centre d'expertise et de ressources pour l'enfance

Analyse de l'offre et des besoins d'accueil petite enfance à l'échelle des quartiers bruxellois sur base du Monitoring des quartiers

L'analyse qui suit se penche sur la situation en termes de besoins et d'offre de l'accueil petite enfance au niveau des quartiers. Cette analyse s'inspire très largement du dossier[1] réalisé en janvier 2010 par la cellule Analyse de l'Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse (IBSA) portant sur l'essor démographique et les milieux d'accueil pour la petite enfance, publié dans son *Baromètre conjoncturel* n°15 disponible en ligne[2]. Elle a été élaborée à partir des données issues du *Monitoring des quartiers*.

1. Le *Monitoring des Quartiers* : un outil statistique d'aide à la décision

En 2005, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a décidé de créer un outil intégré et centralisé de données statistiques à l'échelle infra-communale[3]. Depuis janvier 2009, l'IBSA gère le site internet du *Monitoring des Quartiers*, www.monitoringdesquartiers.irisnet.be, « outil de connaissance, de suivi urbain en matière de cohésion socio-spatiale, en vue de donner une image transversale des quartiers bruxellois tant dans leur évolution propre que comparative ». Cet outil a donc pour but de suivre, de comprendre et de représenter à l'aide de cartes, tableaux et graphiques l'évolution des 145 quartiers composant le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale sous différentes facettes (démographie, social, santé, économie, logement, mobilité, cadre de vie, participation…), sur base d'une centaine d'indicateurs (y compris des indicateurs relatifs à la petite enfance, ce qui est à saluer[4]). Il vise notamment à améliorer l'efficience des politiques urbaines et à mieux orienter les investissements publics et privés.

2. L'essor démographique

Depuis 1997, la population de la Région bruxelloise augmente à nouveau et depuis 2002, cet accroissement est soutenu. D'après les projections de population pour les années à venir réalisées par le Bureau fédéral du Plan (BFP, 2008), la population totale bruxelloise va augmenter de 14,7 % en 13 ans (de 2008 à 2020), passant de 1 048 491 habitants en

[1] Dossier auquel Catherine Gillet du CERE a contribué en fournissant les données relatives à l'accueil de la petite enfance et en participant à sa relecture.

[2] www.statbru.be – Publications – Baromètre conjoncturel , dossier : Essor démographique et milieux d'accueil petite enfance : l'apport du Monitoring des quartiers

[3] une échelle inférieure à celle des communes

[4] voir au sujet de la prise en compte de la donnée enfance dans les indicateurs d'analyse et statistique le texte intitulé « Investir dans l'enfance », publiée sur http://www.cere-asbl.be/spip.php?article108.

2008 à près d'1 202 250 habitants en 2020 (+153 758 habitants). Cette croissance de la population s'accompagnera en outre d'un rajeunissement. En effet, l'âge moyen des Bruxellois était de 39 ans en 1991, 38,5 ans en 2001, 37,6 ans en 2008 et pourrait atteindre moins de 37 ans en 2020.

Cette évolution commence déjà à présenter des effets importants en matière d'équipements tels les milieux d'accueil pour jeunes enfants, les écoles, les logements, les infrastructures de loisirs…

3. Impact de l'essor démographique pour l'accueil de la petite enfance

Les enfants âgés de moins de 3 ans ne sont pas encore présents dans le système scolaire et sont pris en charge essentiellement par leurs parents, par des proches ou par des structures d'accueil. L'analyse de la répartition de ces enfants à Bruxelles permet de mettre en évidence certains quartiers où la demande potentielle en milieux d'accueil est importante.

Évolution démographique et répartition des enfants âgés de moins de 3 ans

Les enfants âgés de moins de 3 ans ne sont pas répartis de façon homogène sur le territoire. En effet, on observe une concentration plus élevée de ce groupe d'âges dans la zone du croissant pauvre[5] avec une part des moins de 3 ans de 6,6 % dans la population de cette zone (contre une moyenne régionale de 4,4 %).

