



DEBUSQUER DES EFFETS DE DISCRIMINATIONS DES LA PETITE ENFANCE POUR AVANCER SUR LA QUALITE ET LA PERTINENCE DES SERVICES

Note de synthèse

POINT DE DEPART

En novembre 2009, l'association Le Furet, centre de ressources situé à Strasbourg intervenant sur la thématique de la petite enfance et de la diversité, a souhaité démarrer, avec l'appui financier de l'Acse devenu DRJSCS Alsace, une réflexion sur la thématique « Discrimination et petite enfance : quelle réalité ? ». Cela s'est traduit par la mise en place d'un groupe de travail¹. Devant l'absence de travaux sur le sujet et la complexité des questions soulevées, le groupe a été amené à se réunir pendant une année afin de produire une note sur le sujet, à partir des expériences des uns et des autres, dont ce document est la synthèse. Ce groupe a bénéficié d'un appui méthodologique de l'ORIV.

Les membres du groupe ont fait le choix d'orienter leur travail sur les discriminations, par opposition à d'autres paradigmes existants, tels que la diversité ou l'égalité des chances. En effet, penser la discrimination dans la petite enfance, domaine sous-tendu par le référentiel de l'égalité et par des valeurs humaines, ne va pas encore de soi. Or, loin d'être exempt de discriminations, il participe à ce phénomène. La démarche consiste donc à aller au-delà des représentations et de tenter de « débusquer » les mécanismes discriminatoires, volontaires ou non, conscients ou non conscients qui se logent dans les pratiques quotidiennes et qui font obstacle au principe d'égalité de traitement.

S'intéresser à cette question des discriminations au sein de la petite enfance s'inscrit dans une volonté, affichée par les membres du groupe, de lutter contre les phénomènes d'exclusion et de développer dès la petite enfance des actions de prévention qui favorisent à la fois la socialisation, l'éveil et un équilibre affectif qui apporte une sécurité suffisante à tous les enfants.

Ainsi la note réalisée visait à :

- mieux cerner les processus discriminatoires à l'œuvre dans l'accès aux structures d'accueil collectif de la petite enfance et dans leur organisation,
- identifier les finalités et conditions de mise en œuvre d'une politique non discriminatoire dans le domaine de la petite enfance,
- identifier les pistes de progrès.

CONTEXTE DE L'ACCUEIL DES ENFANTS DE 0-4² ANS

¹ Composé de directrices de crèche collective, responsables des services Petite Enfance au sein de collectivités membres de la Communauté Urbaine de Strasbourg (Strasbourg, Illkirch Graffenstaden, Lingolsheim, Schiltigheim), représentante de la Caisse d'Allocation Familiale (CAF) du Bas-Rhin, chargée de mission de la DRJSCS, représentant de EDIAC-Formation, pour l'essentiel.

² La petite enfance accueille les enfants de 0 à 3 ans révolus d'où la mention ci-dessus d'enfants « de 0-4 ans »).

Du fait d'une part, que la petite enfance est un domaine vaste d'intervention, d'autre part, du champ d'action du Furet et enfin des profils professionnels des membres du groupe, le groupe a choisi de travailler sur les modes d'accueil, et plus particulièrement sur l'accès aux lieux d'accueil collectif pour les 0-4 ans.

Interroger la question de l'accès aux lieux d'accueil collectif s'inscrit dans un cadre particulier. En effet, trouver un mode d'accueil et de garde pour son enfant est une préoccupation importante pour les familles et se trouve au cœur de plusieurs enjeux sociétaux et politiques, récemment réaffirmés tant au niveau européen qu'au niveau national³. Depuis plusieurs années, la tendance est au développement et à la diversification des modes d'accueil des enfants de 0 à 4 ans pour répondre à plusieurs enjeux : soutenir l'activité féminine, concilier aspirations familiales et investissement professionnel et faire respecter le droit à l'éducation de tous les enfants par le développement de modes d'accueil de qualité pour les jeunes enfants.

Si ce développement est nécessaire, voire même inscrit au niveau européen⁴, il n'est pas pour autant obligatoire et est, de ce fait, fortement dépendant des politiques locales.

