouvernement conjoint de la Région wallonne et de la Communauté française.
- h. **Le Plan Marshall 2.vert** adopté le 3 décembre 2010 par le Gouvernement de la Région wallonne.
- i. **Le Plan crèches** adopté le 22 mars 2007 par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

¹⁰ Ainsi que ses modifications successives.

¹¹ Les effets de ce premier contrat de gestion furent prorogés jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau contrat de gestion par décision du Gouvernement de la Communauté française publiée au Moniteur belge le 23 août 2005.

Historiquement, l'ordre d'adoption de ces textes est le suivant (les textes n'ayant plus d'effet actuellement sont indiqués en italique):

- 1) Décret ONE (17 juillet 2002)
- 2) Arrêté MILAC (27 février 2003)
- 3) *Contrat de gestion de l'ONE 2003-2005 (28 février 2003)*
- 4) Code de qualité de l'accueil (17 décembre 2004)
- 5) *Le Plan Marshall (30 août 2005)*
- 6) *Le Plan crèches (22 mars 2007)¹²*
- 7) Contrat de gestion de l'ONE 2008-2012 (29 mai 2008)
- 8) Déclaration de politique communautaire (2009)
- 9) Le Plan Marshall 2.vert de la Région Wallonne (3 décembre 2010)

➤ Des valeurs sociétales générales et spécifiques à l'enfance

Le décret ONE (2002) ne contient aucune disposition permettant d'identifier les valeurs et buts reconnus à l'EAJE, en dehors des principes d'action de l'ONE édictés à l'article 2§3¹³. Celui-ci concerne en effet en grande partie les aspects administratifs et gestionnaires de l'ONE. Les contrats de gestion de l'ONE, prévus par le décret ONE et opérationnalisant les missions qui y sont reprises, sont eux riches d'informations à ce sujet. C'est d'ailleurs dans les contrats de gestion que sont explicités « *la procédure d'organisation des programmations et les critères de programmation* » (Décret ONE, art. 22/3), lesquels reflètent certainement les conceptions entourant l'EAJE en FWB.

Les conceptions de l'enfant

L'arrêté MILAC (2003) et le code de qualité (2004) mentionnent la Convention internationale du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant dans leurs attendus. L'arrêté MILAC (2003) énonce clairement dans ses considérants que « *l'accès à un milieu d'accueil de qualité est **un droit pour l'enfant** et que le milieu d'accueil doit lui permettre de **s'épanouir** sur le plan physique, psychologique et social, dans un cadre et selon un projet pédagogique approprié à son âge* ». Le code de qualité de l'accueil (2004) marque également le rôle de l'accueil comme dépassant la question de la garde,

¹² Le Plan crèches a été récemment annulé par la Cour constitutionnelle sur recours du Gouvernement flamand. Nous ne reviendrons pas ici sur ces faits.

¹³ Article 2 § 3. *L'Office déclinera ses missions en visant l'efficience et en respectant les principes d'actions suivants : 1° l'universalité, la non-discrimination et l'accessibilité pour tous; 2° la qualité des services offerts; 3° la bientraitance; 4° la participation des acteurs; 5° l'action en partenariats.*

insistant sur un accueil qui « *rencontre les besoins de l'enfant* » (art. 15). Ainsi, les considérants du code de qualité (2004) énoncent que « *les besoins en matière d'accueil dépassent la seule nécessité de surveillance de l'enfant durant les périodes d'indisponibilité des personnes qui le confient et **concernent particulièrement son développement** physique, psychologique, cognitif, affectif et social* » (préambule). Le premier contrat de gestion de l'ONE (2003) précise également que l'accueil de qualité des enfants vise, entre autres, à offrir un accueil et une socialisation qui favorise leur développement physique et psychologique.

La déclaration de politique communautaire (2009) énonce au tout début du chapitre intitulé « Un accueil et un accompagnement de qualité pour nos enfants » que « *l'accueil est un droit pour l'enfant* ». Datant de la même année, le deuxième contrat de gestion de l'ONE (2009) affirme la reconnaissance des changements sociaux de la famille ainsi que « *la transformation de la place de l'enfant qui, devenu **sujet de droit**, s'est affirmé comme un individu à part entière* ». Le contrat de gestion de l'ONE (2009) énonce ainsi que « chaque enfant a le **droit** d'être accueilli dans un milieu d'accueil de qualité qui contribue à son **épanouissement et à son développement** ». L'adossement de l'épanouissement au développement semble reconnaître l'importance du présent tant que du futur de l'enfant.

Bien que le rôle de l'accueil en matière de *développement* de l'enfant soient repris dans de nombreux textes, la conception de l'enfant qui semble se dégager avec le temps dans les textes susmentionnés est celle d'un enfant *citoyen à part entière*. Ainsi l'enfant n'est pas seulement un être en devenir ; il jouit déjà de droits dont il faut garantir le respect et qu'il faut promouvoir.

La place de la femme

La déclaration de politique communautaire (2009) énonce que « *le développement de la politique d'accueil en dehors du milieu familial répond à des évolutions sociétales telles **la réalité du travail, la généralisation du travail des femmes ou l'évolution des familles*** ».

S'il est difficile d'identifier si cette reconnaissance du travail des femmes répond à un souci d'égalité des genres ou à une vision en termes de viabilité économique du pays, celle-ci est bien présente dans l'ensemble des textes. Il s'agit d' « *assurer l'égalité des chances homme/femme sur le marché de l'emploi* » (Contrat de gestion, 2003), de « *permettre aux parents de concilier leur vie familiale et professionnelle* », le manque de place d'accueil étant présenté comme un « *piège à l'emploi* » (reprenant la constatation du Conseil supérieur de l'emploi énoncée dans son rapport 2007 ; Contrat

de gestion, 2008). 'Homme/femme', 'parents', les rôles de 'père' et 'mère' semblent ici être mis sur un pied d'égalité, tant à la maison qu'au travail.

La responsabilité de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants (EAJE)

Aucun des textes ne faisant référence uniquement à la mère ou au père, il apparaît que la responsabilité envers les enfants ressort tout d'abord comme une responsabilité des parents, ou de la famille. On remarquera par ailleurs l'usage constant dans le code de qualité (2004) de l'expression *les personnes qui confient l'enfant* plutôt que des termes *familles* ou *parents*.

De plus, le rôle complémentaire des milieux d'accueil par rapport à la famille est souligné (arrêté MILAC, 2003). La famille est ainsi décrite dans la déclaration de politique communautaire (2009) comme « *le premier lieu de vie de l'enfant dans lequel il se construit* ». Les milieux d'accueil doivent eux « *soutenir les parents dans l'exercice de leur fonction parentale* » (Contrat de gestion, 2008).

➤ Les buts de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants (EAJE)

Trois « **rôles déterminants** » des milieux d'accueil sont identifiés dans le Contrat de gestion 2008-2012 de l'ONE : un **rôle éducatif** (par la socialisation de l'enfant et le soutien des parents), un **rôle social** (« prévention sociale ») et un **rôle économique** (conciliation vie familiale et vie professionnelle). Il s'agit ainsi de répondre aux besoins **des enfants entendus dans cette recherche comme leurs droits et** aux besoins **des parents entendus comme leurs demandes**. Nous développons ci-dessous les aspects relatifs au rôle de l'EAJE en matière d'épanouissement des enfants, à la conciliation des responsabilités familiales et professionnelles des parents, et à l'inclusion sociale et la lutte contre la pauvreté¹⁴.

L'épanouissement des enfants

Les milieux d'accueil doivent permettre aux enfants de « **s'épanouir sur le plan physique, psychologique et social [...] dans un cadre et selon un projet pédagogique approprié à son âge** » (Arrêté MILAC, 2003). Il s'agit là d'aspects qualitatifs de l'accueil mais les textes vont plus loin,

¹⁴ Aucun texte analysé ne mentionne la lutte contre la chute de la natalité comme un but de l'EAJE en FWB (néanmoins cet argument pourrait être sous-jacent à la volonté de conciliation des responsabilités familiales et professionnelles des parents).

puisqu'ils établissent que l'épanouissement et le développement optimal de l'enfant sont soutenus par l'**accès à des milieux d'accueil « de qualité »** telle que définie dans le code de qualité de l'accueil (Contrat de gestion, 2009). Le passage par un milieu d'accueil devient donc une étape dans l'épanouissement des jeunes enfants. Cette compréhension de l'accueil est en lien avec **les droits de l'enfant**: « *le droit de recevoir l'attention nécessaire à son développement pendant que les parents ne sont pas à ses côtés, le droit de rencontrer l'autre et de vivre une première expérience de socialisation et d'apprentissage en dehors de son milieu familial* » (Déclaration de politique communautaire 2009). Par ailleurs, les milieux d'accueil doivent « **respecter les spécificités culturelles des enfants et être attentifs à leurs besoins spécifiques** ».

La conciliation des responsabilités familiales et professionnelles

L'ensemble des textes mentionnent le rôle des milieux d'accueil envers la conciliation des *responsabilités professionnelles* et *familiales* (ou *responsabilités parentales*, ou *vie privée*) des parents. L'arrêté MILAC (2003) précise que par *responsabilités professionnelles* il faut entendre le **travail**, la **formation** professionnelle et la **recherche d'un emploi**. Cependant, au-delà de ce tronc commun, certaines nuances peuvent être observées.

- L'arrêté MILAC (2003) énonce que les milieux d'accueil doivent permettre aux parents de concilier leurs responsabilités professionnelles et leurs responsabilités parentales, mais également **leurs engagements sociaux**. Le code de qualité de l'accueil (2003) énonce quant à lui que les parents doivent pouvoir « *confier l'enfant en toute sérénité* » afin d'être pleinement disponibles pour « *leurs occupations, qu'elles soient **d'ordre professionnelles ou non*** » (art. 16). Ainsi, ces deux textes dépassent la simple conciliation des responsabilités professionnelles et familiales, considérant que le besoin de confier l'enfant à une structure d'accueil peut répondre à des engagements sociaux ou occupations personnelles de diverses sortes.
- L'accueil des enfants est décrit dans la déclaration de politique communautaire (2009) comme « *une condition nécessaire à la réussite des politiques régionales de d'emploi et de développement économique* », le manque de places d'accueil étant décrit comme « *un des principaux pièges à l'emploi et cause de précarisation [...] en particulier pour les femmes* ». La dimension **d'égalité des chances pour les femmes** est ainsi effleurée dans cette déclaration, ainsi que dans le Plan Marshall 2.vert (objectif de l'axe VI) ; elle n'est par contre mentionnée de manière explicite ni dans les décrets MILAC et ONE, ni dans les contrats de gestion de

l'ONE. Remarquons que l'**argumentaire « économique »** du travail des femmes est également marqué dans la déclaration de politique communautaire (2009) via un souci pour la « réussite des politiques d'emploi et de **développement économique** ».

L'inclusion sociale et la lutte contre la pauvreté

Les aspects relatifs à la socialisation des enfants, à l'intégration et surtout à l'égalité des chances¹⁵ pour les enfants sont mis en avant. Les expressions « inclusion sociale » et « lutte contre la pauvreté » ne se retrouvent pas telles quelles dans les textes analysés.

La déclaration de politique communautaire (2009) mentionne ainsi le rôle d'un accueil de qualité dans le « processus d'intégration », explicitant que « des services d'éducation et d'accueil de qualité d'accueil des jeunes enfants [ont des avantages] tant au niveau de l'épanouissement personnel que de la réussite scolaire, et ce d'autant plus que ces enfants sont issus de milieux précarisés socialement ou à faible capital scolaire ». Le contrat de gestion de l'ONE (2008) énonce ainsi que les milieux d'accueil « permettent à l'enfant d'accéder à une **première socialisation** », élément également repris dans la déclaration de politique communautaire (2009) comme « un élément important dans le cadre de **l'égalité des chances** pour chaque enfant ». L'article 5 du code de qualité (2004) précise la contribution du milieu d'accueil au développement de la socialisation de l'enfant, en favorisant « le développement de la vie en groupe dans une perspective de solidarité et de coopération ».

Par ailleurs, le contrat de gestion de l'ONE (2008) indique que les milieux d'accueil « jouent un rôle fondamental en matière de **prévention sociale** ». L'arrêté MILAC (2003) utilise également explicitement l'expression « prévention sociale ». Dans le vocabulaire juridique et criminalistique, la prévention sociale fait référence aux activités de prévention visant à agir sur les causes profondes de la délinquance. Cependant, dans le cadre de l'EAJE, une compréhension de l'expression « prévention sociale » comme d'une prémisses à l'aide sociale semble plus appropriée.

Nous reprenons de façon synthétique l'ensemble des éléments constitutifs de la structure symbolique en Fédération Wallonie-Bruxelles dans l'encadré 2 ci-dessous.

¹⁵ La référence à 'l'égalité des chances pour les enfants' est présente dans la déclaration de politique communautaire (2009) et le code de qualité de l'accueil (2004, art. 12).

Encadré 2 : La structure symbolique du système d'EAJE en Fédération Wallonie-Bruxelles

Pour résumer, la structure symbolique entourant le système d'éducation et d'accueil des jeunes enfants en Fédération Wallonie-Bruxelles est constitué des éléments suivants :

Au niveau des valeurs sociétales générales :

- 1) L'enfant est compris comme un individu à part entière auquel il faut garantir son droit à l'accueil, non seulement pour son développement futur, mais également pour son bien-être présent.
- 2) Les rôles de '*père*' et '*mère*' semblent être mis sur un pied d'égalité, tant à la maison qu'au travail ; les deux doivent avoir la possibilité d'y participer tout autant.
- 3) Le rôle de chacun des parents, de « ceux qui confient l'enfant », est reconnu. Par ailleurs, la famille (ou le lieu de vie) est entendue comme étant le premier lieu de vie de l'enfant. Le système d'EAJE en est le complémentaire, devant les soutenir et non les suppléer.

Au niveau des buts poursuivis par l'EAJE :

- 1) Sur le plan éducatif, l'épanouissement et le développement global de l'enfant, dans le respect de sa spécificité et conformément à ses droits.
- 2) Sur le plan social, offrir une première socialisation aux enfants dans un milieu éducatif renforçant l'inclusion sociale, et ainsi concourir à une véritable égalité des chances.
- 3) Sur le plan économique, la conciliation des responsabilités familiales et professionnelles. L'EAJE est également envisagé dans certains textes comme permettant aux parents d'assurer leurs engagements sociaux ou d'avoir des occupations personnelles autres.

Ces buts sont parfois désignés comme étant les fonctions poursuivies de l'EAJE (pour plus de précisions, voir page 76).

III. La politique d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE)

III.1. Les principes des politiques d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) – approche internationale

Une Communication de la Commission européenne¹⁶ à propos de la politique d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) (2011), « Éducation et accueil de la petite enfance: permettre aux enfants de se préparer au mieux au monde de demain », a été transmise récemment (le 17 février 2011). Les attendus partent des « *avantages à la fois sociaux, économiques et éducatifs* » sur lesquels nous ne revenons pas ici, ainsi que des antécédents des textes européens, en particulier les objectifs du Conseil européen de Barcelone de 2002 relatif à la capacité d'accueil pour les enfants de moins de 3 ans et de 3 ans à l'âge de la scolarité primaire obligatoire. Comme souvent, bien que l'éducation et l'accueil des jeunes enfants (EAJE) présentée concerne l'ensemble des enfants avant l'âge de la scolarité primaire, les arguments en faveur de son développement qui y sont mentionnés sont largement tirés de résultats concernant les avantages de l'école maternelle. C'est probablement le cas de la prévention du décrochage scolaire et de l'échec scolaire par exemple, ou de **l'efficacité** supérieure des investissements dans les programmes d'éducation et d'accueil des jeunes enfants « *en particulier pour les enfants de milieux défavorisés* ».

La Communication argumente en faveur de **l'amélioration de la qualité des services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE)**. Elle plaide pour « **garantir à tous les enfants l'accès aux structures d'éducation et d'accueil tout en améliorant la qualité de ces dernières grâce à des services bien intégrés, fondés sur une conception commune de leur rôle, des programmes-cadres les plus efficaces, des compétences du personnel et des modalités de gouvernance** ». On y trouve :

¹⁶ Par rapport aux instruments juridiques de la Commission européenne, la communication se distingue singulièrement de la directive par son caractère non contraignant. Comme indiqué sur le site « Europa », « *La directive fait partie des instruments juridiques dont disposent les institutions européennes pour mettre en œuvre les politiques européennes. [...] Une fois adoptée au niveau européen, la directive doit par la suite être transposée par les États membres dans leur droit interne. [...] L'article 288 du traité sur le fonctionnement de l'UE énonce que la directive est obligatoire. [...] elle est contraignante pour les États membres qui sont ses destinataires. Elle l'est dans tous ses éléments et donc elle ne peut être appliquée de manière incomplète, sélective ou partielle.* »

Une communication de la Commission Européenne est un acte dit « atypique » : « *Ces actes sont dits atypiques dans la mesure où ils ne sont pas prévus par les traités. Ils ont été créés par la pratique institutionnelle et sont fréquemment utilisés par les institutions. Il s'agit par exemple des résolutions, des conclusions, des communications, etc. Ces actes ont une portée politique mais ne possèdent pas d'effet juridique contraignant.* » (Commission Européenne, s.d.)

- un appui très clair donné à une option **d'accès universel** qui « *sont plus avantageux que des programmes visant exclusivement les groupes vulnérables. Les services «sur mesure» posent problème en raison de la difficulté de bien déterminer le groupe auquel ils s'adressent et du risque de stigmatisation de leurs bénéficiaires, voire de discrimination dans les niveaux supérieurs du système éducatif. Ils sont donc plus susceptibles de perdre leur effet utile que les services universels.* » (p. 7) ;
- l'affirmation que **l'amélioration de la qualité** de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants (EAJE) par celle des **programmes pédagogiques** dans les services, et par celle des programmes de **formation** ;
- une invitation ferme à « *une **coopération étroite** dans les différents domaines d'action, tels que l'éducation, l'emploi, la santé et la politique sociale* » (p. 9) ;
- une invitation ferme pour que les politiques d'EAJE aient un **niveau d'intégration** élevé des services pour les enfants avant la scolarité primaire: cela suppose que « *toutes les parties prenantes, parents compris, aient la **même vision de ces services*** », qu'il y ait un « **cadre d'action commun** pour l'ensemble du système, avec les mêmes objectifs et des fonctions et des responsabilités clairement définies à l'échelon central et local » (p. 9).

III.1.1. L'intégration de la politique d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE)

Le dernier point en particulier, **l'intégration de la politique d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE)** est un point d'actualité du fait de ce soutien de la Commission européenne. Ce point est également repris comme un des dix principes de base de la politique proposée par « Enfants d'Europe » (2008). Il se fonde sur les différents rapports OCDE, mais également sur des études émanant d'autres organismes internationaux (UNESCO - Kaga, Bennet et Moss, 2010 ; Union Européenne – Bennet et Moss, 2011 ; Eurydice, 2009) qui ont mis en évidence la distinction importante à faire entre systèmes intégrés et systèmes scindés de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants.

La notion d'intégration du système d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) s'intéresse à l'évolution historique de services poursuivant des fonctions différentes d'accueil, de garde, de soins et d'éducation de jeunes enfants vers **un système intégré au sein d'un seul ministère**. Parmi les pays européens, le Danemark, la Finlande, la Suède, la Slovénie sont des exemples de systèmes intégrés

mais cela concerne d'autres pays ou régions également : le Botswana, le Brésil, l'Angleterre, l'Islande, la Jamaïque, la Lettonie, la Lituanie, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, la Roumanie, la fédération de Russie, l'Ecosse, l'Espagne, le Viêt-Nam et la Zambie.

Une des clés pour comprendre cette question est leur double identité d'accueil et d'éducation. Historiquement, les crèches et autres services pour les enfants de moins de 3 ans ont vu leur fonction de garde être progressivement complétée par une fonction éducative forte. Ce passage de la garde à l'éducation a également concerné les écoles maternelles dans le passé et elles relèvent aujourd'hui du système éducatif, tout en assurant des fonctions d'accueil et de « care » qui ne sont pas toujours reconnues. La combinaison de l'éducation et du care, (l'EDUCARE, néologisme largement utilisé dans les années 1980-1990, devenu aujourd'hui « éducation et accueil de la petite enfance ») s'est concrétisée dans certains pays par l'organisation d'un seul type de service accessible aux enfants avant la scolarité primaire, avant l'âge de 6-7ans. Il s'agit dès lors d'un système intégré au sein d'un seul ministère. Ailleurs, les deux types de services, à dominante de care ou à dominante éducative, sont restés divisés, relevant de ministères différents, dans le cadre de systèmes dits 'scindés'. Le plus souvent il s'agit du Ministère des Affaires sociales pour les crèches, et du Ministère de l'éducation pour l'école maternelle.

Les avantages de l'intégration sont liés à la possibilité de disposer d'un système unifié, d'un cadre commun régulant les ressources et leur qualité, ainsi que l'accessibilité. C'est également lié au fait que la légitimité sociale d'avoir un personnel bien formé pour les enfants plus âgés a un effet d'entraînement sur le niveau d'exigence de formation pour les services destinés aux plus jeunes enfants. Enfin, le ministère de tutelle, qu'il soit celui de l'éducation ou celui des affaires sociales a également un impact sur la qualité des services offerts. Bien que la situation ne soit pas simplement dichotomique, l'intégration semble souhaitable, et est souhaitée par l'Union européenne, mais les degrés d'accomplissement et les moyens d'y arriver varient et ils sont associés à des résultats divers (Kaga, Bennet et Moss, 2010).

III.1.2. La coopération intersectorielle

La politique d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) est en lien avec plusieurs autres politiques. Elle a à voir avec la politique d'emploi (par ex. les congés parentaux, les aides à l'emploi, le statut des travailleurs, en particulier des accueillantes à domicile), de l'éducation (âge d'accès à l'école, curriculum, formations de base et formation continue, continuité des parcours éducatifs), de la santé (prévention maladies transmissibles, projets de promotion de la santé dans des lieux de vie,

suivi préventif du développement global de l'enfant), et la politique sociale (inclusion, besoins sociaux, accompagnement des familles). L'UE affirme que la coopération doit être étroite entre tous ces secteurs des politiques sociales pour assurer un système d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) de qualité. Le fait que le système soit de type intégré est un facteur qui facilite celle-ci (Commission européenne, 2011).

III.2. La politique d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) en Fédération Wallonie-Bruxelles¹⁷

III.2.1. L'intégration de la politique d'EAJE

En Belgique, les matières relatives à l'enfance, à la jeunesse et à la protection de la jeunesse sont communautarisées. Dans le cadre de la fédéralisation de la Belgique, entamée dès 1970, les compétences de l'ONE, alors dénommé Œuvre Nationale de l'Enfance, sont transférées aux Communautés par la loi de réformes institutionnelles du 8 août 1980 : pour la Communauté française est mis en place l'*Office de la Naissance et de l'Enfance*, pour la Communauté flamande *Kind en Gezin* et pour la Communauté germanophone *Dienst für kind und Familie*. Ce n'est pourtant qu'en 1988 que les compétences de la jeunesse et de l'enfance mais aussi que l'ensemble des missions de l'Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE) relatives à ces domaines, sont transférées à la Communauté française. C'est en 1988 également que le mécanisme de financement de ces compétences se modifie (Jamin et Perrin, 2005).

Ainsi, en Belgique, les trois communautés se caractérisent par une **politique scindée** d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE), avec deux Ministres responsables, le Ministre de l'Enseignement pour l'école maternelle et celui de l'Enfance pour les milieux d'accueil 0-3 ans (crèches, etc.). Les services relevant du Ministre de l'Enseignement sont universels et accessibles dès l'âge de 2,5 ans.

L'accueil de la petite enfance au sein de la Fédération Wallonie Bruxelles (FWB) relève des missions de l'Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE). Cet organe parastatal centralise l'ensemble des thématiques relatives à l'enfance et à la naissance. Il a également des missions supplémentaires qui lui sont prescrites par la FWB. En matière d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE), l'ONE a une « *mission de service public* » en matière « *d'accueil de l'enfant en dehors du milieu familial* » qui

¹⁷ Nous nous basons ci-dessous sur l'analyse des textes énumérés précédemment (Structure symbolique de l'EAJE en Fédération Wallonie-Bruxelles).

visé à « *autoriser, agréer, subventionner, créer ou gérer des institutions et services ; assurer un accompagnement en aide et conseil des institutions et services et exercer sur eux un contrôle* » (Décret ONE, 2002).

Le Ministre de la Fédération Wallonie-Bruxelles en charge de l'EAJE dispose des compétences en matière d'Enfance. Le Ministre de l'Enfance exerce un rôle de tutelle sur l'ONE et travaille en collaboration avec celui-ci afin de mener les politiques relatives à l'enfance de manière cohérente et en adéquation avec les réalités de terrain. Outre le Ministre et l'ONE, d'autres structures se préoccupent des problématiques liées à l'enfance. L'Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et l'Aide à la Jeunesse (OEJAJ) en fait notamment partie. Il s'agit d'un service de recherches et d'étude de la Fédération Wallonie-Bruxelles intégré au Secrétariat général. En région bruxelloise, l'Observatoire de l'enfant est un programme d'action de la Cocof portant sur les politiques en la matière.

III.2.2. La coopération intersectorielle

La déclaration de politique communautaire de la Fédération Wallonie-Bruxelles 2009-2014 prône le développement de « *collaborations étroites entre niveaux de pouvoirs* » distincts et le renforcement de « *l'articulation des compétences ministérielles qui interviennent dans l'accueil des enfants [tout] en confirmant le rôle central de l'ONE et en améliorant les synergies avec les Régions* ». Ainsi, il s'agit particulièrement de renforcer les liens tissés avec les Régions et les communes, notamment concernant les questions relatives aux infrastructures et à l'emploi dans la dynamique de création de nouvelles places. Un sous-chapitre de la DPC (2009) est consacré à ce point, prévoyant entre autres « *la présence de la Région Wallonne et de la Cocof dans les instances de l'ONE* ».

Les Régions semblent en effet de plus en plus prendre part au système d'EAJE, vu leurs compétences en matière d'emploi et d'infrastructure. Deux plans, prenant en compte les questions d'accueil de la petite enfance, ont été adoptés par la Région Bruxelloise et la Région Wallonne : le Plan crèches en 2007 pour la première (encadré 3) et le Plan Marshall 2.vert en 2012 (encadré 4). Par ailleurs, les questions d'aménagement du territoire, d'urbanisme et de mobilité entrent également de plus en plus dans les débats relatifs à la création de places d'accueil. Ces matières sont également régionales. La promotion et prévention en santé, matières qui concernent également les milieux d'accueil, sont elles des compétences communautaires, gérées par la Ministre de la Santé.

Au niveau fédéral, des mécanismes de déductions fiscales sont également prévus afin de réduire les coûts de l'EAJE pour les ménages, mais également afin de soutenir la création de places d'accueil par des entreprises (concernant ce point, voir la partie relative au financement de l'EAJE).

Encadré 3 : En Région de Bruxelles-Capitale - Le Plan crèches

En date du 22 mars 2007, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a adopté un « Plan Crèches » qui vise l'**augmentation du nombre de places d'accueil collectif** d'enfants de moins de trois ans de 2600 places à l'horizon 2009. Il s'agit donc de tenter de répondre à l' « *une des principales demandes des familles, visant à concilier vie professionnelle et vie privé* ». Au-delà de 2009, la création de nouvelles places d'accueil se poursuit, étant donné notamment l'évolution démographique en Région bruxelloise.

L'aide apportée par la Région se traduit par le **financement de la rénovation ou de la création d'infrastructures** (extension d'infrastructures existantes, création de nouvelles infrastructures...). L'octroi de postes ACS aux projets n'était pas prévu en 2010.

Le dernier Plan crèches date de mai 2010. Ce Plan crèches a été récemment annulé par la Cour Constitutionnelle sur base d'un recours appuyé par le Gouvernement flamand¹⁸. Dans l'avenir il passera probablement par les Commissions communautaires bruxelloises.

Encadré 4 : En Région Wallonne - Le Plan Marshall 2.vert

Adopté le 3 décembre 2012, le plan de relance socioéconomique de la Wallonie « *Plan Marshall 2.Vert* » prend en considération le thème de l'accueil de la petite enfance et y consacre quelques mesures particulières. Dans une **optique de création d'emploi et de soutien à l'investissement en termes d'infrastructures** d'accueil, l'axe 6 du plan Marshall 2.vert poursuit deux objectifs principaux consacrés à l'accueil de la petite enfance.

Premièrement, le plan prévoit une **augmentation des investissements dans les infrastructures** d'accueil de la petite enfance grâce à deux mécanismes.

Deuxièmement, le Plan Marshall tend à **promouvoir le développement de l'emploi dans les services** de l'accueil de l'enfance en pérennisant les postes APE et PTP créés dans le cadre du premier Plan Marshall et en répondant aux différents besoins d'accueil dans le secteur de la petite enfance.

Afin d'atteindre cet objectif, le gouvernement a prévu une enveloppe de 297 millions d'euros et d'un financement alternatif supplémentaire de 125 millions d'euros (montants pas uniquement alloués à l'accueil

¹⁸ L'argument étant que la petite enfance n'est pas une compétence régionale mais bien communautaire. Le contexte d'urgence qui a motivé l'élaboration de ce plan était lié à la croissance démographique particulière des enfants dans la région.

de la petite enfance, mais également dirigés vers l'aide aux personnes et l'aide aux personnes handicapées).

III.2.3. Les principes de la politique d'EAJE en Fédération Wallonie-Bruxelles

Le second contrat de gestion de l'ONE reprend de façon synthétique les principes guidant l'offre d'accueil en Fédération Wallonie-Bruxelles. L'accent est tout d'abord mis sur l'importance de la **qualité** de l'accueil. L'offre d'accueil doit par ailleurs « *tendre à être **accessible à tous** et à garantir le **choix des parents dans le respect du principe d'équité vis-à-vis des usagers des services et d'efficience dans l'utilisation des ressources publiques** » ». On retrouve également des aspects idéologiques forts entourant la politique d'EAJE, tels la nécessaire organisation des milieux d'accueil dans « *un esprit de tolérance et d'ouverture, consacré par les principes fondamentaux d'égalité et de non-discrimination* » (Déclaration de politique communautaire, 2009).*

La déclaration de politique communautaire donne les orientations fortes pour le quinquennat à venir, promues par le Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles en matière d'EAJE (voir encadré 5).

Encadré 5 : Déclaration de politique communautaire de la Fédération Wallonie-Bruxelles 2009-2014

La déclaration de politique communautaire 2009-2014 comporte un volet réservé à la politique d'accueil de la petite enfance. En préambule de ce volet consacré à l'accueil de la petite enfance, d'autres objectifs indirectement en lien avec cette matière apparaissent comme des préoccupations gouvernementales majeures. On citera, entre autres, le droit universel d'accès aux milieux d'accueil et les notions d'égalité des chances tournées vers les enfants et les parents qui ressortent de ce droit d'accès universel. Aussi, on relève le rôle de socialisation souligné par le gouvernement des enfants présents dans les milieux d'accueil et l'insistance sur la possibilité qu'offre l'accueil de la petite enfance de concilier, et donc d'améliorer, la vie professionnelle et privée des parents utilisateurs des services d'accueil.

Le chapitre approfondit plus spécifiquement trois préoccupations autour d'une orientation principale de développement d'un accueil de proximité pour les tout-petits :

- la diversification de l'offre d'accueil afin de mieux rencontrer les droits des enfants et les demandes des parents.
- une volonté de conforter les synergies entre les différents niveaux de pouvoir et administrations en lien avec l'accueil de la petite enfance afin d'améliorer tant la gestion de la situation actuelle que la création de nouvelles places ;
- l'amélioration de la qualité de l'accueil, via l'amélioration du statut et des conditions de travail du

personnel (notamment concernant les normes d'encadrement minimal subventionné, la formation initiale et continue du personnel accueillant et la prise en compte budgétaire de la professionnalisation du secteur).

L'accessibilité pour tous : offre diversifiée et équité

Pour l'ensemble des missions de l'ONE en matière d'accompagnement et d'accueil, le décret ONE (2002) énumère comme « principe d'action » « **l'universalité, la non-discrimination et l'accessibilité pour tous** »¹⁹. L'ONE doit « *répondre aux besoins des familles quelles que soient leurs situations familiale et socioéconomique* » (premier contrat de gestion de l'ONE, 2003). Cette universalité d'accès est par ailleurs reprise dans le code de qualité de l'accueil (2004) dans les articles de la section 3 relative à l'accessibilité. Dans le second contrat de gestion de l'ONE (2008), ces principes sont complétés par « *la volonté d'offrir une **attention plus soutenue** à l'égard des familles les plus vulnérables et aux enfants ayant des besoins spécifiques* ». En d'autres termes, la politique d'EAJE en Fédération Wallonie-Bruxelles se base sur le principe d'universalité (accès pour tous sans discrimination), adjoint de ressources augmentées pour l'inclusion des populations défavorisées. L'offre ainsi proposée vise non seulement l'égalité de traitement, mais également l'équité vis-à-vis des usagers des services²⁰ (premier contrat de gestion, 2003). Dans l'arrêté MILAC (2003), une restriction est présentée en tenant compte de l'insuffisance de places : « la priorité qui s'impose est d'augmenter le nombre de places d'accueil ».

L'objectif repris dans le second contrat de gestion de l'ONE (2008) consiste à « *tendre à être accessible à tous et à garantir le choix des parents dans le respect du principe d'équité vis-à-vis des usagers des services* ». Un élément relevé afin de garantir l'accès à tous et de répondre à l'étendue des besoins (des parents et enfants) en matière d'accueil, est **la diversification de l'offre et des pratiques** (premier et second contrat de gestion de l'ONE (2003 et 2008), considérants du code de qualité de l'accueil (2004)). La déclaration de politique communautaire (2009) insiste ainsi dans son sous-chapitre « Diversifier l'offre d'accueil pour mieux rencontrer les besoins des parents et des enfants » sur le développement des formes et pratiques d'accueil suivantes : l'accueil d'urgence, les haltes accueil, les places ouvertes dans le cadre de subventions européennes, l'accueil dit « flexible », l'accueil des enfants malades, les services d'accueil spécialisés et l'accueil des enfants porteurs de handicap.

¹⁹ Quatre autres principes d'actions sont indiqués : la qualité des services offerts, la bienveillance, la participation des acteurs et l'action en partenariats.

²⁰ Seule la notion d'équité est reprise dans le second contrat de gestion de l'ONE.

Un accueil de qualité

Une autre dimension de la politique d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE), celle de la **qualité**, fait également l'objet d'un cadre légal spécifique : le Code de qualité (2004) énonce des principes fondamentaux devant faire « *l'objet d'une réflexion dans un processus dynamique, continu, partagé et considéré comme enjeu de professionnalisation* ». Celui-ci met en exergue des principes fondamentaux pour atteindre un accueil de qualité.

- Premièrement, l'accueil doit permettre que le développement de l'enfant, tant physique que cognitif et psychologique, puisse se réaliser. Pour ce faire, les milieux se doivent de respecter des principes psychopédagogiques particuliers.
- Deuxièmement, les milieux d'accueil doivent assurer à chaque enfant un épanouissement à travers la bonne organisation d'activités dirigées vers l'enfant et avoir un rôle de promotion de la santé.
- Troisièmement, les milieux d'accueil doivent veiller à l'accessibilité des services envers tous types de public sans faire de discriminations basées sur des critères culturels, socioéconomiques ou autres.
- Enfin, les milieux d'accueil doivent offrir un encadrement de qualité tant au niveau matériel qu'au niveau humain en engageant du personnel qualifié et en lui proposant des formations continues adaptées aux nécessités que requiert l'exercice d'encadrement des enfants.

Le Code de qualité (2004) constitue donc une étape importante vers l'élaboration de programmes pédagogiques dans les services et de programmes de formation. Le second contrat de gestion de l'ONE (2008) fait explicitement référence à celui-ci concernant la qualité de l'accueil. Par ailleurs, l'ONE s'est récemment doté d'un nouveau corps professionnel de plusieurs Conseillers pédagogiques, offrant ainsi des ressources pour les services d'accueil.

L'efficience

Enfin, les contrats de gestion de l'ONE énoncent un autre principe fondant la politique en matière d'accueil, celui de « **l'efficience** dans l'utilisation des ressources publiques ». Dans la déclaration de politique communautaire (2009), le Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles énonce qu'il « sera attentif à ce que l'ONE poursuive l'amélioration de l'efficacité de son action ».

IV. La structure organisationnelle du système de l'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE)

IV.1. Présentation générale – approche internationale

Dans la perspective du 7^e commentaire de la Convention internationale des droits de l'enfant (1989) il est recommandé que les Etats prennent « des mesures afin de garantir à tous les enfants les mêmes possibilités d'accès aux services disponibles ». Celui-ci dénonce « la discrimination potentielle pour ce qui est de l'accès des jeunes enfants à des services de qualité » (CRC/C/GC/7/Rev.1; 20 Septembre 2006, p. 6).

Selon le cadre d'analyse proposé, la structure organisationnelle du système d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) comprend les ressources (financières, matérielles, humaines, les compétences professionnelles, et le système d'information), le processus de production de l'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) et ses acteurs, et les résultats.

Des études déjà mentionnées précédemment (Starting Strong de l'OCDE (OCDE, 2001-2006-2012), Réseau européen des modes de garde (Réseau des modes de garde d'enfants, 1996 ; Balaguer, Mestres et Penn, 1991), Eurydice (Eurydice, 2009), UNICEF (UNICEF, 2008), auquel il faut ajouter une revue de littérature dont la finalité était l'identification d'indicateurs décrivant les systèmes d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) (Amerijckx, 2010) les ressources spécifiques sont les suivantes: (1) l'offre de services en nombre d'infrastructures et en capacité, (2) le financement (3) la gestion de la qualité dont le personnel, (4) et le système d'information.

IV.1.1. L'offre de services

L'offre est analysée en termes de **disponibilité** des services selon le type de service (collectif ou à domicile – ou 'familial'), la capacité d'accueil (le plus souvent mesurée en nombre de places par zone géographique, parfois en nombre d'enfants accueillis) et les horaires d'ouverture. L'offre d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) pour les enfants de moins de 3 ans se caractérise par une grande variabilité internationale des formes d'accueil, de la capacité et de leur fonctionnement.

L'offre peut également être évaluée sous l'angle de son **accessibilité** : elle se décline en critère **d'éligibilité** et en **accessibilité financière**. Les critères d'éligibilité varient selon que le système soit universel ou ciblé sur une population prioritaire. A l'exception de quelques pays nordiques consacrant l'accès aux services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) comme un droit de

l'enfant, la plupart des systèmes concernant les enfants de moins de 2-3 ans **ciblent les enfants dont les parents travaillent**. Il n'existe pas dans l'Union européenne de pays où les services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) pour les plus petits sont gratuits (Amerijckx, 2010).

IV.1.2. Le financement

L'accessibilité financière est liée au système de financement du secteur : dans les pays européens, celui-ci repose le plus souvent sur le **financement de l'offre** (subventions aux services, services publics) et non sur celui **de la demande** (par allègements fiscaux ou par *vouchers*). Le coût pour les familles varie selon le secteur public ou privé, et, pour les services publics, en fonction des critères dans la **tarification**. Le niveau de responsabilité pour le **financement**, local ou national, de même que la part financée par les familles et par le secteur privé sont les éléments caractéristiques retenus pour les analyses. Contrairement aux services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) relevant de ministères de l'éducation et en particulier pour les enfants âgés de plus de 2-3 ans, le niveau assez souvent faible d'investissements publics pour les plus jeunes permet le développement de services privés à but lucratif pour répondre à la demande des familles. Un **mixte public/privé** est observé le plus souvent (Moss et Humblet, 2006). Dans la plupart des pays, il n'y a **pas de financement compensatoire** pour les familles les plus pauvres en ce qui concerne les enfants de moins de 2-3 ans.

IV.1.3. La qualité de l'accueil

« L'éducation et l'accueil des jeunes enfants (EAJE) peut apporter un large éventail d'effets bénéfiques – pour les enfants, les parents et la société en général – mais leur ampleur dépend de la « qualité » (OCDE, 2012, p.11).

La qualité des services d'accueil des jeunes enfants est un élément fondamental de cette politique. Comme l'exprime cette citation, reprise en introduction de cette partie, les objectifs alloués aux politiques d'EAJE sont nombreux et peuvent différer selon les pays dans lesquels cette matière est prise en considération. Bien que ces objectifs sociaux, économiques et éducatifs puissent varier en fonction de diverses particularités nationales, ce n'est que par l'intermédiaire de la qualité des services d'accueil des jeunes enfants que ces objectifs pourront être atteints.