Cette part plus élevée de moins de 3 ans dans le croissant peut s'expliquer par différents facteurs :

- La structure d'âge de ces quartiers montre une part importante de jeunes adultes et donc une part plus importante de personnes susceptibles d'avoir de jeunes enfants. Près de 21 % de la population du croissant pauvre a entre 18 et 29 ans, alors que la moyenne régionale avoisine les 17,6%.
- La zone compte un nombre élevé de personnes d'origine étrangère, en majorité d'origine maghrébine et turque, lesquelles se distinguent par une fécondité plus « précoce » et plus élevée que la moyenne des Belges (BFP, 2008) (Deboosere P., 2009[6]).

Par contre, les enfants de moins de 3 ans sont proportionnellement moins présents dans certains quartiers du Pentagone (Grand Place, Sablon, Martyrs, Notre Dame aux Neiges), là où les familles sont peu nombreuses, et plus globalement dans les communes de la deuxième couronne sud et est de la Région (comme, par exemple, Uccle, Auderghem ou Woluwe-Saint-Pierre).

---

[5] Zone concentrant depuis plusieurs décennies les populations les moins favorisées sur le plan économique. Elle reprend les quartiers en première couronne nord et ouest, qui sont parmi les plus pauvres de la Région bruxelloise et qui forment un croissant autour du centre-ville. Les quartiers de cette zone sont :

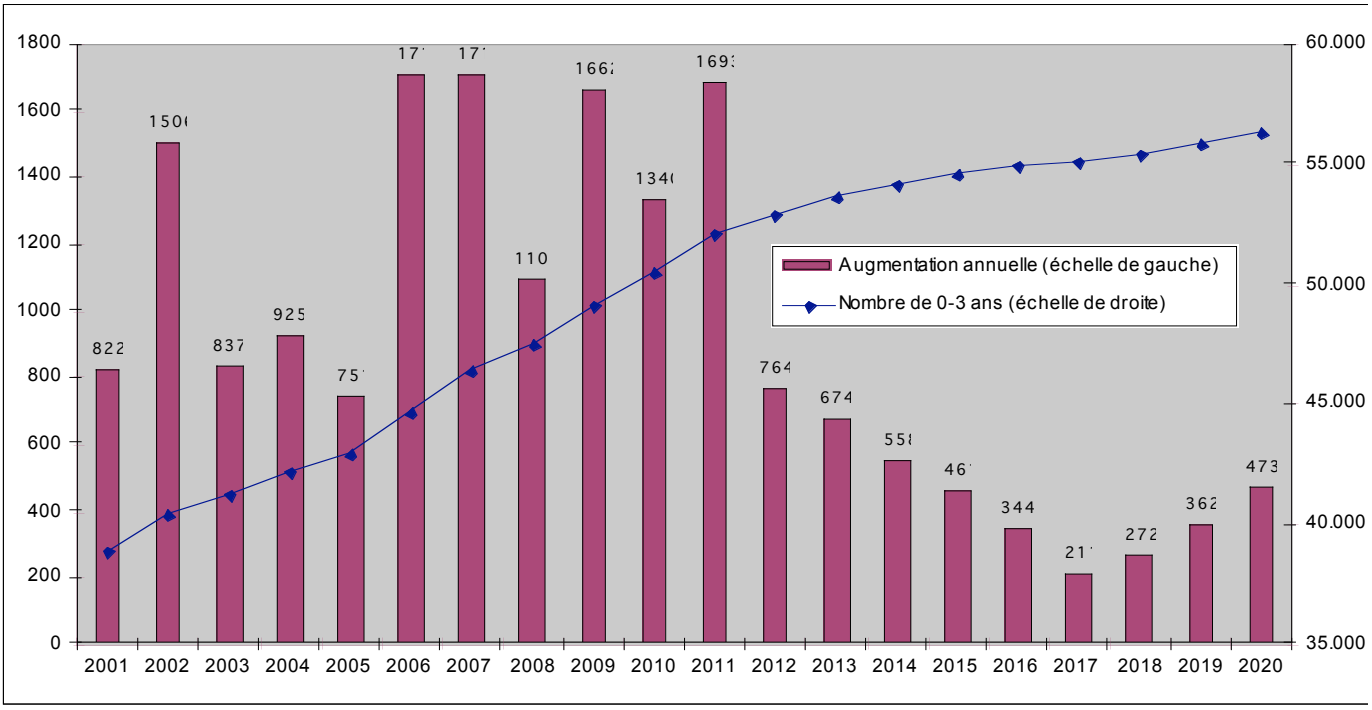
- ⇨ à l'intérieur du Pentagone, à l'ouest de la jonction nord-midi plus les Marolles ;
- ⇨ l'est d'Anderlecht et de Molenbeek-Saint-Jean (entre le chemin de fer et le canal) ;
- ⇨ au nord, la commune de Saint-Josse, l'ouest de Schaerbeek et les zones industrielles le long du canal ;
- ⇨ au sud, le bas de Saint-Gilles et le bas de Forest.