Ainsi, localement comme nationalement *« l'offre de garde actuelle reste hétérogène, dans ses caractéristiques, dans sa tarification comme dans sa répartition territoriale mais ne répond pas toujours aux attentes des familles. »*⁵ Les membres du groupe de travail ont insisté sur le fait que la petite enfance est un secteur marqué par la contrainte. Deux dimensions ont été mises en avant : l'inadéquation entre l'offre et la demande, due notamment à une insuffisance de l'offre⁶ mais aussi à des différences entre les attendus et les réponses apportées⁷, et les inégalités territoriales qui se traduisent par un accès différencié des populations (notamment rurales ou semi-rurales) aux différents lieux voire même leur impossibilité d'y accéder.

ACCUEIL DES ENFANTS DE 0-4 ANS ET DISCRIMINATIONS

Le secteur de la petite enfance, comme tous services au public relevant d'une logique de marché (offre et demande), peut être soumis à des processus discriminatoires. Les contraintes évoquées précédemment, à savoir l'insuffisance de l'offre et les inégalités territoriales, renforcent ces risques discriminatoires.

Recourir à la sémantique des « discriminations » dans le domaine de l'action publique, c'est s'inscrire dans le champ de l'égalité et considérer qu'un certain nombre de personnes présentant des caractéristiques particulières (liées à leur apparence, leur patronyme, leur lieu de résidence, leur handicap...) peuvent connaître des situations non-conformes au principe d'égalité affirmé dans la Constitution Française.

Trois types d'obstacles peuvent expliquer ces différences de traitement et de situations :

- des obstacles objectifs (revenus, transports, non-accessibilité...),
- des obstacles subjectifs (stéréotypes, préjugés, stratégie d'évitement non conscient...)
- des obstacles systémiques (modes d'organisation et de fonctionnement, modes d'information...).

Ces mécanismes relèvent selon le cas de situations d'inégalités (par exemple par rapport aux revenus) ou de discriminations. La discrimination se définit comme une différence de traitement (attitude défavorable) entre des personnes ou des groupes placés dans une situation comparable sur la base d'un critère illégal dans un domaine visé par la loi⁸.

³ Plusieurs rapports ont été publiés à ce sujet : au niveau du Centre d'analyse stratégique, le rapport sur le service public de la petite enfance de février 2007 et les notes de veille consacrées à la petite enfance, parue en 2006 et 2009, le rapport sur le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance publié en juillet 2008 suite à la mission de réflexion confiée à Michèle Tabarot.

⁴ Les objectifs de Barcelone fixés par le Conseil européen en 2002 impliquent pour les états membres de l'Union Européenne d'avoir mis en place, d'ici 2012, des structures d'accueil pour au moins 33 % des enfants âgés de moins de trois ans et au moins 90 % des enfants âgés entre trois ans et l'âge de la scolarité obligatoire.

⁵ Rapport sur le service public de la petite enfance, Paris, Centre d'analyse stratégique, février 2007, 82 p.

⁶ Ainsi une des membres du groupe indiquait que « tous les enfants trouvent une place, mais le mode de garde trouvé ne correspond pas forcément au premier choix des parents. Les places chez les assistantes maternelles sont toujours disponibles, mais souvent ils font le choix de l'accueil collectif qu'ils n'obtiennent pas ».

⁷ Voir les articles 225-1 et s du code pénal Code pénal et 1132-1 et s du Code du travail.

Ces comportements ne sont pas toujours guidés par l'intentionnalité. Ainsi, trois types de discriminations sont distingués :

- les discriminations directes (exemple : refuser l'accueil d'un enfant en raison de ses origines),
- les discriminations indirectes lorsqu'une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre entraîne un désavantage particulier pour un certain groupe de personnes par rapport à un autre groupe (exemple: un critère qui favoriserait l'attribution de places en crèche aux familles dont les parents travailleraient à temps plein s'il est démontré qu'un tel critère entraîne dans les faits un désavantage disproportionné et injustifié à l'égard d'un groupe particulier et visé par la loi (famille monoparentale, femmes, etc.)
- les discriminations systémiques qui résultent de processus, de fonctionnements reposant sur des pratiques, volontaires ou non, mais qui donnent lieu à des différences de traitement.