Mais encore faut-il savoir de quelle qualité parle-t-on, et quelle définition lui donne-t-on ? La littérature internationale consacrée à la qualité des services des politiques d'EAJE est elle-même empreinte d'importantes nuances quant à sa définition et aux aspects qui la composent. Définir la qualité en ce qui concerne les services d'accueil des jeunes enfants est donc un exercice complexe qui requiert une excellente compréhension de l'ensemble des structures et processus qui les composent, tant au niveau national qu'au niveau international.

La dimension structurelle de la **qualité** est d'abord analysée sous l'angle de la **réglementation** et celui des **ressources humaines**. La nécessité d'un curriculum énonçant les conditions de pratiques de qualité est mise en évidence. Les réglementations portent sur les **normes d'encadrement, la taille des groupes, des normes relatives à la santé et à la sécurité**. Les pays européens définissent le plus souvent des normes d'encadrement, lesquels sont distincts selon le type de service et l'âge des enfants. La **formation initiale** et **continué** représente l'autre catégorie de déterminant de la qualité des services. Elle est fortement influencée par le type intégré ou scindé du système d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE). Dans les systèmes scindés, le niveau initial de formation est d'autant plus faible que les enfants sont jeunes. Il est généralement de niveau CITE (Classification internationale type de l'éducation) 3 ou 4 pour les 0-3 ans. Dans la plupart des systèmes intégrés on trouve des professionnels de niveau CITE 5A ou 5B, mais une récente recherche y a également mis en évidence la présence de 40 à 50% de travailleurs sans aucune formation en complément de professionnels de haut niveau (Competence Requirements in Early Childhood Education and Care [CORE], 2011).

Toutefois, la question de la promotion de la qualité ne se réduit pas à ces deux catégories de déterminants organisationnels. Plusieurs publications plaident pour que les résultats qualitatifs qui concernent les jeunes enfants ne soient pas prédéterminés selon des critères extérieurs mais soient discutés entre les parties prenantes (Dahlberg et al, 2011; CORE, 2011). La recherche CORE développe également des arguments en faveur de la prise en charge de l'objectif de qualité au niveau de l'ensemble du système (« pour un système compétent ») où ce sont les interactions entre les acteurs (enfants, professionnels, parents, directions, et accompagnants pédagogiques etc.) qui sont déterminantes, dans le cadre d'un processus participatif²¹.

²¹ Nous développons ces éléments ci-après.

➤ Deux approches distinctes de la qualité

Dans la littérature deux approches singulières de la qualité en ce qui concerne les services d'EAJE sont identifiées.

Premièrement, une approche normative de la qualité. Cette vision, plutôt issue des systèmes d'Amérique du Nord, tend à mesurer et à évaluer la qualité par l'intermédiaire d'éléments quantitatifs comme notamment les ratios d'encadrement en personnel ou encore en termes de règles d'infrastructure minimales à respecter (Pacini-Ketchabaw V. et Pence A. 2011).

Deuxièmement, on trouve une approche plus relative de l'analyse de la qualité. Celle-ci n'exclut en rien la première mais tend à prendre en compte les effets de contextes liés aux spécificités sociales et culturelles des pays dans lesquels la qualité des systèmes d'EAJE est envisagée. Cette seconde approche se centre plutôt sur l'importance du contexte politique, social et culturel dans lequel se situe le système d'EAJE, et reconnaît l'importance des positions éthiques et philosophiques sur la notion et la définition de la qualité (Dahlberg et al, 2011).

Ces deux approches distinctes semblent s'opposer à priori, cependant, au-delà de ces distinctions théoriques autour de la définition et de la notion de qualité dans les services d'EAJE, on trouve également deux dimensions de la qualité abordée dans la littérature internationale qui semblent aujourd'hui trouver écho auprès des spécialistes du domaine.

➤ Deux approches complémentaires

Deux conceptions semblent rejoindre les deux visions prétendument opposées abordées ci-dessus. La première, considère la qualité comme structurelle et lui affecte des éléments constitutifs quantifiables et observables. Elle est dès lors définie à l'aide d'indicateurs globaux tels que par la formation et l'expérience du personnel éducatif, la taille des groupes, les normes d'encadrement, etc. Il s'agit d'éléments structurels qui relèvent de la réglementation des services de garde et qui peuvent être soumis à un contrôle. Cette première considération approche donc la vision plutôt normative de la qualité.

Deuxièmement, on trouve une dimension de la qualité plus proche de la vision défendue par Dahlberg et al. (2011), appelée qualité processuelle, qui prend en considération des éléments issus de l'environnement des services d'accueil et tient compte également des relations et interactions entre et avec l'ensemble des acteurs des services et du système d'EAJE.

Les deux visions de la qualité, normative et relative présentées plus haut, ne s'opposent donc pas par essence et trouvent, à travers les deux dimensions évoquées ci-dessus, une certaine complémentarité. La qualité structurelle exercerait une influence indirecte sur la qualité du service de garde. En effet, « *les diverses composantes associées à la qualité structurelle sont susceptibles, bien qu'elles ne puissent le faire seules, de favoriser une expérience positive des enfants au sein du milieu de garde* » (Doherty et al. 2000, cité par Tremblay, 2002, p.15). Quant à la qualité processuelle, elle permet, au-delà de la fixation de normes et de règles déterminées, de prendre en considération l'environnement, le contexte et les interactions qui façonnent les services d'accueil dans une perspective d'analyse de la qualité. Bien que cette seconde vision soit moins normative que la première, elle permet de compléter la définition de la qualité au sein des services d'accueil des jeunes enfants en opérant une ouverture vers d'autres aspects de la qualité que cette dernière n'aborde pas.

Aujourd'hui, les principaux auteurs et spécialistes de l'accueil des jeunes enfants s'accordent autour de cette double approche de la qualité, non pas distincte mais complémentaire (Ishimine et al, 2010). La nécessité de poser un socle normatif de la qualité afin d'objectiver celle-ci intervient comme une première dimension de mesure et d'évaluation de la qualité. Néanmoins, le contexte socio-politique ainsi que les interactions entre les acteurs et l'environnement duquel est issu le système d'accueil influence ce socle normatif objectif et lui confère donc un caractère tout relatif. Selon P. Moss (1996), ancien directeur du Réseau européen des modes de garde, la qualité est une notion subjective, relative et évolutive et devrait être le fruit d'une co-construction entre les diverses parties prenantes (cité par Rayna S. dans Geneix et al., 2007).

IV.1.4. Le système d'information

La mise au point d'un **système d'information** permettant de faire le suivi (*to monitor*), l'analyse des résultats et des améliorations au cours du temps est une nécessité avancée par tous. De même que la mise au point de **méthodes pluralistes d'évaluation** avec la participation des professionnels, des responsables, les parents et également les enfants (OCDE, 2006 ; Musatti, 2011).

Selon l'OCDE (2006), la mise au point d'un système d'information passe par le développement d'un processus de constitution et analyse de l'information, et la mise en œuvre d'un cadre de recherche.

La standardisation de la collecte des **données** est un élément fondamental d'un système d'information de qualité, permettant de réaliser des analyses riches, basées sur des recoupements et regroupements d'informations. De plus, un tel système peut avoir des effets positifs en matière de

qualité via l'observation des problèmes rencontrés, l'identification de leurs causes et une réponse efficace en découlant, concourant à l'amélioration des services. La mise en œuvre d'un système d'information peut dès lors avoir des effets positifs sur le développement de l'enfant.

La **recherche** constitue, avec la collecte des données, l'autre grand élément du système d'informations. Les recherches peuvent éclairer sur l'efficacité des programmes menés, justifier les investissements réalisés, et concourir à l'amélioration des pratiques, et ce dans une optique « basée sur les faits ». Les niveaux, visées et champs d'étude de la recherche sont variés : niveau international vs national, à visée comparative ou en forme d'état des lieux, en psychologie développementale ou analyse de système...

Pratiquement, la mise en œuvre d'un système d'information de qualité, pouvant atteindre ces objectifs, passe par l'établissement **d'un cadre de recherche**, avec financement, selon les objectifs poursuivis par la politique d'EAJE. Ce programme identifie les thèmes principaux de recherche devant être investigués, et coordonne l'ensemble des moyens. Cette planification de la recherche doit idéalement inclure l'ensemble des disciplines d'études, afin de construire un programme cohérent.

Les données collectées et analysées par ailleurs nourrissent ces recherches, tandis que celles-ci éclairent l'analyse des données ; une forte cohérence entre collecte des données et recherches est dès lors fondamentale. Par ailleurs, la transmission des avancées des connaissances, de part et d'autre, doit par ailleurs être transmise aux divers acteurs du système d'EAJE : la communauté scientifique, les décideurs politiques, les professionnels, mais aussi les parents et communautés.

Sur base de ces éléments théoriques, nous tentons ci-dessous d'identifier les éléments constitutifs du système d'information en Fédération Wallonie-Bruxelles.

IV.2. La structure organisationnelle du système d'EAJE en Fédération Wallonie-Bruxelles

Suite à la présentation générale ci-dessus, nous nous attelons à décrire les ressources et le processus de production de l'accueil pour la Fédération Wallonie-Bruxelles. Par ailleurs, nous profitons de cette occasion pour délimiter clairement la portée du travail ici présenté. A priori le modèle proposé précédemment vise à être le plus complet et à intégrer autant de types de structures/milieus d'accueil que possible et pourrait être mobilisé dans un cadre le plus large. Cependant, spécifiquement dans le cadre de cette étude, nous nous intéressons à l'accueil en journée, et donc exclusivement aux milieux d'accueil suivants :

- de type collectif : les crèches, les crèches parentales, les maisons communales d'accueil de l'enfance, les préguardiennats, les maisons d'accueil et les haltes accueil, l'accueil d'urgence.
- de type familial : les (co)accueillantes (conventionnées et autorisée ; associées pour les premières à leur SAEC.
- Nous considérerons également l'accueil d'urgence et nous pencherons sur le multi-accueil.

Par contre, concernant les lieux de rencontre, ceux-ci s'insérant davantage dans une politique de soutien à la parentalité que d'accueil des jeunes enfants, ils ne seront pas abordés en détail.

IV.2.1. L'offre de services : disponibilité et accessibilité

➤ Types, statuts et caractéristiques des milieux d'accueil

Globalement, deux grandes distinctions s'opèrent concernant les milieux d'accueil en FWB :

- Le type d'accueil : en collectivité vs de type familial
- Le niveau d'implication de l'ONE. Si tous les milieux sont autorisés par l'ONE, certains sont également agréés, et subventionnés.

Nous décrivons globalement ces différents types de milieux d'accueil dans le tableau ci-dessous. Par ailleurs, ces formes globales d'accueil de la petite enfance connaissent également certaines situations particulières que nous décrivons brièvement par après.

Types de milieux d'accueil : définitions

Nous reprenons ici telles quelles les définitions des différents milieux d'accueil reprises dans l'article 2 de l'arrêté MILAC (2003).

- La **crèche** est un milieu d'accueil conçu pour accueillir en collectivité et en externat des enfants âgés de 0 à 36 mois avec du personnel qualifié et dont l'accès ne peut être limité à une tranche d'âge plus restreinte.
- La **crèche parentale** est un milieu d'accueil conçu pour accueillir en collectivité et en externat des enfants de 0 à 36 mois encadré en partie par du personnel qualifié et en partie par des parents.
- Le **prégardiennat** est un milieu d'accueil conçu pour accueillir en collectivité et en externat des enfants âgés de 18 à 36 mois avec du personnel qualifié et dont l'accès ne peut être limité à une tranche d'âge plus restreinte.
- La **Maison Communale d'Accueil de l'Enfance (MCAE)** est un milieu d'accueil conçu pour accueillir en collectivité et en externat des enfants âgés de 0 à 6 ans avec du personnel qualifié.
- La **maison d'enfants** est un milieu d'accueil conçu pour accueillir en collectivité et principalement en externat des enfants âgés de 0 à 6 ans.
- Le **Service d'Accueillant-e-s d'Enfants Conventionné-e-s (SAEC)** est chargé d'organiser l'accueil des enfants de 0 à 6 ans chez des accueillant-e-s d'enfants qui signent une convention de collaboration avec ledit service. Ce service peut être organisé par une crèche ou une maison communale d'accueil de l'enfance. Les accueillant-e-s d'enfant-s conventionné-e-s en adaptant leur logement peuvent accueillir les enfants à domicile. Par ailleurs, les SAEC sont autonomes ou organisés par une crèche ou une MCAE
- L'**accueillant-e d'enfants** est une personne physique qui assure un accueil à caractère familial pour des enfants de zéro à six ans dans un lieu adapté à cette fin et qui est soit conventionné avec un SAEC, soit autonome. Deux accueillant(e)s conventionné(e)s au plus ou deux accueillant(e)s autonomes au plus peuvent exercer leur activité ensemble en un même lieu.

Par ailleurs, certaines formes particulières d'accueil existent. Nous les explicitons brièvement ci-dessous.

- **Le co-accueil :** « Depuis 2006, deux accueillants (autonomes ou conventionnés) ont la possibilité de travailler ensemble dans des locaux adaptés à cette fin, soit au domicile de l'un d'entre eux, soit dans un local aménagé pour ce type d'activité. Il s'agit du co-accueil. Dans ce cas, le nombre total d'enfants inscrits ne peut dépasser 14 (soit 7 enfants par accueillant). Le nombre d'enfants accueillis simultanément est de maximum 10. Dès que 5 enfants sont présents simultanément, deux accueillants doivent assurer l'accueil. » (ONE, 2010, p. 19)
- **Le multi-accueil²² :** Le multi-accueil n'est pas en tant que tel une forme spécifique d'accueil mais est une pratique qui peut être développée dans certaines crèches subventionnées. Cette pratique fait référence à la combinaison, souvent dans un même lieu, au sein du même milieu d'accueil de différentes offres d'accueil. « Il y a souvent un accueil « classique » - les enfants dont les deux parents travaillent sont accueillis à temps plein -, combiné à un accueil occasionnel, de type halte-garderie, ou à un accueil d'urgence » (Mottint, 2008, p. 1). Cette forme d'accueil vise globalement à s'adapter aux besoins divers des familles et à leur évolution.
Concrètement un milieu d'accueil fonctionnant selon le multi-accueil a deux « listes » :
 - 1) Une liste pour les demandes classiques ;
 - 2) Une liste pour les situations plus particulières qui concernent des situations variables, considérant généralement :
 - Des demandes d'accueil pour seulement quelques jours par semaine ;
 - Demande d'accueil pour une courte période (par exemple en raison d'une hospitalisation d'un parent).
- La **halte accueil** fait partie des formes d'accueil « atypique ». C'est un milieu d'accueil collectif qui développe des solutions d'accueil originales et souples pour répondre aux besoins spécifiques de certaines familles. Son organisation vise à rencontrer des demandes d'accueil temporaire, pour quelques heures dans la journée. (ONE, 2010 ; Dusart, 2007)²³.

Statuts des milieux d'accueil

Un milieu d'accueil doit toujours être autorisé. S'il le souhaite, il peut ensuite demander à être agréé, puis peut éventuellement être subventionné. Les critères pour chacun de ces statuts sont différents. Par ailleurs, tout milieu d'accueil doit se conformer au Code de Qualité de l'accueil.

²² Pour plus d'informations sur le sujet, voir entre autres Mottint (2008) et Bouve (2011).

²³ Cette pratique est née du terrain, mais selon nos recherches ne bénéficie pas de critères précis de définition.

L'autorisation

Pour être **autorisés** un milieu d'accueil doit satisfaire à un ensemble de critères. Ceux-ci sont définis de manière précise dans l'arrêté MILAC (2003, articles 6 à 43) ainsi que la procédure à suivre afin d'être autorisé (article 44 à 47).

Les critères d'autorisation font globalement référence aux questions de :

- capacité d'accueil ;
- fonctionnement ;
- au personnel, aux normes d'encadrement et à la formation initiale et continue ;
- à l'infrastructure ;
- aux aspects médicaux et de suivi de l'enfant.

La procédure de demande d'autorisation dure au maximum 90 jours après accusé de réception par l'ONE de l'ensemble des documents nécessaire de la part du milieu d'accueil.

L'agrément

Pour être agréé, un milieu d'accueil doit remplir d'autres critères (articles 66 à 72 de l'arrêté MILAC, 2003), entre autres :

- L'application de la participation financière des parents selon les barèmes fixés par l'ONE ;
- Disposer d'une attestation de qualité ;
- Respecter certains minima d'horaires d'ouverture.
- Etc.

La procédure de demande d'agrément dure au maximum 2 mois après accusé de réception par l'ONE de l'ensemble des documents nécessaire de la part du milieu d'accueil.

Le subventionnement

Pour disposer d'un subventionnement, un milieu d'accueil doit être agréé et rentrer dans une programmation²⁴, celle-ci suivant des critères propres. Remarquons qu'une fois que le milieu d'accueil obtient une subvention, elle lui est en théorie attribuée définitivement.

Caractéristiques des milieux d'accueil

Nous reprenons dans le tableau ci-dessous les caractéristiques principales des milieux d'accueil.

²⁴ Voir plus loin.

Tableau 5²⁵ : Caractéristiques des milieux d'accueil

	Description	Encadrement minimum	Subventions ONE
Collectifs			
subventionnés			
Crèches	<ul style="list-style-type: none"> - Enfants < 3 ans - encadrement / personnel qualifié - capacité minimale 18 places - prix : barème ONE - min 10h/jr, 5 jrs/sem., 220 jrs/an. 	<ul style="list-style-type: none"> - 1 ETP puériculteur pour 7 places - 1 ETP infirmier gradué pour 48 places - ½ ETP infirmier gradué social ou spécialisé en santé communautaire/assistant social ou formations psychopédagogique pour 48 places 	<p>Oui : frais du personnel minimal requis + consultation organisée au sein du milieu d'accueil.</p> <p>! bénéficiant de l'intégralité de la subvention ssi justifient un taux d'occupation au moins égal à 80 %.</p>
Crèches parentales	<ul style="list-style-type: none"> - Enfants < 3 ans - encadrement / des personnel qualifié + parents - Capacité minimale : ? - prix : barème ONE - min 10h/jr, 5 jrs/sem., 220 jrs/an. 	<p>3,5 ETP dont au moins :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1,75 ETP puéricultrice (ou autres qualifications assimilées) - 0,25 ETP infirmier gradué social/ infirmier gradué spécialisé en santé communautaire ou assistant social et au maximum + max 1,5 ETP assuré par des parents 	<p>Pour une partie du personnel</p>
Prégardiennats	<ul style="list-style-type: none"> - Enfants 18 – 36 mois - Encadrement / personnel qualifié - capacité minimale 18 places - prix : barème ONE - min 10h/jr., 5 jrs/sem., 220 jrs/ an 	<ul style="list-style-type: none"> - 1 ETP puériculteur pour 9 places - 1 ETP infirmier par tranche de 48 places - ½ ETP infirmier gradué social/spécialisé en santé communautaire ou assistant social ou formations psychopédagogiques pour 48 places 	<p>Oui : frais du personnel minimal requis + consultation organisée au sein du milieu d'accueil.</p> <p>! bénéficiant de l'intégralité de la subvention si justifient un taux d'occupation au moins égal à 70 %.</p>
MCAE	<ul style="list-style-type: none"> - Enfants < 6 ans - Encadrement / personnel qualifié - capacité 12 – 24 places - prix : barème ONE - min 10h/jr, 5 jrs/sem., 220 jrs/an. 	<ul style="list-style-type: none"> - 2,5 ETP puériculteurs pour 12 places - ¼ ETP infirmier gradué social/ spécialisé en santé communautaire ou assistant social pour 12 places 	<ul style="list-style-type: none"> - frais de personnel uniquement pour le personnel social à raison 0,25 ETP - 2,14 €/jr/enfant pour les frais de fonctionnement - la différence entre 21,55 €/jr et la PFP
autorisés (et agréés ou non)			
Maisons d'enfants	<ul style="list-style-type: none"> - Enfants < 6 ans - Encadrement / personnel qualifié - capacité 9 – 24 places - prix libre 	<ul style="list-style-type: none"> - 2 ETP disposant d'une formation reconnue pour 9 places + ½ ETP par tranche de 3 enfants supplémentaires 	

²⁵ Les informations reprises dans ce tableau proviennent du site internet de l'ONE : www.one.be

	- heures d'ouverture libres	- ¼ ETP de direction pour 12 places	
Autres – halte accueil	= mode d'accueil souple pour des périodes déterminées et qui développe une approche globale de la famille avec, comme priorité, la flexibilité de la place. - enfants < 3 ans - Encadrement / personnel qualifié - capacité variable - prix libre - heures d'ouvertures variables		
De type familial			
subventionnés			
SAEC	= encadre les accueillants d'enfants conventionnés. → Services attaché à une crèche ou à une MCAE → capacité minimale de 5 accueillants, → Service autonome → minimum 10 accueillants	- 1 ETP infirmier gradué social ou assistant social pour 20 accueillants	Oui, mais subvention limitée aux enfants de moins de 3 ans, aux prestations de l'assistant social, et frais administratifs - frais de personnel uniquement pour le personnel social à savoir, un 1 ETP pour 20 accueillants (minimum ¼ tps pour 5 accueillants) ainsi qu'un montant de 64,92 € par mois pour ses déplacements - 1,07 €/jr/enfant frais administratifs ; - la différence entre 17,08 €/jr et la PFP
(co)Accueillantes conventionnées	- enfants < 6 ans - au domicile de l'accueillant - encadrement / accueillant qualifiée - capacité 1 à 4 places /accueillant - prix barème ONE - horaires libres		Indemnité payée par le SAEC
autorisées			
(co)Accueillantes autonomes	- enfants < 6 ans - au domicile de l'accueillant - encadrement / accueillant qualifiée - capacité 1 à 4 places /accueillant - prix libre - horaires libres		

➤ Mécanismes de création de places et programmation²⁶

Aspects généraux

La création de places peut se faire soit par augmentation de la capacité d'accueil des milieux existants, soit par création de nouveaux milieux d'accueil. Concernant la création de nouveaux milieux d'accueil, globalement, « *préalablement à son ouverture, toute structure qui organise l'accueil d'enfants de 0 à 6 ans, de manière régulière et en-dehors du milieu familial, doit se déclarer à l'ONE, respecter le code de qualité (0-12 ans) et obtenir l'autorisation de l'Office, à tout le moins.* » (site internet de l'ONE, « L'accueil »). L'initiative dépend des pouvoirs organisateurs existants ou se formant ; l'ONE ne met pas lui-même en place de nouveaux milieux d'accueil mais suscite dans la mesure de ses moyens les initiatives.

Globalement, comme indiqué dans le document « 6 clés pour ouvrir son milieu d'accueil » (p.6), « *depuis 2003, le gouvernement de la Communauté française, ainsi que les Régions wallonne et bruxelloise, ont dégagé des financements en vue d'augmenter le nombre de nouvelles places d'accueil dans le cadre du programme pluriannuel dénommé, « **plan Cigogne** » [...] »*

- Les **Plans Cigogne** fournissent la vision relative au développement de tous les types de milieux d'accueil. La situation des places subventionnées est particulièrement complexe.

« [...] *Pour ouvrir un milieu d'accueil subventionné par l'ONE, il faut obligatoirement (à l'exception des **projets SEMA**²⁷ et des crèches parentales) répondre à un appel à projets. Ce dernier invite les promoteurs à introduire un dossier dans le cadre de la programmation prévue par le plan Cigogne. Ce dossier doit répondre aux critères fixés par la programmation (tels que le taux de couverture, la discrimination positive...) et aux conditions d'agrément.* »

- La **programmation** définit donc la quantité de subsides qu'on peut distribuer, et la manière dont on peut le faire. Les critères de programmation sont énoncés de manière très précise dans le **contrat de gestion** de l'ONE, lequel est renégocié tous les 5 ans (le prochain 2013-2018 est en cours de négociation). Le décret ONE (2002) prévoit que le contrat de gestion, et donc la programmation, est négocié à l'initiative de l'ONE. Par ailleurs, le Conseil d'Avis de l'ONE doit donner son avis (non-contraignant) sur les critères de programmation.

²⁶ Concernant cette partie, de nombreuses informations proviennent d'un entretien réalisé par l'équipe de recherche auprès de l'ONE, et particulièrement de Mme Geneviève Bazier (direction Etudes et stratégie), Mr Eddy Gilson (direction Accueil 0-3 ans) et Mme Anne-Françoise Bouvy (service Etudes et stratégie).

²⁷ *Synergie employeurs - milieux d'accueil*. Les places SEMA sont des places réservées par une entreprise, laquelle finance ces places.

Aspects pratiques de la programmation

Concrètement, la programmation (hors SEMA ; de N places) prévue dans le contrat de gestion de l'ONE 2008 – 2012 s'effectue via deux **niveaux de répartition** (de deux groupes différents de places) :

- 1) Une première répartition **géographique** de n places qui définit le nombre de places par subrégion (critères définis dans le contrat de gestion de l'ONE).
- 2) Une seconde répartition de N-n places selon des **critères** de nature socioéconomiques, démographiques, etc.

Cette programmation comporte en parallèle **plusieurs volets** (deux prévus au départ et un qui est venu se rajouter) :

- 1) Volet 1. Il concerne tous les milieux d'accueil qui existent déjà.
- 2) Volet 2 : Il concerne ce qui nécessite construction.
- 3) Volet 3 : Il s'est rajouté en réponse à une situation particulière. Les plans d'infrastructure de la Région Wallonne et de la Région de Bruxelles-Capitale avaient prévu (et lancé) la création de bâtiment visant à accueillir des milieux d'accueil. Cette initiative s'est réalisée sans concertation avec la programmation des milieux d'accueil. Cela implique éventuellement que les bâtiments sont là, mais sans travailleurs, et ne rentrent pas toujours dans les critères de programmation. En conséquence, ces places ont quand même été (du moins en partie) ouvertes²⁸.

La programmation des places SEMA suit, quant à elle, une règle très simple : « premier arrivé, premier servi ».

²⁸ Cette situation met en exergue une des mutations actuelles concernant la politique et le financement de l'accueil 0-3 ans. En effet, d'une part ces milieux d'accueil sont de plus en plus cofinancés par divers niveaux de pouvoir et champs de compétences, la part de l'ONE diminuant en conséquence. D'autre part, une coordination entre les ministres et l'alignement des critères utilisés par chacun s'avèrerait probablement nécessaire. Remarquons que dans ce cadre cette étude porte la possibilité de proposer un cadre commun.

IV.2.2. Le financement

Afin d'identifier les caractéristiques du financement de l'EAJE en FWB, nous aborderons dans un premier temps les mécanismes de *financement de l'offre* d'accueil. Ceux-ci seront observés au niveau d'une structure d'accueil. Dans un second temps nous aborderons les mécanismes de *financement de la demande*. Enfin, nous tenterons d'identifier l'ensemble des sources de financement du système d'EAJE, provenant de l'ensemble des différents acteurs du système (politiques, parents, pouvoirs organisateurs, etc.).

➤ Le financement de l'offre

La participation financière des parents (PFP) et les tarifs des milieux d'accueil

Le montant de la participation financière des parents aux frais d'accueil peut varier en fonction du type d'accueil utilisé.

Concernant les **milieux d'accueil agréés et subventionnés** (crèches, crèches parentales, prégardienats, MCAE et services d'accueillantes conventionnées), la participation financière des parents (PFP) est définie :

- en fonction des revenus des parents
- et selon un barème fixé par l'ONE (revu annuellement).

Les barèmes sont calculés sur la base des revenus nets du ménage, avec quelques ressources qui font l'objet d'une exclusion comme les allocations familiales²⁹ et sont actualisés annuellement. Quatre barèmes sont définis : pour les journées complètes et les journées incomplètes, dédoublés avec une version à « 70% » si deux enfants au moins du même ménage ont fréquenté un milieu d'accueil en même temps. Ils varient pour 2012 pour une journée d'accueil complète sans réduction de 2,26€ (revenus entre 872,18€ et 925,91€) à 31,92€ (à partir de 5686,68€ net/mois).

Une part du financement des milieux d'accueil dépend dès lors du niveau économique des parents des enfants accueillis, ce qui peut mener à de grandes disparités de revenus des milieux d'accueil.

²⁹ Pour plus de détails, voir la circulaire :

http://www.one.be/fileadmin/user_upload/one_brochures/brochures_pros_et_benevoles/Accueil_de_l_enfant/0_3_/MASS/Modeles/PFP/Circulaire_PFP.pdf

Des mécanismes de solidarité ont alors été mis en place afin d'assurer des rentrées suffisantes aux milieux d'accueil ayant une population à faible revenu (ONE, 2010 ; Lorant, Dubois & Humblet, 1998) :

➔ **La rétrocession** consiste à retirer un montant aux milieux d'accueil touchant en moyenne une PFP élevée. Ce mécanisme est valable pour les crèches, les crèches parentales et les préguardiennats, et les milieux d'accueil de plus de 18 places faisant partie du fonds de solidarité. Concernant les SAEC et les MCAE, des cotisations sont également perçues si la PFP moyenne dépasse un certain seuil.

➔ **La péréquation** consiste à verser un montant supplémentaire aux milieux d'accueil touchant une PFP faible. Ce mécanisme est également valable pour les crèches, les crèches parentales et les préguardiennats, et les milieux d'accueil de plus de 18 places faisant partie du fonds de solidarité.

Concernant les **milieux d'accueil non-agrèés**, ils sont libres de fixer leur prix (la participation financière des parents).

Le subventionnement ONE

Les subsides ONE sont décrits de manière globale ci-dessus, dans le tableau descriptif des différents types d'accueil. Par ailleurs, le document « *Subsides ordinaires versés par l'ONE aux milieux d'accueil au 01/04/12* » les reprend de manière plus précise.

Par ailleurs, comme l'indique l'ONE, « *les subsides octroyés par l'ONE ne couvrent pas la totalité des frais inhérents au fonctionnement des structures. Certains postes restent à charge du pouvoir organisateur, tels que :*

- *les prestations du personnel de direction le personnel de logistique (cuisine, entretien...)*
- *l'infrastructure et l'équipement*
- *le matériel de puériculture*
- *le personnel supplémentaire permettant de couvrir la totalité des plages horaires (10h/jr-220 jrs/an) et d'assurer un travail de qualité*
- *les frais de fonctionnement*

Cette remarque vaut, tant pour les crèches et préguardiennats, que pour les MCAE. »

Concernant les nouveaux milieux d'accueil, les conditions d'accès au subventionnement sont les suivantes :

- disposer de l'autorisation et de l'agrément et répondre à un appel à projets public dans le cadre d'une programmation initiée par l'ONE, dénommée « **Plan Cigogne** »
- ou s'inscrire dans le cadre du **plan SEMA**

Les autres subsides et aides publiques.

Sans que l'éducation et accueil des jeunes enfants ne rentrent directement dans leurs compétences, de nombreuses mesures sont prises par des niveaux de pouvoirs et autres portefeuilles ministériels que celui de l'Enfance en Communauté française. Les éléments identifiés se basent principalement sur le document « 6 clés pour ouvrir un milieu d'accueil » édité par l'ONE ; ils sont repris dans le tableau 3 ci-après.

➤ Le financement de la demande

Les frais d'accueil représentent un coût certain pour de nombreux parents. Certains mécanismes ont alors été mis en œuvre afin de les soulager financièrement.

➔ Un mécanisme de **déductibilité fiscale**³⁰ des frais de garde permet d'alléger les frais d'accueil. Les conditions de cette déductibilité fiscale sont globalement :

- « *L'enfant doit faire partie du ménage au 1er janvier de l'exercice d'imposition et il ne doit pas avoir bénéficié de ressources propres d'un montant net supérieur à 2.700 euros (pour 2009) ».*
- « *Le montant maximum déductible pour frais de garde est de **11,20 €** par jour d'accueil et par enfant.* » (ONE, s.d., L'accueil de l'enfant)

Nous n'entrerons pour le moment pas davantage dans les détails concernant ce mécanisme de déductibilité fiscale.

➔ **L'intervention accueil**³¹ est une mesure prise par le Gouvernement de la Communauté française en 2008 vise à augmenter le pouvoir d'achat des familles. Cette intervention prend la forme d'un versement, réalisé par l'ONE, aux parents d'enfants de moins de 3 ans qui ont fréquenté un milieu d'accueil, quel qu'il soit (milieux de types collectif et familial décrits dans le tableau ci-dessus).

Cette mesure est destinée à : (a) aux bas et moyens revenus (revenu net mensuel <3.000,09€) = l'intervention de base ; (b) aux familles dont deux enfants au moins ont fréquenté un milieu d'accueil

³⁰ Plus d'infos sur : <http://www.one.be/index.php?id=deduction-fiscale#c2373>

³¹ Plus d'infos sur : <http://www.one.be/index.php?id=intervention-accueil>

au même moment (pas de limite de revenus) ; ce dernier cas de figure est appelé intervention majorée.

➤ Le financement global de l'accueil

La question du financement peut également être posée au niveau du système d'EAJE : quels niveaux de pouvoir et dans le cadre de quelles compétences est financé effectivement le système d'EAJE, et dans quelle proportion ? Nous pouvons identifier les sources de financement suivantes :

- L'Etat fédéral par déductions fiscales
- Les Régions par subsides à l'emploi et à l'infrastructure
- Les Communautés par l'ONE et l'aide aux personnes
- Les communes pour des frais divers
- Les parents via leur participation financière directe (PFP)
- Et les pouvoirs organisateurs des milieux d'accueil (asbl ou pouvoir communal).

Nous présentons l'ensemble des sources de subventions et aides publiques sous la forme d'un tableau à double entrée : en ligne sont repris les niveaux de pouvoir tandis que les colonnes indiquent les effets que la mise en œuvre de ces politiques pourrait avoir en matière d'EAJE. Cette catégorisation nécessitera très certainement d'être affinée et les mécanismes envisagés détaillés dans la suite de la rédaction de ce rapport. Par ailleurs, elle se base sur la forme institutionnelle de la Belgique précédant l'application de la récente VIème réforme de l'Etat ; ceci nécessitera dès lors une actualisation une fois les effets de la Réforme clairement connus. A ces diverses sources il convient de prendre également en compte la participation financière des parents et l'apport des pouvoirs organisateurs de nature non communale.

Tableau 6 : Subsidés et aides publiques en matière d'EAJE en FWB

	Aide à l'infrastructure (construction/rénovation)	Promotion de l'emploi au sein des milieux d'accueil	Promotion de l'emploi/la formation des parents
Etat fédéral		<ul style="list-style-type: none"> • Maribel social • Plan Activa • Article 60 	<ul style="list-style-type: none"> • FESC (doit être actualisé) • Fiscalité des entreprises : déductibilité fiscale des investissements dans les milieux d'accueil
Région wallonne	<ul style="list-style-type: none"> • Subsidés à l'infrastructure du SPW 	<ul style="list-style-type: none"> • APE 	
Région bruxelloise	<ul style="list-style-type: none"> • Plan crèche : financement de la rénovation ou de la création d'infrastructures. + contrats de quartier • Arrêté régional infrastructures : subvention de rénovation ou création de milieux en lien avec les communes ou CPAS 	<ul style="list-style-type: none"> • ACS 	<ul style="list-style-type: none"> • Partenariat Actiris – Milieux d'accueil : accord entre la RBC et les milieux d'accueil qui permet le financement de places destinées à des personnes engagées dans un processus d'insertion professionnelle avec Actiris • Aide aux entreprises qui réservent des places dans le cadre du plan SEMA
Cocof	<ul style="list-style-type: none"> • Service patrimoine, infrastructures et gestion des bâtiments : subsidés à la construction et rénovation 		
Niveau communal	Outre les milieux d'accueil communaux, aides diverses : mise à disposition de locaux, de personnel de logistique...		

IV.2.3. La gestion de la qualité en Fédération Wallonie-Bruxelles

La réflexion autour du concept de qualité et la mise en place de celle-ci, par des normes ou selon des principes déclarés, est une des principales préoccupations des institutions et structures qui s'occupent et gèrent cette matière en Fédération Wallonie-Bruxelles. La participation de la Belgique, par l'intermédiaire des communautés flamandes et françaises, à divers travaux et recherche tant au niveau national qu'international le démontre notamment.

Le cadre légal de notre système d'accueil des jeunes enfants régit l'ensemble des institutions et structures actives dans le secteur de l'accueil de la petite enfance et fixe les règles, les principes et les normes légales relatives au domaine. Les différents textes qui composent ce cadre légal abordent dès lors notamment les infrastructures, le personnel et le matériel standard minimum requis afin d'être autorisé à accueillir des jeunes enfants. Les principaux textes légaux qui mentionnent ces normes sont les suivants :

- Décret ONE : Décret de la Communauté française du 17 juillet 2002 portant réforme de l'Office de la Naissance et de l'Enfance, en abrégé « ONE », publié au Moniteur belge le 2 août 2002 ;
- Arrêté MILAC : Arrêté du Gouvernement de la Communauté Française du 27 février 2003 portant réglementation des milieux d'accueil, publié au Moniteur belge le 21 mai 2003 ;
- Arrêté du 30 avril 2009 du Gouvernement de la Communauté française portant réglementation générale et fixant les modalités de subventionnement des milieux d'accueil organisés par « l'Office » et des services d'accueil spécialisé de la petite enfance, publié au Moniteur belge le 15 octobre 2009.

Les éléments légaux contenus dans ces textes et qui abordent les minimas à respecter en ce qui concerne l'infrastructure et le matériel ou en termes de ratios d'accueillants/enfants, etc. sont des éléments de la qualité que l'on peut raccrocher à la dimension de qualité structurelle envisagée ci-dessus.

Cependant, cette vision de la qualité n'est pas la seule en Fédération Wallonie-Bruxelles. Bien que nécessaire afin de permettre au système de fonctionner, elle est accompagnée d'une dimension autre de la qualité qui correspond plus à une vision intégrée et qui tient également compte des besoins et de l'environnement dans publics intéressés par l'accueil. Cette volonté de faire prévaloir la qualité, qu'elle soit plutôt structurelle ou processuelle, dans les services d'accueil et de maintenir la

réflexion autour de la définition et des caractéristiques que l'on donne à celle-ci en Fédération Wallonie-Bruxelles s'est concrétisée dès 1999 à l'élaboration « d'un code qualité de l'accueil »³². Ce code est actuellement le document de référence en matière de qualité de l'accueil en Fédération Wallonie-Bruxelles (voir encadré 6 ci-dessous).

Encadré 6 : Code de qualité de l'accueil

Le code de qualité de l'accueil est le fruit du travail de la Fédération Wallonie-Bruxelles en concertation avec l'ONE. Basé sur divers textes et principes légaux, comme par exemple la convention internationale des droits de l'enfant, la recommandation du Conseil des Communautés européennes concernant la garde des enfants ou encore diverses lois, arrêtés et/ou décrets, il fixe quatre objectifs principaux afin d'atteindre un accueil de qualité.

- Des principes psychopédagogiques :

Ces principes contribuent à assurer un développement intégré sur les plans physique, psychologique, cognitif, affectif et social pour les enfants accueillis. De plus, ils englobent les bonnes pratiques relationnelles avec l'ensemble des membres du milieu d'accueil, aussi bien les accueillants que les autres enfants ou les parents, nécessaires à ce développement intégré.

- De l'organisation des activités et de la santé :

Les milieux d'accueil doivent permettre aux enfants de participer à des activités propices à leur développement et s'engagent à assurer, par l'intermédiaire notamment d'activités ciblées, à la promotion de la santé des enfants.

- De l'accessibilité :

Les milieux d'accueil évitent toute forme de comportement discriminatoire basé, entre autres, sur l'origine socioculturelle ou socioéconomique des enfants. De plus, il demandé aux milieux d'accueil de favoriser l'intégration harmonieuse d'enfants ayant des besoins spécifiques. . Enfin, ils tentent de répondre aux besoins des publics (parents) intéressés par l'accueil dans un souci de respect de l'égalité des chances en matière d'accessibilité.

- De l'encadrement.

Les milieux d'accueil assurent que l'encadrement est confié à des personnes qualifiées, mais également que le personnel puisse continuer à se former à travers des formations continues proposées par l'ONE ou par d'autres institutions. En outre, ils tentent de développer une relation qui encourage la complémentarité entre les différents lieux de vie de l'enfant.

³² Code de qualité de l'accueil : Décret du 17 décembre 2003 fixant le code de qualité de l'accueil, publié au Moniteur belge le 19 avril 2004.

Les dimensions de qualité présentes dans le code de qualité de l'accueil démontrent bien la dynamique de recherche d'une qualité autre que strictement normative ou structurelle au sein du système. Cette qualité doit être transversale et intégrer différents aspects. Aspects notamment liés aux publics cibles (les enfants et les parents), aux acteurs, non pas uniquement en termes quantifiables mais en tant que sources d'interactions au sein des milieux d'accueil, et à l'environnement social, économique et culturel dans lequel les milieux se situent. Cette vision intégrée, résultat de la réflexion entre les différents acteurs du secteur, permet d'envisager de répondre aux besoins spécifiques de certaines populations et de faire face aux multiples réalités qui façonnent notre paysage sociodémographique. Ainsi, en considérant les aspects liés à l'environnement, aux publics et aux acteurs, la vision de la qualité de l'accueil en Fédération Wallonie-Bruxelles laisse la possibilité au secteur de s'adapter aux diverses situations qui le composent et donc de ne pas rester figé au risque de ne pas entrevoir les évolutions nécessaires à appliquer au système.