[6] « Une partie de l'émigration internationale, issue de culture où la natalité est traditionnellement plus élevée qu'en Belgique, contribue à l'augmentation des naissances mais surtout la structure d'âges même de la population qui entraîne une forte augmentation des naissances en chiffres absolus. »

Selon l'étude démographique du Bureau fédéral du Plan (2008), la population des enfants de moins de 3 ans va croître sur la période de 2008 à 2020 de plus de 18,6 %, passant de 47 440 à 56 254, soit une augmentation de près de 9 000 enfants de moins de 3 ans en 12 ans.

Tel que le montre le graphique suivant, entre 2001 et 2020, et de manière particulièrement accentuée entre 2006 et 2011, le nombre d'enfants de moins de 3 ans augmentera chaque année.

Graphique 1:
Évolution de la population de moins de 3 ans
Source : BFP



L'augmentation du nombre d'enfants de moins de 3 ans devrait impliquer une augmentation des demandes potentielles en places d'accueil (crèches, gardiennes…). L'offre devra donc s'y adapter.

Mais avant de parler de la situation future en termes de places d'accueil, il semble important de faire un point sur la situation actuelle au sein de la Région bruxelloise.

4. L'offre en places d'accueil (collectif et familial) aujourd'hui en région bruxelloise

a) les taux de couverture en Région et par commune depuis 1995

Le taux de couverture de l'accueil global (collectif et familial) est le rapport entre le nombre de places d'accueil et le nombre d'enfants de moins de 3 ans sur le territoire[7]. Entre 1995 et 2006, le taux de couverture est passé de 27 % à 28,7 % grâce à la création de plus de 3 255 places (pour atteindre ainsi un total de 12 818 places d'accueil). La couverture s'est donc améliorée mais reste encore insuffisante. En mars 2007, un Plan Crèche[8] a été lancé avec comme objectif de créer de nouvelles places d'accueil à Bruxelles étant donné la pénurie criante. On observe bien une augmentation de la capacité en places d'accueil à Bruxelles entre 2006 et 2009 (+ 2190 places) mais cela n'est pas encore suffisant. Des efforts doivent continuer à être entrepris pour améliorer l'offre d'accueil, surtout dans certaines communes bruxelloises. En effet, malgré l'augmentation sensible de la capacité, étant donnée la croissance du nombre de jeunes enfants, on n'assiste qu'à un faible accroissement des taux de couverture.

En 2009, le nombre de places d'accueil était de 15 009 et le taux de couverture était estimé[9] à 31,1 %, soit 31 places pour 100 enfants bruxellois. Pour situer ce taux, il est important de mentionner que la présidence au Conseil Européen de Barcelone en mars 2002[10] préconisait de mettre en place d'ici 2010 des structures d'accueil pour au moins 33 % des enfants de moins de 3 ans afin d'éliminer les freins à l'activité des femmes. Le taux de couverture à Bruxelles est un peu en dessous de l'objectif des 33 %, mais surtout comme le montre le graphique 2, la ventilation par commune montre de grandes disparités en termes d'offre de milieux d'accueil.

[7] L'IBSA utilise en fait la même méthode que le CERE pour le taux de couverture. L'ONE tout comme K&G font leurs propres calculs pour ce taux.

