

## LE TRAVAIL SOCIAL DANS L'EMERGENCE D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE DE L'ACCUEIL DES ENFANTS DE MOINS DE 3 ANS

### **Alain DUBOIS**

Professeur à l'Institut supérieur de formation sociale et de communication (ISFSC –  
Bruxelles)

Administrateur délégué du Centre d'expertise et de ressources pour l'enfance

[dubois.alain@skynet.be](mailto:dubois.alain@skynet.be)

### Introduction

L'histoire des crèches peut être synthétisée en 3 phases :

1. une phase de développement de la protection de l'enfance, de la seconde moitié du 19<sup>me</sup> siècle aux années cinquante ;
2. une phase d'accompagnement du retour des femmes sur le marché du travail, des années soixante au milieu des années nonante ;
3. une phase de participation à l'éducation et à la socialisation des enfants, depuis une dizaine d'années.

Chacune de ces phases a initié une des trois fonctions assignées à l'accueil des jeunes enfants : une fonction sociale, une fonction économique et une fonction éducative. Les tensions entre ces fonctions expliquent en partie la multiplicité des mesures politiques prises pour augmenter l'offre de places d'accueil dans les milieux d'accueil de la petite enfance ou pour en réglementer l'accès.

### La situation en Belgique

C'est la Communauté française de Belgique qui dispose de la compétence d'agrément et d'octroi de subventions aux crèches et autres milieux d'accueil. Cette compétence est exercée par l'entremise d'un organisme d'intérêt public, l'Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE). Quelles sont les grandes mesures prises ces dernières années ?

Tout d'abord, la réforme de l'arrêté réglementant les milieux d'accueil : il n'y a plus de priorité (absolue) pour les enfants dont les parents travaillent ; les crèches doivent prévoir des dispositions en faveur de publics particuliers (enfants qui souffrent d'un handicap ou d'une maladie chronique, accueils d'urgence motivés par des situations particulières). On peut donc observer ici une nouvelle hiérarchie entre les fonctions : fonction éducative (abandon du lien à la situation socioprofessionnelle des parents) ; fonction sociale ; fonction économique.

La Communauté française a également adopté un « code de qualité de l'accueil » qui renforce encore la fonction éducative des milieux d'accueil.

L'incapacité financière de la Communauté à augmenter l'offre et à satisfaire la demande a conduit les Régions wallonne et bruxelloise à intervenir. En Région de Bruxelles-Capitale, l'intervention de la Région s'est faite sous forme d'emplois et dans le cadre des contrats de quartier : des programmes de revitalisation centrés sur les zones défavorisées. Dans le cadre de ces programmes, de nouvelles structures ont été créées : des halte-accueil et/ou des maisons de quartier, prioritairement accessibles aux familles en-dehors du marché du travail.

La fonction sociale est ici prioritaire, accompagnée de la fonction éducative.

C'est du côté de l'Etat fédéral qu'il faut chercher les mesures qui s'inscrivent le plus dans le cadre de la fonction économique : subsides de la sécurité sociale (secteur allocations familiales), déduction fiscale des frais de garde, déduction fiscale des interventions des entreprises pour créer ou réserver des places en crèches.

### Dans l'Union européenne

Les objectifs de Barcelone et la stratégie de Lisbonne obligent les Etats membres à assurer un taux de couverture de 30% à l'horizon 2010. Nous sommes ici dans la perspective économique : augmenter le taux d'activité (le taux d'emploi) en permettant l'accès des parents au marché du travail.

Au niveau national, certains pays ou certaines régions s'inscrivent résolument dans la perspective éducative. En Espagne, l'accueil de la petite enfance est désormais intégré à la politique éducative. L'Emilie-Romagne (Italie) est considérée comme le fer de lance de l'éducation du jeune enfant.

Ailleurs, comme en Belgique, les budgets augmentent et se diversifient. En France, les Contrats Enfance permettent aux Caisses d'allocations familiales de nouer des partenariats avec les pouvoirs locaux, les associations, les entreprises.

Les services à l'enfance se transforment, toujours dans la perspective d'assurer l'accès au plus grand nombre d'enfants possibles :

- le multi-accueil, en France, pour permettre l'accueil à temps partiel d'enfants dans une perspective de service aux parents et de préparation à la vie collective en classes maternelles ;
- l'accueil itinérant, pour permettre aux zones rurales de bénéficier de milieux d'accueil ;
- ...

De plus en plus, y compris dans les rapports d'institutions telles que l'OCDE ou la Commission européenne, il est question de penser et de réfléchir l'accueil des enfants de la naissance à la fin de l'école primaire <sup>1</sup>.

De nouveaux acteurs apparaissent et s'impliquent dans la création et la gestion de milieux d'accueil: comités de quartier, centrales syndicales, associations familiales, entreprises privées de gestion, ...

Enfin, le sens de l'activité d'accueil fait l'objet d'études, de recherches, de propositions : à ce jour, le modèle pédagogique « Löczy » inspiré de l'institut Pickler (Budapest) semble s'imposer au moins dans la partie francophone de l'Europe.

---

1 OCDE, Starting strong I et II, rapports disponibles sur le site [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

### Tentatives d'organisation de l'action publique

Si le mouvement paraît clair -droits des enfants à l'accueil, augmentation de l'offre-, l'action publique paraît encore bien désordonnée. Elle tente pourtant de s'organiser.