IV.2.4. Le système d'information : suivi et évaluation

Malgré l'existence de recherches entourant l'EAJE, nous n'avons pu identifier de programme concerté de recherche en matière d'EAJE en Fédération Wallonie-Bruxelles. La collecte et l'analyse des données ne semblent par ailleurs pas organisées selon les caractéristiques décrites ci-dessus, ni envisagées en parallèle des programmes de recherche.

La place de certains acteurs du système peut néanmoins être soulignée ; ceux-ci participent à l'établissement du système d'information de l'EAJE en FWB :

- **L'ONE** : *organisme de référence de la Fédération Wallonie Bruxelles.*

L'ONE dispose et organise un ensemble de données relatives à l'EAJE. Celles-ci concernent principalement les aspects administratifs liés à ce domaine. De plus, l'ONE réalise, conformément à ses missions, un ensemble de recherches sur ce domaine (extraits des missions transversales de l'ONE : * *La réalisation de recherches, * L'analyse de la situation, de l'évolution des besoins et des expériences innovantes et, le cas échéant, la formulation de propositions d'initiatives nouvelles.*)

- **L'OEJAJ** : *Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse de la Fédération Wallonie-Bruxelles*

Une des missions de l'OEJAJ est d' « *Evaluer les politiques d'enfance et de jeunesse* ». Comme indiqué sur le site internet de l'OEJAJ (OEJAJ, s.d.), il s'agit d'un « *service d'aide à la décision publique* » et d' « *un service transversal qui réalise des recherche ou les commandite* ».

- **L'Observatoire de l'Enfant** : *programme d'action de la Commission communautaire française sur la politique de l'enfance, et en particulier la politique d'accueil de l'enfant*

Comme indiqué sur son site internet, « *ce programme accorde une place importante à la recherche et la recherche-action. Il vise à établir des liens forts entre recherches, politiques et mise en œuvre sur le terrain par l'adoption de pratiques de recherches souples et dynamiques menées en partenariat avec les différents acteurs politiques, administratifs ou avec les professionnels et les usagers* » (Observatoire de l'Enfant, s.d.).

V. Les besoins en matière d'EAJE

V.1. Approche générale

D'un point de vue pratique, la mesure du « besoin » en matière d'EAJE est un point important. Cette notion peut en effet prendre plusieurs sens.

Le premier sens fait référence à ce qui est appelé la « demande exprimée » en économie (demande au sens strict) : la demande reprend l'ensemble des personnes qui font une démarche en matière d'accueil. Or, il a été remarqué que cette « demande exprimée » est fortement liée à l'offre, une augmentation de l'offre augmentant les demandes exprimées ou l'impression de pénurie les freinant. C'est pourquoi cette notion n'est généralement pas utilisée en matière d'EAJE.

Dans une autre compréhension, le « besoin » est également défini comme la « demande globale » (ou demande latente). Dans les disciplines où l'on utilise la notion de besoin, celui-ci est généralement défini par des études ou des expertises et ne résulte pas nécessairement d'une demande. Concernant l'EAJE, la compréhension de l'accès à un EAJE de qualité comme un droit de chaque enfant nous invite à considérer que ce besoin concerne « tous les enfants de moins de 3 ans ».

Deux types d'acteurs peuvent être considérés comme ayant un besoin d'accueil : les enfants, et les parents.

V.2. Les besoins en matière d'EAJE en Fédération Wallonie-Bruxelles

En Fédération Wallonie-Bruxelles, deux types d'acteurs sont identifiés comme présentant un besoin en matière d'EAJE : les enfants et les parents (ou, au sens large, les personnes qui confient l'enfant à un milieu d'accueil). L'arrêté MILAC (2003), le contrat de gestion 2008-2012 de l'ONE (2008), la déclaration de politique communautaire 2009-2014 (2009) ainsi que le code de qualité de l'accueil (2004) font référence à ces deux groupes. De plus, l'accueil se doit de répondre aux besoins des enfants et des parents dans le respect des principes d'égalité et de non-discrimination, que celle-ci soit d'ordre culturel, économique, social, etc.

V.2.1. Les besoins des enfants : le droit à l'accueil

La conception de l'accueil comme d'un droit de l'enfant se retrouve exprimée dans les textes politiques et législatifs entourant le système d'EAJE en Fédération Wallonie-Bruxelles. Le besoin s'exprime donc comme le droit, pour chaque enfant de moins de 3 ans, d'avoir une place d'accueil.

Au-delà du droit des enfants, le droit d'accueil est à entendre en rapport à la singularité de chaque enfant. Particulièrement, en Fédération Wallonie-Bruxelles, l'attention est mise sur la prise en compte des besoins des enfants présentant des besoins spécifiques (souffrant d'un handicap) et des enfants vivant dans des conditions sociales ou économiques précaires ou défavorisées. Les milieux d'accueil doivent par ailleurs « *respecter les spécificités culturelles des enfants* » (arrêté MILAC, 2003).

V.2.2. Besoins et attentes diversifiés des parents

Concernant les parents, le système d'EAJE reconnaît des besoins relatifs à la conciliation de leurs responsabilités professionnelles et familiales. Comme indiqué précédemment (partie relative à la structure symbolique en FWB), les responsabilités professionnelles concernant non seulement le travail, mais aussi la formation et la recherche d'un emploi. Par ailleurs, certains textes mettent par ailleurs en avant le rôle des milieux d'accueil en termes de libération de temps et d'esprit pour qu'ils puissent réaliser leurs engagements sociaux ou leurs occupations, qu'elles soient professionnelles ou non. Ainsi, le besoin d'accueil qui se trouve légitimé socialement concernant les parents dépasse une vision stricte de garde de l'enfant pendant que les parents travaillent.

Ici encore, il convient de prendre en compte chaque parent dans sa singularité. Celui-ci peut par exemple avoir besoin d'un service constant ou occasionnel, de courte ou longue durée, à des moments spécifiques de la journée ou de la nuit, dépendre de conditions familiales particulières ou encore de particularités relatives à l'emploi ou à la formation. La dérégulation du travail a des conséquences importantes à cet égard en termes de flexibilité des besoins.

VI. L'impact du système d'éducation et d'accueil des jeunes enfants

Comme explicité précédemment (premier chapitre de la partie I), nous entendons l'impact du système d'EAJE comme les effets auxquels il concourt. La compréhension des effets du système comme ses **impacts** s'inscrivent dans **une logique d'évaluation de système, politique, ou programme**.

Les effets peuvent être nombreux et variés, et sont atteints non seulement suite à l'action du système ou politique d'EAJE, mais également suite à l'action d'autres systèmes ou politiques, et dépendent de manière générale du contexte sociétal. Par exemple, si la mise en place de l'EAJE permet la conciliation des responsabilités familiales et professionnels, en permettant entre autres aux femmes de travailler, il serait incorrect d'affirmer qu'un taux de chômage faible, particulièrement des femmes, est exclusivement dû à l'action du système d'EAJE, à la « garde des jeunes enfants ». En effet, le taux de chômage, général ou des femmes, dépend avant tout du contexte socioéconomique global du pays ou de la région, ainsi que des politiques menées en termes d'emploi (ou mise à l'emploi), de congés parentaux et de mesures fiscales, la garde des jeunes enfants étant une des mesures pouvant être menées en la matière.

L'analyse présentée tout au long de ce document s'inscrit dans une optique d'évaluation de système ; le cadre théorique du système d'EAJE présenté précédemment se base par ailleurs sur une approche structuro-fonctionnaliste. En effet, il fut élaboré suivant l'adaptation au système d'EAJE du cadre 'EGIPPS', modèle d'évaluation de la performance des systèmes de santé constitué au départ de la théorie de l'action sociale de Talcott Parsons³³. D'autres travaux étudient les effets du système d'EAJE en se centrant sur ses fonctions dans le sens sociologique du terme, adoptant ainsi le paradigme fonctionnaliste ; ce centrage sur les fonctions qu'il remplit ou cherche à remplir, de façon explicite ou non, s'inscrit en sociologie dans un paradigme fonctionnaliste. C'est le cas de l'analyse sociohistorique de l'EAJE aux Etats-Unis de 1969 à 1990 d'A.G. Klein présentée ci-après.

Ainsi les optiques de recherche, les paradigmes mobilisés ainsi que, en conséquence, les conclusions des travaux peuvent être distincts, tout en étant fondamentalement complémentaires. Nous présentons ci-dessous les apports de la littérature concernant l'analyse des effets de l'EAJE, qu'ils soient entendus comme effets, fonctions ou impacts. Par après, nous veillerons à appliquer l'ensemble des connaissances ainsi apportées selon la visée de notre travail de recherche, à savoir la

³³ **Parsons** est un sociologue structuro-fonctionnaliste à la base du schéma AGIL représentant les quatre fonctions qui permettent à un système global de s'ordonner et d'assurer sa pérennité. Ces quatre fonctions sont : (A) l'adaptation au milieu extérieur ; (G) la réalisation de ses fins (*goal attainment*) ; (I) l'intégration du système (coordination de ses parties afin de se stabiliser), et (L) le maintien des modèles latents.

mise en place d'un cadre d'analyse et d'évaluation du système d'EAJE (mobilisant dès lors la notion d'impact plutôt que celle de fonction).

VI.1. L'impact de l'EAJE au niveau international

Nous présentons ci-dessous quelques travaux, réalisés dans une démarche sociologique ou non, relatifs à l'analyse des effets (ou impact, ou fonctions) du système (ou de la politique) d'EAJE.

VI.1.1. Neuf fonctions de la politique d'EAJE aux USA

➤ Une approche fonctionnaliste de la politique d'EAJE

A. G. Klein (1992) a réalisé une analyse sociohistorique des débats relatifs à l'EAJE, aux Etats-Unis, de 1969 à 1990. Deux éléments distinguent l'approche mobilisée dans le cadre de cette recherche de l'orientation adoptée par Klein : le courant à la base de l'analyse, structuro-fonctionnalisme vs fonctionnalisme, et le niveau d'analyse, système versus politique. Remarquons par ailleurs que l'analyse de Klein (1992) se base sur l'étude des structures de 'care' 3 – 6 ans, dans le contexte américain. Bien que l'auteure présente ses conclusions comme pouvant éclairer la question de l'éducation et l'accueil des enfants de moins de trois ans, nous serons attentifs à ces éléments contextuels de recherche (l'âge, ainsi que la particularité du contexte américain).

Son analyse se base sur le paradigme fonctionnaliste de Merton, y associant les conclusions du théoricien des politiques sociales Yelaja (Klein, 1992). Merton, sociologue américain (1910 – 2003), a cherché à analyser la façon dont les institutions sociales participent au maintien de l'ordre social et la façon dont les structures et les valeurs de la société influencent le comportement des individus. Ses apports à la théorie fonctionnalistes sont principalement les trois suivants :

- le principe de rapporter une fonction non seulement à la société dans son ensemble, mais aussi à des unités sociales plus limitées (ou groupes sociaux différenciés).
- la distinction entre les aspects fonctionnels et dysfonctionnels des activités (principe découlant en partie du premier apport). Les caractéristiques fonctionnelles contribuent au maintien des unités sociales (groupes sociaux) auxquelles elles se rapportent, tandis que les

dysfonctionnelles perturbent leur fonctionnement. Par ailleurs, une activité peut être fonctionnelle pour un groupe social, et dysfonctionnelle pour un ou des autres.

- la distinction entre fonctions manifestes et latentes. Il distingue les fonctions manifestes, celles dont l'intention est claire, qui apparaissent comme la conséquence claire et objective du but visé, des fonctions latentes, c'est-à-dire les conséquences non intentionnelles des comportements intentionnels.

Yelaja identifie trois questions fondamentales à investiguer lors de la réalisation d'une analyse fonctionnaliste des politiques sociales : (1) quelles sont les structures impliquées ; (2) quelles sont les fonctions sont remplies ; et (3) quelles fonctions ont pris place par rapport aux structures données. Yelaja définit une fonction comme toute situation ou état de fait résultant de l'opération d'une structure ; tandis qu'une structure est une structure ou une configuration observable (« a pattern ») suivant laquelle l'action prend place.

➤ Fonctions de l'EAJE et lien avec les institutions de mise en œuvre

Klein (1992) considère l'EAJE comme un système multifonctionnel dépendant de l'institution à charge de sa mise en œuvre. Elle identifie neuf fonctions attribuables à l'EAJE, fonctions qu'elle définit comme étant les « *buts et impacts intentionnels, mais aussi les impacts réels [non intentionnels] de l'EAJE* ». Elle analyse ces fonctions en relation avec les institutions du développement de l'EAJE aux Etats-Unis (à savoir : (a) *public-nonprofit sponsorship* - institutions publiques à visée non-lucrative ; (b) *church sponsorship* - institutions religieuses ; (c) *for-profit sponsorship* - institutions à visée lucrative ; (d) *employer sponsorship* - employeurs ; (e) et *public school sponsorship* - écoles publiques).

Nous reprenons ci-dessous les neuf fonctions identifiées dans le contexte spécifique des Etats-Unis et telles que dénommées en anglais et une brève explication de ces fonctions :

1) *Welfare reform function*³⁴ – fonction de réforme de la sécurité sociale (**fonction manifeste**)

La mise en place de structures d'EAJE vise à permettre aux familles à faible revenu de travailler, et ainsi de réduire la liste des bénéficiaires de l'aide sociale. La disponibilité de structures d'accueil est comprise dans ce cadre comme un élément fondamental d'une réforme de la sécurité sociale.

³⁴ La traduction en français est probablement approximative vu la particularité des termes utilisés,

2) *Social service function* – fonction de service social (**fonction manifeste**)

L'EAJE rencontre les besoins des familles à faibles revenus en leur offrant des services de nature sociale (« 'welfare' or 'relief' services », p. 14) visant à augmenter leur autonomie et à préserver l'unité familiale (en mettant en place un système alternatif à l'écartement de l'enfant par rapport à sa famille « pathogène »). Les structures offrent dans ce cadre des services additionnels aux familles à bas revenu, tels que des conseils, des pratiques éducatives à l'égard des mères, etc.

3) *Education function* – fonction d'éducation (**fonction manifeste**)

Les connaissances scientifiques indiquant que les cinq premières années de la vie sont une période cruciale concernant le développement futur, la fréquentation de structure d'EAJE vise à être aussi enrichissante que possible pour l'enfant, à rencontrer ses besoins de développement.

4) *Liberation-universalization function* – fonction de libération-universalisation (**fonction manifeste**)

La mise en place de structure d'EAJE, accessibles à toutes les femmes (mères), est conçu comme un moyen de libération des femmes de leur rôle de mère, et ainsi de leur permettre d'atteindre l'égalité des chances, entre autres en termes économique d'accès à l'emploi.

5) *Social status function* – fonction de statut social (**fonction latente**)

L'EAJE viserait à permettre à certaines femmes de monter sur l'échelle sociale, tandis que d'autres, les « accueillantes », seraient maintenues à un niveau social inférieur (bas revenus, etc.). Ainsi, l'EAJE concourrait à la conservation de la structure sociale, de statuts sociaux différenciés.

6) *Social reform function* – fonction de réforme sociale (**fonction manifeste**)

La fonction de réforme sociale perçoit les structures d'EAJE comme des lieux d'actions communautaires, des lieux autour desquels peut se construire une communauté capable d'agir au niveau local. La mise en place de cette communauté permettrait de promouvoir le contrôle local, par les citoyens, et la prise de pouvoir ou participation au pouvoir de cette communauté.

7) *Economic function* – fonction économique (**fonction manifeste**)

La fonction économique fait référence à la possibilité de permettre l'exercice du travail des parents, répondant ainsi aux besoins sociétaux en termes d'augmentation du nombre de travailleurs disponibles, à la demande des parents souhaitant travailler, et aux besoins des entreprises et corporations à la recherche de travailleurs.

8) *Socialization function* – fonction de socialisation (**fonction latente**)

La fonction de socialisation fait référence au lien entre ‘la politique’, les valeurs, et l’éducation des enfants. Les milieux d’accueil promeuvent en leur sein des modèles, des valeurs distinctes, de coopération ou de compétition, etc. Il s’agit de faire des enfants des « bons citoyens ».

9) *Religious function* – fonction religieuse (**fonction latente**)

Enfin, la fonction religieuse fait référence d’une part au processus d’endoctrinement à certaines croyances religieuses réalisé envers les enfants, et d’autre part au rôle joué envers les institutions religieuses, qui trouvent dans l’EAJE un moyen d’étendre leur influence.

➤ Fonctions manifestes et latentes de l’EAJE

A. G. Klein identifie ainsi tant des fonctions manifestes que des fonctions latentes à la politique d’EAJE.

Celles-ci ont par ailleurs souvent été portées par des groupes d’intérêts, des parties prenantes différentes. De plus, leur caractère manifeste ou latent varie en fonction du contexte global et évolue donc avec le temps.

VI.1.2. Un centrage sur trois fonctions : approches internationale et spécifique à la Belgique

Un ensemble de travaux récents mobilisent une catégorisation des effets de l’EAJE en trois fonctions distinctes : économique, sociale et éducative (Vandenbroeck, 2006 ; Dusart, 2007 ; Lohmander et al, 2009 ; Amerijckx, 2010 ; Core, 2011). Cette catégorisation, concernant l’EAJE, a été premièrement mise en évidence par Michel Vandenbroeck en 2004³⁵. Il n’est dès lors pas étonnant de trouver ses travaux à la base de presque l’ensemble des sources mobilisant explicitement cette identification de trois fonctions. Ces travaux s’inscrivent soit dans une dimension internationale, comparative ou non, soit dans une analyse du système d’EAJE en Belgique, globalement, ou d’un côté de la frontière linguistique ou l’autre. Bien que l’ensemble de ces documents mobilise cette même catégorisation,

³⁵ Vandebroek M. (2004). *In verzekerde bewaring, hondervijftig jaar kinderen, ouders en kinderopvang*. Amsterdam. Nous avons identifié un document mobilisant cette catégorisation avant la thèse de M. Vandenbroeck : Dusart A.-F. et Mottint J. (2002). *Identité des milieux d’accueil extrascolaire: un processus en construction permanente. Grandir à Bruxelles*, 10. Ce dernier ne s’intéresse pas à l’EAJE défini comme l’accueil des moins de 3 ans, mais à l’accueil extrascolaire, destiné à une plus grande tranche d’âge. Nous ne le prendrons pas en compte dans l’analyse.

les définitions des fonctions, de ce qu'elles recouvrent, peuvent varier sensiblement d'un auteur à l'autre.

➤ La fonction économique

La fonction économique, ou de garde, fait référence à la possibilité offerte aux parents (et particulièrement aux femmes) de concilier leurs responsabilités familiales et professionnelles, en organisant la garde des enfants. Bien qu'étant présentée comme une fonction centrale de l'EAJE, mise en avant par les politiques actuelles en la matière, tant au niveau européen que belge, la fonction économique est peu développée dans les textes réglementaires. Cette fonction s'exerce non seulement envers les femmes, mais également envers les ménages, et la société au sens large (Penn,2009).

Concernant les femmes, la fonction économique s'inscrit dans une optique d'émancipation féminine, et d'égalité des chances hommes-femmes (particulièrement sur le marché du travail), leur permettant de mener à bien le développement d'une carrière professionnelle (Meulders, 2010). Cette dimension est par ailleurs parfois identifiée au sein de la fonction sociale par certains auteurs.

Cette fonction a également un impact sur les ménages, leur permettant d'améliorer leur situation financière. Ainsi, la fonction de garde permet de rendre les parents disponibles sur le marché de l'emploi. Par ailleurs, le système d'EAJE est en tant que tel un marché d'emploi, qui recrute de nombreux travailleurs à faible qualification, généralement fortement ciblés par les politiques en la matière (Vandenbroeck, 2006 ; CORE, 2011). On augmente ainsi l'offre et la demande d'emploi.

Au niveau de la communauté ou de la société, la fonction économique permet, premièrement, une diminution des charges sociales en permettant le travail d'un plus grand nombre de personnes. Ainsi, la mise au travail augmente les recettes fiscales du travail, tandis que les dépenses publiques (chômage, aide sociale) diminuent. Deuxièmement, cette libération des contraintes familiales permet une augmentation de la disponibilité des forces de travail, participant ainsi à une augmentation de la flexibilité du marché du travail. De plus, l'étude CORE mentionne l'argument de l'importance des services d'EAJE afin de gérer les défis nés du vieillissement de la population (sans aborder cet élément plus en détail néanmoins ; CORE, 2011). Enfin, Vandenbroeck (2006) y inscrit dans une perspective économique un élément repris par d'autres auteurs dans la fonction éducative, à savoir la considération de l'EAJE comme économiquement profitable à long terme puisqu'il rend les citoyens plus attractifs pour les employeurs (dans optique d'éducation tout au long de la vie).

➤ La fonction éducative

Cette fonction est également appelée fonction d'apprentissage (Amerijckx, 2010). Les structures d'EAJE sont entendues comme un milieu de socialisation, de développement global et de développement cognitif complémentaire au milieu familial (OCDE, 2001 , 2007, 2012 ; Penn, 2009).

Pour l'enfant, la fonction éducative concerne non seulement l'apprentissage de compétences ou savoirs particuliers, mais également les questions de socialisation et vie en communauté, ainsi que d'éducation globale. Ce faisant, l'EAJE concourt à la construction de la communauté, à l'établissement de réseaux, tant pour les enfants que pour les parents. La fonction éducative s'inscrit d'une part dans le développement présent, l'atteinte éducative de l'enfant, mais aussi comme une base de l'apprentissage tout au long de la vie. L'étude CORE (2011) présente ainsi la fréquentation de structures d'EAJE de grande qualité comme un facteur renforçant les bons résultats aux tests éducatifs à un âge plus avancé (par exemple l'étude PISA), et à l'avenir des citoyens plus capables pour l'économie du pays (élément repris par Vandebroek (2006) comme relatif à la fonction économique).

Amerijckx (2010) identifie deux autres caractéristiques de la fonction éducative. Concernant les parents, le contact avec le milieu d'accueil leur offre l'opportunité d'échanger avec lui des principes ou conseils relatifs à l'éducation de l'enfant. Au niveau de la communauté, la prise en compte de la dimension éducative de l'EAJE promeut l'amélioration de la formation continue des professionnels et de leur statut, entre autres grâce à la remise en question par les professionnels de leur pratique suite à la formation continue et dans les interactions avec les parents.

➤ La fonction sociale

Cette fonction, également appelée fonction d'inclusion ou de socialisation par Amerijckx (2010) fait référence à la possibilité, pour l'EAJE, de contribuer à la mise en œuvre d'une plus grande justice sociale dans la société, de l'égalité des chances pour chacun (Vandebroek, 2006 ; Lohmander et al., 2009). L'EAJE pourrait contribuer à briser le cycle de la pauvreté, les bénéfices de la fréquentation de structures d'EAJE étant les plus saillants pour les enfants de familles défavorisées (CORE, 2011).

Au niveau des enfants, cette fonction se traduit par l'objectif d'assurer l'égalité des chances en termes d'opportunité de développement global, quel que soit, particulièrement, le niveau socioéconomique de leur famille ou l'appartenance socioculturelle (optique de remédiation ou prévention de l'exclusion sociale)(Penn H. 2009).

Au niveau des parents, cette fonction se réalise via deux démarches, d'une part de soutien aux familles ou à la parentalité et d'autre part de lien social. La première se réalise via un soutien socio-sanitaire, permettant à l'enfant d'être gardé dans un milieu de vie adapté à son meilleur développement (on retrouve ici une certaine dimension sanitaire, voire hygiéniste), et un soutien éducatif aux parents, en leur offrant des repères éducatifs par fréquentation du milieu d'accueil (Dusart, 2007 ; Amerijckx, 2010). La seconde s'exerce en offrant un lieu de socialisation aux parents, où ils peuvent côtoyer des professionnels mais également des autres parents, mais aussi en leur donnant la possibilité de s'investir dans ce lieu, et d'ainsi retrouver une utilité sociale. Amerijckx (2010) énonce enfin que, au niveau de la communauté, « *la mise en place de services d'accueil constitue un précieux allier au maintien de la paix sociale, au travers du processus d'acculturation des immigrants, de redistribution des ressources et de la protection d'intérêts sociaux* » (p.78).

➤ Catégorisation en trois fonctions : discussion

Trois fonctions intriquées

Les trois fonctions, économique, éducative et sociale, telles que présentées ci-dessus sont profondément liées, intriquées, en ce sens que leurs effets se répondent mutuellement. Elles se renforcent l'une l'autre. En effet, la fonction économique vise à permettre aux parents, et particulièrement aux femmes, de concilier responsabilités familiales et professionnelles. Si la « garde » des enfants leur permet d'accéder au monde du travail, et donc à un emploi (ou d'exercer une activité de meilleure qualité en termes de sécurité d'emploi ou de niveau professionnel), cela pourrait mener à une meilleure situation socioéconomique du ménage, et ainsi de contribuer à une plus grande justice sociale (fonction sociale). Or, le niveau socioéconomique est lié au niveau d'éducation. La poursuite de la fonction économique permettrait ainsi de servir une fonction éducative. Différentes études coûts-bénéfices des investissements dans l'EAJE ont d'ailleurs montré qu'il faut prendre en considération l'ensemble de ces trois catégories d'effets à court et long terme pour mettre en évidence des résultats favorables. Ceux –ci sont toujours positifs mais d'ampleur variable, dépendants du contexte politico-social (Alexander 2012).

Si on prend la fonction éducative comme point de départ, celle-ci permettrait aux enfants d'acquérir au plus tôt un ensemble de connaissances et compétences, également en termes de socialisation, utiles en vue de leur cursus scolaire. Or, une plus grande réussite scolaire, un niveau d'éducation plus élevé, se traduit par un plus faible taux de chômage, et ainsi une amélioration de leur niveau

socioéconomique (permettant de briser de cycle de la pauvreté). Ainsi, la fonction éducative a des effets en termes économiques, mais également d'équité sociale.

Enfin, la fonction sociale s'exerce entre autres en soutenant les parents, afin que ceux-ci puissent « mieux » accompagner leur enfant (voir plus haut). Cette action vise donc l'amélioration même du milieu de vie principal de l'enfant, sa famille. Or, celui-ci est fondamental pour les enfants en termes d'accès au capital nécessaire à leur réussite sociale, scolaire et professionnelle. Par ailleurs, en offrant aux parents un lieu de lien social et, éventuellement, d'utilité sociale, leurs compétences s'en trouvent renforcée non seulement envers l'enfant mais également concernant les exigences du monde du travail. Ici encore, la poursuite de la fonction sociale peut servir des aspects éducatifs et économiques.

Fonctions passées et présentes, explicites et latentes

Comme nous avons pu le remarquer, les fonctions sociale, éducative et économique s'énoncent de manière explicite dans les textes. Cependant, les aspects mis en avant par les auteurs ne sont pas tous identiques. Si les éléments les plus « légitimes politiquement » ou « politiquement corrects » (tels les principes d'émancipation féminine, d'égalité homme-femme, de justice sociale, d'égalité des chances pour les enfants) sont très présents, certains éléments idéologiquement plus délicats sont moins mis en évidence.

Ainsi, si nous considérons que les fonctions économique, sociale et éducative sous leurs facettes politiquement acceptables sont les fonctions manifestes actuelles de l'EAJE, nous pouvons nous interroger sur les fonctions latentes de l'EAJE, toujours à l'heure actuelle. Un regard sur les fonctions qu'historiquement l'EAJE a été amené à remplir peut fournir des pistes d'hypothèses ce concernant.

Dès le début de leur existence, les milieux d'accueil ont eu pour public cible les familles 'pauvres', défaillantes voire pathogènes pour l'enfant. Aujourd'hui ils sont considérés comme un milieu permettant la détection de problèmes de santé ou de développement. « *Protéger l'enfant, préserver sa santé et son bien-être constituent les missions de l'accueil. La fonction sociale du milieu d'accueil est prépondérante, dans sa dimension de **prévention socio-sanitaire*** » (Dusart, 2007, p. 1). Par ailleurs, il s'agit d' « **éduquer les masses** ». L'éducation des mères « négligentes » et leur adoption des normes bourgeoises était considéré comme un des meilleurs moyens de prévention sociale (Vandenbroeck, 2006).

Vandenbroeck (2006) identifie une même mission historique de protection de l'enfant, qu'il rattache historiquement à l'inquiétude face au taux de mortalité infantile. Celui-ci était particulièrement inquiétant vu le contexte économique instable de l'époque, ainsi que le développement économique poussé qui nécessitait une nombreuse main-d'œuvre. La mise en place de milieu d'accueil avait ainsi une forme de **fonction « populationniste »**.

Ces divers aspects sont intégrés dans les définitions des trois fonctions présentées ci-dessus. Constitueraient-ils des fonctions latentes de l'EAJE à l'heure actuelle ? Pourrait-on identifier d'autres fonctions « latentes » actuelles de l'EAJE ? Nous présentons ci-dessous quelques hypothèses.

Premièrement, la conciliation des responsabilités familiales et professionnelle permise par la fonction économique des milieux d'accueil pourrait avoir comme effet une augmentation de la disponibilité des forces de travail, mais également de la flexibilité du marché du travail. La fonction éducative permet en parallèle de former des citoyens plus capables pour l'économie du pays (CORE, 2011). Au-delà d'aspects idéologiques d'émancipation des femmes et d'égalité des genres par l'accès au travail, l'EAJE aurait-elle donc comme fonction de **fournir des forces de travail adaptées à l'économie**, et particulièrement au modèle prévalent actuellement **d'économie de marché**? Celui-ci demandant flexibilité des travailleurs, passant par des horaires souples, parfois décalés, le rôle du système d'EAJE est-il d'être conforme à ces exigences du marché du travail ? Alors qu'il ne semble pas que l'organisation du système scolaire obligatoire aille vers des pratiques visant à faire suivre aux enfants le rythme de vie de leurs parents, le système d'EAJE devrait-il le permettre et le promouvoir ?

L'étude CORE (2011) présente la promotion de l'EAJE comme un moyen de gérer les défis dus au vieillissement de la population. Ce point n'est pas davantage développé mais faut-il l'entendre dans une **visée populationniste** ? Ou, selon une approche cout-bénéfices, les investissements dans l'éducation des enfants dès le plus jeune âge visent-ils de les former uniquement pour devenir aptes économiquement, et couvrir les besoins budgétaires liés à la population vieillissante ?

Il convient d'entendre ces questions comme des hypothèses. Une étude approfondie serait nécessaire afin d'identifier d'éventuelles fonctions latentes à l'EAJE. Néanmoins, elles ont le mérite d'éclairer sur l'ambiguïté de ces trois fonctions. Les définitions ne sont pas univoques, et elles semblent évoluer avec le temps, suivant les valeurs et représentations présentes au sein de la société (définissant ce qui est « politiquement correct ») ainsi que selon la visée des recherches usant de cette catégorisation. Une attention particulière doit dès lors être portée quant à l'utilisation de ces termes, au risque de les réifier.

VI.2. L'impact de l'EAJE en Fédération Wallonie-Bruxelles

L'impact de l'EAJE en Fédération Wallonie-Bruxelles s'oriente vers une approche via les trois fonctions identifiées ci-dessus : économique, sociale et éducative. Lohmander et al. (2009) soulignent ainsi que :

*“ In both the French and the Flemish speaking communities, a growing consensus can be noted among policy makers and leading administrators about the societal functions of childcare. It is generally agreed that childcare should combine three main functions in society. Obviously childcare has an **economic function** that has prevailed for a long time, enabling both men and women to reconcile their parental responsibilities with activities in the labour market. In recent decades, there has also been more attention to a second function: the **pedagogical function** [...]. For a growing number of children, childcare is an important socialising milieu, where essential competencies are developed in the foundational stage. Last, the **social function** of childcare looks at issues of social justice and equal opportunities, and therefore also at issues of accessibility, desirability and parental involvement.”³⁶ (p.409)*

Cette observation se vérifie à la lecture des textes politiques et législatifs entourant le système d'EAJE en Fédération Wallonie-Bruxelles. Ainsi le second contrat de gestion de l'ONE (2009) mentionne explicitement les trois rôles joués par l'EAJE : économique, éducatif et social. Les autres textes décrivant la politique menée en la matière font également référence à des objectifs qui se retrouvent dans les définitions des fonctions explicitées précédemment (voir plus haut).

Cependant, une définition précise de ces rôles ou fonctions n'apparaît pas dans les textes.

Dans le cadre de cette recherche, nous veillerons à opérationnaliser la compréhension de l'impact du système d'EAJE à travers ces trois fonctions. Cette opérationnalisation passe par la construction de

³⁶ Traduction en français :

« Tant dans la communauté française que dans la communauté flamande, on peut remarquer la formation d'un consensus grandissant parmi les décideurs politiques ainsi que les hauts membres de l'administration autour des fonctions sociétales de l'EAJE. Il est généralement admis que le système d'EAJE devrait viser à l'atteinte de trois fonctions sociétales principales. De manière évidente, l'EAJE a une fonction économique, fonction qui a dominé les débats au cours du temps, en permettant aux pères et aux mères de réconcilier leurs responsabilités parentales avec des activités sur le marché du travail. Récemment davantage d'attention a été accordée à une seconde fonction : la fonction éducative [...]. Pour un nombre grandissant d'enfants, l'EAJE est un milieu de socialisation important, où des compétences essentielles sont développées au stade des fondements. Enfin, la fonction sociale de l'EAJE correspond à des questions en termes de justice sociale et d'égalité des chances, et implique dès lors des aspects d'accessibilité, de désirabilité et d'implication des parents. »

définitions mutuellement exclusives de ces fonctions. Nous veillerons néanmoins à envisager leurs interrelations et recouvrement lors de l'analyse.

VII. Conclusion

La première phase de la recherche – phase conceptuelle – visait à constituer la base théorique de la recherche. Cette première partie du rapport présente un ensemble de réflexions inscrivant l'éducation et l'accueil des jeunes enfants dans un cadre plus large, en ancrant la démarche poursuivie par cette recherche dans la réalité de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Cet élargissement de perspective fut réalisé par le souci d'une approche explicative complexe, systémique et contextualisée.

Ainsi, le développement d'un modèle théorique de base a permis d'identifier l'ensemble des éléments à prendre en considération lors du travail de diagnostic et de pilotage de l'éducation et l'accueil des jeunes enfants. La mobilisation complémentaire d'un cadre d'évaluation de la qualité concoure dans la même optique à une vision la plus complète possible des critères à réunir. Par ailleurs, une analyse de la littérature internationale a abouti à une description des éléments structurels entourant l'éducation et l'accueil des jeunes enfants. Les résultats de cette première étape ont ensuite été contextualisés, les résultats adaptés à la Fédération Wallonie-Bruxelles. Les éléments apportés dans ce chapitre consistent en des préalables à la suite de la recherche.

PARTIE 2 : CADRE ANALYTIQUE

Dans cette seconde partie, nous avons pour objectif de proposer un cadre d'indicateurs visant à permettre de faire le diagnostic des activités d'EAJE par rapport aux objectifs économiques, sociaux et éducatifs qui prévalent en Fédération Wallonie-Bruxelles. Cette partie comprend quatre sous-sections.

Dans un premier temps le cadre analytique est repris de manière opérationnelle pour situer les indicateurs ainsi que leurs interrelations. Ce cadre se base sur l'ensemble des éléments apportés dans la première partie de ce rapport, tout en les opérationnalisant suivant deux catégories. La première catégorie reprend des indicateurs descriptifs de l'offre et des besoins en matière d'EAJE en FWB. La seconde, à visée analytique, reprend les indicateurs de résultats et l'impact du système sur le plan économique, éducatif et social. Des définitions opérationnelles de toutes les dimensions et fonctions, ainsi que des liens qu'ils entretiennent, sont par ailleurs présentées dans cette partie.

Dans un second temps nous explicitons le matériel et les méthodes mobilisées afin d'identifier les indicateurs pertinents et contextualisés. L'identification des indicateurs s'est effectuée via analyse de la littérature en la matière. Une attention particulière a été portée à la contextualisation de ceux-ci, prenant en compte l'environnement de l'EAJE en FWB.

Nous intégrons dans un troisième temps une sélection d'indicateurs (parmi ceux identifiés précédemment dans la littérature) dans le cadre analytique présenté précédemment que nous décrivons au sein de « fiches indicateurs », reprenant pour chacun sa dénomination, sa méthode de calcul, une description et discussion de celui-ci, sa concordance avec les critères de qualité souhaités dans le cadre de cette recherche, en particulier concernant le critère de faisabilité, ainsi que les perspectives de développement de l'indicateur.

Enfin, afin de dépasser les limites posées par la non-disponibilité des données, nous proposons la réalisation d'une démarche de diagnostic du système d'EAJE sur base des données de population disponibles. Nous abordons particulièrement la question de l'équité dans les deux exemples données.

I. Cadre analytique

I.1. Opérationnalisation du cadre théorique

Le cadre d'analyse du système d'EAJE permettant la réalisation d'un diagnostic de celui-ci, ainsi qu'éventuellement la mise en œuvre d'un processus de pilotage, se base sur la compréhension théorique présentée dans la première part de ce rapport. Nous présentons ci-dessous (figure 3) une version opérationnalisée de ce cadre.

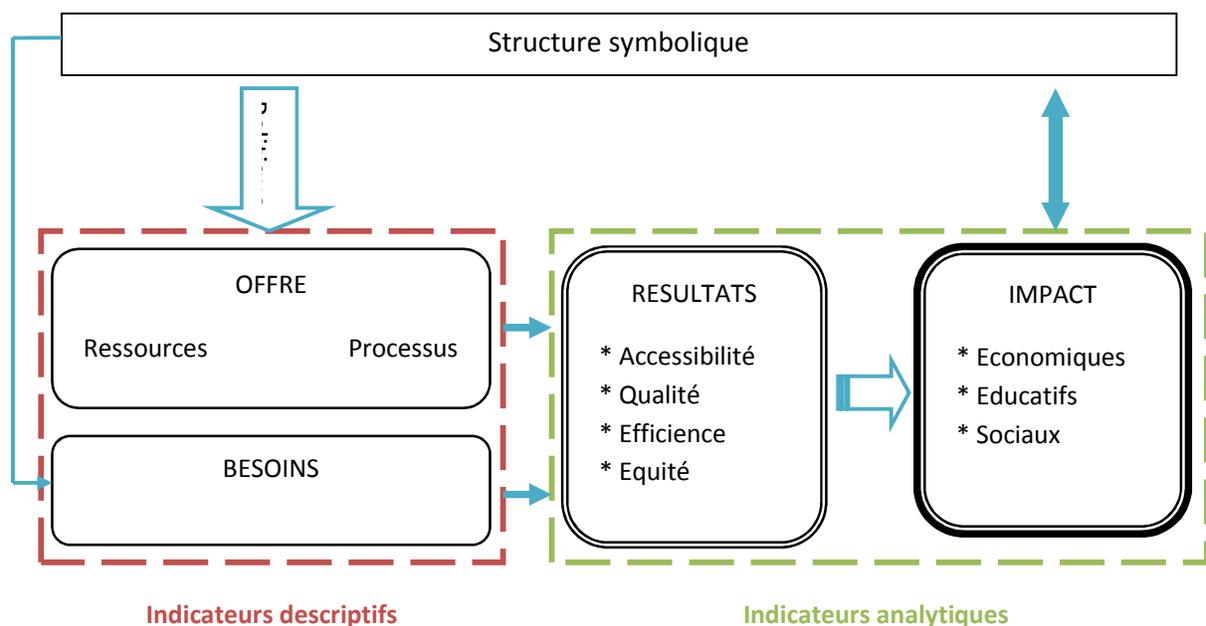


Figure 3 : Cadre analytique du système d'EAJE

Le cadre analytique organise l'ensemble des indicateurs utiles au diagnostic ou pilotage du système en deux catégories : les indicateurs descriptifs, relatifs aux caractéristiques de l'offre et de la demande, et les indicateurs analytiques, relatifs aux résultats du système et à son impact.

Les indicateurs 'descriptifs' nous donnent des informations en termes de pilotage du système. Dans une démarche diagnostique, ils offrent d'une part des informations utiles aux indicateurs analytiques (constituant en ce sens des données davantage que des indicateurs), et d'autre part, des éléments permettant d'expliquer l'atteinte ou non-atteinte de ses objectifs par le système.