[8] Voir Gillet C. et al.,décembre 2008)

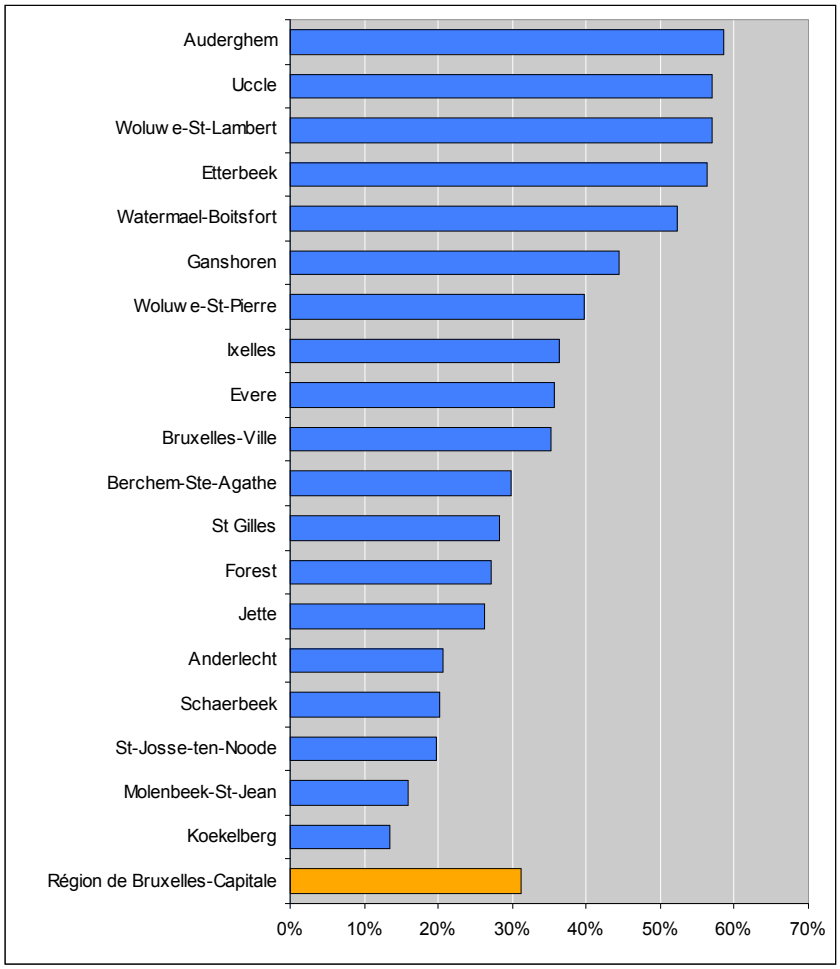
[9] La population de 0-3 ans en 2009 n'est pas encore disponible auprès de l'INS. Les données les plus récente sont de 2008. De ce fait, on a estimé que l'évolution des enfants de moins de 3 ans entre 2008 et 2009 est la même que pour la population totale de chaque commune.

[10] Conclusions de la Présidence du Conseil Européen de Barcelone, http://www.developpement-durable.gouv.fr/energie/politiqu/pdf/barceloneconclusion.pdf. Notons que ce même taux de 33% n'est cependant pas suffisant pour couvrir les besoins des parents bruxellois en matière d'accueil.

Graphique 2:

