

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

Synthèse du rapport (octobre 2012) commandité par l'Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse de la Fédération Wallonie-Bruxelles au Centre de recherche « Politiques et systèmes de santé – Santé internationale » de l'École de Santé publique de l'Université libre de Bruxelles (Prof. Perrine Humblet) et à l'Institut d'Administration scolaire de l'Université de Mons (Prof. Marc Demeuse)

Objectif de l'étude

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 fondés et validés sur base de la littérature scientifique, mais également par la mise au point de critères en vue de l'**évaluation de la qualité du secteur l'éducation et de l'accueil** des jeunes enfants (EAJE) en Fédération Wallonie Bruxelles.

Le cadre conceptuel

La première étape de l'étude a permis d'identifier un cadre conceptuel approprié. Un tel cadre conceptuel est en effet indispensable non seulement pour permettre la construction des indicateurs et leur interprétation en vue d'établir un diagnostic de la situation actuelle, mais également pour élaborer des scénarii de développement. La construction du sens est essentielle dans ce type de démarche. Elle doit permettre aux différents acteurs de partager le diagnostic, mais aussi de comprendre les objectifs poursuivis et de suivre les évolutions en cours, voire de les anticiper.

L'un des modèles fréquemment utilisé repose sur une vision de l'accueil des jeunes enfants comme un moyen de poursuivre **trois fonctions** principales : **la fonction économique, la fonction sociale et la fonction éducative**. Les très nombreux articles et ouvrages scientifiques qui ont été publiés depuis 30 ans dans le domaine de la petite enfance reflètent en effet la diversité des effets des politiques d'éducation et d'accueil des jeunes enfants : 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 nécessairement un caractère multidisciplinaire et la définition précise de ces trois fonctions ne fait pas l'objet d'un consensus dans la littérature. Si la prise en compte de ces différentes fonctions est pourtant essentielle, elle ne suffit cependant pas à fournir un cadre conceptuel. Afin de piloter effectivement le système, une approche explicative complexe de son impact 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. De plus, ces fonctions sont souvent considérées séparément et non de manière

simultanée, mais concurrente (en termes de moyens ou de publics) et complémentaire (en termes de résultats).

Après une revue de la littérature, l'équipe de recherche a identifié une approche qu'elle considère comme adaptée. Celle-ci est empruntée au **Cadre d'évaluation globale et intégrée de la performance des services de santé** (EGIPSS) du Commissariat à la Santé et au Bien-Être du Québec. Le cadre théorique présenté dans cette recherche, comme sa source d'inspiration québécoise, se base sur trois principes généraux :

- l'impact des politiques ne peut être approché que via une analyse complexe, mettant en évidence le processus selon lequel il apparaît (**approche complexe**) ;
- le contexte influe sur la définition des objectifs et les moyens d'atteinte de ceux-ci et doit dès lors être pris en compte (**approche contextualisée**) ;
- l'ensemble des éléments constitutifs du système étant en interrelations, il convient de d'observer les éléments du système comme s'influençant mutuellement (**approche systémique**).

Si l'évaluation consiste en une comparaison entre une valeur observée et une valeur idéale, en matière de politique, 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 est donc indispensable d'intégrer ces dimensions dans l'organisation du système d'indicateurs qui doit permettre de saisir les différents éléments et leurs interactions de manière dynamique, à travers le temps.

Dans le cadre de cette étude, il ne s'agit pas seulement d'analyser une politique ou un programme bien circonscrit, mais un ensemble de politiques impliquant tous les niveaux de pouvoir et de nombreux acteurs privés. Il est donc particulièrement délicat d'identifier les relations entre décisions politiques et résultats observables. C'est pour cette raison, par exemple, qu'il est encore actuellement impossible de connaître l'effet précis de la décision d'un financement public sur le nombre de places d'accueil effectivement ouvertes et occupées dans une zone donnée.

La 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.

Le développement d'un modèle conceptuel a permis d'identifier les 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 aussi complète que 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 et les adaptés à situation belge francophone.

Le cadre analytique et les indicateurs

A partir du cadre conceptuel, un ensemble cohérent d'indicateurs a pu être identifié. Cet ensemble comprend deux grandes catégories. La première catégorie reprend des **indicateurs descriptifs de l'offre et des besoins en matière d'accueil** au sein de la Fédération Wallonie-Bruxelles. 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 a donc comme niveau de collecte le milieu d'accueil. Leur agrégation fournit un aperçu complet au niveau du système ou d'un sous ensemble de celui-ci (par exemple, une commune) et non plus d'un milieu d'accueil particulier. Un autre ensemble d'indicateurs concerne directement le niveau « système ». Il s'agit d'indicateurs portant sur le budget global du système d'accueil, prenant en compte non seulement le budget de l'ONE, mais également les diverses autres sources de financement. Des indicateurs décrivent également 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). Ces caractéristiques sont déclinées aux niveaux géographiques suivants : de la Fédération Wallonie-Bruxelles, des sous-régions (ou provinces), des communes.