Les indicateurs 'analytiques' s'inscrivent dans une démarche de diagnostic du système, d'évaluation de celui-ci. Ils permettent de répondre à la question suivante : « le système d'EAJE répond-il à ses objectifs ? ». L'évaluation de l'atteinte des objectifs du système implique l'analyse de ses résultats et

de son impact. Les résultats (*outputs*) correspondent aux objectifs définis par la politique en la matière (c'est-à-dire, la mise en place d'un système accessible, de qualité, efficient et équitable), lesquels visent à avoir un impact (*outcomes*) plus large en termes économiques, éducatifs et sociaux (les fonctions reconnues à l'EAJE en Fédération Wallonie-Bruxelles). Toutefois, rappelons que les impacts dépendent non seulement du fonctionnement du système, mais également d'autres systèmes et du contexte global.

Nous reprenons ci-dessous les éléments constitutifs de ces deux catégories (offre et besoins d'une part, résultats et impacts d'autre part) qu'il conviendrait d'observer pour développer une démarche de pilotage ou de diagnostic du système. Dans cette partie, nous veillons à identifier l'ensemble des éléments à prendre en compte ; la présentation détaillée des indicateurs se situe plus loin dans ce rapport.

I.2. Définition des éléments constitutifs du cadre analytique

I.2.1. L'offre

L'offre en matière d'EAJE se comprend comme un ensemble de ressources mobilisées dans le cadre d'un processus. Les ressources définissent les moyens dont dispose le système pour fonctionner. Le processus définit quant à lui la manière dont ces ressources sont agencées afin de produire des résultats.

Ces ressources peuvent être de natures diverses : financières, matérielles, humaines et d'information.

Au niveau des ressources financières, nous avons précédemment identifiée un ensemble d'acteurs qui participent de manière directe ou indirecte au financement du système d'EAJE. En dehors de l'ONE et des parents, un ensemble d'acteurs institutionnels des multiples niveaux de pouvoir belges financent le système indirectement en fonction de leurs compétences. Le tableau ci-dessous (tableau 4), reprend leurs formes d'intervention (les cases grisées indiquent que ce niveau de pouvoir intervient). Par ailleurs, les pouvoirs organisateurs, communaux ou non, fournissent également des ressources financières. Cette multiplicité de financements de l'EAJE en Fédération Wallonie-Bruxelles débouche sur un financement mixte public-privé, passant par un appui de l'offre et de la demande.

Tableau 4 : Intervention des acteurs institutionnels belges, autres que l'ONE, dans le financement de l'EAJE,

	Aide à l'infrastructure (construction/rénovation)	Promotion de l'emploi au sein des milieux d'accueil	Promotion de l'emploi/la formation des parents
Etat fédéral			
Région wallonne			
Région bruxelloise			
Cocof			
Niveau communal			

Les ressources matérielles recouvrent les moyens physiques que mobilisent les milieux d'accueil. Elles reprennent les locaux (les ressources immobilières), mais également l'ensemble du matériel nécessaire à la mise en place d'une infrastructure de qualité (aspects 'mobiliers') et aux conditions d'accueil des enfants (matériel psychopédagogique, etc.). A défaut d'un subventionnement de l'ONE des ressources matérielles, la fourniture de celles-ci incombe principalement aux communes et aux autres PO, et implique éventuellement la participation financière des parents.

Les ressources humaines mobilisées dans le système d'EAJE concernent différents types de professionnels. Au niveau des milieux d'accueil, on retrouve non seulement les encadrants des enfants, mais également les professionnels psycho-médicaux-sociaux et les fonctions d'appui (direction, personnel de logistique, personnel d'entretien). Par ailleurs d'autres ressources humaines sont nécessaires au niveau de l'ONE afin de permettre l'administration générale du système et l'encadrement des milieux d'accueil. On retrouvera entre autres des professionnels liés à la réalisation de recherche, du personnel logistique et administratif, mais également les conseillers pédagogiques et un ensemble de professionnels chargés de la réalisation d'outils et de la mise en œuvre de formations à destination des professionnels de terrain.

Enfin, les ressources en termes d'information concernent globalement le système d'information relatif à l'EAJE. Celui-ci comprend des connaissances relatives au développement de l'enfant, à un encadrement de qualité, à la mise en œuvre d'un système performant, lesquelles sont capitalisées via la réalisation d'études et de recherches. Elles concernent également le suivi (monitoring) du système en place. Ce système d'information trouve non seulement place au cœur de l'ONE, mais également dans d'autres organismes (OEJAJ, Observatoire de l'Enfant).

L'ensemble de ces ressources sont mobilisées au sein d'un *processus*.

Ce processus est défini par les caractéristiques de l'offre. En Fédération Wallonie-Bruxelles, divers types de milieux d'accueil coexistent (de type familial et de type collectif, subventionnés ou non), avec leurs caractéristiques propres (voir précédemment). Un processus de programmation encadre les mécanismes de création de places d'accueil. Des formes d'accueil particulières sont également mises en œuvre : co-accueil, halte-accueil, multi-accueil.

Par ailleurs, la qualité, élément fondamental du processus en Fédération Wallonie-Bruxelles, reprend des aspects de la qualité dite structurelle (normes d'encadrement, sécurité des enfants, qualification, etc.), mais également processuelle (qualité des relations entre les acteurs, implication parentale dans le milieu d'accueil, pédagogie, etc.). La qualité est également visée en dehors du milieu d'accueil, par l'implication des conseillères pédagogiques de l'ONE par exemple.

De plus, des mécanismes ont été mis en place afin de garantir l'accessibilité ou l'équité du système. Par exemple, la péréquation et rétrocession vise à réduire l'écart entre milieux d'accueil, tandis que la déductibilité fiscale des frais de garde et l'intervention accueil visent principalement à améliorer l'accessibilité des services, avec une légère optique équitable.

1.2.2. Les besoins

Les besoins en matière d'EAJE se définissent comme le droit de chaque enfant d'avoir une place d'accueil, tout en respectant sa singularité. Ainsi, il convient de prendre en compte les droits des enfants dans leurs spécificités. Une attention particulière doit être portée aux enfants porteurs de handicap, des enfants vivant dans des conditions sociale précaires, ainsi que de respecter leurs spécificités culturelles. Les besoins se définissent également comme la diversité des demandes et attentes des parents, prenant en compte la conciliation des responsabilités parentales et professionnelles, mais également d'autres types de responsabilités ou occupations.

1.2.3. Les résultats

La politique menée en matière d'EAJE vise à l'atteinte de certains objectifs tenant compte des ressources disponibles et du fonctionnement du système (processus). En Fédération Wallonie-Bruxelles, nous avons identifié les quatre objectifs suivants : l'accessibilité, la qualité, l'efficacité et l'équité du système. Nous détaillons ces critères ou dimensions de la 'performance' du système d'EAJE ci-dessous.

➤ L'accessibilité

L'accessibilité recouvre non seulement la question de la disponibilité des places d'accueil, par zones géographiques par exemple, mais implique également l'acceptabilité du milieu d'accueil pour les parents. Elle intègre par ailleurs des aspects financiers. Dans l'ensemble de ses dimensions la question de l'accessibilité porte une forte dimension relative à l'équité de l'accès. La prise en compte de variables sociales, pédagogiques ou culturelles (notamment la monoparentalité, la diversité culturelle, les situations de handicap, etc.) ouvre la question de l'accessibilité sur le champ des inégalités d'accès, parallèlement aux questions d'égalité des chances et d'égalité de traitement des enfants et des parents.

L'accessibilité géographique – La disponibilité

La représentation la plus évidente de l'offre de services d'accueil de la petite enfance en Fédération Wallonie-Bruxelles est sans doute la cartographie de la disponibilité des services et places. La disponibilité ou la non disponibilité de structures d'accueil pour les enfants de moins de trois ans dans certaines villes et communes, ou zones caractéristiques, mais également le manque de choix de structures marquent les premiers éléments d'inégalités liées à l'accès aux structures d'accueil. De surcroît, la relative rareté des places d'accueil renforce le phénomène d'inégalité géographique et/ou de possibilité de choix de structure d'accueil pour les parents désireux d'utiliser les milieux d'accueil.

Par ailleurs, les besoins et attentes des parents sont variés. Si certains demandent à avoir un accueil de leur enfant lors des heures de travail en journée, d'autres travaillent à horaire décalé et rencontrent d'autres besoins d'accueil. Concernant les personnes en situation de demande d'emploi, leur besoin d'accueil peut être plus irrégulier, demandant un accueil flexible. La disponibilité de structures de garde des enfants malades est également nécessaire afin de garantir la meilleure participation des parents au marché du travail.

L'accessibilité économique

Un autre paramètre concerne les caractéristiques économiques de l'accès aux services. Pour être utilisés, il faut que les services soient financièrement abordables pour les familles. La question de l'accessibilité économique ou financière est fondamentalement liée aux aspects d'équité d'accès.

En Fédération Wallonie-Bruxelles, des publics confrontés à des situations socioéconomiques bien différentes fréquentent les milieux d'accueil. Le principe fondamental du « service universel », principe fort en Fédération Wallonie-Bruxelles, vise à permettre une égalité d'accès à l'ensemble des enfants et parents, quelques soient leurs conditions de vie socioéconomiques. Ceci nécessite la mise en place de mesures visant à l'équité de l'accès et à combattre les inégalités de fait présentes au sein de la structure sociale.

La précarité économique peut être le résultat de l'instabilité du contrat de travail, marquée par la durée déterminée du contrat et donc par l'insécurité d'emploi à long terme, et la faible rémunération perçue dans le cadre du contrat de travail. Par ailleurs, elle concerne également les personnes en situation de chômage ou d'inactivité professionnelle. Le public confronté à ces difficultés est sensiblement exposé à des difficultés en termes d'accès économique aux milieux d'accueil.

Premièrement, les ménages dont les revenus du travail sont bas peuvent rencontrer des difficultés en termes de paiement de la garde de l'enfant. Cette situation peut les contraindre à maintenir un conjoint à la maison dans le seul but d'assurer la garde de l'enfant, se privant ainsi d'une potentielle seconde source de revenu, et donc d'améliorer leur situation socioéconomique globale. Deuxièmement, concernant les ménages dont les membres où au moins un membre sont (est) demandeur(s) d'emploi ou en formation professionnelle, ils peuvent également rencontrer des difficultés en matière de paiement du milieu d'accueil de par leur généralement assez faible revenu économique. Les faibles revenus perçus des allocations de remplacement n'étant souvent pas suffisant pour permettre aux ménages concernés de placer leur(s) enfant(s) dans des services d'accueil, ces ménages peuvent se retrouver contraints de faire un choix entre obligations familiales et recherche d'un emploi ou participation à une formation.

Ces deux situations liées à la précarité des ménages constituent donc un frein potentiel quant à l'utilisation par ceux-ci des services d'accueil et ainsi contribuent à créer des inégalités d'accès au sein du système d'accueil et de garde des jeunes enfants. Un système d'EAJE accessible de façon équitable favorise l'utilisation des milieux d'accueil par les publics précarisés.

Les ménages monoparentaux constituent une autre catégorie pouvant être confrontée à des difficultés financières. La conciliation de la vie professionnelle et privée est d'autant plus complexe pour ces ménages, les exposant à une forme de fragilité économique. C'est pourquoi l'analyse de la représentation de ces ménages au sein des milieux d'accueil en Fédération Wallonie-Bruxelles consiste en un élément important de l'analyse de l'accessibilité de notre système.

L'accessibilité socio-culturelle – L'acceptabilité

Les questions d'intégration et de mixité socioculturelle sont des préoccupations majeures des décideurs politiques aujourd'hui. Les milieux d'accueil des jeunes enfants sont, en quelque sorte, les premiers outils à l'aide desquelles la cohésion sociale peut être privilégiée. Améliorer l'accessibilité aux publics de milieux socio-culturels variés ou issus de l'immigration dans un but de promotion de la inclusion sociale au sein de la société joue comme un levier de développement social et humain tant pour les enfants que pour les parents.

Néanmoins, les personnes de cultures/langues différentes peuvent avoir des difficultés de communication avec le personnel des milieux d'accueil. Ainsi, leurs principes éducatifs peuvent être fortement différents de ceux en vigueur dans les milieux d'accueil. La prise en compte de ces facteurs permet d'améliorer l'acceptabilité du milieu d'accueil par les familles de cultures différentes. Considérer ces différences dans le but de favoriser l'accès et l'intégration dans les milieux d'accueil des ménages et des jeunes enfants de cultures différentes constitue une manière de traiter des questions d'égalité des chances et de traitement au regard des appartenances socioculturelles des bénéficiaires des services.

L'accessibilité des enfants à besoins spécifiques

Enfin, afin de garantir un réel accès à tous aux milieux d'accueil (principe d'universalité de l'accès), il convient de prendre en compte les besoins des enfants porteurs de handicap, dits à besoins spécifiques. Si la mixité sociale est souvent envisagée au regard de critères fondés sur des principes économiques, sociaux et culturels, elle ne se limite cependant pas à ces seuls paramètres. L'intégration des personnes handicapées au sein de notre société passe par une amélioration de leur intégration au sein de nos structures publiques en général, dont les milieux d'accueil.

➤ La qualité

La qualité du service d'accueil des jeunes enfants est, de toute évidence avec l'accessibilité, une priorité incontournable pour les intervenants et décideurs du secteur. Elle assure une sécurité pour les parents qui confient leur(s) enfant(s) dans les structures d'accueil et implique la mise en place de principes pédagogiques nécessaires au développement, tant physique que cognitif et psychologique, des enfants accueillis.

La qualité implique différents critères, regroupés selon la littérature internationale en deux ensembles. Ceux-ci sont complémentaires. Le premier ensemble reprend les éléments dits de qualité structurelle. On entend par ceux-ci les règles et normes légales minimales requises au sein des milieux d'accueil, comme par exemple les normes en termes d'infrastructures et de matériels, en termes d'encadrement minimum ou au niveau de la qualification des encadrants. Le deuxième ensemble, la qualité processuelle, reprend des éléments davantage liés aux interactions entre les acteurs et les institutions du système, aux pistes pédagogiques envisagées par les structures d'accueil ou encore aux autres dimensions de la qualité plus implicites et moins formelles.

Au niveau de la qualité structurelle, l'ensemble des normes relatives à l'infrastructure, à l'espace, aux matériels et aux éléments de sécurité et d'hygiène des milieux d'accueil sont repris dans les différents textes légaux liés à la politique d'accueil des jeunes enfants en Fédération Wallonie-Bruxelles. En Belgique, c'est au niveau communautaire que ces normes et règles sont édictées. Ces éléments de qualité structurelle sont des prérequis obligatoires à respecter afin d'obtenir l'autorisation de pouvoir accueillir des jeunes enfants de 0 à 3 ans. On peut donc considérer que l'autorisation délivrée par l'ONE constitue donc un premier indicateur de qualité structurelle au sein de notre système d'accueil.

Par ailleurs, la formation du personnel, surtout encadrant, est un des éléments essentiels de la qualité de l'accueil. En Fédération Wallonie-Bruxelles, la formation minimale requise pour les encadrants est fixée légalement et entre donc dans les éléments de la qualité structurelle de l'accueil. Facteur primordial afin d'assurer la sécurité et le développement des enfants, cet élément de la qualité est au centre des discussions dans le secteur de l'accueil. La formation continue du personnel constitue par ailleurs un paramètre non négligeable de qualité de l'accueil. Continuer à se former permet au personnel de pouvoir évoluer dans leurs pratiques pédagogiques quotidiennes afin de répondre, tout au long de leur carrière, aux évolutions qui se marquent au sein de l'accueil des jeunes enfants.

Néanmoins, la qualité des milieux d'accueil ne se limite pas uniquement à des normes et règles légales relatives à la formation des encadrants ou à l'infrastructure et au matériel requis. Elle dépasse de loin ces dimensions structurelles, mais néanmoins essentielles. Les aspects processuels jouent également fortement sur la qualité de l'accueil.

La constitution au sein des milieux d'accueil d'un projet pédagogique contenant les orientations pédagogiques privilégiées dans le cadre du développement de l'enfant et de l'action envers la collectivité et les parents, qui est un prérequis de qualité contenu dans le « code de qualité de

l'accueil » de la Fédération Wallonie-Bruxelles, est un levier de qualité non négligeable du système. Bien que le code de qualité de l'accueil contraigne les milieux d'accueil à réaliser ce projet pédagogique, il laisse la liberté aux centres de privilégier certains objectifs ou actions. De cette manière, en collaboration avec l'ensemble des acteurs et intervenants au sein de la structure d'accueil, ces dernières peuvent mettre au point un projet pédagogique adapté aux spécificités qui les caractérisent (publics, etc.).

De plus, la qualité du processus passe par la qualité des interactions entre l'ensemble des acteurs du milieu d'accueil, et du système d'EAJE. La communication et la collaboration entre tous les membres qui interagissent au sein de la structure d'accueil, c'est-à-dire aussi bien le personnel encadrant et dirigeant que les parents et les enfants, est donc un élément primordial dans le but d'atteindre une qualité supérieure au sein des milieux d'accueil. En parallèle, établir des interactions et des coopérations pour l'ensemble du système permet de gagner en cohérence et assure un développement général du système. De ce fait, stimuler les relations et la communication au sein des services mais également entre les différents types d'accueil offre une possibilité de faire progresser l'ensemble de la qualité du système d'accueil en Fédération Wallonie-Bruxelles. L'ONE s'est ainsi doté de conseillers pédagogiques comme agent de référence pour les services au niveau d'une sous-région.

➤ L'efficience

L'efficience se définit comme l'optimisation des moyens en vue d'atteindre un objectif ; elle est le rapport entre l'efficacité et les coûts ou ressources mobilisées. Augmenter l'efficience d'un système signifie atteindre ses objectifs (résultat) en diminuant ses coûts ou, du moins, améliorer l'atteinte des objectifs sans augmenter les coûts dans une même proportion. Cette augmentation de l'efficience peut donc se faire soit en améliorant ses résultats tout en maintenant les coûts constants ou en maintenant les résultats constants tout en diminuant les coûts. L'efficience passe par la juste allocation des moyens. Il convient d'avoir assez de ressources pour atteindre les objectifs, sans en avoir de trop, ni trop peu.

Opérationnellement, l'efficience du système d'EAJE en Fédération Wallonie-Bruxelles passe par une organisation permettant de répondre à un maximum des besoins (être efficace, c'est-à-dire répondre aux besoins) avec des coûts aussi bas que possible, s'inscrivant dans une optique de quantité davantage que de qualité. Dans ce cadre, l'occupation des places d'accueil existantes est fondamentale. Il convient de les utiliser tant que possible. La réglementation impose aux services de

déclarer leur taux d'occupation, en fixant des limites en-dessous desquelles les subventions ne sont plus versées intégralement. Néanmoins, cet aspect quantitatif de l'efficacité ne devrait idéalement pas nuire à la qualité de l'accueil et être un frein à l'atteinte des autres objectifs du système (l'accessibilité par exemple). Les économies ainsi réalisées permettent de poursuivre d'autres objectifs, comme par exemple l'accroissement du taux de couverture, sans nuire à la qualité du service.

➤ L'équité

Quelle différence opérer entre inégalité et iniquité ? Sans examiner l'ensemble de la littérature très abondante qui s'est développée dans le sillage de l'œuvre de John Rawls (Théorie de la justice, 1971), la notion d'équité est proche de celle de justice sociale. La notion d'équité implique de compléter le constat d'une inégalité sociale par l'introduction d'un jugement de valeur. Toutes les inégalités ne sont donc pas nécessairement inéquitables (ou injustes).

Nous proposons de suivre la définition proposée par la sociologue Margaret Whitehead à propos des inégalités sociales de santé : celles-ci sont considérées comme inéquitables s'il s'agit d'inégalités *sociales évitables, inacceptables et injustes* (Evans et al, 2001).

L'évaluation du caractère équitable ou non d'une inégalité de santé passe par les étapes suivantes.

- Définir le caractère évitable : on considère que le fait d'observer des différences selon un critère social institue le caractère évitable de l'événement.
- Identifier le caractère injuste se base sur trois éléments : avoir défini a) ce qu'est la justice sociale, c'est-à-dire ce qui est acceptable socialement dans un contexte donné ; b) une théorie sociologique sur la société, en particulier considérer que les inégalités sont socialement déterminées ou résultent de décisions individuelles ; c) avoir une théorie sur les déterminants des inégalités de santé: quelles sont les explications scientifiques acquises ?

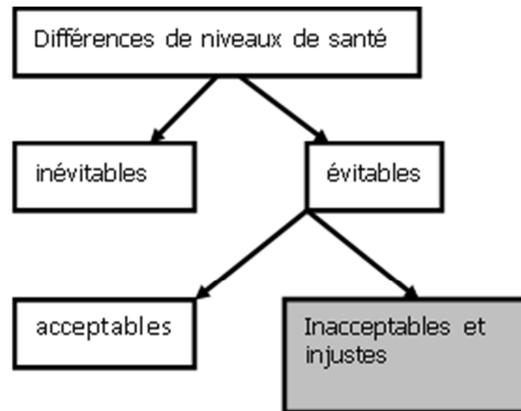


Figure 4 : Arbre de décision d'iniquité

La décision finale concernant l'identification des iniquités et de leurs déterminants ne relève pas de 'la science' mais d'un choix politique, au niveau des valeurs, et de considérations sur leurs déterminants et sur la part de la responsabilité des personnes privées par rapport aux responsabilités publiques.

Équité d'un système

Par-delà la question de l'équité d'un résultat (par exemple le niveau de santé) entre groupes sociaux, se pose également la question de l'équité de traitement des individus par rapport à des services. Dans ce cadre, l'équité requiert que « *les égaux soient traités de manière égale, et les inégaux soient traités inégalement* » dans une perspective de justice sociale (Evans, et al., 2001, p.27). On distingue ainsi l'équité horizontale (que les égaux en termes de besoins soient traités de manière égale) de l'équité verticale (les inégaux en termes de besoins soient traités de manière inégale). L'identification des besoins à prendre en compte est une activité spécifique qui nécessite d'être argumentée. Elle peut faire l'objet de controverses dans la mesure où elle relève d'experts ou est définie par la population et ses résultats n'offrent pas nécessairement la garantie de concerner des questions de justice sociale.

L'équité dans le cadre théorique du système d'EAJE

Le cadre théorique identifie les besoins d'EAJE comme étant un droit des enfants et des demandes différenciées au niveau des parents. Le champ d'application du critère d'équité concerne la qualité du système/des services, l'accessibilité et l'efficacité. Il rencontre bien les critères de Whitehead en ce que les différences de qualité, d'accès et d'efficacité sont évitables, et que les valeurs identifiées

au sein de la politiques EAJE en FWB nous mènent en outre à considérer que ces différences sont inacceptables et injustes.

1.2.4. Les impacts

Les impacts du système d'EAJE en Fédération Wallonie-Bruxelles ont été identifiés comme étant de trois ordres : économique, social et éducatif. Cette catégorisation se base sur une compréhension des effets de l'EAJE en trois fonctions. Nous avons explicité précédemment qu'il n'y a pas de définition univoque de ces trois fonctions dans la littérature. Nous en proposons dès lors ci-dessous des définitions opérationnelles dans le cadre de cette recherche, nous permettant d'approcher les fonctions dans une démarche de diagnostic. Cette opérationnalisation a été réalisée suivant deux principes : d'une part l'adéquation avec les principes de la politique d'EAJE en Fédération Wallonie-Bruxelles (les éléments les plus importants, identifiés dans la partie un de ce rapport, sont considérés comme principaux) ; d'autre part la construction de définitions mutuellement exclusives.

L'évaluation des impacts du système en termes de fonctions est un exercice périlleux. Si le système d'EAJE participe à ces effets, de nombreux autres systèmes et politiques entrent en ligne de compte. Dès lors, nous réalisons l'analyse de l'atteinte de l'impact de manière indirecte en les liants aux objectifs du système, ses résultats, suivant la logique que la politique mise en œuvre en Fédération Wallonie-Bruxelles vise à l'atteinte de ces fonctions.

Nous présentons ci-dessous des brèves définitions des fonctions, ainsi que, pour chacune, un exposé des liens qu'elle entretient avec les objectifs de la politique d'EAJE (en termes d'accessibilité, de qualité, d'efficience et d'équité). Ces liens sont ensuite présentés de façon résumée sous forme de tableau (tableau 5). Globalement, on remarque un lien fort entre l'accessibilité et la fonction économique et entre l'équité et la fonction sociale tandis que les aspects de qualité font principalement référence à la fonction éducative.

➤ La fonction économique³⁷

Définition

La fonction économique est considérée en FWB comme faisant référence au rôle de l'EAJE en matière de conciliation des responsabilités professionnelles et familiales des parents et de diminution des inégalités de genres sur le marché du travail, particulièrement en défaveur des mères. Par ailleurs, le secteur constitue en tant que tel un marché d'emplois, porteur et créateur d'emplois.

Aspects politiques et organisationnels relatifs à la fonction économique

Concernant la fonction économique, la politique doit tout d'abord viser à garantir la **disponibilité** des services (CORE, 2011). En l'absence de places d'accueil, les parents ne peuvent facilement concilier vie familiale et professionnelle. Il s'agit de répondre aux besoins différenciés des personnes à charge de l'enfant. Cela se traduit d'une part par une ouverture temporelle des milieux d'accueil qui répond aux besoins différenciés des familles. Si les parents sont en situation de travail, il convient d'avoir des structures ouvertes non seulement pendant la journée classique de travail, mais également répondant aux parents travaillant la nuit ou avec des horaires décalés. Pour les parents en situation de recherche d'emploi ou de formation, il convient d'avoir des structures flexibles, pouvant garder l'enfant lors d'un entretien d'embauche, d'un rendez-vous ponctuel, lors de la durée de la formation, etc. Par ailleurs, la garde des enfants malades doit également être organisée afin d'éviter qu'un des parents (généralement la femme) ne doive s'absenter de ses obligations professionnelles afin de prendre soin de son enfant.

Au-delà de la disponibilité, les structures doivent être géographiquement **accessibles**. L'accessibilité se décline également en termes économiques et socio-culturels. Néanmoins nous avons considéré que ces aspects concernent davantage la fonction sociale que l'économique considérée de façon restrictive.

L'aspect géographique implique non seulement l'existence de structures d'accueil sur le territoire, mais également leur accès pratique en moyens de transports publics, par exemple. La question de la localisation des milieux d'accueil est ici fondamentale. S'agit-il de les implanter près du domicile des familles ou près des lieux de travail ou formation ? La réponse à cette question est multiple. Pour les parents qui travaillent, il peut être plus pratique d'avoir un milieu d'accueil à proximité de leur lieu

³⁷ Il ne s'agit pas ici des effets valorisés économiquement en termes de coût-bénéfices des investissements dans l'EAJE (voir page 82)

de travail, et d'ainsi gagner en termes de couverture horaire leur temps de déplacement domicile-travail. Pour les personnes en formation, une implantation sur le lieu même ou à proximité peut être vue comme positive. Par contre, pour les personnes en recherche d'emploi, l'implantation près du domicile ne serait-elle pas la plus adaptée, permettant de confier l'enfant lorsqu'un déplacement est nécessaire, ou « simplement » afin de lui permettre d'en fréquenter un et de bénéficier des autres fonctions ? Néanmoins, une implantation près des lieux de travail et formation n'inscrit-elle pas l'EAJE dans une visée (trop) strictement économique ? L'EAJE a-t-il comme seule fonction de garder l'enfant lorsque les parents vaquent à leurs occupations professionnelles ou bien s'agit-il également de leur permettre d'avoir des activités personnelles, de loisirs ou autres ?

De plus, des aspects de **qualité** de l'accueil doivent également être promus par les politiques afin de promouvoir la fonction économique. D'une part, il convient d'assurer aux parents la quiétude nécessaire à l'exercice de leurs occupations professionnelles. D'autre part, l'EAJE étant en tant que tel un marché d'emploi, une amélioration du statut des travailleurs est nécessaire afin d'attirer davantage de forces de travail dans ce secteur, sans quoi la mise à disposition de structures, et donc l'accessibilité, serait mise en défaut (CORE, 2011).

Enfin, **l'efficacité** du système permet de garantir une meilleure utilisation des ressources, et par conséquent une meilleure accessibilité (entre autres via l'augmentation de la disponibilité des places d'accueil).

➤ La fonction éducative

Définition

La fonction éducative concerne le rôle de l'EAJE en termes de développement psycho-social et cognitif de l'enfant. L'EAJE lui permet de développer un ensemble de connaissances et compétences concourant à son développement.

Aspects politiques et organisationnels relatifs à la fonction éducative

La fonction éducative doit être promue par une grande **qualité** des structures d'accueil, dans tous ses aspects. Particulièrement, les milieux d'accueil devraient être aidés à construire un projet pédagogique cohérent, coconstruit avec les parents et diverses parties prenantes de la communauté. Lohmander et al. (2009) identifient l'apparition de la nouvelle fonction de « conseillère

pédagogique » à l'ONE ainsi que le développement d'un manuel de psychopédagogie visant à promouvoir l'auto-réflexion et auto-évaluation par les équipes comme des pas dans le sens de la fonction éducative.

L'**accessibilité** apparaît comme un prérequis à l'atteinte de la fonction éducative. Si les enfants n'ont pas la possibilité de fréquenter un milieu d'accueil, ce dernier ne pourra avoir d'effets éducatifs.

L'**efficience** en lien avec la fonction éducative ne pourrait être abordée qu'en comparant des scénarii différents de développement et en évaluant lequel permet la meilleure atteinte de la fonction sociale tout en minimisant les coûts.

➤ La fonction sociale

Définition

La fonction sociale fait référence au rôle de l'EAJE concernant la mise en œuvre au sein de la société d'une plus grande justice sociale, en concourant entre autres à briser le cycle de la pauvreté. Elle comprend d'une part l'action envers les enfants, visant à leur garantir une véritable égalité des chances, en rattrapant le cas échéant des inégalités de départ. D'autre part, la fonction sociale implique une démarche de soutien envers les parents, particulièrement défavorisés. La fonction sociale est ainsi fondamentalement liée à la notion d'équité.

Aspects politiques et organisationnels relatifs à la fonction sociale

La prise en considération du rôle social (et pédagogique) de l'accueil pousse les décideurs à souhaiter assurer une **accessibilité** pour tous dans un but d'égalité de traitement envers les enfants issus de milieux familiaux et socio-économiquement différents. Au niveau national, régional ou local, on remarque le développement de stratégies et de mesures dans le but de contribuer à favoriser l'accessibilité pour tous au sein des milieux d'accueil des jeunes enfants.

En Fédération Wallonie-Bruxelles, on trouve ce genre de mesures ou de plans d'actions visant à favoriser l'accès aux milieux d'accueil à certains publics fragilisés, et ce, à divers niveaux. La fixation pour les milieux d'accueil subventionnés d'une participation des parents liées aux revenus des ménages, la création de Halte-garderie ou la mise ne place du plan « Accueil pour tous » de la Région Bruxelloise (Observatoire de l'enfance 2011) en sont des illustrations concrètes.

L'aspect économique de l'**accessibilité** se traduit par une contribution financière acceptable pour les parents à la garde de leur enfant. Une participation financière trop élevée pourrait exclure les familles en situation de précarité, lesquelles sont souvent sans emploi, et donc les empêcher de se former ou de rechercher sereinement à s'insérer sur le marché du travail.

Par ailleurs, l'acceptabilité passe par le respect et la prise en compte, par les milieux d'accueil, des diversités de modes parentaux et de principes éducatifs. Il s'agit de ne pas exclure de facto les familles d'origine étrangère, ou n'appliquant pas les prétendument « bonnes pratiques » en termes d'éducation. Par ailleurs, l'accessibilité des enfants à besoins spécifiques vise également à leur donner les meilleures chances dans la vie.

Lohmander et al. (2009) identifient qu'en Flandre, même si les objectifs de Barcelone sont atteints, l'offre est dans les faits inéquitable suite à des contraintes environnementales et non au choix parental : (1) il existe une plus grande disponibilité de places dans les quartiers riches et (2) les critères de priorités usités dans les milieux d'accueil favorisent l'accès des ménages ayant deux revenus. Afin de contrer ces effets, le blocage d'un certain pourcentage de places pour familles à profils particuliers (monoparentales, pauvres, traversant des situations de crise) peut être envisagé, autant que la sensibilisation des milieux d'accueil aux fonctions éducative et sociale de l'EAJE.

De plus, la **qualité** au sein des milieux d'accueil doit être grande, particulièrement pour les structures accueillant des enfants venant de milieux précarisés, afin de réduire effectivement les disparités sociales en garantissant une réelle égalité des chances pour chaque enfant. Dans ce cadre, les conditions de travail, mais également la qualification des travailleurs, les taux d'encadrement, la mise en œuvre d'un projet pédagogique de qualité sont fondamentaux.

L'**efficience** en lien avec la fonction sociale ne pourrait être abordée qu'en comparant des scénarii différents de développement et en évaluant lequel permet la meilleure atteinte de la fonction sociale tout en minimisant les coûts.

Tableau 5 : Aspects politiques et organisationnels des fonctions de l'EAJE

Equité	Fonction économique	Fonction sociale	Fonction éducative
Accessibilité	<ul style="list-style-type: none"> * Disponibilité - absolue (nombre de places) - temporelle : horaire (1) de jour, (2) de nuit (3) décalé → pour chaque type de structure → de pratiques d'accueil (multi-accueil, halte-accueil) * Accessibilité géographique : <ul style="list-style-type: none"> - répartition sur le territoire - accessibilité en transport - localisation (lieu de travail/formation OU domicile) 	<ul style="list-style-type: none"> * Accessibilité financière - PFP acceptable → Interventions à but équitable : <ul style="list-style-type: none"> - PFP progressive - intervention accueil - déductibilité fiscale * Accessibilité culturelle et sociale * Accessibilité des enfants à besoins spécifiques 	<p><i>Accessibilité = prérequis à la poursuite de la fonction éducative</i></p>
Qualité	<ul style="list-style-type: none"> * L'EAJE comme marché du travail : quantité et qualité des emplois 	<ul style="list-style-type: none"> * Mixité sociale et culturelle au sein des milieux d'accueil * Projet pédagogique → implication des différents acteurs (parents) → Avoir au moins une qualité égale pour les milieux accueillant des enfants plus vulnérables → Redistribution des moyens : péréquation et rétrocession pour garantir qualité 	<ul style="list-style-type: none"> * Qualité structurelle : <ul style="list-style-type: none"> - encadrement : ratio encadrants-enfants, qualification personnel (base et continue) et fonctions (PMS) - infrastructure (+ santé-sécurité) - taille des groupes * Qualité processuelle : <ul style="list-style-type: none"> - mixité de genre des encadrants - projet éducatif
Efficienc	<ul style="list-style-type: none"> * Efficacité du financement = rapport coût/place * Optimalisation des places 	<p><i>Comparaison de scenarii différents</i></p>	<p><i>Comparaison de scenarii différents</i></p>

Légende : Les aspects politiques et organisationnels qui apparaissent en bleu sont ceux relatifs à l'équité.

II. Méthodes d'identification et de sélection des indicateurs

Afin d'identifier l'ensemble des indicateurs possibles s'inscrivant dans une démarche de diagnostic des résultats du système d'EAJE de la Fédération Wallonie-Bruxelles sur le plan social, éducatif et économique, une revue de la littérature internationale a été menée. Celle-ci a permis d'ouvrir les perspectives du cadre de l'étude en visualisant l'ensemble des possibles indicateurs utilisés dans d'autres contextes. Le résultat de cette revue de la littérature se situe en annexe au présent rapport (annexe 1).

L'application de cet ensemble d'indicateurs au système d'EAJE de la Fédération Wallonie-Bruxelles a nécessité une procédure de sélection. Les indicateurs ont été sélectionnés sur base de leur pertinence en rapport au système d'EAJE en Fédération Wallonie-Bruxelles, c'est-à-dire leur adéquation avec les objectifs politiques et/ou les valeurs prônées en son sein. Par ailleurs, l'ensemble des éléments apportés lors de l'élaboration du cadre théorique (présenté dans la partie un de ce rapport), et particulièrement son application au système d'EAJE, a été mobilisé dans cette même optique de pertinence. Certains indicateurs sélectionnés n'ont dès lors pas été identifiés suite à la revue de la littérature mais élaborés de manière spécifique au contexte de la Fédération Wallonie-Bruxelles. De plus, la lisibilité des indicateurs a été un critère de choix. Certains indicateurs présentés pour leur intérêt théorique sont toutefois peu ou difficilement calculables actuellement.

III. Indicateurs

Nous présentons ci-dessous l'ensemble des indicateurs formant un cadre analytique du système d'EAJE en Fédération Wallonie-Bruxelles. Dans un premiers temps sont repris les indicateurs 'descriptifs', relatifs à l'offre et aux besoins. Ensuite nous présentons les indicateurs 'analytiques' permettant le diagnostic du système. Ces derniers sont introduits dans un tableau à double entrée caractérisant les aspects politiques et organisationnels à observer en relation aux trois fonctions reconnues à l'EAJE.

III.1. Description des indicateurs descriptifs

III.1.1. Indicateurs de l'offre

Un ensemble d'indicateurs descriptifs sont relatifs aux milieux d'accueil. Ils sont présentés dans la figure suivante (figure 4). Ils font référence aux caractéristiques de chaque milieu d'accueil, à son financement, aux professionnels y travaillant ainsi qu'aux ménages utilisateurs.

L'ensemble de ces indicateurs ont donc comme niveau de collecte le milieu d'accueil. Leur agrégation nous donne un aperçu complet de l'offre en matière d'EAJE au niveau du système et non plus d'un milieu d'accueil particulier.

Par ailleurs, un ensemble d'indicateurs descriptifs pertinents concernent directement le niveau « système », s'inscrivant en dehors du milieu d'accueil. Particulièrement, le budget global, réel de l'EAJE mériterait d'être observé au niveau système, prenant en compte non seulement le budget de l'ONE mais également les diverses autres sources de financement. De plus, les professionnels non rattachés à un milieu d'accueil spécifique mais exerçant des fonctions d'appui pourraient être identifiés (par exemple les conseillères pédagogiques de l'ONE).

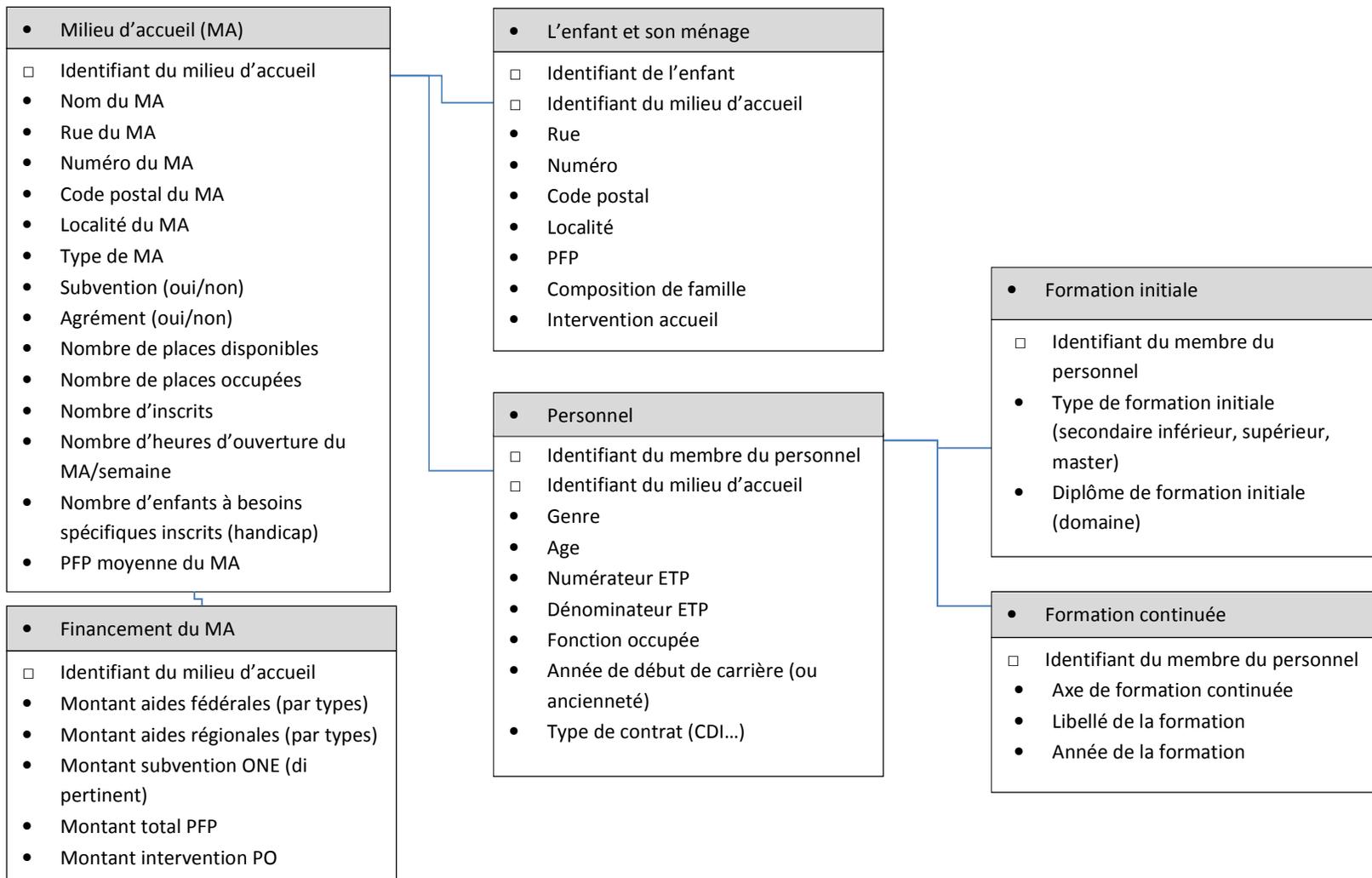


Figure 5 : Indicateurs descriptifs de l'offre

III.1.2. Indicateurs de besoins

Les indicateurs présentés dans le tableau ci-dessous se rapportent aux groupes de population générale en rapport avec les besoins des enfants et les demandes des parents. Ils reprennent les caractéristiques démographiques et socio-économiques relatives aux enfants, aux parents et à la population générale (afin d'approcher la structuration sociale de l'environnement des ménages et des milieux d'accueil) (tableau 6). Ces caractéristiques sont à décliner aux niveaux géographiques suivants : de la Fédération Wallonie-Bruxelles, des subrégions (ou provinces), des communes.