Taux de couverture estimé en 2009

Source : CERE et Registre National, calculs IBSA



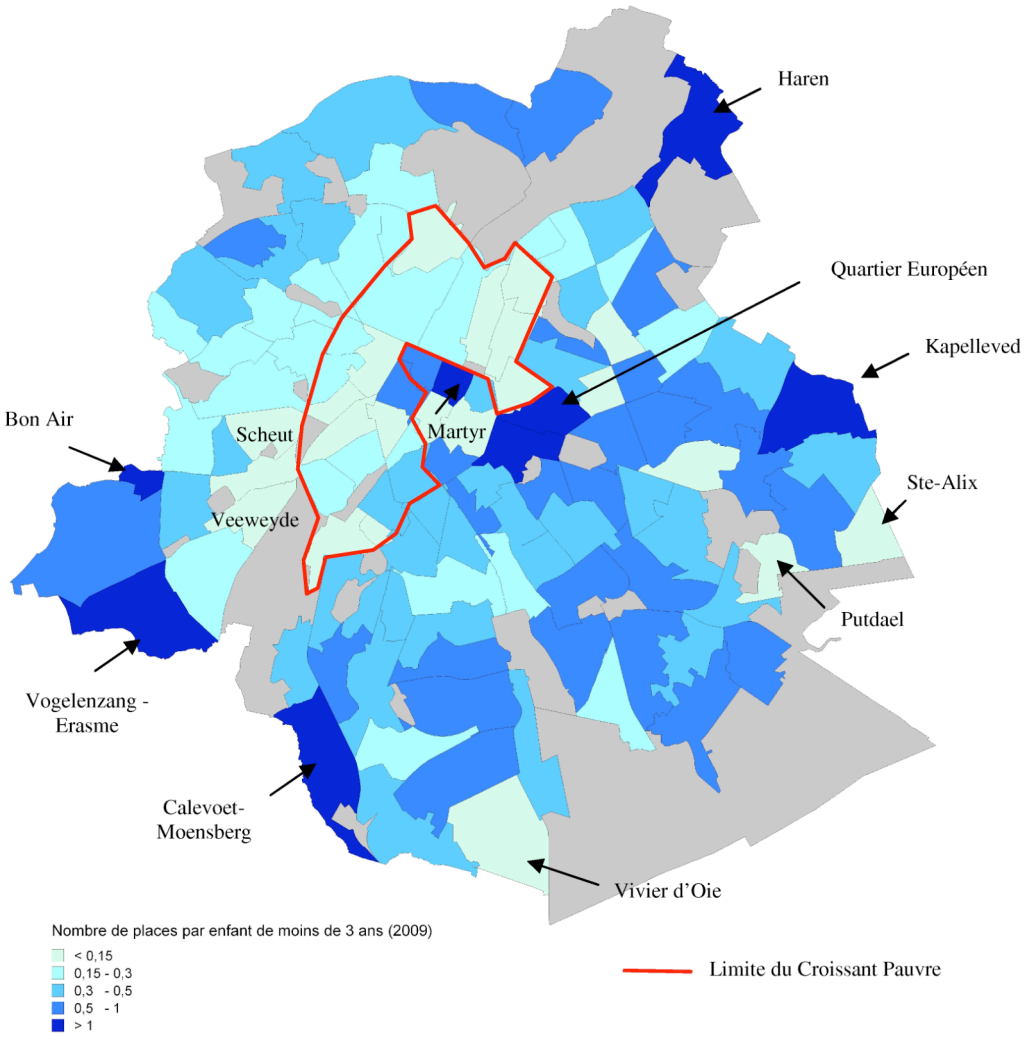
Neuf communes se trouvent en dessous de la moyenne régionale des 31 %. Celles-ci sont les communes de l'ouest de la Région de Bruxelles-Capitale (à l'exception de Ganshoren), ainsi que trois communes de l'est de la première couronne (Saint-Gilles, Saint-Josse-ten-Noode et Schaerbeek) auxquelles s'ajoute Forest.

b) les taux de couverture à l'échelle des quartiers bruxellois

Le grand intérêt du *Monitoring des Quartiers* vient du fait qu'il nous permet aujourd'hui d'examiner ces taux de couverture à l'échelle des quartiers. Comme le montre la carte ci-dessous, il existe une grande disparité qui est de l'ordre de 0 à 39 places pour 100 enfants.