Le travail mené auprès des membres du groupe de travail a permis de mettre en avant le fait que, si les discriminations directes sont relativement rares, les discriminations indirectes et systémiques existent mais avec des ressentis différents selon les structures de petite enfance. L'enjeu est donc bien de débusquer les discriminations, notamment en identifiant les différents obstacles.

REALITES ET OBSTACLES A LA REFLEXION EN TERME DE NON-DISCRIMINATIONS

Les réflexions au sein du groupe de travail ont souligné **la complexité à s'inscrire dans ce cadre**. Plusieurs raisons peuvent être évoquées.

Le **cadre d'analyse des discriminations est récent**. Le plus souvent **d'autres cadres de référence sont mobilisés** pour expliquer les situations vécues, à savoir celui de l'égalité des chances, celui des inégalités sociales ou encore de la diversité culturelle.

Le **référentiel sur l'égalité des chances** est actuellement mobilisé principalement dans les textes gouvernementaux et se retrouve dans le domaine de la petite enfance, à travers l'enjeu de socialisation des enfants. La notion d'égalité des chances désigne la possibilité pour chacun, quels que soient son lieu de naissance, son origine sociale (...), de parvenir à toute responsabilité, de s'élever dans l'échelle sociale, en fonction de son seul mérite. Il s'agit, par des actions ciblées, de permettre à chacun de disposer des mêmes chances initiales et de compenser les dysfonctionnements constatés par des dispositifs appropriés, et de permettre à des publics en difficulté l'accès à certains biens ou services.

La **référence aux inégalités sociales** renvoie aux situations rencontrées par les familles vivant dans des conditions socio-économiques défavorables. Cette approche s'inscrit dans un contexte de société hiérarchisée où les écarts de situation résultent de différences sociales non attribuables aux individus. Cet argumentaire a été souvent avancé par les membres du groupe de travail.

Il a été souvent associé à des **éléments explicatifs renvoyant à la diversité culturelle des populations présentes**. La notion de diversité est utilisée, dans ce cas, pour évoquer la situation de parents migrants et se réfère à une culture dite d'origine différente de la culture d'usage dans le pays dit d'accueil. La culture dite d'origine est souvent considérée, à tort ou à raison, comme inadaptée au nouveau contexte dans lequel elle se développe. Si une lecture ethnicisée des comportements, c'est-à-dire le fait de se référer systématiquement à la culture pour expliciter les situations, pose problème, le refus de reconnaître les différences de cultures familiales peut également être une source potentielle de discrimination et d'exclusion. En effet cette attitude reviendrait à occulter des dimensions importantes et notamment le contexte dans lequel les enfants évoluent. La prise en compte de cette dimension doit être faite de manière pertinente, c'est-à-dire sans réfutation totale mais aussi sans culturalisme absolu, comme le propose par exemple le réseau DECET (Diversity in Early Childhood Education and Training).

Plus globalement, l'obstacle à s'inscrire dans un cadre de référence consacré aux discriminations, résulte de la **difficulté à penser cette question sur le plan des pratiques professionnelles**.

Les échanges au sein du groupe de travail ont, en effet, mis en exergue la difficulté à identifier ce qui relève du champ des discriminations. Ce constat, valable aussi auprès d'autres professionnels (par exemple ceux intervenant dans le champ de l'éducatif ou de l'animation), s'appuie :

- sur une méconnaissance du sens de la notion de « discrimination », notamment le fait de confondre différence de traitement légal et illégal, et donc sélection et discrimination
- sur un pré requis d'égalité qui constituerait le socle des interventions.

Enfin, la difficulté à saisir les pratiques discriminatoires dans le domaine de la petite enfance s'explique plus largement par le fait que, quand elles existent, **elles relèvent principalement des discriminations systémiques**. Celles-ci, tout comme dans le domaine plus général de l'éducation, peuvent se manifester dans « l'accès à », et dans les procédures de sélection, mais également dans des processus plus diffus inhérents aux relations interpersonnelles, aux micro interactions qui se jouent dans le quotidien de l'accueil des enfants et des parents (interaction avec les parents, interaction avec les enfants...). **Les discriminations ne prennent pas forcément des formes spectaculaires mais se logent dans les pratiques quotidiennes.**

Chaque professionnel tente souvent d'agir au mieux, mais certaines contraintes extérieures et le fonctionnement des structures elles-mêmes ont pour conséquence de produire des discriminations.