Tableau 6 : Indicateurs descriptifs des besoins

Enfants	Parents	Population générale
<ul style="list-style-type: none">• Nombre d'enfants par âge, par nationalité• Nombre d'enfants par âge à besoins spécifiques (cfr seuil de pauvreté, maladie chronique, besoins d'accompagnement psychosocial, langue maternelle, primo-arrivants/ avec-sans permis de séjour, etc)	<ul style="list-style-type: none">• Nombre de femmes actives et en emploi• Nombre de mères actives et en emploi, selon présence d'un enfant <3ans, selon nombre d'enfants• Nombre de mères actives et en emploi avec un enfant <3ans selon statut d'emploi, selon niveau d'étude• Nombre de mères/pères actif(ve)s et en emploi avec un enfant <3ans selon type de ménage• Nombre de ménages avec au moins un enfant <3 ans selon nombre de revenus du travail• Nombre de ménages avec au moins un enfant <3 ans sous le seuil de pauvreté	<ul style="list-style-type: none">• Distribution des revenus ; Revenu moyen• Taux de chômage (général, et des femmes)• Taux d'emploi (général, et des femmes)• Taux de pauvreté• Proportion d'étrangers (nationalité)

III.2. Description des indicateurs analytiques

III.2.1. Classement des indicateurs

Les principaux indicateurs analytiques, permettant de réaliser une démarche de diagnostic visant à évaluer l'atteinte par le système de ses objectifs, en lien avec les trois fonctions reconnues à l'EAJE, sont repris dans le tableau ci-dessous (tableau 7). Chaque indicateur est développé par après sous forme de fiche.

Tableau 7 : Indicateurs analytiques de résultats et impacts

Equité	Fonction économique	Fonction sociale	Fonction éducative
Accessibilité	<ul style="list-style-type: none"> -Taux de couverture -Taux d'enfants accueillis dans leur commune -Taux de demandes d'accueil non satisfaites 	<ul style="list-style-type: none"> -PFP moyenne -Pourcentage de ménages bénéficiant de l'intervention accueil -% d'enfants à besoins spécifiques au sein des MA -% de ménages monoparentaux utilisateurs des MA -% de ménages en situation de précarité (emploi) utilisateurs des MA -% de ménages non belges utilisateurs des MA -profil socioéconomique des enfants inscrits dans les MA, par secteur/commune -répartition taux de couverture par catégorie de MA, subventionné/non subventionné 	<ul style="list-style-type: none"> -% des enfants pour qui la langue maternelle (parlée à la maison) n'est pas le français'
Qualité	-	<ul style="list-style-type: none"> -Taux d'encadrement subventionnés (D+) -Part moyenne rétrocédée -Part moyenne perçue -Rétrocession Moyenne place -Perception moyenne par place Mixité sociale des MA 	<ul style="list-style-type: none"> -Taux d'encadrement -Diplôme (formation initiale) du personnel -Formation continue des encadrants -% Personnel par fonction occupée -Taux de rotation du personnel -Taux de féminisation du personnel -Taux de ETP -Taux CDI
Efficienc	<ul style="list-style-type: none"> -Taux de fréquentation -Taux d'occupation -Coût moyen d'une place 	-Taux global de fréquentation /PIB	- taux d'enfants inscrits résidant dans la commune du MA

Légende : Les indicateurs qui apparaissent en bleu sont des indicateurs qui apportent, soit directement, soit lorsqu'ils sont déclinés, des informations relatives à l'équité du système d'accueil des jeunes enfants en Fédération Wallonie-Bruxelles.

Nous présentons ci-dessous ces indicateurs sous forme de fiches. Chaque fiche est présentée comme suit :

<p>INDICATEUR Numéro : Intitulé Chaque indicateur est numéroté. Il lui est attribué un intitulé générique explicite.</p>	
<p>Catégorie(s) :</p>	<p>La (les) catégorie(s) ici indiquée fait (font) référence au positionnement de l'indicateur dans le cadre présenté ci-dessus.</p>
<p>Description :</p>	<p>Cette partie reprend dans un premier temps la formule de calcul de l'indicateur et dans un second temps une explicitation de son numérateur et dénominateur.</p>
<p>Discussion :</p>	<p>Cette partie reprendra une explication de l'utilité, des raisons expliquant l'importance de l'indicateur, explicitant les dimensions qu'il permet d'approcher.</p>
<p>Déclinaisons :</p>	<p>Ici nous reprenons les déclinaisons possibles de l'indicateur en tant que variation du numérateur ou dénominateur. Les déclinaisons envisagées concernant généralement le niveau géographique observé et le type ou mode d'accueil.</p>
<p>Source des données et/ou de l'indicateur :</p>	<p>Nous reprenons dans cette partie les sources disponibles (si existantes) (1) des données nécessaires au calcul de l'indicateur (par exemple information concernant uniquement le numérateur) et/ou (2) de l'indicateur, sous un ou plusieurs de ses déclinaisons. De plus, nous abordons la disponibilité d'un point de vue temporelle : (a) antérieure = les données sont disponibles dans le passé ; (b) actuelle = les données sont disponibles actuellement et (c) future = les données seront disponibles dans le futur.</p>
<p>Perspectives et pistes d'amélioration et de développement de l'indicateur :</p>	<p>Les perspectives d'amélioration de l'indicateur sont ici abordées.</p>

III.2.2. Fiches-indicateurs

INDICATEUR Numéro 1	
Intitulé : Taux de couverture des milieux d'accueil en FWB	
Catégorie(s) :	Dimension : Accessibilité / Fonction économique
Description :	$= \frac{\text{nombre de places d'accueil existantes en FWB}}{\text{nombre d'enfants < 3ans résidents en FWB}}$ <p>Le numérateur est le nombre de places existantes au moment T. Il s'agit des places effectivement disponibles.</p> <p>Le dénominateur est le nombre d'enfants de moins de trois ans au moment T dans la population de la Fédération Wallonie-Bruxelles.</p>
Discussion :	<p>-La fonction économique du système d'accueil des jeunes enfants est en lien direct avec la fonction de garde qui permet aux parents de disposer de temps afin d'occuper une place sur le marché du travail (cela concerne surtout les femmes). Le taux de couverture nous permet d'observer la disponibilité des places selon le type et le mode d'accueil et par zones géographiques. Ces informations nous permettent donc d'évaluer l'égalité en termes de places disponibles selon l'endroit où se situent les ménages désireux d'utiliser les milieux d'accueil.</p> <p>-Notre système d'accueil permet la coexistence de différents types et modes d'accueil. La mesure du taux de couverture selon les types et modes d'accueil permet d'approcher s'il existe réellement une possibilité pour les parents de choisir leur type et/ou mode d'accueil privilégié ou non.</p>
Déclinaisons :	<p>-Géographique : FWB ; région ; province ; arrondissement, commune</p> <p>-Type de milieu : subventionnés ONE ; non subventionnés ONE ; accueil à domicile ; accueil collectif</p>
Source et disponibilité des données et/ou de l'indicateur :	<p>-Source : Base de données de l'ONE ; Statistiques de population Be.Stat</p> <p>-Disponibilité : Complète</p> <p>-Antérieure : OUI</p> <p>-Actuelle : OUI</p> <p>-Future : OUI</p>
Perspectives et pistes d'amélioration et de développement de l'indicateur :	<p>Pour atteindre un taux de couverture réellement optimal de l'accueil des jeunes enfants, il serait intéressant de diversifier l'offre d'accueil. En effet, les parents qui travaillent avec des horaires flexibles, de nuit ou dont les enfants sont malades devraient bénéficier d'une structure d'accueil adaptée à leur besoins spécifiques périodiques ou quotidiens.</p> <p>Pour que le taux de couverture réponde donc à la demande ou aux besoins des parents, il devrait pouvoir se décliner par structures « spécifiques d'accueil » (par exemple accueil de nuit ou pour enfants malades, ou à horaires flexibles etc.).</p> <p>Dans ce cas, la réponse à la fonction économique de l'accueil de la petite enfance serait améliorée qualitativement et quantitativement.</p>

INDICATEUR Numéro 2	
Intitulé : Offre en fonction du subventionnement	
Catégorie(s) :	Processus
Description :	$= \frac{\text{Nombre de places subventionnées}}{\text{Nombre total de place}}$

	<p>Le numérateur est le nombre total de places subventionnées par l'ONE.</p> <p>Le dénominateur est le nombre total de places disponibles en Fédération Wallonie-Bruxelles.</p>
Discussion :	Cet indicateur permet d'estimer la représentation en termes de places de l'accueil subventionné sur le territoire de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Confrontée avec la représentation en termes de places du secteur non subventionné, cela amène une information sur les « parts de marchés » en termes de place d'accueil des deux types d'accueil.
Déclinaisons :	-Géographique : FWB ; région; province ;arrondissement, commune -Par mode : Collectif ; Familial
Source et disponibilité des données et/ou de l'indicateur :	-Source : Base de données de l'ONE -Disponibilité : Complète -Antérieure : OUI -Actuelle : OUI -Future : OUI

INDICATEUR Numéro 3	
Intitulé : Offre en fonction du mode d'accueil	
Catégorie(s) :	Processus
Description :	$= \frac{\text{Nombre de places en MA de type collectif}}{\text{Nombre total de places}}$ <p>Le numérateur est le nombre de places disponibles dans les milieux d'accueil collectifs (subventionnés ou non subventionnés).</p> <p>Le dénominateur est le Nombre total de places disponibles en Fédération Wallonie-Bruxelles.</p> $= \frac{\text{Nombre de places en MA de type familial}}{\text{Nombre total de places}}$ <p>Le numérateur est le nombre de places disponibles dans les milieux d'accueil familiaux (subventionnés ou non subventionnés).</p> <p>Le dénominateur est le Nombre total de places disponibles en Fédération Wallonie-Bruxelles.</p>
Discussion :	Cet indicateur permet d'estimer la représentation en termes de places par mode d'accueil (collectif ou familial) en Fédération Wallonie-Bruxelles.
Déclinaisons :	-Géographique : FWB ; région; province ;arrondissement, commune -Par types : Subventionnés ; non subventionnés
Source et disponibilité des données et/ou de l'indicateur :	-Source : Base de données de l'ONE -Disponibilité : Complète -Antérieure : OUI -Actuelle : OUI -Future : OUI

INDICATEUR Numéro 4	
Intitulé : Taux de fréquentation	
Catégorie(s) :	Dimension : Efficience / Fonction économique

Description :	$= \frac{\text{Nombre total d'enfants inscrits dans les MA}}{\text{Nombre de total de places}}$ <p>Le numérateur est le nombre d'enfants inscrits dans les milieux d'accueil en Fédération Wallonie Bruxelles le 1^{er} octobre</p> <p>Le dénominateur est le Nombre total de places disponibles en Fédération Wallonie-Bruxelles.</p>
Discussion :	<p>-Le taux de fréquentation des milieux d'accueil est important au regard de l'efficience du système. En effet, grâce à des horaires flexibles et une disponibilité hétérogènes en termes d'horaires et de jours d'ouverture, le nombre d'enfants accueillis par place peut être supérieur à 1. Plus ce taux sera élevé et plus l'on pourra considérer que notre système d'accueil est efficient.</p> <p>-Actuellement cet indicateur n'est calculé que pour les milieux d'accueil subventionnés. Disposer de ce taux pour les milieux non subventionnés constituerait pourtant un atout dans le cadre du pilotage de la politique de l'accueil de la petite enfance.</p>
Déclinaisons :	<p>-Géographique : FWB ; région; province ; arrondissement, commune</p> <p>-Type de milieu : subventionnés ONE ; non subventionnés ONE ; accueil à domicile ; accueil collectif</p>
Source et disponibilité des données et/ou de l'indicateur :	<p>-Source : Base de données de l'ONE</p> <p>-Disponibilité : Partielle, uniquement pour les milieux subventionnés</p> <p>-Antérieure : OUI</p> <p>-Actuelle : OUI</p> <p>-Future : OUI</p>

INDICATEUR Numéro 5	
Intitulé : Taux d'occupation brut	
Catégorie(s) :	Dimension : Efficience / Fonction économique
Description :	$= \frac{\text{Nombre total (jours et demi – jours) de présence} * 100}{\text{Capacité agréée} * \text{nombre de jours de fonctionnement}}$ <p>Cet indicateur est issu du rapport annuel de l'ONE. Le dénominateur et le numérateur sont déterminés par l'ONE mais nous ne savons pas comment l'Office obtient exactement ces données, ou si elles sont le résultat d'estimation de la part de l'Office.</p>
Discussion :	<p>-Tout comme le taux de fréquentation, le taux d'occupation est crucial pour l'analyse de l'efficience du système d'accueil des jeunes enfants. En effet, à budget constant, plus le taux d'occupation sera élevé, c'est-à-dire que les places d'accueil seront effectivement occupées par les enfants, plus notre système tendra vers l'efficience.</p> <p>-Actuellement cet indicateur n'est calculé que pour les milieux d'accueil subventionnés. Disposer de ce taux pour les milieux non subventionnés constituerait pourtant un atout dans le cadre du pilotage de la politique de l'accueil de la petite enfance.</p>
Déclinaisons :	<p>-Géographique : FWB ; région; province ; arrondissement, commune</p> <p>-Type de milieu : subventionnés ONE ; non subventionnés ONE ; accueil à domicile ; accueil collectif</p>
Source et disponibilité des données et/ou de l'indicateur :	<p>-Source : Base de données de l'ONE</p> <p>-Disponibilité : Partielle, uniquement pour les milieux subventionnés</p> <p>-Antérieure : OUI</p> <p>-Actuelle : OUI</p> <p>-Future : OUI</p>

INDICATEUR Numéro 6 Intitulé : Taux d'atteinte du seuil d'occupation minimum au subventionnement complet	
Catégorie(s) :	Efficienc
Description :	$= \frac{\text{Nombre de M.A dont le T.O est } < \text{ au T.O minimum}}{\text{Nombre total des M.A (subventionnés ONE)}}$ <p>Le numérateur représente le nombre total de milieux d'accueil subventionnés dont le taux d'occupation est inférieur au taux d'occupation minimum requis par l'ONE pour accorder la subvention complète aux milieux d'accueil.</p> <p>Le dénominateur représente le nombre total des milieux d'accueil subventionnés en Fédération Wallonie-Bruxelles.</p>
Discussion :	<p>-Cet indicateur permet d'approcher le nombre de milieux d'accueil subventionnés qui ne parviennent pas à atteindre un seuil d'occupation minimum. Ce seuil est déterminé par l'ONE et fixe la limite au-dessous de laquelle le subventionnement octroyé au milieu n'est pas total. Cette information permet d'approcher l'efficience du secteur subventionné uniquement.</p> <p>- Cet indicateur n'est actuellement valable que pour les milieux subventionnés. La récolte des données nécessaires à son calcul n'est réalisée que dans le but d'obtenir le taux d'occupation afin de fixer le subventionnement complet ou partiel. Pourtant, calculé pour les milieux d'accueil non subventionnés, il permettrait d'apporter une information importante en termes d'efficience globale du système.</p>
Déclinaisons :	<p>-Géographique : FWB ; région; province ;arrondissement, commune</p> <p>-Type de milieu : Accueil à domicile ; accueil collectif</p>
Source et disponibilité des données et/ou de l'indicateur :	<p>-Source : Base de données de l'ONE</p> <p>-Disponibilité : Partielle, uniquement pour les milieux subventionnés</p> <p>-Antérieure : OUI</p> <p>-Actuelle : OUI</p> <p>-Future : OUI</p>
Perspectives et pistes d'amélioration et de développement de l'indicateur :	<p>Calculer le taux d'occupation pour l'ensemble des structures d'accueil permettrait de mieux rendre compte de la situation actuelle en termes d'efficience.</p> <p>De plus, les milieux non subventionnés qui n'ont sans doute pas accès à leur taux d'occupation, puisqu'ils ne le calculent pas nécessairement, pourraient trouver dans ce taux un moyen d'optimiser leurs services.</p>

INDICATEUR Numéro 7 Intitulé : Formation initiale du personnel	
Catégorie(s) :	Dimension : Qualité / Fonction éducative
Description :	$\frac{\text{Nombre total de travailleurs selon barème correspondant}}{\text{Nombre total de travailleurs dans les MA}}$ <p>Le numérateur représente le nombre total de travailleurs, selon le barème auquel ils correspondent, au sein des milieux d'accueil en Fédération Wallonie-Bruxelles.</p> <p>Le dénominateur représente le nombre total de travailleurs dans les milieux d'accueil en</p>

	Fédération Wallonie-Bruxelles.
Discussion :	<p>-La formation initiale du personnel est un élément important de la qualité du système d'accueil des jeunes enfants en vue d'assurer une garde et un développement cognitif, physique et psychologique optimal aux enfants. Aujourd'hui, et depuis plusieurs années maintenant, elle intéresse l'ensemble des pays qui développent l'accueil de la petite enfance. Toutefois, il existe très peu de statistiques relatives à la formation effective (niveau de formation initial) du personnel. Tout au plus, l'ensemble des pays qui légifèrent requièrent une qualification de base plus ou moins élevée selon leur conception du système d'accueil. C'est notamment le cas en Fédération Wallonie-Bruxelles, où, seule une formation donne accès à un poste d'encadrant au sein d'une structure d'accueil de la petite enfance.</p> <p>Décliné par fonctions occupées au sein du milieu d'accueil, la formation initiale illustre en grande partie la compétence moyenne du personnel employé dans les services d'accueil.</p> <p>- Cet indicateur ne permet qu'une approximation du niveau de qualification des travailleurs selon le niveau de leur rémunération, et non pas de leur niveau d'étude effectif.</p>
Déclinaisons :	<p>-Géographique : FWB ; région; province ;arrondissement, commune</p> <p>-Type de milieu : subventionnés ONE ; non subventionnés ONE ; accueil à domicile ; accueil collectif</p> <p>-Fonctions occupées : direction ; PMS ; encadrement</p> <p>-Nature du contrat : Employé ; Ouvrier</p> <p>-Type de contrat : ACS ; APE ; Ordinaire</p>
Source et disponibilité des données et/ou de l'indicateur :	<p>-Source : Base de données de l'ONE ; Cadastre emploi non marchand</p> <p>-Disponibilité : Très partielle, nous ne sommes pas en mesure de décrire précisément, ni la forme sous laquelle l'ONE dispose de la qualification initiale du personnel, ni s'il en dispose. De plus, les données du cadastre emploi non marchand ne nous permettent que d'approcher la qualification initiale des travailleurs du secteur que par le barème suivant lequel ils sont rémunérés (ce qui est considéré comme la fonction pour le cadastre emploi non marchand).</p> <p>-Antérieure : Peu probable</p> <p>-Actuelle : Probable</p> <p>-Future : L'ONE envisage d'améliorer la récolte des données relatives à cet aspect dans un futur proche.</p>
Perspectives et pistes d'amélioration et de développement de l'indicateur :	Un indicateur plus complet et plus précis du niveau de qualification des travailleurs du secteur prendrait en compte au numérateur, non pas le barème selon lequel les travailleurs sont payés, mais le niveau d'étude (secondaire, supérieur hors universitaire ou supérieur universitaire et assimilé) et le diplôme des travailleurs. Actuellement, cette information n'est malheureusement pas disponible.

INDICATEUR Numéro 8	
Intitulé : Formation continue du personnel	
Catégorie(s) :	Dimension : Qualité / Fonction éducative
Description :	$= \frac{\text{Nombre de personnes ayant suivi une formation ONE}}{\text{Nombre total de personnes des M. A}}$ <p>Le numérateur représente le nombre total de personnel ayant suivi une formation relative à l'accueil de la petite enfance dispensée par l'ONE dans l'année civile qui précède.</p> <p>Le dénominateur représente le nombre total de personnel au sein des milieux d'accueil en Fédération Wallonie-Bruxelles.</p>

Discussion :	La formation continue est un élément de la qualité des professionnels souvent mis en évidence dans l'ensemble des activités professionnelles. En ce qui concerne l'accueil de la petite enfance, l'ONE organise des formations dirigées vers le travail d'encadrant d'enfant chaque année depuis plusieurs années déjà. Au-delà de la formation initiale donc, s'interroger sur la fréquentation ou non de ces formations par les travailleurs des milieux d'accueil, mais également sur la nature de ces formations, constitue une importante source d'information relative à la qualité du service rendu par les encadrants.
Déclinaisons :	-Géographique : FWB ; région; province ;arrondissement, commune -Type de milieu : subventionnés ONE ; non subventionnés ONE ; accueil à domicile ; accueil collectif -Fonctions occupées : direction ; PMS ; encadrement -Nature du contrat : Employé ; Ouvrier -Type de contrat : ACS ; APE ; Ordinaire
Source et disponibilité des données et/ou de l'indicateur :	- <u>Source</u> : Base de données de l'ONE - <u>Disponibilité</u> : Partielle, l'ONE ne dispose que du nombre de personnes présentes par séances de formation. Sans leur nom et le milieu d'accueil d'origine, il ne nous est pas possible de savoir si les doublons sont nombreux. -Antérieure : OUI, si l'ONE a gardé les archives des présences aux formations dispensées. -Actuelle : OUI -Future : OUI
Perspectives et pistes d'amélioration et de développement de l'indicateur :	Cet indicateur décliné par niveau d'étude, comme expliqué précédemment dans l'indicateur n°7, permettrait d'affiner l'analyse de la qualité au regard de la formation continue du personnel.

INDICATEUR Numéro 9 Intitulé : Taux d'encadrement	
Catégorie(s) :	Dimension : Qualité / Fonction éducative
Description :	$= \frac{\text{Total de personnel (ETP)}}{\text{Nombre total de places dans les M.A}}$ <p>Le numérateur est le nombre total de personnel, en équivalent temps-plein, au sein des milieux d'accueil en Fédération Wallonie-Bruxelles.</p> <p>Le dénominateur est le Nombre total de places disponibles en Fédération Wallonie-Bruxelles.</p>
Discussion :	-Le taux d'encadrement est compris ici comme un indicateur de qualité. Les principes minimum de qualité sont fixés par décret en Fédération Wallonie-Bruxelles, et ce, notamment en ce qui concerne le taux d'encadrement minimum. Décliné par fonctions et par diplôme ou qualification du personnel, cet indicateur permet d'affiner le diagnostic de la qualité au sein des milieux d'accueil. Actuellement, il est un des principaux critères de qualité recensé dans de nombreux pays.
Déclinaisons :	-Géographique : FWB ; région; province ;arrondissement, commune -Type de milieu : subventionnés ONE ; non subventionnés ONE ; accueil à domicile ; accueil collectif -Fonctions occupées : direction ; PMS ; encadrement
Source et disponibilité des	- <u>Source</u> : Base de données de l'ONE ; Cadastre emploi non marchand - <u>Disponibilité</u> : Partielle, chaque milieu d'accueil est tenu d'être autorisé par l'ONE pour

données et/ou de l'indicateur :	<p>pouvoir accueillir des enfants. La procédure d'autorisation oblige à communiquer le nombre de membre de personnel (minimum requis) pour satisfaire aux conditions d'autorisation.</p> <p>Cependant, les pouvoirs organisateurs peuvent intervenir en ce qui concerne l'engagement de personnel. Ces données ne sont donc pas disponibles précisément même par l'intermédiaire du cadastre emploi non marchand.</p> <p>-Antérieure : OUI -Actuelle : OUI -Future : OUI</p>
Perspectives et pistes d'amélioration et de développement de l'indicateur :	<p>La réalité du système d'accueil fait que le taux d'encadrement des milieux d'accueil, bien que théoriquement toujours respectueux du seuil minimum, n'est pas toujours respecté en pratique au sein de ceux-ci. En effet, le personnel peut très bien être constitué de deux encadrants pour les 14 enfants et ainsi respecter la norme légale mais cependant ne pas être présent aux mêmes moments dans le milieu d'accueil. Dans le cas où un milieu d'accueil ouvre ses portes dès 7h du matin et les ferme à 19h, il reste ouvert 12h durant. Avec deux personnes encadrantes à temps-plein (estimé à 8h/jour), le milieu d'accueil ne peut assurer durant les 12h un taux d'encadrement minimum requis.</p> <p>Un indicateur relatif aux taux d'encadrement « effectif » serait donc plus intéressant, le cas échéant, afin de s'intéresser à l'évaluation de la qualité au sein du système d'accueil.</p> <p>Indicateur proposé :</p> $= \frac{\text{Somme du nombre de personnes} * \text{régime horaire}}{\text{Nombre d'heures d'ouverture}}$ <p>Ce résultat divisé par le nombre d'enfants inscrits dans le milieu d'accueil</p> <p>Exemple 2 ETP *38h semaines/50h ouverture semaines= 1.52 encadrants pour les enfants inscrits en MA.</p>

INDICATEUR Numéro 10	
Intitulé : Taux d'encadrement subventionné	
Catégorie(s) :	Dimension : Qualité / Fonction sociale
Description :	$= \frac{\text{Nombre total d'ETP subventionnés}}{\text{Nombre total de places dans les MA}}$ <p>Le numérateur est le nombre total de personnel, en équivalent temps-plein, au sein des milieux d'accueil subventionnés en Fédération Wallonie-Bruxelles.</p> <p>Le dénominateur est le Nombre total de places disponibles dans les milieux d'accueil subventionnés en Fédération Wallonie-Bruxelles.</p>
Discussion :	<p>-En l'état, cet indicateur nous informe sur la capacité de financement du personnel par l'ONE au sein des milieux d'accueil subventionnés. Mis en relation avec le taux d'encadrement global il peut apporter d'autres nuances. En effet, si l'on décline cet indicateur selon le type « milieux subventionnés » et pour le personnel encadrant, l'on obtient le chiffre, en ETP, du personnel encadrant subventionné. Ce chiffre sera probablement inférieur au taux d'encadrement global décliné à l'identique. Cela indique, en réalité, la part du financement, en ETP encadrant, du pouvoir organisateur des milieux d'accueil.</p> <p>-Cet indicateur est classé dans la dimension qualité et la fonction sociale dans cette recherche pour les raisons suivantes. Il est peut-être intéressant de se pencher vers un</p>

	« financement différencié » des milieux d'accueil les plus fragiles, c'est-à-dire qui accueillent un public moins aisés et plus vulnérables socio économiquement. Dans ce cadre, cibler ces milieux d'accueil à l'aide de variables et de paramètres observables et mesurables, pour ensuite leur assurer un financement maximum lui permettant d'assumer le taux d'encadrement minimum requis, avant même l'intervention financière du pouvoir organisateur, contribuerait à lui permettre d'utiliser le financement du pouvoir organisateur à d'autres fins. Cette mesure agirait ainsi comme une mesure d'équité qui tendrait à encadrer plus un public qui nécessite un encadrement supplémentaire.
Déclinaisons :	-Géographique : FWB ; région; province ;arrondissement, commune -Type de milieu : subventionnés ONE ; non subventionnés ONE ; accueil à domicile ; accueil collectif -Fonctions occupées : direction ; PMS ; encadrement
Source et disponibilité des données et/ou de l'indicateur :	- <u>Source</u> : Base de données de l'ONE ; cadastre emploi non marchand - <u>Disponibilité</u> : Partielle, le cadastre emploi non marchand peut fournir, pour les milieux d'accueil subventionnés dont il dispose des données, le pourcentage de personnel non subventionné par l'ONE présent dans les milieux d'accueil. -Antérieure : OUI -Actuelle : OUI -Future : OUI

INDICATEUR Numéro 11	
Intitulé : Taux de subventionnement du personnel	
Catégorie(s) :	Efficiences
Description :	$= \frac{\text{Nombre total d'ETP subventionnés}}{\text{Nombre total d'ETP}}$ <p>Le numérateur est le nombre total de personnel, en équivalent temps-plein, au sein des milieux d'accueil subventionnés en Fédération Wallonie-Bruxelles.</p> <p>Le dénominateur est le nombre total de personnel, en équivalent temps-plein, au sein des milieux d'accueil en Fédération Wallonie-Bruxelles.</p>
Discussion :	-Cet indicateur permet d'approcher l'importance du subventionnement en termes de personnel au sein du système d'accueil de la petite enfance en Fédération Wallonie-Bruxelles.
Déclinaisons :	-Géographique : FWB ; région; province ;arrondissement, commune -Type de milieu : accueil à domicile ; accueil collectif -Fonctions occupées : direction ; PMS ; encadrement
Source et disponibilité des données et/ou de l'indicateur :	- <u>Source</u> : Base de données de l'ONE ; cadastre emploi non marchand - <u>Disponibilité</u> : Partielle, on dispose du nombre de personnel subventionné mais, aujourd'hui, on ne peut qu'estimer le nombre de personnel total au sein des milieux d'accueil. En effet, si le personnel non subventionné par l'ONE au sein des milieux subventionnés est recensé par le cadastre de l'emploi non marchand, le personnel supplémentaire, considéré comme excédentaire au taux d'encadrement minimum requis pour l'autorisation délivrée par l'ONE, au sein des milieux d'accueil non subventionnés n'est pas nécessairement recensé à l'ONE ou au cadastre de l'emploi non marchand. -Antérieure : OUI -Actuelle : OUI -Future : OUI

INDICATEUR Numéro 12 Intitulé : Taux de subsidiation	
Catégorie(s) :	Ressources
Description :	$= \frac{\text{Total des subsides ONE}}{\text{Coût total des MA}}$ <p>Le numérateur est le montant total des subsides accordés par l'ONE aux milieux d'accueil subventionnés.</p> <p>Le dénominateur est le coût total des milieux d'accueil en Fédération Wallonie-Bruxelles.</p>
Discussion :	<p>-Cet indicateur permet d'approcher la part de marché en termes financiers du secteur subventionné par l'ONE en Fédération Wallonie-Bruxelles. Confrontée avec la représentation en termes financiers du secteur non subventionné, cela amène une information sur les « parts de marchés » en termes de place d'accueil des deux types d'accueil.</p> <p>-Attention, cet indicateur ne permet qu'une estimation assez hasardeuse de l'investissement public (le secteur subventionné) pour la politique d'accueil des jeunes enfants étant donné que l'on ne dispose pas de la part d'investissement public complémentaire ajoutée par d'autres pouvoirs organisateurs afin d'atteindre le financement complet d'un milieu d'accueil subventionné.</p> <p>De plus, l'on ne dispose pas non plus d'une estimation précise du coût des milieux d'accueil en Fédération Wallonie-Bruxelles.</p> <p>-Par analogie, on peut approcher la part de marché en termes financiers du secteur non subventionnés. Mis en relation avec les résultats en termes de places pour les milieux non subventionnés (résultats obtenus par analogie de l'indicateur n°2), on peut également observer l'efficacité du secteur non subventionné.</p>
Déclinaisons :	-Type de milieu : Accueil à domicile ; accueil collectif
Source et disponibilité des données et/ou de l'indicateur :	<p>-Source : Base de données de l'ONE</p> <p>-Disponibilité : NON, on ne dispose pas du coût total des milieux d'accueil en Fédération Wallonie-Bruxelles.</p> <p>-Antérieure : NON</p> <p>-Actuelle : NON</p> <p>-Future : NON</p>

INDICATEUR Numéro 13 Intitulé : Coût moyen d'une place	
Catégorie(s) :	Efficiences
Description :	$= \frac{\text{Coût total des places}}{\text{Nombre total de place}}$ <p>Le numérateur est le coût total des places d'accueil en Fédération Wallonie-Bruxelles.</p> <p>Le dénominateur est le Nombre total de places disponibles en Fédération Wallonie-Bruxelles.</p>
Discussion :	<p>-Cet indicateur permet de mesurer le coût par place d'un milieu d'accueil. Décliné par types et par modes d'accueil, il permet donc une analyse des coûts selon les structures des services d'accueil.</p> <p>De plus, le coût moyen d'une place est à la base de nombreux indicateurs potentiels de développement de la politique de la petite enfance. Cette information semble donc indispensable à toute entreprise de pilotage du secteur, mais reste néanmoins</p>

	difficilement disponible. -Actuellement, il apparaît très difficile de déterminer le coût d'une place d'accueil en Fédération Wallonie-Bruxelles. Cet élément rend donc cet indicateur presque impossible à calculer.
Déclinaisons :	-Géographique : FWB ; région; province ; arrondissement, commune -Type de milieu : subventionnés ONE ; non subventionnés ONE ; accueil à domicile ; accueil collectif
Source et disponibilité des données et/ou de l'indicateur :	-Source : Base de données de l'ONE -Disponibilité : NON, on ne dispose pas du coût total des places, ni même d'une estimation correcte du coût par place d'accueil en Fédération Wallonie-Bruxelles. -Antérieure : NON -Actuelle : NON -Future : NON

INDICATEUR Numéro 14 Intitulé : Participation Financière Parentale (PFP) Moyenne	
Catégorie(s) :	Dimension : Accessibilité / Fonction sociale
Description :	$= \frac{\sum_{i=1}^m PFP_i}{\sum_{i=1}^m n_i}$ <p>M = milieu d'accueil</p> <p>Le numérateur est la valeur totale des PFP.</p> <p>Le dénominateur est le nombre d'enfants inscrits dans les milieux d'accueil.</p>
Discussion :	-L'accessibilité financière est au centre des préoccupations de la plupart des pays qui s'attellent à développer une politique de l'accueil de la petite enfance équitable. Accueillir des enfants issus de milieux défavorisés est aujourd'hui une priorité pour un grand nombre de décideurs et d'acteurs du secteur dans le but d'atteindre une mixité sociale au sein des milieux d'accueil. Disposer de la participation parentale moyenne par milieux d'accueil, mais également par types, par modes et par zones géographiques offre des informations quant aux publics utilisateurs des milieux.
	Cet indicateur n'est actuellement valable que pour les milieux d'accueil subventionnés.
Déclinaisons :	-Géographique : FWB ; région; province ; arrondissement, commune -Type de milieu : subventionnés ONE ; non subventionnés ONE ; accueil à domicile ; accueil collectif
Source et disponibilité des données et/ou de l'indicateur :	-Source : Base de données de l'ONE -Disponibilité : Partielle, l'ONE dispose des PFP moyenne des milieux d'accueil subventionnés qu'il calcule selon une formule reprise dans les rapports d'activités annuels. Le cas échéant, la formule utilisée a été standardisée pour pouvoir s'appliquer à l'ensemble du secteur. Cependant, nous ne disposons pas des données pour pouvoir calculer cet indicateur. Seules les données relatives à la PFP moyenne des milieux d'accueil subventionnés calculée par l'ONE est actuellement utilisables. -Antérieure : OUI -Actuelle : OUI -Future : OUI

INDICATEUR Numéro 15	
Intitulé : Pourcentage de M.A rétrocedant à l'ONE	
Catégorie(s) :	Dimension : Qualité / Fonction sociale
Description :	$= \frac{\text{Nombre de M.A qui rétrocedent}}{\text{Nombre total de M.A subventionnés ONE}}$ <p>Le numérateur représente le nombre de milieux d'accueil qui rétrocedent un excédent de PFP journalière à l'ONE.</p> <p>Le dénominateur représente le nombre total de milieux d'accueil subventionnés en Fédération Wallonie-Bruxelles.</p>
Discussion :	<p>- L'indicateur N°15, nous permet de connaître le pourcentage de milieux d'accueil subventionnés dont la PFP est supérieure au montant plafonné par décret. Cet indicateur, une fois décliné, offre une vision des zones géographiques dans lesquelles les milieux d'accueil sont, en moyenne, fréquentés par un public qui ne semblent pas trop défavorisés.</p> <p>-Le cas échéant, nous considérons que la part excédante de la PFP rétrocedée par les milieux d'accueil concernés par la rétrocession est calculée dans le but de ne pas entraver la bonne gestion et la qualité des milieux d'accueil. De fait, nous considérons que la part de la péréquation redistribuée aux milieux d'accueil les moins « nantis » permet d'assurer la bonne gestion et la qualité de ce dernier. En effet, sans cette part redistribuée, le milieu d'accueil ayant une PFP trop basse pourrait, à long terme, connaître des répercussions sur la qualité de son service en général. C'est pourquoi, nous avons décidé de classer ces indicateurs relatifs aux mécanismes de rétrocession et péréquation en lien avec la qualité (l'équité de celle-ci au sein des milieux d'accueil), et la fonction sociale étant donné qu'ils permettent de refinancer les milieux d'accueil dont les revenus des parents qui les fréquentent sont trop peu élevés que pour y assurer un fonctionnement optimal.</p> <p>-En tant que telle, la mesure relative à la rétrocession/péréquation montre la volonté du législateur de réduire les inégalités de financement des milieux d'accueil liées aux revenus des ménages utilisateurs. Elle contribue donc en quelque sorte à l'équité du système.</p> <p>-Cet indicateur n'est valable que pour les milieux d'accueil subventionnés.</p>
Déclinaisons :	<p>-Géographique : FWB ; région; province ;arrondissement, commune</p> <p>-Type de milieu : accueil à domicile ; accueil collectif</p>
Source et disponibilité des données et/ou de l'indicateur :	<p>-Source : Base de données de l'ONE</p> <p>-Disponibilité : Complète</p> <p>-Antérieure : OUI</p> <p>-Actuelle : OUI</p> <p>-Future : OUI</p>
Perspectives et pistes d'amélioration et de développement de l'indicateur :	<p>Cet indicateur pourrait être adapté à l'ensemble des milieux d'accueil de la Fédération Wallonie-Bruxelles, sur base d'une estimation de la participation financière moyenne de référence (abordable pour les parents et suffisante comme financement complémentaire pour les milieux d'accueil), afin de rendre compte des besoins ou des surplus recensés au sein du système d'accueil des jeunes enfants.</p> <p>Ainsi, nous disposerions d'une information financière clé dans l'optique du pilotage politique de cette matière.</p>

INDICATEUR Numéro 16	
Intitulé : Pourcentage de M.A qui recevant une partie de la péréquation ONE	
Catégorie(s) :	Dimension : Qualité / Fonction sociale
Description :	

	$= \frac{\text{Nombre de M.A qui reçoivent}}{\text{Nombre total de M.A subventionnés ONE}}$ <p>Le numérateur représente le nombre de milieux d'accueil subventionnés qui perçoivent une partie de la péréquation redistribuée par l'ONE.</p> <p>Le dénominateur représente le nombre total de milieux d'accueil subventionnés.</p>
Discussion :	<p>-Le présent indicateur, nous permet de connaître le pourcentage de milieux d'accueil subventionnés dont la PFP est inférieur au montant planché fixé par décret. Cet indicateur, une fois décliné, offre une vision des zones géographiques dans lesquelles les milieux d'accueil sont, en moyenne, fréquentés par un public plutôt défavorisés.</p> <p>-En tant que telle, la mesure relative à la rétrocession/péréquation montre la volonté du législateur de réduire les inégalités de financement des milieux d'accueil liées aux revenus des ménages utilisateurs. Elle contribue donc en quelque sorte à l'équité du système.</p> <p>- Cet indicateur n'est valable que pour les milieux d'accueil subventionnés.</p>
Déclinaisons :	<p>-Géographique : FWB ; région; province ; arrondissement, commune</p> <p>-Type de milieu : accueil à domicile ; accueil collectif</p>
Source et disponibilité des données et/ou de l'indicateur :	<p>-Source : Base de données de l'ONE</p> <p>-Disponibilité : Complète</p> <p>-Antérieure : OUI</p> <p>-Actuelle : OUI</p> <p>-Future : OUI</p>
Perspectives et pistes d'amélioration et de développement de l'indicateur :	<p>Cet indicateur pourrait être adapté à l'ensemble des milieux d'accueil de la Fédération Wallonie-Bruxelles, sur base d'une estimation de la participation financière moyenne de référence (abordable pour les parents et suffisante comme financement complémentaire pour les milieux d'accueil), afin de rendre compte des besoins ou des surplus recensés au sein du système d'accueil des jeunes enfants.</p> <p>Ainsi, nous disposerions d'une information financière clé dans l'optique du pilotage politique de cette matière.</p>