Carte 2 :

Nombre de places par enfant de moins de 3 ans en 2009
Sources : CERE, Registre National - Carte : Monitoring des Quartiers (IBSA)



Les quartiers les plus démunis en termes de places (par rapport à la part de la population des moins de 3 ans) sont certains quartiers résidentiels de la seconde couronne (Putdael, Vivier d'Oie, Sainte-Alix), mais surtout un nombre important de quartiers de la première couronne ouest, situés dans le croissant pauvre. Par exemple, Cureghem Rosée, Stalingrad, quartier Brabant, Bas Forest, Duchesse, ont moins de 10 places pour 100 enfants de moins de 3 ans du quartier (quartiers les plus pâles). Le croissant pauvre, avec une part importante d'enfants de moins de 3 ans, a une moyenne de 16 places en milieu d'accueil collectif pour 100 enfants. Ceci est largement inférieur à la moyenne régionale de 32 places pour 100 enfants. À première vue, la demande potentielle y est donc très importante et l'offre, insuffisante.

Certains quartiers, en bordure du croissant pauvre, sont également faiblement fournis en équipements d'accueil collectif, surtout dans le centre d'Anderlecht (Veeweyde, Scheut par exemple).

Huit quartiers ont une offre en places d'accueil collectif plus importante que d'enfants de moins de 3 ans dans le quartier (quartiers en bleu foncé). Certains de ces quartiers ont en effet des milieux d'accueil collectif liés à des pôles d'emplois comme Vogelenzang-Erasme (avec les 2 crèches de l'hôpital Erasme), Kapelleveld (deux crèches UCL et une crèche hôpital Saint-Luc), Squares et Quartier Européen (deux grandes crèches de la Commission Européenne). D'autres quartiers ne possèdent pas beaucoup d'enfants de moins de 3 ans comme les quartiers Martyr et Bon Air (quartiers peu peuplés). Les quartiers Haren et Calevoet-Moensberg, quant à eux, possèdent respectivement 5 et 9 crèches. Cela est sans doute lié à leur localisation en bordure de la Région et à proximité de pôles d'emplois dans le cas du quartier Haren : OTAN, parc industriel SDRB… Moensberg possède une crèche de grande capacité avec des accès aux conditions spécifiques.

Etant donné la disparité de la couverture spatiale de l'offre régionale et plus précisément sa faiblesse marquée dans les quartiers du croissant pauvre et ses environs, non seulement l'offre doit augmenter mais elle doit également s'adapter aux besoins des habitants de la zone.

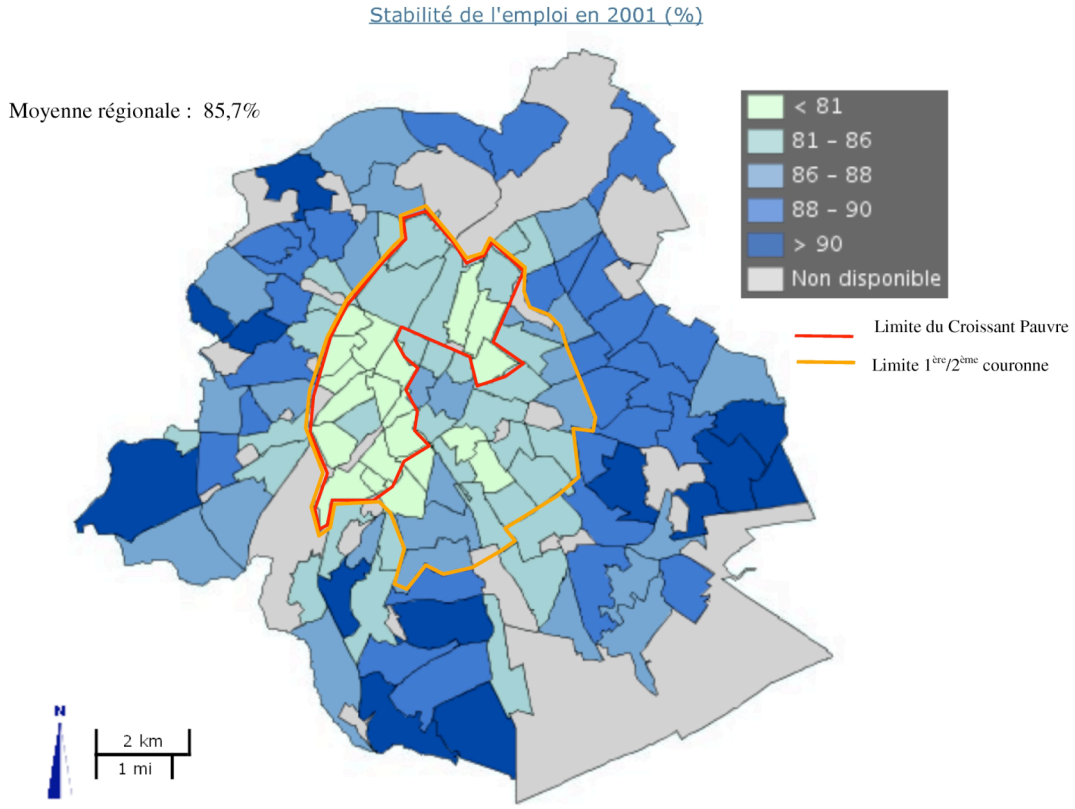
5. Evolution de la demande et inadéquation entre l'offre et la demande