Il a été rappelé, à plusieurs reprises, les injonctions contradictoires dans lesquelles sont pris les professionnels de la petite enfance : un principe de l'accueil de tous les enfants dans les structures, mais un manque de places et une nécessité de « sélectionner » les enfants et les familles qui pourront avoir une place.

Face à une situation de tension et à ces injonctions paradoxales, le risque est de privilégier, même inconsciemment, certaines familles, et de s'inscrire de fait dans une logique de discrimination systémique.

AGIR DE MANIERE NON DISCRIMINATOIRE

Rendre opérationnel le principe de non discrimination dans le cadre de la petite enfance suppose d'adopter une démarche articulant trois dimensions :

- se doter d'un cadre de référence,
- identifier et reconnaître les risques discriminatoires,
- décliner le cadre de référence dans les pratiques professionnelles par la mise en œuvre de moyens d'actions répondant aux enjeux repérés.

La présente démarche a traité principalement la question sous l'angle de « l'accès à » (l'accès aux services de la petite enfance). Pour autant d'autres champs pourraient être explorés pour compléter cette approche.

Poser un cadre de référence pour penser la non-discrimination

Trois cadres existants peuvent être mobilisés dans cette perspective :

- ➔ Le principe de non discrimination proclamé par la Convention Internationale des droits de l'enfant dans son article 2 : *« Les États parties s'engagent à respecter les droits qui sont énoncés dans la présente Convention et à les garantir à tout enfant relevant de leur juridiction, sans distinction aucune, indépendamment de toute considération de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre de l'enfant ou de ses parents ou représentants légaux, de leur origine nationale, ethnique ou sociale, de leur situation de fortune, de leur incapacité, de leur naissance ou de toute autre situation. Les États parties prennent toutes les mesures appropriées pour que l'enfant soit effectivement protégé contre toutes formes de discrimination ou de sanction motivées par la situation juridique, les activités, les opinions déclarées ou les convictions de ses parents, de ses représentants légaux ou des membres de sa famille ».*
- ➔ Le principe sur lequel le réseau DECET base son action : *« chaque enfant, chaque parent et chaque éducateur a droit à des services d'accueil de la petite enfance de qualité, libres de toute forme de discrimination, manifeste, implicite, individuelle ou structurelle, quant à la couleur de la peau, au sexe, à la langue, à la religion, à l'opinion politique ou autre, à l'origine ethnique, nationale ou sociale, à la propriété, au handicap, au statut de naissance ou autre (en référence à l'Article 2 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant). »⁹*
- ➔ Le principe de l'accès « universel » aux structures de petite enfance mis dans le document de référence élaboré par le réseau Enfants d'Europe : *« L'accès est un droit pour tous les enfants. Tous devraient avoir une place dans les structures d'accueil de la petite enfance sans aucune distinction. Cette place ne devrait dépendre ni d'un handicap ou d'autres besoins particuliers, ni de l'endroit où ils vivent, ni des revenus familiaux, ni du fait que leurs parents aient une activité professionnelle ou non, etc. Ce droit des enfants ne représente en aucun cas une alternative aux congés de maternité ou aux congés parentaux (qui sont déjà un*

⁹ Déclaration de mission du réseau DECET, téléchargeable sur <http://www.decet.org/>

droit pour tous les parents européens). En effet, tous ces droits sont nécessaires et précieux, pour les enfants comme pour les parents »¹⁰.

Néanmoins, la référence aux textes ne suffit pas. L'expérience montre que poser le principe de non-discrimination sur des intentions morales et des valeurs ne s'avère pas un gage suffisant du fait notamment des contraintes financières. Il est nécessaire parallèlement de reconnaître les risques discriminatoires.

Reconnaître les risques discriminatoires afin de pouvoir agir

Débusquer les discriminations nécessite d'adopter une attitude de vigilance professionnelle :

- s'interroger sur des objets de travail potentiellement porteurs de discriminations comme l'accès des familles aux lieux d'accueil collectif et les modalités d'attribution des places,
- identifier les publics potentiellement en risque de discriminations afin d'être vigilant par rapport aux procédures et actes mis en oeuvre.