INDICATEUR Numéro 17	
Intitulé : Rétrocession moyenne par place	
Catégorie(s) :	Dimension : Qualité / Fonction sociale
Description :	$= \frac{\text{Total rétrocedé}}{\text{Nombre de places rétrocedantes}}$ <p>Le numérateur représente le montant total rétrocedé par les milieux d'accueil rétrocedant à l'ONE.</p> <p>Le dénominateur est le nombre total de places au sein des milieux d'accueil subventionnés concernées par la mesure en Fédération Wallonie-Bruxelles.</p>
Discussion :	<p>-L'indicateur nous offre le montant moyen rétrocedé par places. Décliné par zones géographiques, il peut apporter une information sur la réalité financière de certains milieux d'accueil dont le public peut être considéré comme non défavorisé.</p> <p>-Cet indicateur est également envisagé dans le cadre de la qualité, tout comme les indicateurs n°15 et n°16, et de l'équité au regard de la fonction sociale. La différence avec les deux autres indicateurs relatifs au mécanisme de rétrocession/péréquation, est que celui-ci, s'intéresse aux impacts de ce mécanisme par place et non plus par milieux d'accueil.</p> <p>Une fois décliné par zones géographiques et modes d'accueil, il nous offrira une vision</p>

	<p>du mécanisme d'équité qui permet de veiller à l'égalisation du budget nécessaire aux milieux d'accueil afin d'atteindre une qualité minimum requise.</p> <p>- En tant que telle, la mesure relative à la rétrocession/péréquation montre la volonté du législateur de réduire les inégalités de financement des milieux d'accueil liées aux revenus des ménages utilisateurs. Elle contribue donc en quelque sorte à l'équité du système.</p> <p>- Cet indicateur n'est valable que pour les milieux d'accueil subventionnés.</p>
Déclinaisons :	<p>-Géographique : FWB ;région; province ;arrondissement, commune</p> <p>-Type de milieu : Accueil à domicile ; accueil collectif</p>
Source et disponibilité des données et/ou de l'indicateur :	<p>-Source : Base de données de l'ONE</p> <p>-Disponibilité : Complète</p> <p>-Antérieure : OUI</p> <p>-Actuelle : OUI</p> <p>-Future : OUI</p>
Perspectives et pistes d'amélioration et de développement de l'indicateur :	<p>Cet indicateur pourrait être adapté à l'ensemble des milieux d'accueil de la Fédération Wallonie-Bruxelles, sur base d'une estimation de la participation financière moyenne de référence (abordable pour les parents et suffisante comme financement complémentaire pour les milieux d'accueil), afin de rendre compte des besoins ou des surplus recensés au sein du système d'accueil des jeunes enfants.</p> <p>Ainsi, nous disposerions d'une information financière clé dans l'optique du pilotage politique de cette matière.</p>

INDICATEUR Numéro 18	
Intitulé : Péréquation moyenne perçue par place	
Catégorie(s) :	Dimension : Qualité / Fonction sociale
Description :	$= \frac{\text{Total redistribué (péréquation)}}{\text{Nombre de places qui reçoivent}}$ <p>Le numérateur représente le montant total redistribué par l'ONE aux milieux d'accueil subventionnés concernés par la mesure.</p> <p>Le dénominateur est le nombre total de places au sein des milieux d'accueil subventionnés concernées par la mesure en Fédération Wallonie-Bruxelles.</p>
Discussion :	<p>-L'indicateur nous offre le montant moyen redistribué par places. Décliné par zones géographiques, il peut apporter une information sur la réalité financière de certains milieux d'accueil dont le public peut être considéré comme non défavorisé</p> <p>-Cet indicateur met en évidence le principe d'équité qui tend à assurer un transfert budgétaire des milieux d'accueil dont le public est plus nanti vers les milieux dont le public est moins favorisés.</p> <p>- Cet indicateur n'est valable que pour les milieux d'accueil subventionnés.</p>
Déclinaisons :	<p>-Géographique : FWB ;région; province ;arrondissement, commune</p> <p>-Type de milieu : accueil à domicile ; accueil collectif</p>
Source et disponibilité des données et/ou de l'indicateur :	<p>-Source : Base de données de l'ONE</p> <p>-Disponibilité : Complète</p> <p>-Antérieure : OUI</p> <p>-Actuelle : OUI</p> <p>-Future : OUI</p>
Perspectives et pistes d'amélioration et de développement de l'indicateur :	<p>Cet indicateur pourrait être adapté à l'ensemble des milieux d'accueil de la Fédération Wallonie-Bruxelles, sur base d'une estimation de la participation financière moyenne de référence (abordable pour les parents et suffisante comme financement complémentaire pour les milieux d'accueil), afin de rendre compte des besoins ou des surplus recensés au sein du système d'accueil des jeunes enfants.</p>

	Ainsi, nous disposerions d'une information financière clé dans l'optique du pilotage politique de cette matière.
--	--

INDICATEUR Numéro 19	
Intitulé : Pourcentage d'enfants handicapés dans les M.A	
Catégorie(s) :	Dimension : Accessibilité/ Fonction sociale
Description :	$= \frac{\text{Nombre d'enfants atteints d'un handicap}}{\text{Nombre total d'enfants inscrits dans les M.A}}$ <p>Au numérateur, on trouve le nombre d'enfants inscrits atteints d'un handicap quel qu'il soit (reconnu par l'AWIPH/PHARE).</p> <p>Au dénominateur, on trouve le nombre total d'enfants inscrits dans les milieux d'accueil.</p>
Discussion :	<p>-L'accessibilité sociale n'est pas uniquement liée aux paramètres socioculturels, elle implique également la prise en considération du public à besoins spécifiques au sein de notre société. Cela est aussi vrai pour le système d'accueil des jeunes enfants, qui, s'il veut tendre à l'équité doit répondre à la demande d'utilisation des parents d'enfants handicapés. Ici également, la fonction sociale est double. Premièrement, elle permet aux enfants handicapés de bénéficier d'un encadrement de qualité, qui peut éventuellement être modulé avec l'engagement d'un personnel spécialisé en fonction du handicap de l'enfant afin d'assurer la qualité de l'accueil de celui-ci, tout en étant en relation avec d'autres enfants non porteurs de handicaps. Dans ce cas, les milieux d'accueil ont un rôle d'inclusion sociale plus encore que d'intégration sociale. Deuxièmement, cela permet aux parents de ces enfants de se libérer d'une part de leur tâche éducative quotidienne, souvent plus chargée en raison du handicap de leur enfant, et ainsi de pouvoir disposer de temps afin de réaliser leurs occupations professionnelles ou familiales en toute sérénité.</p> <p>- Cet indicateur ne tient compte que des enfants déjà reconnus par l'AWIPH comme étant handicapés. L'ONE nous a fait remarquer, lors de la création de cet indicateur, qu'il est possible que certains enfants qui fréquentent régulièrement les milieux d'accueil soient atteints d'un handicap mais ne soient pas pour autant reconnus par l'AWIPH. Le résultat de cet indicateur est donc très certainement une approximation plutôt basse de la réalité en la matière au sein des milieux d'accueil.</p>
Déclinaisons :	<p>-Géographique : FWB ; région; province ;arrondissement, commune</p> <p>-Type de milieu : subventionnés ONE ; non subventionnés ONE ; accueil à domicile ; accueil collectif</p>
Source et disponibilité des données et/ou de l'indicateur :	<p>-Source : AWIPH/ PHARE</p> <p>-Disponibilité : NON</p> <p>-Antérieure : NON</p> <p>-Actuelle : NON</p> <p>-Future : NON</p>

INDICATEUR Numéro 20	
Intitulé : Pourcentage des enfants issus d'un ménage utilisant les MA dont au moins un des membres est au chômage ou en formation	
Catégorie(s):	Dimension : Accessibilité/ Fonction sociale
Description :	

	$= \frac{\text{Total d'enfants issus d'un ménage où } \geq 1 \text{ membre est au chômage/formation}}{\text{Total d'enfants dans les milieux d'accueil}}$ <p>Le numérateur représente le nombre d'enfants issus d'un ménage utilisant les milieux d'accueil dans lequel au moins un membre est en situation de chômage ou en formation professionnelle.</p> <p>Le dénominateur représente le nombre total d'enfants dans les milieux d'accueil.</p>
Discussion :	-Cet indicateur offre une information relative aux caractéristiques socioéconomiques du public utilisateur. Dans une optique d'égalité des chances, donner l'accès aux ménages en situation de précarité sur le marché du travail permet de leur offrir une possibilité de mieux préparer leur formation professionnelle et/ou leur recherche d'emploi. De par l'accessibilité offerte aux ménages en situation de précarité sur le marché du travail, l'accueil de la petite enfance peut favoriser l'intégration sociale et donc, à terme, économique d'une partie de la population.
Déclinaisons :	-Géographique : FWB ; région; province ;arrondissement, commune -Type de milieu : subventionnés ONE ; non subventionnés ONE ; accueil à domicile ; accueil collectif
Source et disponibilité des données et/ou de l'indicateur :	- <u>Source</u> : Statistiques de population Be.Stat et données fiscales - <u>Disponibilité</u> : Très partielle. Tout au plus peut-on aujourd'hui observer les données fiscales des ménages qui déclarent l'utilisation des services d'accueil. Les ménages ne bénéficiant que d'allocations de remplacement ne pouvant pas déduire les frais liés aux services d'accueil, ces données sont donc fortement incomplètes. Au sein des milieux d'accueil et de l'ONE aucun recensement systématique d'informations relatives aux parents n'est prévu à l'heure actuelle. -Antérieure : NON -Actuelle : NON -Future : NON
Perspectives et pistes d'amélioration et de développement de l'indicateur :	Il peut s'avérer intéressant de créer un indicateur de « mixité sociale » des milieux d'accueil. Celui-ci reprendrait les différentes variables reprises dans différents indicateurs de ce modèle (enfants à besoins spécifiques, ménages en situation de non-emploi, ménages monoparentaux, ménages bénéficiant de l'intervention accueil) ainsi que d'autres afin de mettre au point une sorte d'indice socioéconomique des milieux d'accueil comme c'est notamment le cas pour l'enseignement obligatoire. La mise au point d'un tel indicateur permettrait de développer des pistes de politiques économiques et sociales différenciées ou adaptées aux réalités que vivent les milieux d'accueil.

INDICATEUR Numéro 21	
Intitulé : Pourcentage des enfants issus d'un ménage monoparental utilisant les MA	
Catégorie(s) :	Dimension : Accessibilité/ Fonction sociale
Description :	$= \frac{\text{Total d'enfants issus d'un ménage monoparental utilisateur des milieux d'accueil}}{\text{Total d'enfants dans les milieux d'accueil}}$ <p>Le numérateur représente le nombre d'enfants issus d'un ménage monoparental qui utilise les milieux d'accueil.</p> <p>Le dénominateur représente le nombre total d'enfants dans les milieux d'accueil.</p>
Discussion :	-Les ménages monoparentaux sont considérés comme un public à risque au niveau socioéconomique. La possibilité pour ces ménages de tomber dans une situation de précarité est généralement élevée. Exposer aux responsabilités familiales et professionnelles, il est souvent plus difficile pour ce type de ménages de parvenir à assurer, seul, la garde de l'enfant

	et la rentrée de revenus suffisants à la pérennité du ménage. Pour ces raisons, disposer des « taux de participations » de ce public dans les milieux d'accueil constitue un élément important au regard de l'analyse de l'équité du système.
Déclinaisons :	-Géographique : FWB ;région; province ;arrondissement, commune -Type de milieu : subventionnés ONE ; non subventionnés ONE ; accueil à domicile ; accueil collectif
Source et disponibilité des données et/ou de l'indicateur :	- <u>Source</u> : Statistiques de population Be.Stat et données fiscales - <u>Disponibilité</u> : Très partielle. Tout au plus peut-on aujourd'hui observer les données fiscales des ménages qui déclarent l'utilisation des services d'accueil. Les ménages ne bénéficiant que d'allocations de remplacement ne pouvant pas déduire les frais liés aux services d'accueil, ces données sont donc fortement incomplètes. Au sein des milieux d'accueil et de l'ONE aucun recensement systématique d'informations relatives aux parents n'est prévu à l'heure actuelle. -Antérieure : NON -Actuelle : NON -Future : NON

INDICATEUR Numéro 22	
Intitulé : Pourcentage des enfants issus d'un ménage bénéficiant de l'intervention accueil	
Catégorie(s) :	Dimension : Accessibilité/ Fonction sociale
Description :	$= \frac{\text{Total d'enfants issus d'un ménage utilisateur bénéficiant de l'IA}}{\text{Total d'enfants dans les milieux d'accueil}}$ <p>Le numérateur représente le nombre d'enfants issus d'un ménage qui bénéficie de la mesure de l'intervention accueil en Fédération Wallonie-Bruxelles.</p> <p>Le dénominateur représente le nombre total d'enfants les milieux d'accueil.</p>
Discussion :	-La mesure dite de « l'intervention accueil » permet aux ménages dont les revenus, calculés sur base de leur déclaration fiscale, ne dépassent pas un certain montant de recevoir une intervention financière suite à l'utilisation des services d'accueil l'année précédant leur déclaration fiscale. Cette mesure fait partie des mesures liées à promouvoir l'utilisation des milieux d'accueil par un maximum de ménages. Elle contribue donc à la fonction sociale de l'accueil de la petite enfance. Les limites de cette mesure sont liées aux statuts des parents. En effet, si elle ne s'adresse pas aux ménages disposant de revenus élevés, elle ne s'adresse pas non plus aux personnes dont les revenus sont issus des allocations sociales par exemple (ceux-ci ne déclarant pas ces revenus). L'intervention accueil peut donc agir, à terme, comme une rampe d'accès aux milieux d'accueil réservée plutôt aux ménages considérés comme la classe moyenne. L'information offerte par cet indicateur, permettra cependant d'identifier une partie des caractéristiques socioéconomiques du public utilisateur.
Déclinaisons :	-Géographique : FWB ;région; province ;arrondissement, commune -Type de milieu : subventionnés ONE ; non subventionnés ONE ; accueil à domicile ; accueil collectif
Source et disponibilité des données et/ou de l'indicateur :	- <u>Source</u> : Base de données de l'ONE ; Données fiscales - <u>Disponibilité</u> : Complète, l'ONE dispose des informations liées aux ménages qui bénéficient de l'intervention accueil. -Antérieure : OUI -Actuelle : OUI -Future : OUI

INDICATEUR Numéro 23 Intitulé : Taux de rotation du personnel	
Catégorie(s) :	Dimension : Qualité / Fonction éducative
Description :	$= \frac{\text{Nombre de travailleurs ayant été remplacés au cours de l'année}}{\text{Nombre moyen de travailleurs au cours de l'année}}$ <p>Le numérateur représente le nombre total de travailleurs ayant été remplacés durant l'année.</p> <p>Le dénominateur représente le nombre moyen de travailleur au cours de l'année.</p>
Discussion :	-Le taux de rotation du personnel offre une vision de la stabilité de l'emploi, le cas échéant de l'encadrement des enfants, au sein des milieux d'accueil. Généralement, on estime que lorsque les conditions de travail sont bonnes, le travail est également de qualité, ou du moins que celle-ci ne s'amoindri pas. Le taux de rotation offre une information quant aux conditions de travail au sein des milieux d'accueil, celle-ci pouvant avoir des répercussions positives ou négatives sur la qualité de l'encadrement. Décliné par fonctions et par qualifications (diplômes) cet indicateur permet d'observer la stabilité d'emploi offerte au sein des milieux d'accueil, et donc, de compléter l'analyse de la qualité de ceux-ci.
Déclinaisons :	-Géographique : FWB ; région ; province ; arrondissement, commune -Type de milieu : subventionnés ONE ; non subventionnés ONE ; accueil à domicile ; accueil collectif -Fonctions occupées : direction ; PMS ; encadrement -Nature du contrat : Employé ; Ouvrier -Type de contrat : ACS ; APE ; Ordinaire
Source et disponibilité des données et/ou de l'indicateur :	-Source : Cadastre de l'emploi non marchand -Disponibilité : Partielle, sur base des banques de données du cadastre emploi non marchand, incomplètes à des degrés divers selon les informations recherchées, l'on pourrait tenter d'observer grâce à l'indicateur ci-dessus un taux de rotation du personnel. -Antérieure : OUI -Actuelle : OUI -Future : OUI
Perspectives et pistes d'amélioration et de développement de l'indicateur :	Cet indicateur, calculé tel quel ne permet pas de prendre en compte la dimension temporelle de la rotation/stabilité du personnel. Pour permettre d'approcher cette dimension, il serait intéressant de faire fonctionner cet indicateur également sur une base temporelle plus longue, par exemple cinq ans. En fonctionnement de la sorte, l'on pourrait obtenir une information quant à la rotation/stabilité du personnel dans le temps ce qui contribuerait à une analyse plus fine de la qualité des services d'accueil.

INDICATEUR Numéro 24 Intitulé : Taux d'enfants accueillis au sein de leur commune	
Catégorie(s) :	Dimension : Accessibilité/ Fonction économique
Description :	$= \frac{\text{Nombre total d'enfants issus de la commune et accueillis dans le MA}}{\text{Nombre total d'enfants accueillis dans le MA}}$ <p>Le numérateur représente le nombre total d'enfants accueillis dans le milieu d'accueil et dont l'adresse de référence est située dans la même commune que celle du milieu d'accueil des enfants.</p> <p>Le dénominateur représente le nombre total d'enfants inscrits dans le milieu d'accueil.</p>

Discussion :	-La mobilité des utilisateurs est un critère important dans l'analyse de l'accessibilité des services d'accueil. Disposer des informations concernant l'origine géographique des utilisateurs des services d'accueil est donc primordial. Approcher quelles sont les utilisations privilégiées par les utilisateurs, par zones géographiques et selon les types et mode d'accueil peut se révéler intéressant en matière de pilotage de politique publique.
Déclinaisons :	-Géographique : FWB ;région; province ;arrondissement, commune -Type de milieu : subventionnés ONE ; non subventionnés ONE ; accueil à domicile ; accueil collectif
Source et disponibilité des données et/ou de l'indicateur :	<u>Source</u> : Données fiscales <u>Disponibilité</u> : NON, seule l'utilisation de données fiscales ou du registre national permettraient de réaliser ce calcul. Actuellement aucun recensement, du moins aucune centralisation, de l'adresse de résidence des enfants accueillis n'est effectuée. -Antérieure : NON -Actuelle : NON -Future : NON

INDICATEUR Numéro 25	
Intitulé : Pourcentage de demandes d'inscription non satisfaites	
Catégorie(s) :	Dimension : Accessibilité/ Fonction économique
Description :	$= \frac{\text{Nombre total de demandes d'inscriptions non satisfaites}}{\text{Nombre total de demandes comptabilisées}}$ <p>Le numérateur représente le nombre total de demandes d'inscriptions en milieu d'accueil non satisfaites.</p> <p>Le dénominateur représente le nombre total de demandes d'inscriptions effectuées.</p>
Discussion :	-Notre système d'accueil est fondé sur le principe de l'accès universel, tout enfant a le droit d'être accueilli dans une structure d'accueil. Toutefois, l'accès universel est loin d'être atteint en Fédération Wallonie-Bruxelles. Le taux de couverture globale actuel ne permet en effet pas l'accès de tous dans une structure d'accueil. Bien qu'il soit probable que tous (les ménages) ne désirent pas utiliser les structures d'accueil, disposer de la demande non satisfaite s'avère indispensable dans une optique de pilotage de politique sociale.
Déclinaisons :	-Géographique : FWB ;région; province ;arrondissement, commune -Type de milieu : subventionnés ONE ; non subventionnés ONE ; accueil à domicile ; accueil collectif
Source et disponibilité des données et/ou de l'indicateur :	<u>Source</u> : Aucune <u>Disponibilité</u> : NON, actuellement aucun recensement, du moins aucune centralisation, des demandes d'inscription effectuées par les parents n'est effectuée. -Antérieure : NON -Actuelle : NON -Future : NON

INDICATEUR Numéro 26	
Intitulé : Pourcentage d'enfants non belges utilisateurs des milieux d'accueil :	
Catégorie(s) :	Dimension : Accessibilité/ Fonction sociale
Description :	$= \frac{\text{Nombre total d'enfants non belges utilisateurs des MA}}{\text{Nombre total d'enfants utilisateurs des MA}}$

	<p>Le numérateur représente le nombre total d'enfants non belges qui fréquentent les milieux d'accueil en Fédération Wallonie-Bruxelles.</p> <p>Le dénominateur représente le nombre total d'enfants utilisateurs des milieux d'accueil en Fédération Wallonie-Bruxelles.</p>
Discussion :	-L'intégration sociale est souvent mise en avant comme une problématique sociétale incontournable aujourd'hui. Dès lors, favoriser la participation des ménages non belges au système d'accueil peut agir comme un levier d'intégration sociale, non seulement pour les enfants, mais également pour les parents. Pour les enfants, la fréquentation d'une structure peut constituer un moyen de socialisation directe envers les autres enfants, les encadrants et envers les pratiques éducatives en vigueur chez nous. Pour les parents cette participation peut indirectement servir de lieu de socialisation dès lors que le milieu d'accueil offre un espace de rencontre et de partage aux parents.
Déclinaisons :	-Géographique : FWB ; région; province ;arrondissement, commune -Type de milieu : subventionnés ONE ; non subventionnés ONE ; accueil à domicile ; accueil collectif
Source et disponibilité des données et/ou de l'indicateur :	- <u>Source</u> : Aucune - <u>Disponibilité</u> : NON. Au sein des milieux d'accueil et de l'ONE aucun recensement systématique d'informations relatives aux parents n'est prévu à l'heure actuelle. -Antérieure : NON -Actuelle : NON -Future : NON

INDICATEUR Numéro 27	
Intitulé : Pourcentages d'enfants dont la langue maternelle n'est pas le français	
Catégorie(s) :	Dimension : Accessibilité/ Fonction sociale
Description :	$= \frac{\text{Nombre total d'enfants non francophones au sein des MA}}{\text{Nombre total d'enfants au sein des MA}}$ <p>Le numérateur représente le nombre total d'enfants dont la langue maternelle n'est pas le français inscrits dans un milieu d'accueil.</p> <p>Le dénominateur représente le nombre total d'enfants inscrits dans un milieu d'accueil</p>
Discussion :	- Au-delà du simple critère de la nationalité, disposer de l'information relative à la langue maternelle de l'enfant (celle parlée à la maison) comme indicateur socioculturel s'avère peut-être encore plus intéressant dans une optique d'intégration sociale des enfants et des parents. Les bienfaits éducatifs avérés du système d'accueil, dont la qualité minimale est élevée et respectée, permet ainsi aux enfants dont la langue maternelle n'est pas le français de bénéficier du développement langagier lors de l'accueil, cela ne pouvant qu'améliorer le développement psycho-cognitif des enfants. Accueillir ces enfants se révèle dès lors être un levier de d'égalité des chances et de traitement envers ces populations. Pour les parents, comme nous l'avons déjà évoqué ci-dessus, le milieu d'accueil peut également servir de lieu de socialisation selon qu'il offre ou non un espace de rencontre et de partage avec l'ensemble des acteurs du secteur.
Déclinaisons :	-Géographique : FWB ; région; province ;arrondissement, commune -Type de milieu : subventionnés ONE ; non subventionnés ONE ; accueil à domicile ; accueil collectif
Source et disponibilité des données et/ou de	- <u>Source</u> : Aucune - <u>Disponibilité</u> : NON. Au sein des milieux d'accueil et de l'ONE aucun recensement systématique d'informations relatives aux parents n'est prévu à l'heure actuelle.

l'indicateur :	-Antérieure : NON -Actuelle : NON -Future : NON
----------------	---

INDICATEUR Numéro 28 Intitulé : Taux de féminisation du personnel	
Catégorie(s) :	Dimension : Qualité / Fonction éducative
Description :	$= \frac{\text{Nombre de femmes qui travaillent dans les milieux d'accueil}}{\text{Nombre total de personnel au sein des milieux d'accueil}}$ <p>Le numérateur représente le nombre total de femmes qui travaillent au sein des milieux d'accueil en Fédération Wallonie-Bruxelles.</p> <p>Le dénominateur représente le nombre total de personnel au sein des milieux d'accueil en Fédération Wallonie-Bruxelles.</p>
Discussion :	<p>-Le taux de féminisation du personnel n'est pas un problème pour la qualité en tant que tel. Cependant, la mixité de genre des accueillants pourraient être bénéfique à la qualité de l'accueil³⁸. Actuellement, pourtant le taux de féminisation du personnel est important, les hommes étant largement sous-représentés.</p> <p>-Cet indicateur peut également apporter une information quant à l'emploi créé pour les femmes, souvent peu qualifiées, dans le domaine de l'accueil de la petite enfance. Non seulement donc au niveau économique, l'accueil des jeunes enfants constituent une possibilité, surtout pour les femmes, de retourner rapidement sur le marché du travail, mais en plus, les créations de places, et dès lors d'emplois en la matière, offrent une possibilité d'emploi également tournée vers les femmes.</p>
Déclinaisons :	<p>-Géographique : FWB ; région; province ;arrondissement, commune</p> <p>-Type de milieu : subventionnés ONE ; non subventionnés ONE ; accueil à domicile ; accueil collectif</p> <p>-Fonctions occupées : direction ; PMS ; encadrement</p> <p>-Nature du contrat : Employé ; Ouvrier</p> <p>-Type de contrat : ACS ; APE ; Ordinaire</p>
Source et disponibilité des données et/ou de l'indicateur :	<p>- <u>Source</u> : Base de données de l'ONE ; cadastre emploi non marchand</p> <p>- <u>Disponibilité</u> : Partielle, le cadastre emploi non marchand détient le genre du personnel par fonctions (calquées sur les barèmes octroyés aux travailleurs du secteur de l'accueil). Il n'y a donc pas de données concernant les milieux d'accueil non subventionnés actuellement.</p> <p>-Antérieure : OUI</p> <p>-Actuelle : OUI</p> <p>-Future : OUI</p>

INDICATEUR Numéro 29 Intitulé : Rapport du PIB en %	
Catégorie(s) :	Dimension : Efficience / Fonction sociale
Description :	$= \frac{\text{Montant total investi dans l'EAJE en Wallonie et à Bruxelles}}{\text{PIB total Wallonie et Bruxelles (Région)}}$

³⁸ CoRe; Competence Requirements in Early Childhood Education and Care; 2009 ; P.48

	<p>Le numérateur représente le montant total investi en Wallonie et en Région Bruxelloise pour la politique d'accueil de la petite enfance.</p> <p>Le dénominateur représente le produit intérieur brut de Wallonie et de la Région Bruxelloise.</p>
Discussion :	<p>-Cet indicateur permet d'obtenir l'investissement consacré à la politique d'accueil de la petite enfance en pourcentage du PIB.</p> <p>-Comparer avec d'autres Régions et Pays, il peut donner une information relative à l'importance accordée à la politique d'accueil de la petite enfance.</p>
Déclinaisons :	Aucune
Source et disponibilité des données et/ou de l'indicateur :	<p>- <u>Source</u> : Banque nationale</p> <p>- <u>Disponibilité</u> : OUI, les PIB des Communautés et donc de la FWB ne sont pas disponibles. Cet indicateur ne peut donc être calculé que par les PIB régionaux de Bruxelles et de la Wallonie.</p> <p>-Antérieure : Peu probable</p> <p>-Actuelle : OUI</p> <p>-Future : OUI</p>

INDICATEUR Numéro 30	
Intitulé : Instabilité de l'emploi du secteur	
Catégorie(s) :	Dimension : Qualité / Fonction éducative
Description :	$= \frac{\text{Nombre total de contrats CDD}}{\text{Nombre total de contrats}}$ <p>Le numérateur représente le nombre total de contrats à durée déterminée recensés au sein du système d'accueil de la petite enfance.</p> <p>Le dénominateur est le nombre total de contrats recensés au sein du système d'accueil de la petite enfance en Fédération Wallonie-Bruxelles.</p>
Discussion :	La durée dans le temps d'un contrat de travail est un élément non négligeable en termes de conditions de travail. Celles-ci affectant sensiblement la qualité du travail de manière générale, le nombre de contrats à durée déterminée au sein des structures d'accueil des jeunes enfants peut avoir des répercussions sur la qualité de l'accueil des enfants.
Déclinaisons :	<p>-Géographique : FWB ; région ; province ; arrondissement, commune</p> <p>-Type de milieu : subventionnés ONE ; non subventionnés ONE ; accueil à domicile ; accueil collectif</p> <p>-Fonctions occupées : direction ; PMS ; encadrement</p> <p>-Nature du contrat : Employé ; Ouvrier</p> <p>-Type de contrat : ACS ; APE ; Ordinaire</p>
Source et disponibilité des données et/ou de l'indicateur :	<p>- <u>Source</u> : Cadastre emploi non marchand</p> <p><u>Disponibilité</u> : Partielle. Seules les informations du cadastre emploi non marchand, qui ne concernent uniquement que les milieux d'accueil subventionnés, relatives aux contrats des travailleurs peuvent permettre de calculer cet indicateur. Les données du cadastre étant parfois incomplètes, le calcul ne pourra donner qu'une approximation.</p> <p>-Antérieure : OUI</p> <p>-Actuelle : OUI</p> <p>-Future : OUI</p>

IV. Données disponibles en Fédération Wallonie-Bruxelles

En parallèle de la constitution d'un cadre analytique visant à la réalisation du diagnostic du système d'EAJE, la faisabilité de l'application de ce cadre a été évaluée. La faisabilité fait référence à la disponibilité des données nécessaires au calcul des indicateurs à l'heure actuelle en Fédération Wallonie-Bruxelles. Des contacts ont été pris lors de la recherche avec le Cadastre non-marchand, le Cadastre de l'Emploi et l'ONE afin d'identifier les données actuellement disponibles. Ces contacts sont décrits dans l'annexe 2.

L'inventaire des données présenté ci-joint (annexe 3) vise à identifier l'ensemble des données disponibles en Fédération Wallonie-Bruxelles et potentiellement utiles à une démarche de diagnostic et à ensuite construire des indicateurs sur cette base. La démarche adoptée vise cependant à dépasser le seul critère de faisabilité en proposant un cadre cohérent d'analyse, pertinent en regard des valeurs et des principes politiques de l'EAJE en Fédération Wallonie-Bruxelles. L'inventaire des données présenté se limite aux données nécessaires à la réalisation d'un diagnostic selon le cadre analytique mis en œuvre lors de cette recherche.

Les données disponibles actuellement en Fédération Wallonie-Bruxelles concernant le système d'EAJE ne permettent pas de réaliser un diagnostic du système selon le cadre présenté. Nous revenons sur ce point dans la troisième partie du rapport. Nous pouvons néanmoins déjà énoncer quelques critiques quant au système d'information de l'EAJE en la matière.

D'une part, les données disponibles concernent généralement un niveau d'agrégation macro. Or, un diagnostic (et comme nous le verrons plus tard pilotage) effectif du système d'EAJE nécessite de disposer d'informations à un niveau inférieur : celui du milieu d'accueil, de chaque structure, et potentiellement de chaque enfant. D'autre part, les différentes sources de données ne sont pas compatibles entre elles, empêchant l'utilisation conjointe de celles-ci et l'analyser des relations entre des variables reprises dans des bases de données différentes. Une raison de cette non-compatibilité réside dans la diversité d'objectifs poursuivis par chaque acteur participant à la récolte des données (objectif fiscal, comptable, etc.). De plus, ces bases de données présentent un niveau de complétude relativement bas, pouvant mettre en cause la validité des résultats qui en seraient tirés.

V. Diagnostic sur base des données de population disponibles

V.1. Dépasser la limite de la disponibilité des données

Nous avons évoqué ci-dessus les limites des données actuellement disponibles en Fédération Wallonie-Bruxelles concernant le système d'EAJE. Néanmoins, nous souhaitons préciser que, bien que présentant de nombreuses faiblesses, la réalisation d'un diagnostic sommaire du système d'EAJE reste possible en mobilisant les statistiques de population.

Une telle méthode permet en effet de ressortir des informations et analyses générales quant au système actuellement en place en comparant des données de niveau macro, relatives à l'offre d'une part, et aux besoins d'autre part. Elle apporte cependant des informations moins précises et/ou aborde des relations entre données sans toujours permettre d'identifier clairement leur sens, ni d'investiguer les éventuels facteurs confondants.

Nous présentons ci-dessous deux exemples de diagnostic réalisés sur base d'enquêtes disponibles. Le premier approche la question de l'équité d'utilisation du système d'éducation et d'accueil des jeunes enfants, au regard des besoins considérés dans un premier temps comme les droits des enfants, et dans un second temps parmi les parents qui travaillent. Un second diagnostic investigate la question de l'égalité de genre sur le plan socioéconomique, approchant la fonction économique reconnue à l'éducation et l'accueil des jeunes enfants.

V.2. Exemple 1 : l'équité d'utilisation du système d'EAJE en Fédération Wallonie-Bruxelles

Le champ d'application du critère d'équité concerne la qualité des services EAJE, l'accessibilité et l'efficacité. Les critères de Margaret Whitehead (Peter et al, 2001) sur le caractère évitable, inacceptables et injustes de différences observées sur le plan social balisent bien le questionnement. Les résultats d'enquête utilisés pour ce diagnostic nous imposent de centrer sur *l'équité d'utilisation* des services. L'utilisation équitable représente une condition de base pour atteindre une équité d'impact sur le plan économique, social et éducatif.

➤ Introduction

De nombreuses études ont tenté de cerner les déterminants sociaux de l'utilisation des milieux d'accueil, et donc du choix et de la fréquentation d'un service. Ces études montrent que l'utilisation effective de services EAJE résulte de processus sociaux complexes et doit donc être considérée comme le résultat de la rencontre entre une demande et une offre de services.

Deux types de facteurs jouent un rôle dans l'utilisation: des facteurs individuels au niveau de la mère ou du ménage, et des facteurs d'offre de services d'ECEC. Un nombre important de publications se rapporte aux Etats Unis et ces résultats donc doivent être contextualisés.

Un modèle théorique éco-développemental des déterminants du choix maternel du milieu de care intègre ces déterminants individuels et les variables contextuelles (Puhn Pungello, et al 1999, Sylva 2007). Au niveau individuel, l'âge de l'enfant, et des déterminants partiellement communs avec les déterminants de l'activité professionnelle féminine jouent un rôle : facteurs socio-économiques tels que niveau économique et niveau d'instruction ; facteurs psychosociaux tels que réseau social, aspirations sociales ; facteurs démographique tels que structure familiale, nombre et âge des autres enfants ; et enfin facteurs culturels concernant le travail des femmes et des mères, le type de modèle familial et l'égalité de genre (Pungello et al 1999 ; Brooks-Gunn et al. 2002 ; Gormley, 2007 ; Yesil-Dagli et al 2011 ; Van Gameren 2009). Dans les contextes où ont été réalisées ces études, les enfants de familles socio économiquement avantagées utilisent plus souvent les milieux extérieurs à la famille, entrent plus tard au cours de la première année de naissance, et se trouvent plus souvent dans des centres plutôt qu'au domicile d'accueillantes moins formées (voir notamment Puhn Pungello 1999 et Sylva 2007, Guillot 2002, Del Boca 2004, Mahieu 2005, Davis, 2005). A l'opposé, dans les milieux sociaux moins instruits et moins riches, l'enfant est moins souvent gardé hors de sa famille et se trouve plutôt dans des milieux informels de care (famille, proches, voisins) en raison de valeurs, de pouvoir d'achat et de négociation différents (Henly & al, 2000 ; Meyers & al. 2002).

Les aspects contextuels ont d'abord été envisagés selon le prix des services. Dans les pays où les services EAJE d'initiative privée dominant, ces services forment un marché, et le coût d'utilisation est le déterminant direct du choix et de l'utilisation des services d'accueil par les parents qui travaillent. Dans les régimes où les services formels disponibles sont principalement publics ou semi privés, le facteur coût reste un déterminant de l'utilisation mais il est plus faible et la disponibilité de places d'accueil devient déterminante pour l'accès et l'utilisation (voir notamment Gustafsson, 1992 ; Del Boca et al. 2004, 2007 ; Kreyenfeld 2000 ; Davis & al. 2005). La question de la disponibilité de places s'avère ainsi être centrale.

L'explication du niveau d'utilisation est donc complexe, produit de l'interaction de facteurs individuels et collectifs de la demande et de l'offre. Le pourcentage d'utilisateurs au sein d'une population donne une indication de la taille de la population potentiellement touchée par les impacts sociaux, économiques et éducatifs attendus du système EAJE (Voir cadre conceptuel)

➤ Equité d'utilisation

Partant du fait que l'utilisation est un résultat, on peut aborder la question de savoir si ce résultat est équitablement distribué. De la réponse à cette question dépend partiellement notre diagnostic d'équité relative aux impacts de l'EAJE au niveau économique, social et éducatif. Comment évaluer cette question en FWB ?

Deux approches se complètent. La première repose sur la fréquentation d'un service comme un droit de l'enfant et, selon les valeurs défendues en FWB, qui ne peut être conditionnée par des caractéristiques sociales de l'enfant / de sa famille. Dans cette perspective, il s'agit de comparer les niveaux d'utilisation des services dans différents milieux sociaux au sein de la population générale.

La seconde évaluation de l'équité considère que la fréquentation doit être équitablement répartie entre enfants / familles en prenant en considération un facteur de besoin. Elle revient donc à comparer les résultats à besoin égal d'accueil. L'utilisation est équitable si les égaux en besoin d'accueil sont traités de manière égale (équité horizontale), et les inégaux de manière inégale (équité verticale). Le facteur déterminant le besoin analysé dépend des fonctions reconnues en FWB.

Approche 1 : L'utilisation des services en fonction des droits de l'enfant

L'enquête européenne SILC-EU39 Community Statistics on Income and Living Conditions permet de répondre à cette question (Meulders et al, 2010). Dans les graphiques ci-dessous (figures 6 – a et 6 – b), la répartition des trois catégories de milieu (parental exclusif, informel, formel) est déclinée selon trois niveaux d'étude (inférieur ou équivalent au secondaire inférieur - 'L' dans les tableaux; équivalent au secondaire supérieur, - noté 'M' dans les tableaux; équivalent au supérieur ou universitaire, - noté 'H' dans les tableaux). Elle est présentée dans les graphiques ci-dessous pour douze pays, dont la Belgique. Les résultats montrent que la Belgique présente un gradient social marqué de l'utilisation des milieux formels selon le niveau d'étude de la mère, au même titre que

³⁹ EU-SILC, base de données Community Statistics on Income and Living Conditions - unique enquête internationale qui offre la possibilité d'analyser l'utilisation des services ECEC dans les pays européens.

l'Espagne ou la France par exemple. Cette association positive entre niveau d'utilisation et milieu social ne se retrouve pas pour le Danemark, ni pour la Finlande par exemple.