La seconde catégorie d'indicateurs, à visée analytique, reprend les **indicateurs de résultats et d'impact du système sur le plan économique, éducatif et social**, selon les trois fonctions déjà mentionnées. Des définitions opérationnelles de toutes les dimensions et fonctions, ainsi que des liens qu'elles entretiennent, sont par ailleurs présentées dans cette partie de l'étude.

C'est à partir de l'analyse de la littérature que l'identification des indicateurs a été réalisée. Une attention particulière a été portée à la contextualisation de ceux-ci, prenant en compte l'environnement spécifique de la Fédération Wallonie-Bruxelles. **Une sélection d'indicateurs** (parmi ceux identifiés précédemment dans la littérature) **est présentée dans des fiches détaillées reprenant, pour chacun d'eux, sa dénomination, sa méthode de calcul, ainsi qu'une description et une discussion relative à ses qualités**, en particulier par rapport la disponibilité des données nécessaires, à la précision de celles-ci et aux développements ultérieurs possibles.

Quatre objectifs ou critères de performance du système d'accueil ont particulièrement été documentés : **l'accessibilité, la qualité, l'efficience et l'équité**.

Le problème principal rencontré dans cette partie de l'étude concerne la disponibilité des données. Si beaucoup d'informations sont collectées au niveau d'agrégation le plus bas, celui des milieux d'accueil, ceux-ci ne les transmettent le plus souvent pas à un organisme centralisateur. Les informations sont souvent utilisées à ce niveau, lors de contrôles, mais pas à des fins statistiques. Par ailleurs, différentes sources d'information ne sont pas rendues compatibles, notamment parce que les unités de référence sont différentes (les milieux d'accueil, les familles, les travailleurs, les organismes financeurs ou les programmes...), de même que les objectifs assignés à ces collectes. L'étude propose dès lors de nombreuses recommandations relatives à l'amélioration de la récolte des données, qu'il s'agisse de données déjà collectées, mais non centralisées, ou de données non recueillies ou non disponibles. Le rapport insiste aussi sur les coopérations nécessaires (avec le Cadastre emploi non-marchand ou la Banque carrefour de la sécurité sociale) et sur la place centrale de l'ONE. Il souligne également l'importance des données à recueillir lors de l'autorisation d'un milieu d'accueil et de celles qu'il faut pouvoir continuer à récolter par la suite.

La modélisation du fonctionnement du système d'accueil

La disponibilité des données limite actuellement les possibilités de modélisation effectives du système d'accueil. Le rapport propose donc principalement une réflexion à propos de celle-ci et non une solution aboutie.

La réalisation de scénarii de développement du système d'accueil consiste à envisager une hypothèse de développement 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 dans le rapport vise à offrir le cadre de référence permettant l'intégration de l'ensemble de ces éléments dans l'exercice de scénarisation. La complexité du système ne facilite pas les démarches prospectives, mais ce problème n'est cependant pas le problème majeur. Comme indiqué précédemment, le manque de données en matière d'accueil de la petite enfance est la plus importante source de difficultés. Si un ensemble de données cohérentes est collecté par l'Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE) depuis plusieurs années, cette collecte ne permet cependant pas de fournir toutes les informations nécessaires au pilotage du système (notamment pour ce qui concerne les milieux d'accueil non subventionnés pour lesquels les données sont très lacunaires).

Les problèmes de disponibilité des données ne doivent cependant pas faire oublier la nécessité de paramétrer correctement le modèle destiné à étudier les scénarii. De ce point de vue, le travail réalisé lors de cette étude à propos du cadre conceptuel offre de nombreux éléments indispensables. Il souligne, notamment, la nécessaire clarification de certaines définitions et l'importance de la prise en compte de paramètres comme ceux liés aux valeurs, aux conceptions et aux croyances, pour éviter une approche excessivement mécaniste.

L'évaluation du développement du système d'accueil, une fois les hypothèses correctement précisées, doit se baser sur des critères correspondant à la politique actuellement menée, ou se développant au sein de la Fédération Wallonie-Bruxelles en matière d'accueil de l'enfance. L'objectif principal du système, comme les analyses réalisées dans le cadre de cette étude ont pu le mettre en évidence, est de **répondre aux besoins différenciés** des enfants et des parents, tout en considérant que cet accueil est **un droit pour chaque enfant**. Il ressort également que trois fonctions principales sont assignées à ce système : une **fonction sociale**, une **fonction éducative** et une **fonction économique**. La politique menée actuellement vise à répondre à ces conceptions et fonctions, même si celles-ci doivent être précisées, comme l'étude a tenté de le faire à travers une analyse fine, 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 la base de ces quatre critères que devraient être étudiées les hypothèses de développement.