En Belgique, on observe :

1. des accords entre les Régions et la Communauté française, pour organiser les interventions et les compétences : octroi d'emplois aux milieux d'accueil agréés par l'ONE, dans le cadre des accords dits des politiques croisées ;
2. la discussion d'un accord de coopération entre l'Etat fédéral et les Communautés, pour organiser l'octroi des subsides du Fonds d'équipements et de services collectifs (allocations familiales des travailleurs salariés) ;
3. le recours à des appels d'offres pour organiser la programmation de la création de milieux d'accueil, sur base de critères transparents et tenant compte du taux de couverture entre les sous-régions (dans une perspective d'égalité).

L'accueil de l'enfance entre dans le champ du droit : transparence et motivation des actes administratifs, marchés publics, contractualisation des relations entre partenaires,...

### La nouvelle donne du travail social dans les milieux d'accueil d'enfants

Comment ces transformations affectent-elles le travail social dans ce secteur ?

Traditionnellement, les milieux d'accueil subventionnés faisaient appel à des assistants sociaux :

- pour calculer les contributions parentales en fonction des revenus des ménages ;
- pour procéder aux enquêtes sociales éventuelles ;
- pour administrer le social au sens le plus classique du terme (tenue des registres, des documents,...).

Ces missions subsistent mais leur importance est considérablement réduite en raison principalement de la généralisation de l'accès, ou au moins de l'application du principe « premier arrivé, premier inscrit ». Aujourd'hui, les travailleurs sociaux passent plus de temps à négocier le contrat et les modalités d'accueil avec les parents : une tâche parfois malaisée sur fond de flexibilité du marché du travail (horaires flexibles, variables, atypiques, travail temporaire, intermittent, intérimaire, temps partiels,...). Les négociations recouvrent également les tensions entre les parents et les institutions : les modèles pédagogiques inspirés de « Löczy » demandent une présence régulière des enfants, alors que les présences à temps partiel sont en augmentation. Il y a désormais plus d'enfants en crèches, mais moins souvent et moins longtemps. Nous sommes loin de l'image des parents démissionnaires, véhiculée par une partie du corps enseignant.

Surtout en ville, l'ethnicisation des rapports sociaux est sensible <sup>2</sup> : il faut organiser la co-présence d'enfants d'univers culturels variés. Les tensions sont perceptibles, y compris entre familles d'origine étrangère.

Quand les milieux d'accueil trouvent leur origine dans des associations, des comités de

---

2 Albert Bastenier, Qu'est-ce qu'une société ethnique ?, Paris, PUF, Collection « Sociologie », 2004

quartier, des projets d'insertion sociale, des services sociaux, ce sont les travailleurs sociaux qui doivent s'impliquer dans la formulation du projet et son opérationnalisation. L'accueil des enfants devient une condition essentielle de l'action sociale : l'alphabétisation, la formation professionnelle, la santé communautaire, le travail de rue et des quartiers. Pour en prendre la mesure, prenons l'exemple de la Région bruxelloise : un tiers des enfants vit dans 48 quartiers qui ne représentent que 5% de la surface du territoire<sup>3</sup>. Ce sont les quartiers où le taux de chômage est le plus élevé, où les logements sont les plus exigus et manquent du confort de base, où l'absence de jardins privatifs n'est pas compensée par des espaces verts publics, où les écoles sont en majorité en discriminations positives.

### L'accueil de l'enfant dans la formation du travailleur social

Au-delà de la nécessité d'organiser l'accueil des enfants pour assurer le travail social dans différents champs de l'action sociale, il convient d'introduire la question des enfants dans l'analyse de la société. Les indicateurs relatifs aux enfants donnent les appréciations les plus fines des situations sociales : les revenus, le logement, la santé, les langues et les cultures, le niveau d'instruction des parents, leur situation socioprofessionnelle.

Les inégalités sont souvent exacerbées : par exemple, si le taux de chômage bruxellois est de 22%, un tiers des enfants vivent dans des familles sans revenu du travail, ce qui montre que le problème touche plus particulièrement les parents et que le revenu par tête dans les familles avec enfants est probablement beaucoup plus faible que pour les isolés ou les ménages sans enfant.

Un autre exemple : le taux de mortalité périnatale diminue avec l'emploi des deux parents.

Dans sa plus récente publication concernant la vie et le bien-être des enfants, l'UNICEF propose six catégories d'indicateurs dans les pays économiquement avancés : bien-être matériel, santé et sécurité, éducation, rapports avec la famille et les pairs, comportements et risques, et sentiment subjectif de bien-être des enfants. Il s'agit d'appréhender la qualité de vie des enfants, au centre d'interactions complexes entre facteurs d'ordre économique et social et facteurs individuels liés à l'enfant et à sa famille. Bref, connaître les conditions de vie des enfants, c'est mieux connaître la société.

Dans un autre registre, il s'agit d'appréhender les nouvelles compétences professionnelles mobilisées par le travail social dans les milieux d'accueil : l'animation d'équipes, la contractualisation des relations avec les usagers (hors les contraintes données par l'Etat social actif), le droit administratif, la législation relative aux marchés publics, le partenariat avec le secteur privé, le financement de projets, les relations interculturelles, ... S'il ne fait pas de doute que ces compétences sont d'ores et déjà enseignées (et bien enseignées), il existe peu de domaines d'action où elles sont simultanément mises en œuvre comme dans les nouvelles formes d'accueil des enfants.

---

3 Centre d'expertise et de ressources pour l'enfance, Les conditions d'enfance en Région de Bruxelles-Capitale. Indicateurs relatifs à l'enfance et aux familles, Bruxelles, CERE, 2007, [www.cere-asbl.be](http://www.cere-asbl.be)