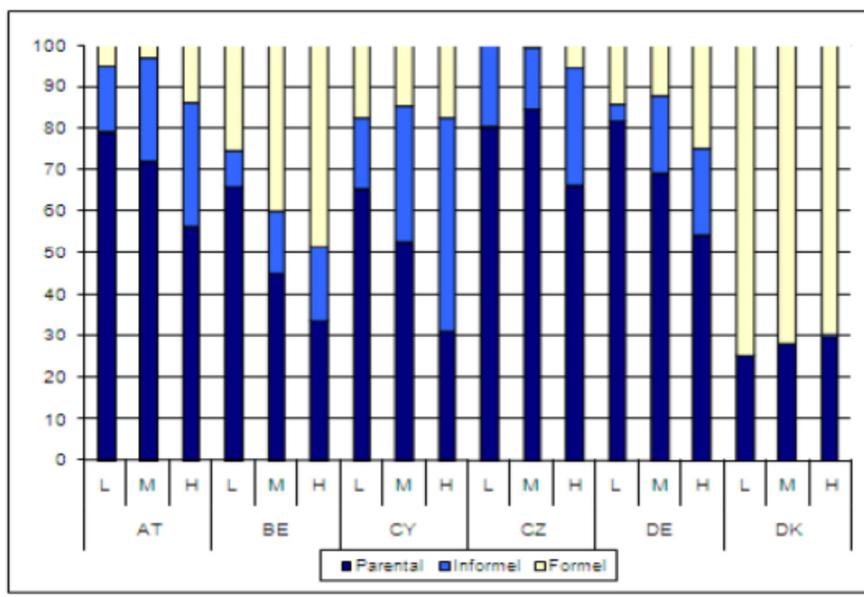


Figure 6 - a : Pourcentage d'utilisation des différents modes de garde utilisés par les familles selon le niveau d'étude de la mère. (source : Meulders et al, 2010)

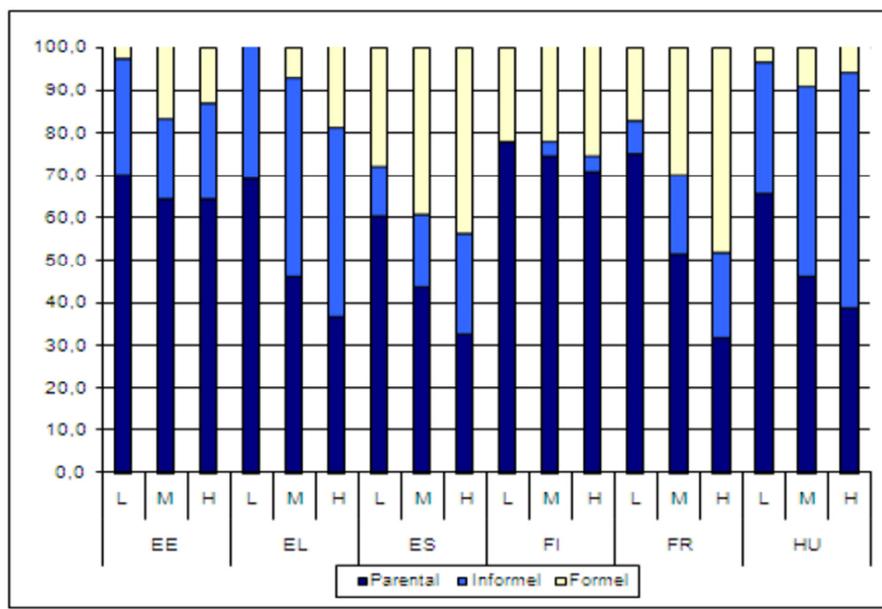


Figure 6 - b : Pourcentage d'utilisation des différents modes de garde utilisés par les familles selon le niveau d'étude de la mère (source : Meulders et al, 2010)

Au niveau régional, pour la région de Bruxelles-Capitale, une enquête postale réalisée auprès des ménages avec jeunes enfants pour l'Observatoire de l'enfant en région bruxelloise confirme cette association en 2003-2004 (Robert, Humblet, 2003 ; Humblet, 2003, 2004, 2005). Elle établit que dans la région bruxelloise la fréquentation d'un milieu d'accueil formel est différenciée en fonction du milieu social (ici l'indicateur est le niveau de diplôme de la mère ; voir figure 7): celle-ci passe de 22% d'utilisation pour le groupe social défini par un niveau d'étude primaire et secondaire inférieur de la mère, à 72% pour le niveau d'étude universitaire. Une mesure de l'iniquité peut être obtenue par la valeur du ratio entre les valeurs extrêmes (72/22) : elle vaut 3.2. Cette mesure est comparable à celle de l'enquête GGS au niveau de l'ensemble de la Belgique, avec un ratio observé de 3.19 (Neels, 2012).

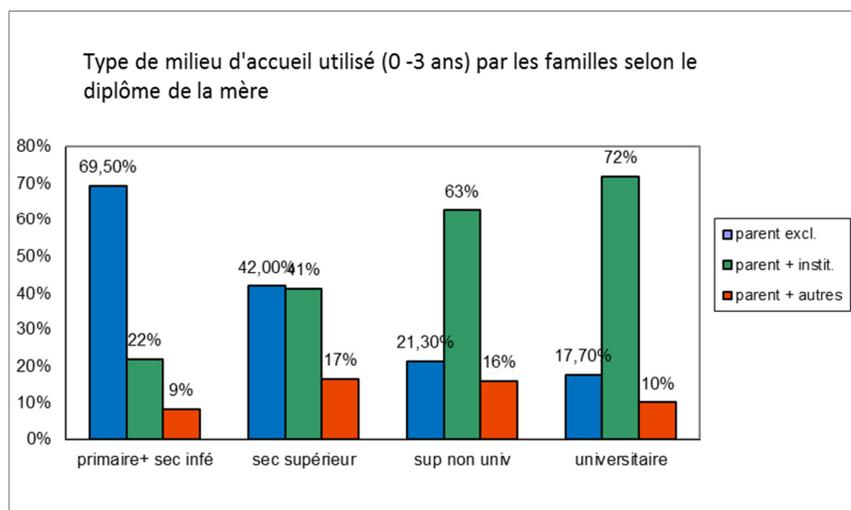


Figure 7 : Type de milieu d'accueil utilisé (0-3ans) par les familles selon le diplôme de la mère (source : Robert et Humblet, 2003)

Approche 2 : L'utilisation socialement différenciée des services en fonction de la demande des parents.

En FWB, la fonction économique est reconnue comme étant un élément de régulation du système. Cette fonction n'est pas unique, la littérature internationale indique également que l'un des facteurs les plus importants de l'utilisation d'un service accueillant les enfants les plus jeunes est l'activité professionnelle des femmes. Néanmoins, les besoins de parents demandeurs d'emploi sont également des besoins économiques, et ceux des parents en formation sont autant des besoins économiques que sociaux, si pas également des besoins éducatifs.

Les inégaux sont-ils traités inégalement ?

Les données nécessaires à la vérification de la satisfaction de l'ensemble de ces besoins manquent. Seule la question des familles en emploi peut être abordée sur base des données disponibles. Les familles qui travaillent fréquentent-elles plus les services EAJE que les familles inactives?

Les résultats de l'enquête bruxelloise de 2003-2004 confirment que l'inégalité sociale de l'activité génère une inégalité sociale d'utilisation des services (Robert, Humblet, 2003 ; Humblet, 2003, 2004, 2005). Dans l'enquête, l'utilisation était principalement liée aux besoins du travail (figure 8) : dans les familles où les parents étaient sans emploi au moment de l'enquête, l'utilisation d'un milieu d'accueil ONE ou Kind en Gezin subventionné (2^e colonne) ou non subventionné (3^e colonne) était faible (15% des familles), alors que parmi les familles où les deux parents (ou le parent d'une famille monoparentale) travaillaient, l'utilisation d'un milieu d'accueil organisé par l'ONE/K&G concernait près de 8 familles sur 10 ($52.8 + 24.6 = 77.4\%$). La sélection de ce critère fortement valorisé en Belgique détermine un accès privilégié aux milieux EAJE pour les parents actifs.

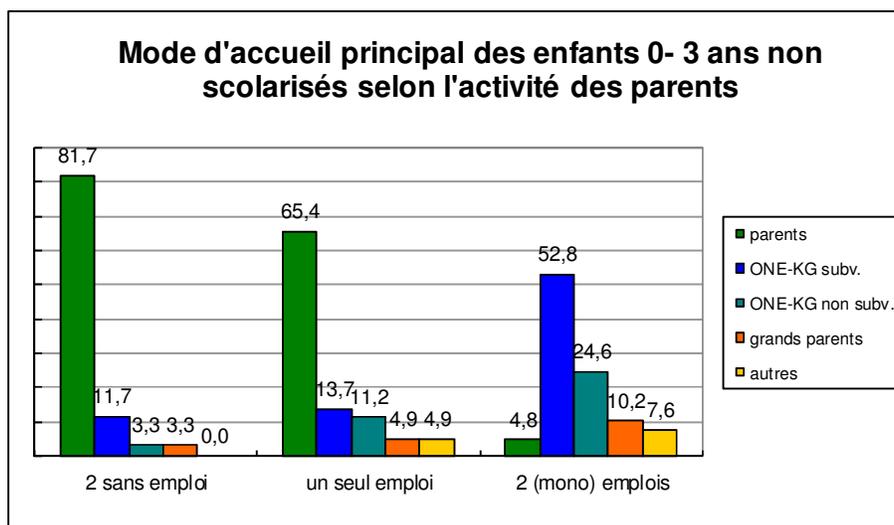


Figure 8 : Mode d'accueil principal des enfants 0-3ans non scolarisés selon l'activité des parents (source : Robert et Humblet, 2003)

Pour expliquer le lien entre la figure 7 et la figure 8 il faut tenir compte que l'activité professionnelle féminine est sociologiquement non neutre. En effet l'activité professionnelle des femmes varie en fonction du niveau d'étude: elle est beaucoup plus élevée parmi les femmes de niveau d'étude supérieur que parmi les femmes de niveau d'étude le plus faible. Par exemple en Belgique, parmi les

femmes ayant un enfant âgé de 0 à 2 ans, le taux d'emploi (temps plein + temps partiel, chômage non compris) est de 60,4% parmi les femmes de niveau d'instruction élevé pour 24,5% ayant un niveau d'instruction faible (Neels, 2012).

Les égaux sont-ils traités de manière égale ?

La question de l'équité horizontale est celle de savoir si, à besoin égal d'accueil, c'est à dire parmi les mères qui travaillent, on observe un niveau d'utilisation égal, quel que soit le milieu social. Etant donné la limitation des données disponibles, nous traitons cette question par rapport au besoin d'accueil lié au travail. Cela consiste à vérifier si les parents qui ont un besoin d'accueil égal sont traités de manière équitable. Il s'agit donc de comparer les niveaux d'utilisation parmi les enfants dont la mère est active, selon la par classe sociale.

Dans l'étude bruxelloise (Robert, Humblet, 2003 ; Humblet, 2003, 2004, 2005), où l'indicateur social est le niveau d'étude de la mère (figure 9), les résultats montrent qu'à besoin égal, il y a une iniquité sociale d'utilisation des milieux d'accueil. En effet, parmi les mères qui travaillent et dont le niveau d'étude est le plus faible, 60% ont leur enfant dans un milieu formel, mais c'est le cas de 79% des mères actives dont le niveau de diplôme est universitaire⁴⁰. La mesure de cette iniquité vaut 1.3 (79/60=1.33).

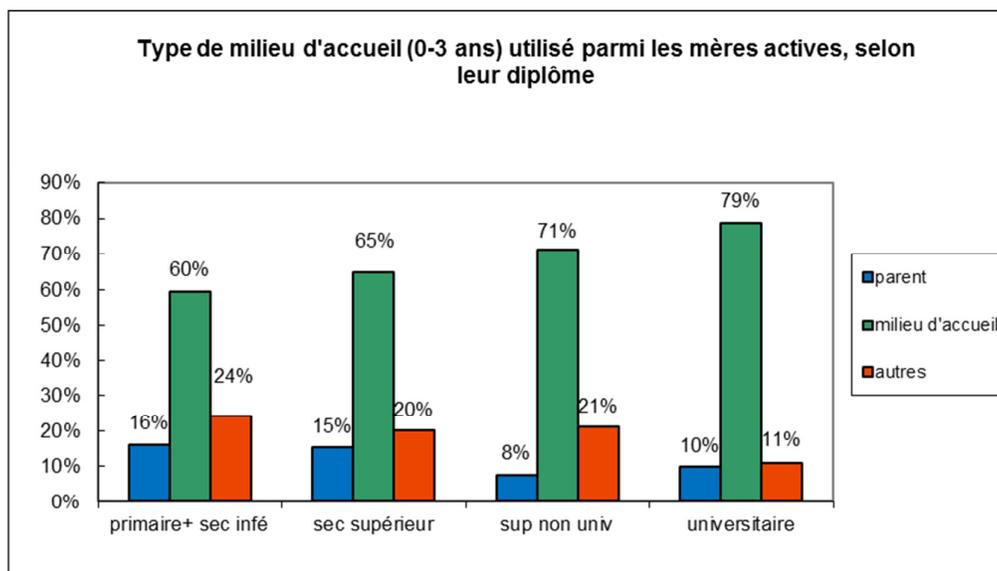


Figure 9 : Type de milieu d'accueil (0-3 ans) utilisé parmi les mères actives, selon leur diplôme (source : Robert et Humblet, 2003)

⁴⁰ Tests statistiques non disponibles

Comparée à la première mesure de l'iniquité valant 3.2, cette mesure est beaucoup plus faible que la mesure observée dans la population générale. L'iniquité horizontale existe mais elle serait d'intensité assez limitée.

Conclusion

Il y a peu de littérature internationale qui touche à la problématique de l'équité d'utilisation. Quelques études ont été menées dans des pays pourvus d'une politique publique et semi-privée bien implantée. En France, Mahieu (2005) a montré que l'explication des inégalités sociales d'utilisation s'expliquait également par la densité supérieure de l'offre de places dans les communes urbaines les plus riches. A Bruxelles, Vandebroek a mis en évidence que les familles de faible niveau d'étude et les familles de migrants étaient victimes d'une discrimination non intentionnelle et que celle-ci était partiellement due à de faibles niveaux d'offre de services publics dans leurs quartiers de résidence, et à des critères d'éligibilité favorisant les familles bi-actives avec un emploi stable (Vandebroek, 2008). A Bruxelles également il y a moins de crèches dans les quartiers où résident les familles les moins favorisées (Dusart et al, 2008).

Une étude sur l'ensemble de la Belgique a tenu compte à la fois des déterminants individuels et contextuels et a examiné l'utilisation au niveau des communes (Farfan-Portet 2010). Il ressort de cette étude que les inégalités sociales d'utilisation des services étaient moins prononcées lorsque le taux de couverture des places dans la commune de résidence était élevé ; en d'autres termes, la probabilité d'utilisation de services par les familles à bas revenus augmentait dans les communes à forte densité de places publiques. Augmenter l'offre globale de services a donc un effet redistributif.

En Belgique, l'iniquité d'utilisation s'observe quel que soit le besoin considéré. Toutefois c'est par rapport aux droits de l'enfant qu'elle est la plus forte, comparée à celle qui s'observe parmi les familles ayant un emploi. Selon Farfan-Portet, plus la densité de place sera élevée au niveau communal, moins les déterminants sociaux individuels de l'utilisation seront importants.

Validité des conclusions : Il est à noter que les résultats bruxellois sont anciens, et datent de près de 10 ans. D'importants efforts ont été menés dans certaines communes bruxelloises et en particulier Bruxelles-ville pour assurer une meilleure équité par rapport aux droits de l'enfant. Une enquête auprès d'un échantillon représentatif de la population bruxelloise et wallonne d'enfants âgés de 18 à 24 mois a enregistré incidemment des données sur l'accueil. Elle permettra de revoir à cette question ultérieurement.

V.2.Exemple2 : Système EAJE et égalité de genre sur le plan socioéconomique ?

Le système EAJE est-il susceptible d'avoir un impact sur l'égalité entre pères et mères sur le plan socioéconomique? Toutes les études abordant la question du genre en rapport avec la présence de jeunes enfants abordent conjointement différents dispositifs de politiques sociales comme régulateurs de la présence des mères sur le marché du travail.

Les mesures dites de conciliation vie familiale vie professionnelle ont des caractéristiques propres qui s'inscrivent dans le cadre de politiques allant d'une prise en charge traditionnelle des enfants au sein de la famille (responsabilité exclusivement parentale), à un ensemble d'interventions modulées par l'Etat pour soutenir le modèle de la famille bi-active. Trois typologies ayant en commun d'avoir comparé les politiques sociales nationales en tenant compte de la dimension de genre ont identifié les divers congés parentaux, les transferts financiers vis-à-vis des familles et la prise en charge des enfants comme ayant un impact favorable (Amerijckx, 2009). Il s'agit des travaux de Avdeyeva (2006), Leira (2002) et Mahon (2002). Ces trois dimensions ont été retenues dans les différentes études de leur impact sur l'égalité hommes femmes.

C'est également le cas de l'étude PEPSI (Meulders, 2010) qui a quantifié l'impact de ces dispositifs sur les différences d'activité économique entre pères et mères dans les différents pays de l'UE. L'impact de la présence d'un enfant ne se limite pas au niveau de l'emploi mais également sur le plan qualitatif des professions, des budgets temps et au niveau salarial. L'objectif était « d'étudier l'impact de la présence d'un jeune enfant sur la participation au marché du travail et sur la qualité de l'emploi des parents, tant de la mère que du père, et sur l'allocation du temps entre les parents » (p.2) Au niveau des différents pays de l'UE, l'étude montre que la présence d'un enfant en bas âge a un impact sur l'emploi à temps plein à temps partiel et sur le non emploi des femmes qui est très variable selon le pays,

Les différences sont mesurées au niveau de l'écart d'emploi et de salaire entre les mères et les non-mères, et entre les mères et les pères par groupe d'âge de l'enfant (entre 0 et 2 ans, d'une part, et entre 3 et 5 ans, d'autre part). Au niveau des écarts d'emploi entre mères et non-mères, la mesure 'services de garde d'enfants âgé entre 0 et 2 ans' et caractère non-discriminatoire du congé parental sont les mesures qui ont l'impact le plus important. Les services préscolaires pour les enfants âgés de 3 à 6 ans ont un impact beaucoup plus léger. Les services EAJE expliquent peu les écarts de salaire entre les mères et les non mère mais ils jouent à nouveau un rôle de premier plan pour réduire les écarts de salaire entre mères et pères.

Le positionnement des services pour les enfants âgés entre 0 et 2 ans comme premier facteur explicatif des différences de genre mène les auteurs de l'étude à conclure en faveur de l'accroissement de l'offre de services EAJE, et en particulier certaines de leurs caractéristiques de disponibilité, qualité, et accessibilité. En particulier, la question du coût de l'offre de services de garde d'enfants est soulignée « et explique pourquoi un grand nombre de mères se retirent du marché du travail lorsque leur enfant est en bas âge ». Le rôle des services est également souligné par rapport aux inégalités salariales entre les mères et les pères.

Les conclusions sont tranchées pour souligner l'importance du système EAJE pour réduire les inégalités de genre, au moment de la naissance d'un enfant. Le classement de la Belgique parmi les pays où la présence d'un enfant en bas âge a un impact très faible sur l'emploi à temps plein à temps partiel et sur le non emploi des mères mène à suggérer que le système actuel a des performances assez favorables, comparées par exemple au Royaume-Uni, à la Lettonie, la Finlande, ou l'Allemagne. Notons toutefois, que les données relatives à la Belgique n'étaient pas régionalisées alors que les caractéristiques du développement économique diffèrent fortement entre le nord et le sud du pays.

I. Description du modèle de scénarisation

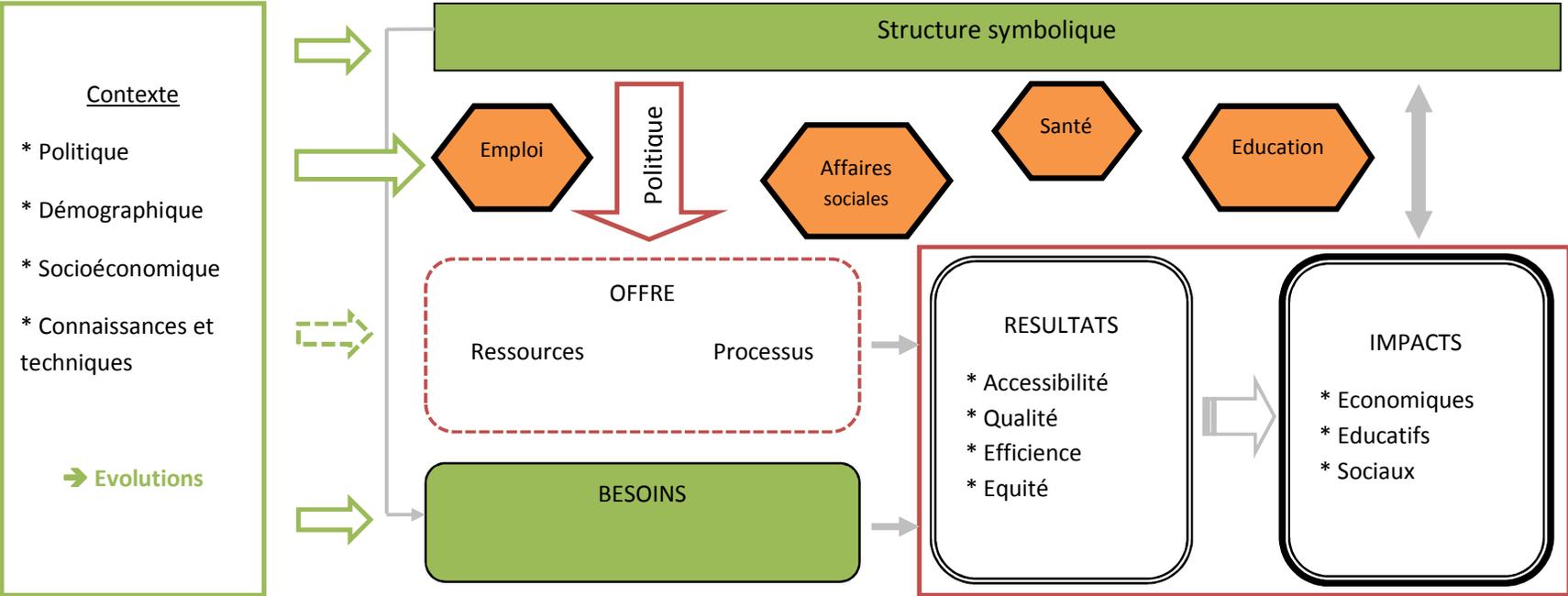
La réalisation de scénarios de développement du système l'EAJE consiste à envisager une hypothèse de développement de l'éducation et l'accueil des jeunes enfants et d'en anticiper les effets. Cette démarche de scénarisation nécessite dès lors la prise en compte non seulement de la variabilité de l'ensemble des éléments constituant le système, mais également des éléments extérieurs pouvant l'influencer. Le modèle présenté ci-après vise à offrir le cadre de référence permettant l'intégration de l'ensemble de ces éléments dans l'exercice de scénarisation (figure 5).

Le système d'EAJE s'inscrit dans un contexte (encadré vert). Celui-ci exerce une influence sur le système d'EAJE principalement à travers ses composantes démographiques, socioéconomiques et l'état des connaissances et techniques. Si la réalisation d'un diagnostic du système s'inscrit au moment présent, la scénarisation implique de prendre en considération l'évolution future des paramètres du système. Ces évolutions peuvent provoquer des changements au niveau de la structure symbolique entourant l'EAJE, mais également les besoins en matière d'EAJE (flèches vertes et fond vert). Concernant les besoins, l'impact du contexte est double. Il peut se réaliser suite à un changement de la structure symbolique, influençant la définition des besoins (de ce qui est reconnu par la société comme un besoin, et la priorisation de ceux-ci). Les évolutions démographiques, socioéconomiques et des connaissances et techniques peuvent elles-aussi modifier les besoins (par exemple, l'augmentation naturelle ou liée au solde migratoire du nombre d'enfants de moins de trois ans peut conduire à une plus forte demande en place d'accueil dans une zone donnée).

En dehors du cadre strict du système d'EAJE, ce système est en interrelation avec un ensemble d'autres systèmes (emploi, affaires sociales, santé, éducation, etc.). Le contexte exerce non seulement un impact sur ces autres systèmes, mais ils peuvent eux-mêmes subir des modifications qui peuvent altérer le système d'EAJE (fond orange).

L'exercice de scénarisation est représenté en rouge sur la figure ci-dessus. Il s'agit d'étudier comment un changement programmatique ou politique affectera les résultats et les impacts du système, et donc de se pencher avec une grande attention sur les mutations, volontaires ou non, prenant place au sein de la structure organisationnelle. C'est dans l'étude de ces mutations que réside toute la pertinence de la démarche de scénarisation.

Figure 10 : Modèle de scénarisation



Nous décrivons ci-dessous plus précisément certains éléments de ce modèle de scénarisation, et les connaissances que nous avons de celles-ci, mobilisables dans un exercice de scénarisation.

I.1. A propos des ressources

Les ressources du système sont composées de quatre éléments :

- le financement par la Fédération Wallonie-Bruxelles à travers l'ONE ;
- le financement par les parents (lié à la participation financière qui leur est demandée pour pouvoir utiliser un service d'accueil, subsidié ou non) ;
- le financement par les pouvoirs organisateurs des milieux d'accueil ;
- le financement fédéral ou régional, lié à l'ensemble des aides à l'emploi et autres subsides octroyés dans le secteur de l'accueil de la petite enfance.

I.1.1. Le financement par la Fédération Wallonie-Bruxelles à travers l'ONE

Ce financement communautaire est le financement le plus clairement identifié. Dans son rapport d'activité, qui est publié chaque année, l'ONE décrit la ventilation de son budget ainsi que de nombreuses informations sur le taux de couverture ou d'occupation des milieux d'accueil subventionnés notamment. De plus, lorsqu'une campagne de financement liée à l'ouverture de places d'accueil subventionnées est lancée par la Fédération Wallonie-Bruxelles, appelée programmation, le budget de celle-ci est également publié. Cette transparence ne permet cependant pas de déterminer l'impact de ce financement sur le système d'accueil, celui dépendant de la manière dont cet investissement se traduit sur le terrain à travers les diverses structures d'accueil. Pourtant, cette information est cruciale si l'on souhaite réaliser un pilotage de la politique d'accueil de l'enfance. La transparence du budget de l'ONE ne permet pas, non plus, de déterminer le coût moyen d'une place d'accueil, ne fut-ce que globalement, compte tenu de la structure actuelle du financement de cet accueil.

1.1.2. Le financement par les parents

En Fédération Wallonie-Bruxelles, la contribution financière directe des parents pour l'utilisation des services d'accueil, en ce qui concerne les services d'accueil subventionnés, est fixée par décret. Par contre, aucune règle ou norme particulière, ne contraignent les milieux d'accueil non subventionnés à pratiquer la PFP fixée par décret. Ces services d'accueil ne sont pas non plus contraints à utiliser un mode de paiement particulier (forfaits semaines/jours ou selon les heures de présences de l'enfant). Cette situation fait qu'il est presque impossible aujourd'hui de chiffrer la PFP moyenne des ménages qui utilisent les services d'accueil non subventionnés en Fédération Wallonie-Bruxelles.

Pour ce qui est de la PFP des milieux d'accueil subventionnés, l'ONE ne dispose aujourd'hui que de la moyenne de celle-ci par milieu d'accueil. De plus, cette PFP moyenne est calculée sur base de la PFP totale par jours communiquée par les milieux d'accueil à l'ONE. Sur cette base, il n'est donc pas possible de déterminer la PFP des ménages utilisateurs.

Actuellement, même si l'on dispose, pour les milieux subventionnés d'une estimation de la PFP moyenne par jour, on ne dispose pas de données relatives à la PFP des ménages et donc pas non plus d'informations « micro » sur les ménages utilisateurs. Tout au plus, avec ces informations peut-on espérer travailler sur base des PFP moyennes au niveau des milieux d'accueil subventionnés uniquement.

1.1.3. Le financement par les pouvoirs organisateurs

Les pouvoirs organisateurs des milieux interviennent à divers niveaux dans le financement des structures. Ils peuvent ainsi financer du personnel. On constate en général que les subsides ONE par milieux d'accueil ne sont pas suffisants pour payer l'ensemble du personnel minimum requis (écarts entre temps de travail et horaires d'ouverture journaliers), mettre à disposition les infrastructures ou le matériel.

Estimer la part d'intervention des pouvoirs organisateurs au sein des services d'accueil est complexe, d'autant plus que rien n'oblige les milieux d'accueil à déclarer les divers subsides reçus, ni à publier leur compte de manière analytique.

Pour compliquer encore la situation, les pouvoirs organisateurs ne sont pas tenus de déclarer quelle utilisation est faite de certains des subsides dont ils disposent. Bien évidemment, pour un pouvoir

organisateur communal par exemple, déclarer que l'engagement de tel travailleur a été réalisé dans le cadre de telle ou telle aide à l'emploi est obligatoire. Par contre le P.O communal n'est pas tenu de préciser dans quel service cette personne a été engagée. Le même problème se pose au niveau des ASBL et cela crée donc un certain flou autour du financement apporté de manière spécifique par les pouvoirs organisateurs.

1.1.4. Le financement fédéral ou régional

Cette partie du financement est aisément identifiable étant donné qu'elle est contenue dans les programmes budgétaires de ces institutions et qu'elle fait l'objet d'une publication annuelle auprès de la Cour des comptes. Toutefois, certains financements ou aides octroyés par ces institutions le sont directement aux pouvoirs organisateurs, ce qui complique sensiblement l'analyse de l'importance du financement public dans le secteur de l'accueil de la petite enfance.

1.2. Le processus

La composante « processus » du modèle recouvre la manière dont le système fonctionne, en particulier, elle prend en compte les spécificités des différents milieux d'accueil. Le type d'accueil (subventionné ou non-subventionné), le mode d'accueil (familial ou collectif), mais aussi les pratiques pédagogiques et éducatives qu'ils privilégient constituent les différentes facettes du processus.

La composante « processus » rend compte des spécificités des milieux d'accueil, celles-ci étant influencées de manière variable par les différentes mesures politiques destinées à faire évoluer l'ensemble du système d'accueil de la petite enfance. Ces spécificités de fonctionnement s'accompagnent également de pratiques et d'obligations différentes en matière d'administration et de gestion, ce qui complique l'étude du fonctionnement de l'ensemble. Comme nous l'avons vu, cela conduit, à l'heure actuelle, à rendre pratiquement impossible l'estimation du coût d'une place d'accueil et donc particulièrement difficile l'estimation du nombre de places qu'il est possible d'ouvrir à partir d'un investissement donné de la part de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Les interactions entre le processus et les ressources sont donc nombreuses et de natures diverses.

I.3. Les dimensions et les fonctions de l'accueil de la petite enfance

I.3.1. Les dimensions

Les quatre dimensions identifiées dans le modèle pour en décrire les effets peuvent être vues comme le résultat du fonctionnement du système et de l'interaction des ressources et du processus. Ces ressources et la manière de les allouer déterminent l'offre effective d'accueil en Fédération Wallonie-Bruxelles. Celle-ci rencontre de manière plus ou moins satisfaisante la demande, directe ou indirecte du secteur, déterminée par les besoins de la population en la matière et par les principes sur lesquels repose la politique d'accueil sur notre territoire.

Ces dimensions, en tant que résultats, entretiennent des relations directes avec les fonctions de l'accueil de la petite enfance. L'approche systémique adoptée met en évidence les interdépendances qui existent entre les différentes dimensions.

I.3.2. Les fonctions

Les fonctions du système, quant à elles, expriment l'impact du système aux niveaux macroéconomique et macrosocial. Ces fonctions sont soumises aux évolutions de la politique d'accueil, qui modifient les dimensions du modèle, mais elles nourrissent également la réflexion des décideurs. Cela implique que les trois fonctions identifiées dans les premières parties de ce travail, sont autant affectées par les modifications apportées au système d'accueil, qu'elles-mêmes affectent les décisions en matière de choix politique.

II. Difficultés méthodologiques liées à la modélisation

II.1. Interdépendance des éléments du modèle

Comme nous venons de le voir, les différentes composantes du modèle sont interdépendantes et le sens de la causalité n'est pas unique. En effet, le processus, construit en fonction du socle légal qui définit les normes et principes de la politique de l'accueil de la petite enfance, ainsi que son financement, sont en interaction constante. Ces deux éléments qui déterminent l'offre de service

sont les leviers qui permettent aux décideurs du secteur de mettre en place les politiques. Les mesures politiques ont, elles, des effets sur les dimensions présentées dans le modèle. La qualité, l'efficacité, l'accessibilité et l'équité du système d'accueil subissent les modifications apportées aux ressources, mais celles-ci ne peuvent être examinées sans prendre en compte la manière dont les différents milieux d'accueil se saisissent des opportunités en fonction de leurs propres objectifs et contraintes. Le fonctionnement du secteur de l'accueil a également, en retour, un impact macroéconomique et macrosocial dans sur la société dans son ensemble, par exemple en permettant à certains parents de se maintenir ou non sur le marché du travail. Enfin, les fonctions de l'accueil servent de base de réflexion à aux décideurs qui de nouveaux prennent des mesures qui affectent les ressources et le processus et ainsi de suite.

II.2. Manque de données et manque d'information

II.2.1. Manque de données

Prétendre que les difficultés méthodologiques du pilotage de la politique d'accueil des jeunes enfants, liées aux interactions et à l'interdépendance du modèle, ne permettent pas de réaliser de la prospective en la matière est réducteur. Certes, la complexité du système ne facilite pas les démarches prospectives, mais ce problème n'est cependant pas le problème majeur.

En effet, le manque de données en matière d'accueil de la petite enfance est la plus importante source de difficultés. Nous avons mis en évidence les problèmes liés à la disponibilité des données dans la seconde partie du rapport. Si nous avons pu constater qu'un ensemble de données cohérentes était collecté par l'Office de la Naissance et de l'Enfance depuis plusieurs années, cette collecte ne permet cependant pas de fournir toutes les informations nécessaires au pilotage du système pour différentes raisons. On peut décrire les problèmes rencontrés de la manière suivante :

- La récolte des données de l'ONE ne se fait que pour les milieux subventionnés, ce qui ne permet pas d'obtenir une grande partie, approximativement 30%, de données concernant l'ensemble du secteur (donc aussi les milieux d'accueil non subventionnés) ;
- L'absence de données concernant le secteur non subventionné aujourd'hui conduit à une méconnaissance généralisée de l'état de ce secteur, en dehors de son taux de couverture ;

- Les données relatives aux diverses sources de subsides sont pratiquement absentes et ne sont pas harmonisées. Il est ainsi presque impossible de connaître le bilan d'un milieu qu'il soit subventionné ou non ;
- Les données récoltées par l'ONE n'offrent pas la possibilité de proposer une analyse chiffrée au-delà de l'unité « milieu d'accueil » à travers des moyennes et des données agrégées ;
- Les données relatives aux caractéristiques des enfants et des parents qui utilisent les milieux ne sont pas disponibles;
- Les données relatives aux personnels font l'objet d'une récolte par l'ONE et également par le cadastre de l'emploi non-marchand. Cependant, ces récoltes sont trop peu précises et celles-ci ne sont actuellement pas liées entre elles, les analyses devant donc se limiter à une approche globale du secteur.

II.2.2. Manque d'informations

Le bref état des lieux par rapport aux données disponibles (voir point 2.2.1 et l'annexe 3 à l'inventaire des données) expliquent les difficultés liées au calcul des indicateurs pertinents permettant de modéliser le système et à estimer les effets de différents scénarios sur celui-ci.

Comme nous l'avons déjà évoqué plus haut, nous ne sommes actuellement pas en mesure de calculer la plupart des indicateurs fondamentaux, tels que le coût moyen d'une place d'accueil ou le financement direct et indirect des différents milieux d'accueil. Le manque de précision lors du recueil des informations relatives au personnel ou encore l'absence de renseignements sur les caractéristiques des parents et des enfants constituent des obstacles à l'élaboration d'un diagnostic dans le domaine de l'accueil.

Au-delà du diagnostic, la modélisation du système dans un but de pilotage est également tributaire de ce manque d'informations et du caractère très agrégé de celles-ci lorsqu'elles sont disponibles. Tenter d'utiliser le modèle dans le but d'obtenir une simulation de l'effet d'une telle mesure sur tel élément est donc pratiquement irréalisable en dehors d'une approche extrêmement globale et synthétique dont la portée pratique pour les décideurs s'avère fort limitée

II.2.3. Illustration

La question de la formation initiale du personnel est au centre des discussions relatives à la qualité des services d'accueil de la petite enfance (CORE 2009 ; OCDE 2011). Si la plupart des pays et organismes internationaux s'accordent sur l'importance de cette variable comme critère de qualité au sein des services, aucun ne semble oser se prononcer sur un « idéal » type de formation initiale du personnel, ni en matière de niveau de formation, ni en matière de contenu ou de compétences à développer.

Dans ce contexte, posons comme hypothèse, en Fédération Wallonie-Bruxelles, le changement de norme minimale requise en termes de niveau de formation initiale pour les encadrants du secteur de la petite enfance. Imaginons que la formation initiale minimale requise augmente, à l'initiative du législateur, dans le but d'augmenter la qualité de l'encadrement au sein des milieux d'accueil. Le postulat de départ sera ici que « toute chose étant égale par ailleurs », l'augmentation du niveau de formation initiale du personnel va augmenter la qualité de l'accueil au sein des services.

Si l'on tente de modéliser le fonctionnement du système sur base de cette hypothèse de départ, on constate que l'interdépendance des éléments du modèle nous contraint à tenir compte d'au moins une hypothèse supplémentaire. Le niveau de salaire proposé aux travailleurs est généralement lié au niveau de qualification de ceux-ci, par-là, l'augmentation du niveau de qualification implique très certainement aussi une plus forte rémunération du personnel. Cette augmentation de salaire va, dès lors, avoir une répercussion directe sur l'ensemble du système d'accueil des jeunes enfants. En voici quelques exemples, le cas échéant :

- Si le milieu d'accueil est subventionné et que la Fédération Wallonie-Bruxelles décide de compenser intégralement l'augmentation du coût salarial.

Le milieu d'accueil ne subit alors aucun coût supplémentaire et voit, théoriquement, au fur et à mesure de l'engagement du nouveau personnel plus qualifié, une amélioration de la qualité de l'encadrement qu'il propose.

Cette hypothèse suppose tout de même des répercussions sur d'autres éléments du modèle. Notamment, le budget supplémentaire octroyé par la Fédération Wallonie-Bruxelles est alloué à la promotion de la qualité, sans être tout à fait certain du gain effectif de qualité réalisé, et ne peut donc pas être utilisé à d'autres fins, l'investissement en termes de création de places par exemple.

La situation actuelle en termes de récolte de données pose, dans cette situation, des problèmes méthodologiques dans l'optique de simulation de l'hypothèse ci-dessus. Premièrement, nous ne

sommes pas en mesure de déterminer la part du financement des milieux d'accueil destinée à payer les salariés, et ce, que ce soit pour les milieux d'accueil subventionnés ou non subventionnés. Deuxièmement, l'évaluation du niveau de qualification du personnel n'est connue non plus. Tout au plus aujourd'hui peut-on l'estimer sur base des barèmes octroyés aux salariés du secteur, et ce, pour les milieux d'accueil subventionnés uniquement. Sans ces éléments, il paraît difficile d'envisager un plan de promotion de la qualité de l'accueil qui porte sur l'amélioration de la formation initiale du personnel encadrant.

- Si le milieu d'accueil n'est pas subventionné et que la Fédération Wallonie-Bruxelles décide de ne pas compenser, ou pas complètement, l'augmentation du coût salarial.

Dans le cas présent, le milieu d'accueil est contraint de trouver une autre source de financement pour compenser l'augmentation de la charge salariale. Deux possibilités s'offrent alors à lui :

- répercuter le coût sur la PFP ;
- répercuter le coût sur le pouvoir organisateur (ou plutôt, que le pouvoir organisateur décide d'intervenir).

Ces deux possibilités ont chacune des conséquences diverses. La première qui touche les parents aura plus que probablement des répercussions en termes d'égalité des chances et d'accès financier aux milieux d'accueil. Dès lors, on s'attend à des effets sur l'équité du système en termes d'accessibilité et, le cas échéant, à des impacts sur les fonctions économique et sociale de l'accueil des jeunes en Fédération Wallonie-Bruxelles. La seconde aura des répercussions sur le pouvoir organisateur. S'il s'agit d'une commune, d'une ville ou d'une ASBL, l'augmentation de la subside de la structure d'accueil amènera le PO à devoir faire des choix dans la distribution des subsides complémentaires. Si le PO ne peut assurer le financement nécessaire, dès lors, il ne reste plus que la PFP ou... la réduction du personnel et, en corolaire, du nombre d'enfants accueillis, voire même la fermeture du milieu d'accueil.

La situation actuelle en termes de récolte de données pose également, dans cette situation, des problèmes méthodologiques dans l'optique de simulation de l'hypothèse ci-dessus. La participation financière des parents, par ménages et pour les milieux non subventionnés n'est pas connue à l'heure actuelle. Difficile donc d'estimer l'impact d'une augmentation de cette PFP, aussi substantielle soit-elle. De plus, le flou total autour de la part de financement des pouvoirs organisateurs au sein des milieux d'accueil, adjoint à l'impossibilité de chiffrer le coût inhérent au

salaires du personnel, rend complexe la simulation du coût supplémentaire que représenterait effectivement l'augmentation salariale du personnel pour le pouvoir organisateur.

En conséquence, l'impact de la décision politique visant l'augmentation de la qualité du système sur les autres éléments du modèle ne peut à ce stade être estimé objectivement. Même en utilisant un modèle simplifié, ne tenant pas compte de l'ensemble des variables et paramètres susceptibles d'intervenir, le manque de données et d'informations ne permet pas de réaliser un tel exercice de manière raisonnée. Les estimations extraites d'une telle simulation seraient trop peu robustes que pour servir de base de pilotage.

Cet exemple n'est qu'un aperçu des possibilités offertes par le modèle en termes de scénarisation. Le nombre de scénarios envisageables objectivement au regard de la littérature internationale ne manque pas en matière de pilotage de politique sociale relative à la petite enfance. Cependant, le manque de données et d'informations permettant de faire fonctionner le modèle nous impose la plus grande prudence lors de l'utilisation de celui-ci. Tenter de scénariser une hypothèse dans de telles conditions aurait probablement pour conséquences de ne pas suffisamment tenir compte de certaines variables et de certains paramètres indispensables à la réalisation d'un tel exercice.