Mettre en œuvre des moyens d'action répondant aux enjeux de non-discrimination

Plusieurs types d'actions ont été mis en avant, sans être exclusifs d'autres approches.

... Inscrire la non-discrimination comme une réflexion en terme de qualité et pas seulement comme un enjeu au regard du droit

Les enjeux relatifs à la non discrimination relèvent d'un cadre juridique, exigeant la réalisation des droits égaux. Il s'agit d'œuvrer à l'égalité de traitement, mais également d'objectiver l'ensemble des processus de décisions afin d'éviter les traitements discriminatoires. En effet, les discriminations peuvent se loger dans des processus relativement diffus et être la conséquence de procédures pouvant paraître, à priori, neutres. Les différences de traitement se traduisent alors par les discriminations indirectes ou systémiques.

L'approche juridique est utile car elle repose sur un cadre précis et permet de vérifier que les pratiques sont légales et justifiées. Cependant elle peut être vécue sur le mode de la culpabilisation. Une deuxième approche consiste alors à travailler l'enjeu de non discrimination en terme de qualité, c'est-à-dire par une prise en compte au quotidien. Il s'agit dans ce cas de questionner les présupposés à l'œuvre, d'interroger les processus et les pratiques sur un mode positif dans une optique d'amélioration du service rendu.

... mieux connaître les usagers potentiels

La volonté de s'inscrire dans une politique de non-discrimination implique de se donner les moyens de mieux cerner la demande et l'offre.

D'une part, travailler sur la demande et connaître les usagers potentiels, c'est identifier la réalité des situations familiales, être capable d'apprécier le profil des familles accueillies eu égard aux familles présentes sur le territoire et donc de développer une offre adaptée. Il s'agit, par exemple, d'éviter d'avoir uniquement des lieux d'accueil collectif, ne permettant pas l'accueil en horaires atypiques, alors que la plupart des usagers potentiels seraient des femmes seules, travaillant en intérim avec des horaires décalés.

D'autre part, l'observation statistique peut permettre de mesurer l'impact d'une mesure ou d'une pratique et de mettre à jour des discriminations indirectes ou systémiques en mettant en évidence les différences de traitement. Par exemple, lorsqu'un nombre plus élevé de femmes que d'hommes subit un désavantage, une présomption de discrimination peut être posée.

... travailler à l'information de tous les usagers

L'information des usagers sur les modes d'accueil apparaît comme une dimension importante au regard des enjeux de non-discrimination¹¹. Dans une logique d'égalité d'accès, permettre à tous les usagers d'être informés, sans discriminations, c'est se donner les moyens d'une information accessible à tous, et non aux seules familles considérant l'accès à de telles structures comme possible ou disposant de l'information par l'appartenance à certains réseaux.

... mettre plus de transparence dans les critères de sélection et s'obliger à expliciter les décisions

⁹ Enfants d'Europe, Vers une approche européenne de l'accueil de la petite enfance : Une politique proposée par Enfants d'Europe, avril 2008, 12 p, p8

¹⁰ Ce constat a amené la CAF à produire un site internet : « www.mon-enfant.fr ».

Dans une action visant à la non-discrimination, notamment dans des situations présentant un risque discriminatoire élevé (telles que les procédures de sélection), la nécessité de se doter de critères précis a un triple effet :

- s'obliger à travailler sur les critères permet de les nommer et donc de s'assurer de leur caractère légal mais aussi plus globalement d'interroger la « politique » menée et éventuellement la contradiction entre différentes options,
- mobiliser ces critères face à un choix à faire, ce qui permet d'objectiver le choix et de s'assurer qu'il ne se fait pas sur une représentation erronée ou un critère injustifié,
- pouvoir expliciter le choix opéré qui se fait sur une base non-discriminatoire et répondre à l'objectif de transparence du processus de décision vis-à-vis des usagers. Cet effort d'objectivation permet à l'utilisateur de disposer d'éléments de compréhension de la décision. Il peut les refuser mais, tout au moins, ceux-ci existent et permettent de diminuer les ressentis de discrimination, voir d'injustice, renforcés par l'absence d'information.