La demande en milieux d'accueil évolue depuis une dizaine d'années. En effet, la demande classique de garde d'enfants 5 jours par semaine n'est plus le modèle unique. Les besoins actuels des parents en termes de garde d'enfants sont : classique (temps plein), à temps partiel (flexibilité de l'emploi – réduction du temps de travail), urgente (formation de moyenne et longue durée, entretien d'embauche, début d'un contrat de travail, maladie d'un des parents ou d'un membre de la famille), occasionnelle (avoir du temps libre pour chercher un emploi, pour prendre du temps pour soi).

L'offre actuelle n'est plus en adéquation avec les besoins précités. Or ces besoins sont notamment liés à la stabilité de l'emploi dans les quartiers. Voyons donc la carte 3 qui reprend la stabilité de l'emploi en 2001[11] dans les quartiers bruxellois :

[11] Les données datent de l'enquête socio-économique de 2001. Si les valeurs absolues ont certainement changé depuis, allant vers moins de stabilité, on peut faire l'hypothèse raisonnable que la répartition spatiale de cet indicateur n'a pas fondamentalement changé

Carte 3 :



L'indicateur de la stabilité de l'emploi mesure la sécurité d'emploi des actifs salariés d'un quartier. Il est calculé en prenant en compte le nombre de salariés sous contrat permanent (contrat à durée indéterminée) parmi tous les salariés. Un emploi stable peut faciliter un certain nombre de projets comme l'acquisition d'un logement, l'agrandissement de la famille ou dans ce cas-ci l'accès à une place d'accueil.

Cette carte montre en synthèse que ce sont les quartiers du centre et de la première couronne qui sont caractérisés par une stabilité d'emploi plus faible, et donc davantage en besoins de structures d'accueil adaptées.

De plus, améliorer le taux d'activité[12], et principalement celui des femmes, suppose d'encourager les inactifs à se réinsérer socio-professionnellement, et donc à suivre des formations ou à chercher du travail (travail intérimaire, contrat à durée déterminée ou indéterminée). La réalisation de cet objectif pour les parents d'enfants en bas âge (et en particulier les mères) passe par une offre adaptée et suffisante de places d'accueil. Or c'est également dans le croissant pauvre que le taux d'activité féminin est faible (47,3 %) et largement inférieur à la moyenne régionale (56,2 %).

Nous avons également vu que ces quartiers du croissant pauvre étaient caractérisés par une faible offre de places d'accueil. On pourrait penser que le faible taux d'emploi féminin compense la faible offre en milieux d'accueil: il y a besoin de moins de milieux d'accueil car les femmes sont plus fréquemment à la maison (et donc hors de la population active) pour

[12] Le taux d'activité est le rapport entre le nombre d'actifs (actifs occupés et chômeurs) et la population totale 18-64 ans.

garder leurs enfants. Mais, d'une part, la différence de taux d'emploi ne compense pas, loin de là, le déficit en places de milieux d'accueil. Et, d'autre part, une politique volontariste d'augmentation du taux d'emploi, ou en tout cas la simple possibilité d'offrir à ces femmes la possibilité de faire ce choix, recommande d'offrir plus de places d'accueil dans les quartiers du croissant pauvre. Places qui devraient, nous l'avons vu, être adaptées à la faible stabilité d'emploi de cette zone.