En conclusion, la modélisation du système d'accueil des jeunes enfants en Fédération Wallonie-Bruxelles réalisée dans cette troisième partie, sur la base du diagnostic proposé dans la partie II de cette recherche, permet une vision d'ensemble des paramètres intervenant dans le système. L'identification de ces paramètres ainsi que des relations et interactions existantes entre eux permet de bien comprendre le système dans son ensemble et d'entrevoir la complexité de sa dynamique de fonctionnement. Malheureusement, étant donné les divers problèmes en termes de récolte de données, tenter de réaliser une scénarisation à l'aide de celui-ci n'est plus que probablement pas possible, ou du moins, pas raisonnable le cas échéant.

III. Recommandations pour améliorer la récolte des données au sein du système

III.1. La position centrale de l'ONE

Cette recherche, dans la deuxième et troisième partie, a mis en évidence un ensemble de difficultés relatives à la collecte et à la centralisation actuelle des données concernant le système d'accueil.

Dans ce cadre, les propositions qui vont suivre, le sont dans le but d'alimenter la réflexion autour de ces difficultés dans l'optique d'améliorer la récolte et de la centralisation des données.

Le système d'accueil de la petite enfance en Fédération est aujourd'hui supervisé par un organe public central, à savoir l'Office de la Naissance et de l'Enfance. Tout milieu d'accueil qui souhaite ouvrir ses portes et offrir ses services doit être autorisé par l'Office. Le secteur est actuellement divisé en deux sous-secteurs. Le premier, le secteur subventionné, est composé des milieux d'accueil qui ont répondu et ont été sélectionnés lors d'une campagne de programmation de l'ONE et qui sont partiellement financés par l'ONE. Le deuxième, est le secteur non subventionné, qui lui, ne reçoit aucune subvention de l'Office bien qu'il soit soumis à l'autorisation de pouvoir offrir ses services légalement. Cette position centrale de l'ONE lui confère donc une place stratégique au sein de la politique d'accueil.

Il existe aujourd'hui un recensement systématisé de données à l'ONE. Ce recensement est certes à améliorer, mais il constitue néanmoins la base sur laquelle les prospectives actuelles en matière de politique de la petite enfance sont effectuées. Chaque année, l'ONE rédige et diffuse son rapport annuel qui comprend, notamment, des statistiques de bases liées à la politique de l'accueil. De plus, l'on sait que l'Office se penche actuellement sur une amélioration de la banque de données mères qui reçoit les informations issues du recensement.

III.1.1. Le rôle de l'autorisation

La place centrale occupée par l'ONE pourrait servir de relais général pour le recensement des données en matière d'accueil. Lors de l'autorisation, les milieux d'accueil, y compris les milieux d'accueil non subventionnés, pourraient être tenu de remettre un ensemble d'informations quant à leur mode de fonctionnement. Par exemple, les milieux pourraient déclarer le mode de paiement de la participation financière des parents pour lequel ils ont opté (forfaits, par jours etc.). De plus, cette autorisation pourrait être conditionnée à la signature d'une convention liant l'Office et le milieu d'accueil et qui autorise l'ONE à recenser, sur base annuelle par exemple, un certain nombre de renseignements liés aux milieux d'accueil. Pour assurer la pertinence de cette collaboration, l'Office serait tenu de sélectionner les données qu'ils désirent obtenir afin que le milieu d'accueil connaisse les données pour lesquels il doit veiller à effectuer un recensement systématique.

L'autorisation est une première opportunité sur laquelle la systématisation de la récolte des données pourrait être opérée.

III.1.2. Le rôle du projet pédagogique

Le code qualité de l'accueil prévoit que les milieux d'accueil optent pour des démarches pédagogiques et éducatives spécifiques ainsi que pour des actions particulières ciblées et intégrées dans le projet pédagogique du milieu. La remise du projet d'accueil peut également constituer une source de recensement de données relatives à des aspects plus qualitatifs des milieux. On peut citer notamment, les pistes pédagogiques privilégiées. Dépouiller et analyser ces informations permettrait de disposer d'un ensemble de renseignements liés aux milieux d'accueil utiles afin de cibler de manière optimale les objectifs pédagogiques à privilégier au sein du système.

III.1.3. Les données personnelles relatives au public utilisateur (parents/enfants)

Les données relatives aux enfants et aux parents se révèlent actuellement difficiles à obtenir. Recenser l'adresse de résidence des enfants inscrits ainsi que la PFP moyenne payée par ménages, et donc par enfants, au niveau des milieux d'accueil s'avère, au regard de la proposition de diagnostic présenté dans la partie deux de cette recherche, indispensable dans une optique de pilotage politique. D'autres informations comme la nationalité de l'enfant et des parents ou encore de types socioéconomiques seraient également utiles dans un exercice de modélisation et d'analyse de système. Cependant, ces informations sont sensibles à recueillir, surtout, dans le but d'une centralisation. Pour éviter les réticences des parents, il est donc nécessaire de sélectionner les données pertinentes d'un point de vue statistique et d'assurer la confidentialité, par l'intermédiaire d'une anonymisation de celles-ci, lors de leur utilisation.

III.1.4. Données relatives au personnel des milieux d'accueil

Les données concernant le personnel des milieux d'accueil sont également primordiales à des fins d'analyse et de prospective dans le secteur. Le recensement du diplôme initial du personnel, de la ou les fonction(s) occupée(s), de l'âge, du genre, de la durée de l'occupation (majorité de temps partiels), des formations permanentes sont autant d'éléments qui offrent de plus larges perspectives de suivi et d'évaluation, une fois recensés systématiquement et globalement.

III.2. Le cadastre de l'emploi non-marchand

Le cadastre emploi non-marchand dispose d'une base de données relative au personnel des milieux d'accueil subventionnés en Fédération Wallonie-Bruxelles. Cette base de données est divisée en trois parties alimentées par des sources différentes et contient des informations relatives au genre, à l'âge, à la fonction occupée par le travailleur, au type de contrat, au statut et au type d'employeur. La première est alimentée par les employeurs du secteur qui ne sont, cependant, pas tenu de déclarer ces informations, ce qui a pour conséquence que cette partie n'est pas complète et donc peu fiable. La deuxième, théoriquement la plus fiable puisqu'elle est alimentée par les services publics de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Et la troisième, alimentée par la banque carrefour de la sécurité sociale, elle-même dépendante des déclarations ONSS des employeurs et donc potentiellement incomplète et dépendante des erreurs liées à ces déclarations. Cette base de données ne contient aucune information relative au personnel des milieux non subventionnés.

III.3. Les liens entre bases de données

Améliorer les liens entre la base de données du cadastre emploi non-marchand et celle de l'ONE afin d'obtenir plus d'informations, et plus précises, relatives au personnel des milieux d'accueil semble donc être une piste intéressante. De plus, assurer le recensement d'informations relatives au personnel des milieux d'accueil non subventionnés permettrait une mise en perspective du système plus globale que si l'on se limite au seul secteur subventionné.

Enfin, établir des liens avec la banque carrefour des entreprises ou avec tout type d'acteur disposant d'informations relatives au secteur de l'accueil, afin de déterminer si certaines de ces informations dont ils disposent pourraient contribuer à optimiser l'analyse et la prospective dans le secteur de l'accueil est également une piste innovante en termes de récolte de données et de systématisation de celle-ci.

Cette dernière recommandation trouve écho depuis plusieurs années au sein des acteurs internationaux qui œuvrent dans le secteur de l'accueil des jeunes enfants. En effet, elle fait partie de la mise en place d'un système d'information performant que l'on appelle aussi plus communément dans la littérature internationale un système compétent.

IV. Hypothèses de développement

IV.1. Approche de scénarisation par la littérature : la prise en compte du contexte

En parallèle à la **modélisation** complète des hypothèses de développement, nécessitant comme indiqué ci-dessus des données précises concernant le système, les développements envisagés peuvent être étudiés à travers la littérature nationale et internationale. Les apports d'une telle démarche sont certains et variés ; néanmoins, certaines précautions sont nécessaires dans cette démarche d'analyse de la littérature.

D'une part, une attention privilégiée doit être accordée à la prise en compte du contexte dans lequel ces interventions ou choix de développement ont pris place. Le contexte d'un pays ou état n'est pas forcément le même que celui de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Au-delà de la structure organisationnelle du système qui prend certainement une forme différente, une grande diversité (voire opposition) de valeurs et conceptions entourant le système d'EAJE peut être observée. Les politiques annexes, telles l'emploi, la santé, l'éducation, etc. peuvent également suivre des voies éloignées. Ainsi, l'analyse de la littérature doit être réalisée en veillant à mettre en évidence les facteurs du contexte entourant le choix de développement investigué.

D'autre part, et en parallèle au point précédent, tous les choix envisageables de développement ne sont probablement pas pertinents pour le système d'EAJE en Fédération Wallonie-Bruxelles. Pour prendre un exemple évident (et extrême), un choix de développement possible serait de supprimer l'ensemble des structures d'EAJE. Ce choix pourrait se justifier par une vision du rôle de la femme-mère comme « ayant sa place à la maison, à élever les enfants ». Il est donc théoriquement envisageable, mais, au regard de la structure symbolique du système d'EAJE en FWB, il ne semble pas être pertinent à investiguer. Un autre exemple de développement considérerait à s'orienter vers un système où seuls les enfants dont les deux parents travaillent devraient avoir une place dans une structure d'EAJE. Or, en FWB, la reconnaissance et la poursuite des trois fonctions de l'EAJE, incluant non seulement l'économique, mais également la sociale et l'éducative font que ce scénario n'est pas pertinent à investiguer.

IV.2. Eléments du contexte à prendre en compte

La contextualisation des scénarios de développement du système d'EAJE passe dès lors par une prise en compte des éléments suivants :

- 1) Le contexte économique et politique global de la FWB entourant le système d'EAJE ;
- 2) Les autres politiques ou systèmes liés au système d'EAJE, tels l'emploi, la santé, l'éducation, etc. ;
- 3) La structure symbolique sous-jacente au système d'EAJE en FWB, participant à la définition des « besoins » des enfants et/ou parents (en particulier la reconnaissance de l'EAJE comme un droit de chaque enfant) ;

La prise en compte de ces éléments lors de l'étude de scénarios de développement permet d'identifier hypothèses pertinentes envers le système particulier de la FWB.

Dans un second temps, une fois les hypothèses pertinentes identifiées, l'évaluation de l'hypothèse de développement doit se baser sur des critères correspondant à la politique actuellement menée, ou se développant, en matière d'EAJE en FWB. Nous avons précédemment identifié que l'objectif premier, principal, du système est de **répondre aux besoins différenciés** des enfants et des parents, tout en considérant que l'EAJE est **un droit pour chaque enfant**. Il ressort également que trois fonctions de l'EAJE sont attendues et promues en FWB : **la fonction sociale, la fonction éducative et la fonction économique**. La politique menée en FWB vise à répondre à ces conceptions et rôles en se fixant comme objectif opérationnel la mise en œuvre d'un système qui soit : **accessible, de qualité, équitable et efficient**. C'est dès lors sur base de ces quatre critères que devraient être étudiées les hypothèses de développement.

IV.3. Méthodes de questionnement

L'investigation de scénarios de développement par la littérature peut de manière pratique se faire de deux façons.

IV.3.1. Au départ de 'choix politiques'

Cette méthode consisterait à poser, pour chaque « objectif » ou critère la question « *Quel serait le scénario de développement qui permettrait de maximiser cet objectif ?* » Avec éventuellement comme seconde question « *Quels seraient les effets de ce choix sur les autres objectifs ?* ».

Cette première option présente l'avantage d'être très large et donc d'envisager des développements « originaux » venant par exemple de l'étranger, mais elle présente également l'inconvénient de la non-pertinence potentielle du scénario envisagé par rapport au contexte actuel de la FWB. Ce scénario pourrait même se révéler contraire aux principes forts entourant l'EAJE en FWB. De plus, ces choix reflètent des orientations politiques fortes. Prôner de manière (quasi-)exclusive l'équité, c'est s'inscrire dans une certaine vision de la société, de ce qu'elle devrait être, c'est donner une place centrale à une valeur qui est le reflet d'un paradigme politique. C'est également oublier que les choix politiques réalisés en FWB sont le fruit d'un compromis entre des valeurs ou paradigmes différents (voire divergents).

IV.3.2. Au départ de 'choix de politique'

Cette seconde méthode consiste à partir d'un ensemble de pratiques ou choix qui pourraient être réellement discutés dans le contexte de la FWB et, pour chaque choix, se poser la question « *Quel serait l'effet d'un tel développement en termes d'accessibilité, de qualité, d'équité et d'efficacité du système ?* ».

Cette seconde option aurait comme avantage de fournir des informations pertinentes à l'heure actuelle et probablement d'approfondir davantage l'analyse que la première méthode (entre autres grâce au cadre d'indicateurs). L'inconvénient serait d'avoir des scénarios de développements peut-être moins novateurs ou originaux.

En plus de poser la question de l'effet de ces choix sur les « objectifs » du système, il conviendrait d'envisager les conséquences ou aspects à développer concernant les autres éléments constitutifs du système : la politique d'EAJE (entre autres son caractère scindé ou intégré), les ressources à mobiliser et le processus (l'organisation pratique du système) dans l'ensemble de leurs dimensions. Cette analyse plus poussée serait ici réalisable.

Cette seconde option de méthode semble plus pertinente au regard des éléments mentionnés précédemment. Nous proposons ci-dessous un ensemble de questions ou hypothèses de développement qui pourraient être envisagées de cette manière.

IV.4. Identification de questions de développement

Les hypothèses de développement (ou questions à investiguer) présentées ci-dessus ont été sélectionnées afin d'être pertinentes envers le contexte de la FWB. Nous proposons de les organiser en cohérence avec le cadre théorique mis en œuvre lors de cette recherche. Si certaines peuvent être abordées au travers de la littérature et l'analyse d'expériences extérieures, d'autres, spécifiques par nature à la réalité de la Fédération Wallonie-Bruxelles, nécessitent une analyse qualitative et/ou une réflexion commune de l'ensemble des acteurs impliqués dans l'EAJE.

IV.4.1. Les questions de développement relatives aux ressources

➤ La question de la multiplication des sources de financement

Nous avons observé que le financement d'origine publique du système d'EAJE en Fédération Wallonie-Bruxelles se caractérise par une grande multiplicité de sources. Si la Fédération Wallonie-Bruxelles, via l'ONE, joue un rôle important en la matière, les Régions investissent par ailleurs également par d'autres biais, relevant de leurs compétences, dans la promotion de l'EAJE. Leur action prend principalement la forme d'aides à l'emploi et aux infrastructures. De plus les compétences fédérales en matière de fiscalité lui permettent de concourir au financement de l'EAJE.

Cette multiplicité des sources de financement rend l'analyse du système et toute démarche de modélisation extrêmement complexe, voire impossible. En termes de pilotage, la mise en place d'un système d'information cohérent rassemblant les informations pour chaque milieu d'accueil apparaît nécessaire. Dans une démarche de diagnostic, chaque mesure répond à une logique propre, qui s'accorde davantage avec l'une ou l'autre fonction reconnue à l'EAJE, il convient également de s'interroger sur l'efficacité de cette multiplicité des sources de développement. Un tel financement ne nuit-il pas dans une certaine mesure à l'accessibilité et à la qualité du système, et surtout à son caractère équitable et efficient ? La répartition globale du financement n'est-elle pas finalement inéquitable lorsque l'on l'envisage dans son ensemble ? Est-ce vraiment efficient d'avoir des mesures

parallèles visant à des objectifs certes complémentaires, mais aussi en tension permanente ? La démarche de programmation, impliquant la négociation de critères de priorisation de création de places (entre autres) n'est-elle pas minée involontairement par la non-prise en compte de l'ensemble des sources de financement ?

➤ La question du financement de l'offre et de la demande

Une autre caractéristique du financement du système d'EAJE en Fédération Wallonie-Bruxelles est l'alliance d'un financement de l'offre avec celui de la demande. Actuellement, la question du développement du financement de la demande connaît un essor particulier. La logique sous-jacente est qu'une 'privatisation' de l'EAJE, le considérant dès lors comme un marché où les familles sont des consommateurs, permettrait d'améliorer la qualité de l'accueil, tout en rendant le système plus accessible. Suivant les principes du libéralisme, les milieux d'accueil constitueraient un marché de services et entreraient dans une saine compétition les poussant à investir dans la qualité de leurs services. Les familles-consommateurs joueraient leur rôle de régulation du marché en visant les structures avec le meilleur rapport qualité/prix. Les investisseurs auraient davantage de possibilité de mettre en œuvre des nouvelles structures afin de répondre à la demande, ce qui rendrait le système plus accessible. Le système en place serait en fin de compte plus efficient. Une des modalités prévue dans une démarche de privatisation de l'EAJE est le financement de et/ou par la demande afin de permettre aux familles-consommateurs de remplir leur rôle de régulateurs, avec par exemple la mise en place de 'coupons' ou 'vouchers' attribués aux familles.

Nous avons présenté ci-dessus la logique sous-jacente à la privatisation du système d'EAJE et à la mise en place d'un système de financement de la demande par 'vouchers'. Mais qu'en est-il dans les faits ? La littérature en la matière est assez développée, nécessitant toutefois toujours une contextualisation.

Vandenbroeck (2008) a effectué une revue de littérature sur cette question concernant le développement de cette politique en Flandre et à l'étranger, synthétisant les conclusions tirées de ces expériences de privatisation. Il n'est pas le seul, Helen Penn en 2007 et Peter Moss en 2009 se sont également attelés à cette tâche de synthèse. Ils montrent que la mise en place d'un système de vouchers accompagnant la privatisation de l'EAJE nuit à la qualité, à l'accessibilité, à la durabilité des services et, finalement, ne permet pas de garantir le libre choix des parents ni l'équité sociale de fréquentation.

➤ La question de la constitution d'un système d'information cohérent

Comme abordé précédemment, les informations et données utiles dans une démarche de diagnostic et/ou pilotage du système d'EAJE ne sont à l'heure actuelle pas centralisée et construites de manière cohérente. La constitution d'un réel système d'information en la matière est nécessaire. Vu les éléments discutés précédemment, nous ne revenons pas ici en profondeur sur ces aspects.

IV.4.2. Les questions de développement relatives au processus

➤ La question de la multiplicité des formes d'accueil

L'offre actuelle d'éducation et d'accueil des jeunes enfants en Fédération Wallonie-Bruxelles se caractérise par une grande diversité de formes d'accueil : accueil collectif versus de type familial, chacun prenant de plus des formes diverses en fonction du caractère subventionné ou non. Il convient de s'interroger sur la pertinence de la coexistence, à l'heure actuelle, de formes d'accueil apparues en réponse à des situations historiques passées. Cette coexistence permet-elle vraiment de garantir un système d'EAJE accessible, de qualité, efficient et équitable ou bien cette complexité nuit-elle au contraire à ces principes ?

➤ La question du développement des formes d'accueil « atypique » (haltes accueil) et du multi-accueil

Le développement récent et important de l'accueil dit 'atypique' rejoint la question précédente. Quelle place faut-il donner à cette nouvelle forme d'accueil ? Comment l'intégrer de manière efficace dans l'offre d'EAJE actuelle ? Devrait-il être davantage soutenu ? Si oui, comment prendre en compte les caractéristiques de ce mode d'accueil afin de le soutenir dans sa réalité ? Ce point de questionnement est par ailleurs repris dans le contrat de gestion de l'ONE 2008-2012.

En parallèle, la pratique du multi-accueil se développe, sans avoir de statut ou reconnaissance particulière. Ici encore, cette pratique implique des adaptations au sein du milieu d'accueil, le développement de compétences professionnelles particulières. Comment soutenir ces démarches ? Comment les intégrer dans l'offre actuelle ? Comme les promouvoir ?

V. Conclusion

La troisième partie de cette recherche, qui clôt le présent rapport, a été consacrée à la description du modèle d'analyse proposé par l'équipe de recherche dans le but de disposer d'un outil de pilotage du système d'accueil des jeunes enfants en Fédération Wallonie-Bruxelles. Cette dernière partie a permis, non seulement de décrire le modèle d'analyse, mais également de mettre en évidence un ensemble de problèmes lié à la récolte et à la centralisation des données relatives au système d'accueil des jeunes enfants.

Dans une perspective de pilotage de système, l'équipe de recherche s'est attelée à démontrer l'importance de la récolte de données et de la centralisation d'informations relatives à un système afin de parvenir à réaliser cet objectif dans les meilleures conditions possibles. Des propositions ont été formulées dans le but d'améliorer le recensement et la systématisation du recensement de données au sein du système afin d'alimenter la réflexion autour du pilotage de la politique d'accueil des jeunes enfants en Fédération Wallonie-Bruxelles. Enfin, afin de dépasser l'obstacle que présente l'absence d'un système d'information cohérent du système d'éducation et d'accueil des jeunes enfants en Fédération Wallonie-Bruxelles, une méthode d'investigation de pistes de développement envisagées a été présentée. Cette forme de scénarisation dernière permet d'éclairer des hypothèses de développement du système en regard de la littérature et/ou des réflexions d'acteurs-clés de l'EAJE en Fédération Wallonie-Bruxelles.

BIBLIOGRAPHIE CONSULTÉE

Alexander C. (2012). *Early childhood education has widespread and long lasting benefits*. Special Report. TD Economics.

Amerijckx G. (2010). Politiques publiques relatives aux systèmes d'accueil et d'éducation du jeune enfant. In D. Meulders, P. Humblet, L. Maron & G. Amerijckx (Eds.), *Politiques publiques pour promouvoir l'emploi des parents et l'inclusion sociale* (pp. 71-113). Ghent : Academia Press.

Arrêté MILAC : Arrêté du Gouvernement de la Communauté Française du 27 février 2003 portant réglementation des milieux d'accueil, publié au Moniteur belge le 21 mai 2003.

Avdeyeva O. (2006). In Support of Mothers' Employment : Limits to Policy Convergence in the EU? *International Journal of Social Welfare*, 15 (1), pp. 37-49.

Balaguer I., Mestres J. & Penn H. (1991). *Qualité des services pour les jeunes enfants : un document de réflexion*, Réseau Européen des Modes de Garde d'Enfants, Commission des Communautés Européennes, Direction Générale Emploi, Relations Industrielles et Affaires Sociales.

Bennett J. et Moss P. (2011) *Working for inclusion: how early childhood education and care (ECEC) and its workforce can help Europe's youngest citizens*. Summary of the EC programme and its findings, Edinburgh, Children in Scotland.

Bigras, N. & Japel, C. (2007). *La qualité dans nos services de garde éducatifs à la petite enfance. La définir, la comprendre et la soutenir*. Canada : Presses de l'Université du Québec.

Bigras, N., Brunson, L., Lemay, L. & Tremblay, M. (2003). *Expérience cumulée, qualité des services, caractéristiques familiales et développement des enfants de trois ans dans divers modes de garde depuis leur première année de vie*. Montréal : Université du Québec. En ligne [http://uqam.academia.edu/LiesetteBrunson/Papers/900765/Experience_cumulee_qualite_des_services_caracteristiques_familiales_et_developpement_des_enfants_de_trois_ans_dans_divers_modes_de_garde_depuis_leur_]

Bouchard C. et Plante J. (2002). *La qualité : Mieux la définir pour mieux la mesurer*. Cahiers du Service de Pédagogie expérimentale, 11-12/2012.

Bouve C. (2011). *Répondre à la diversité des besoins d'accueil : le multi-accueil, enjeux et opportunités*, CERE.

Brooks-Gunn J., Wen Jui H. et Waldfogel J. (2002). Maternal Employment and Child Cognitive Outcomes in the First Three Years of Life: The NICHD Study of Early Child Care. *Child Development*, 73 (4), pp. 1052-1072.

Centre de Documentation et de Coordination Sociales (2003). Bruxelles sous la loupe. Décembre, n°1.

Champagne F., Contandriopoulos A.-P., Picot-Touché J., Béland F. & Nguyen H. (2005). Un cadre d'évaluation globale de la performance des systèmes de services de santé : le modèle EGIPSS – Résumé, Rapport réalisé dans le cadre du mandat accordé par le Conseil de la santé et du bien-être.

Chevalier A et Viitanen T. K. (2002). The causality between female labour force participation and availability of childcare. *Applied Economics Letters*, 9 (14), pp 915-918.

Cochran M. (1993). *International Handbook of Child Care Policies and Programs* London : Greenwood Press.

Code de qualité de l'accueil : Décret du 17 décembre 2003 fixant le code de qualité de l'accueil, publié au Moniteur belge le 19 avril 2004.

Commission Européenne (2011). Communication de la Communauté Européenne relative à l'éducation et accueil de la petite enfance: permettre aux enfants de se préparer au mieux au monde de demain. [COM(2011) 66 final]. Emise à Bruxelles, le 17 février 2011.

Commission européenne (s. d.). EUROPA - Synthèse de la législation de l'UE, Le processus décisionnel et les travaux des institutions. En ligne [http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/index_fr.htm] consulté le 29/06/2012.

Competence Requirements in Early Childhood Education and Care [CORE] (2011). University of East London, Cass School of Education and University of Ghent, Department for Social Welfare Studies.

Contandriopoulos A.-P. (2008). L'évaluation globale et intégrée des systèmes de santé (EGIPSS) : un instrument au service de l'amélioration continue de la performance, Présentation au GREAS – Direction de santé publique de Montréal, 22 janvier 2008.

Contrat de gestion de l'ONE 2003-2005: Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 28 février 2003, publié au Moniteur belge le 19 avril 2004

Contrat de gestion de l'ONE 2008-2012 : Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 29 mai 2008 portant approbation du contrat de gestion de l'Office de la Naissance et de l'Enfance 2008-2012, publié au Moniteur belge le 27 janvier 2009.

Côté, S., Japel, C. & Tremblay, R. (2005). La qualité des services de garde à la petite enfance : Résultats de l'Étude longitudinale du développement des enfants du Québec (ÉLDEQ). Education et Francophonie, volume XXXIII:2. En ligne [http://www.acef.ca/c/revue/pdf/XXXIII_2_007.pdf]

Dahlberg G., Moss P., & Pence. A. (2011). Au-delà de la qualité dans l'accueil et l'éducation de la petite enfance : les langages de l'évaluation. Toulouse : Eres.

Davis E. E. et Connelly R. (2005). The Influence of Local Price and Availability on Parents' Choice of Child Care. *Population Research and Policy Review*, 24 (4), pp. 301-334.

Déclaration de politique communautaire (DPC) 2009-2014 : Déclaration de politique communautaire (DPC) 2009-2014 - Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire du Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles. En ligne : [<http://www.federation-wallonie-bruxelles.be/index.php?id=1774>]

Décret ONE : Décret de la Communauté française du 17 juillet 2002 portant réforme de l'Office de la Naissance et de l'Enfance, en abrégé « ONE », publié au Moniteur belge le 2 août 2002.

Del Boca D, Locatelli M. et Vuri D. (2004). *Child Care Choices by Italian Households*. Bon: Institute for the Study of Labor IZA.

Del Boca D., et Vuri D. (2007). The mismatch between employment and child care in Italy: the impact of rationing. *Journal of Population Economics*, 20 (4) pp. 805-832.

Demeuse M. & Friant N. (2012). Evaluer les politiques d'éducation prioritaire en Europe : Un défi méthodologique. *Revue suisse des sciences de l'éducation*, 34 (1), pp. 39-55.

Demeuse M. et Strauven C. (2006). L'évaluation du maintien de la qualité du curriculum dans le temps. In *Développer un curriculum d'enseignement ou de formation : Des options politiques au pilotage*, Bruxelles : De Boeck Université (pp. 199-208).

Dujardin B. (2003). *Politiques de santé et attentes des patients : Vers un nouveau dialogue*. Paris : Karthala et Charles Léopold Mayer.

Dujardin B. (2011). *Politiques et systèmes de santé comparés et analyse des politiques de santé*. Syllabus, Université Libre de Bruxelles, Ecole de Santé Publique.

Dusart A.-F. (2007). *Accueil atypique en Communauté française : à la recherche des conditions optimales d'accueil, vers une politique d'égalité d'accès pour tous*, CERE

Dusart A.F. et Mottint J. (2005). Les conditions d'enfance en région de Bruxelles-Capitale. Indicateurs relatifs aux enfants et aux familles. Bruxelles: CERE asbl

Enfants d'Europe (2008). Vers une approche européenne de l'accueil de la petite enfance : une politique proposée par Enfants d'Europe.

EuropeAid Co-Operation Office (s.d.). SWOT (Strengths, Weakness, Opportunities, Threats) : Detailed presentation of the tool. En ligne [http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/tools/too_swo_som_en.htm] consulté le 4 mai 2012.

EURYDICE, (2009). Réduire les inégalités sociales et culturelles par l'éducation et l'accueil des jeunes enfants en Europe. Bruxelles : Agence exécutive Éducation, Audiovisuel et Culture.

Farfan-Portet MI, Lorant V. et Petrella F. (2010). Access to Childcare Services: The Role of Demand and Supply-Side Policies. *Population Research and Policy Review*, 29 (3).

Fonds Houtman, ONE. (2002). Accueillir les tout-petits. Oser la qualité. Un référentiel psychopédagogique pour des milieux d'accueil de qualité. En ligne [<http://fneje06.files.wordpress.com/2011/02/referentiel-osser-la-qualite-pdf.pdf>]

Friendly M. et Beach J. (s.d.). Elements of a high quality early learning and child care system. Childcare Ressource and Research Unit, Working documents, "Quality by design".

Geneix N., Chartier L. et Chartier A-M. (2007). Accueil et éducation du jeune enfant en Europe : compte-rendu du séminaire de Sylvie Rayna. Paris : Observatoire de l'enfance en France.

Gormley W. Jr. (2007). Early childhood care and education: lessons and puzzles. *Journal of Policy Analysis and Management*, 26 (3), pp. 633-671.

Gouvernement du Québec (s.d.). Commissaire à la santé et au bien-être : Cadre d'analyse de la performance. En ligne [<http://www.csbe.gouv.qc.ca/index.php?id=377>], consulté le 25/04/2012.

Guillot O. (2002). Une analyse du recours aux services de garde d'enfants. *Economie et Statistiques*, 352-353, pp. 213-230.

Gustafsson S. et Stafford F. (1992). Child Care Subsidies and Labor Supply in Sweden. *The Journal of Human Resources*, 27 (1), pp. 204-230.

Henly J. R., et Lyons S. (2000). The Negotiation of Child Care and Employment Demands Among Low-Income Parents. *Journal of Social Issues*, 56 (4), pp. 683-706.

Humblet P. (1998). Les crèches de jour au temps de l'Œuvre Nationale de l'Enfance. *Génération ONE*, 12, pp. 9-13.

Humblet P. (2003). La pénurie de places d'accueil de jeunes enfants est-elle inéluctable ? Qui en supporte le poids ? A quel prix ? *Grandir à Bruxelles*, 11, pp. 4-7.

Humblet P. (2004). L'accueil des enfants à Bruxelles : quels sont les souhaits des familles? *Grandir à Bruxelles*, 13, pp. 3-12.

Humblet P. (2005). Quelle place occupent les milieux d'accueil dans la vie des jeunes enfants ? *Grandir à Bruxelles*, 15, pp. 11-13.

Humblet P., & Vandebroek M. (2007). Sauver l'enfance pour sauver le monde : le care et la reconstruction de problèmes sociaux. In G. Brougère & M. Vandebroek (Eds.), *Repenser l'éducation des jeunes enfants* (pp. 189-206). Bruxelles : P.I.E. Peter Lang.

Ishimine K., Tayler C. et Bennett J. (2010). *International Journal of Child Care and Education Policy*, 4 (2), pp. 67-80.

Jamin C. et Perrin N. (2005). Les politiques publiques en matière d'enfance et de jeunesse au XXème siècle, en Belgique et en Communauté française. Rapport de recherche commanditée par l'Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse, réalisée sous la direction de Guillaume J.-F., Verjans P. et Martiniello M., Institut des Sciences Humaines et Sociales, Université de Liège.

Kaga Y., Bennett J. & Moss P. (2010). *Caring and Learning Together: A cross-national study on the integration of early childhood care and education within education*. Paris : UNESCO, Early Childhood Care and Education.

Klein A. G. (1992). *The debate over child care 1969 – 1990 : A sociohistorical analysis*. Albany, NY : State University of New York

Kreyenfeld M. et Hank K. (2000). Does the availability of child care influence the employment of mothers? Findings from western Germany. *Population Research and Policy Review*, 19 (4), pp. 317-337.

Le Plan Marshall 2.vert : Plan Marshall 2.vert – Viser l'excellence adopté le 3 décembre 2010 par le Gouvernement wallon.

Leira A. (2002). *Working Parents and the Welfare State. Family Change and Policy Reform in Scandinavia*. Cambridge: University Press.

Leleu Galand E. (2007). *Petite enfance handicapée : adapter l'ordinaire, trouver des réponses personnalisées dans un cadre collectif*. Paris : Observatoire de l'enfance en France.

Lohmander M. K., Vandenbroeck M., Pirard F., Peeters J. et Alvestad M. (2009). New developments. *European early childhood research journal*, 17 (3).

Lorant V., Dubois A. & Humblet P. (1998). Quatre dimensions de la politique d'accueil de la petite enfance. *Grandir à Bruxelles*, n° 4.

Luna E. (2009). Renforcer l'accueil de la petite enfance 0-3 ans en Région de Bruxelles-Capitale – Le « Plan crèches » : Inventaire des acteurs. CERE.

Mahieu R. (2005). Les modes d'accueil des enfants de moins de trois ans : effets d'offre et de demande. *Recherches et Prévisions*, 82, pp. 43-55.

Mahon R. (2002). Child Care: Toward What Kind of "Social Europe"? *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*, 9 (3), pp. 349-79.

McLaughlin E. & Glendenning C. (1994). Paying for care in Europe: is there a feminist approach? In Hantrais L. et Mangen S. (ed), *Family policy in the welfare of women. Cross-national research reports*, Routledge, Loughborough.

Meulders D., Humblet P., Amerijckx G., Maron L. (2010). *Politiques publiques pour promouvoir l'emploi des parents et l'inclusion sociale*. Ghent : Academia Press.

Meulders D., Humblet P., Maron L. et Amerijckx G. (2010). *Politiques publiques pour promouvoir l'emploi des parents et l'inclusion sociale*. Bruxelles: Politique scientifique fédérale/Academia Press.

Meyers M. K., Heintze T. et Wolf D. A. (2002). Child Care Subsidies and the Employment of Welfare Recipients. *Demography*, 39(1), pp.165-179.

Meyers M., Rosenbaum D., Ruhm C. et Waldfogel J. (2003). *Inequality in Early Childhood Education and Care: What Do We Know?*

Ministère de la Communauté Française (1999). *La politique d'éducation et de garde des jeunes enfants en Communauté française de Belgique*. Rapport présenté en vue de l'examen thématique du Comité éducation de l'OCDE.

Moss P. et Humblet P. (2006). Editorial : équilibrer le rapport public/privé. *Enfants d'Europe*, 11, pp. 2-3.

Moss P. (2009). Early childhood education markets and democratic experimentalism : two models for early childhood education and care. Discussion paper, Bertelsmann Stiftung.

Mottint J. (2008). Argumentaire en faveur du multi accueil, Centre d'Expertise et de Ressources pour l'Enfance

Mottint, J. (2008). La qualité des milieux d'accueil, au-delà des évidences. Centre d'Expertise et de Ressources pour l'Enfance. En ligne : [http://www.cere-asbl.be/IMG/pdf/Qualite_des_milieux_d_accueil.pdf]

Musatti T. (2011). L'évaluation participative, démocratique et transparente. Vers une approche européenne de l'accueil de la petite enfance. Une politique publique proposée par Enfants d'Europe.

Neels K. et Theunynck Z. (2012). La participation des femmes peu qualifiées au marché du travail après la naissance d'un enfant : conceptions de la vie familiale différenciées et recours inégal aux services de garde d'enfants en Belgique. GGP Belgium Policy Brief 2.

Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse de la Fédération Wallonie-Bruxelles [OEJAJ] (s.d.). Évaluer les politiques d'enfance et de jeunesse. En ligne : [<http://www.oejaj.cfwb.be/index.php?id=5239>].

Observatoire de l'Enfant de la Commission communautaire française (s.d.). La mission de l'Observatoire. En ligne : [http://www.grandirabruelles.be/net/index.php?option=com_content&task=view&id=26&Itemid=30]

OCDE (2000), La politique d'éducation et de garde des jeunes enfants en Communauté française de Belgique. Note par pays de l'OCDE.

OCDE. (2001). Petite enfance, grands défis – Education et structures d'accueil. Paris : OCDE.

OCDE. (2007). Petite enfance, grands défis II – Education et structures d'accueil. Paris : OCDE.

OCDE. (2012). Starting Strong III – A quality toolbox for early childhood education and care. Paris : OCDE.

Office de la Naissance et de l'Enfance (2012). Subsidés ordinaires versés par l'ONE aux milieux d'accueil au 01/04/12. En ligne : [http://www.one.be/fileadmin/user_upload/one_brochures/brochures_pros_et_benevoles/Accueil_de_l_enfant/0_3_/MASS/DIVERS/Subventions_ONE.pdf]

Office de la Naissance et de l'Enfance [ONE] (2012). 6 clés pour ouvrir son milieu d'accueil.

Office de la Naissance et de l'Enfance [ONE] (s.d.). Accueil de l'enfant. (et pages liées) En ligne [<http://www.one.be/index.php?id=accueil-de-l-enfant>]

Office de la Naissance et de l'Enfance [ONE] (s.d.). Histoire de l'ONE. En ligne [<http://www.one.be/index.php?id=histoire-de-l-one>].

Pacini-Ketchabaw V. et Pence A. (Forthcoming, 2011). The Investigating Quality Project: Innovative Approaches in Early Childhood. In N. Howe and L. Prochner (Eds.), *New directions in early childhood education and care in Canada*. Toronto, Ontario : University of Toronto Press.

Penn H. (2009). Early childhood education and care: Key lessons from research for policy makers. European Commission, An independent report submitted to the European Commission by the NESSE network of experts.

Penn H. (2007). Childcare market management : How the United Kingdom Government reshaped its role in developing early childhood and care. *Contemporary Issues in Early Childhood*, 8 (3), pp. 192-207

Peter F. et Evans T. (2001). Ethical dimensions of health equity. In Evans T et al. *Challenging Inequities in Health. From Ethics to Action*. New York: Oxford University Press, pp. 25-33.

Plan crèches : Plan crèches adopté le 22 mars 2007 par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale

Plan Marshall : Plan d'Actions Prioritaires pour l'Avenir Wallon (Plan Marshall) adopté le 30 août 2005 par le Gouvernement wallon.

Puhn Pungello E. et Kurtz-Costes B. (1999). Why and how working women choose child care: a review with a focus on infancy. *Developmental Review*, 19, pp.31-96.

Réseau des Modes de Garde d'Enfants (1996). Cibler la qualité dans les services d'accueil pour jeunes enfants : propositions pour un programme d'action de 10 ans.

Robert E. et Humblet P. (2003) Enquête sur les besoins d'accueil des enfants âgés de moins de 12 ans dans la Région de Bruxelles-capitale. Rapport UPSE – ULB.

Sylva K., Stein A., Leach P., Barnes J. et Malmberg L. E. (2007). Family and child factors related to the use of non-maternal infant care: An English study. *Early Childhood Research Quarterly*, 22(1), pp.118-136.

Tremblay, S. (2002). Enquête Grandir en qualité. Recension des écrits sur la qualité des services de garde. Québec : Direction des communications et de la gestion documentaire - Ministère de la Famille et de l'Enfance. En ligne [http://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/SF_recension_qualite_ecrits.pdf]

UNICEF (2008). La transition en cours dans la garde et l'éducation de l'enfant. Bilan Innocenti 8. Florence : Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF.

Van Gameren E. et Ooms I. (2009). Childcare and labor force participation in the Netherlands: the importance of attitudes and opinions. *Review of Economics of the Household*, 7(4), pp.395-421.

Vandenbroeck M. (2006). Globalisation and privatisation : the impact on childcare policy and practice. Working paper 38. The Hague : Bernard Van Leer Foundation.

Vandenbroeck M. (2008). Kinderopvang, 20 jaar vermarkting. *Sociaal Welzijnmagazine*, 29 (5).

Vandenbroeck M., De Visscher S., Van Nuffel K. et Ferla J. (2008). Mothers' search for infant child care: The dynamic relationship between availability and desirability in a continental European welfare state. *Early Childhood Research Quarterly*, 23, pp. 245-258.

Yesil-Dagli U. (2011). Center-based childcare use by Hispanic families: Reasons and predictors. *Children and Youth Services Review*, 33(7), pp.1298-1308.