6. Conclusion

Pour relever le défi de l'essor démographique et de son incidence sur l'accueil de la petite enfance, d'accueil en particulier dans le croissant pauvre et son extension ouest, il s'agit outre la création de places, de les adapter aux besoins des parents (temps d'accueil, tarification…). Cette adaptation implique de :

- ⇨ Casser le cercle vicieux constitué par l'impossibilité de faire garder son enfant si on n'a pas d'emploi et de trouver un emploi quand on a la garde de son enfant.
- ⇨ Lutter contre le piège à l'emploi en adaptant l'offre et la tarification des milieux d'accueil. En effet, au niveau financier, un chômeur peu qualifié n'est pas vraiment incité à travailler lorsque le montant de son salaire potentiel déduit du montant de la garde de l'enfant n'atteint pas forcément le montant des allocations de chômage.

Et d'une manière plus globale, au niveau régional, le Plan crèche qui va être poursuivi en 2010[13], est nécessaire et devrait être orienté selon les axes suivants (chaque axe permettant d'offrir la possibilité à plus de parents, et plus particulièrement aux mères, de (re)prendre une activité):

1. S'approcher au maximum des 33 % de taux de couverture au terme de la législature, en améliorant l'offre d'accueil là où elle est le plus déficitaire, soit dans les endroits généralement économiquement défavorisés pour réduire la fracture sociale entre les quartiers bruxellois en permettant aux parents, et plus particulièrement aux mères, de se réinsérer.
2. Adapter l'offre d'accueil aux différents besoins des parents (temps partiel, demandeur d'emploi en formation ou en recherche d'emploi…) et permettre de mieux concilier vie professionnelle et vie privée.
3. Maintenir et renforcer les efforts de coordination entrepris par la Région bruxelloise avec les Communautés pour répondre au mieux aux besoins de la population bruxelloise.

Et pour améliorer la qualité et l'accessibilité de l'offre en matière de places d'accueil, il nous paraît indispensable de les conjuguer avec les propositions suivantes :

- ✓ Favoriser le multi-accueil, afin de rencontrer la multiplicité des besoins des parents et de réintroduire ainsi une certaine égalité des chances d'accès à

[13] Déclaration politique générale 2009-2010 : « Pour la quatrième année consécutive, le mécanisme de financement lancé par le premier plan crèche en 2007 sera donc renouvelé en 2010. »

des milieux d'accueil de qualité. Il faudrait également envisager d'adapter les milieux d'accueil existants à ces nouvelles réalités.

- ✓ Offrir un cadre réglementaire adapté aux milieux d'accueil ONE proposant déjà un accueil flexible, occasionnel, et ouvert aux parents en recherche d'emploi, en formation, etc. (bref, aux milieux d'accueil qui proposent des réponses adaptées aux besoins très diversifiés des parents), en leur assurant un financement structurel.

Nous l'avons vu, l'essor démographique bruxellois en cours et à venir est un gigantesque défi pour les habitants de la Région et ses décideurs politiques. La problématique de l'accueil de la petite enfance n'en est qu'une des nombreuses facettes. Mais ce défi est aussi une grande chance, l'occasion de renouer la ville avec elle-même et de combler, au moins partiellement, les fossés séparant certains quartiers de la Région.

Catherine Gillet, sur base d'un dossier réalisé par l'IBSA,
Bruxelles, janvier 2010

Références

- Bureau Fédéral du Plan, Direction générale Statistique et Information économique (mai 2008), « Perspectives de population 2007-2060 », Planning Paper 105.
- Deboosere P. (2009), « Les nouveaux défis de demain ! », Vue sur Ville /Revue de la Politique Fédérale des Grandes Villes /N° 9 - Octobre 2009, p13.
- Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (2009), « Déclaration politique générale 2009-2010 », Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.
- Gillet C. et Dubois A. (Décembre 2008), « Le plan crèches du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale :1er bilan », CERE, Bruxelles.

Avec le soutien de la Communauté française, du service de l'Education permanente, et celui de la Région de Bruxelles-Capitale.