

LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES DANS L'ACCUEIL DE L'ENFANCE
PRÉSENTATION DU 30 NOVEMBRE 2007 DEVANT LE GROUPE DE TRAVAIL
« LECTURE TRANSVERSALE » DE LA COMMISSION NATIONALE POUR LES
DROITS DE L'ENFANT
CODE - DÉCEMBRE 2007

1. Présentation générale de l'accueil de l'enfance

L'accueil des enfants constitue un besoin impératif des familles contraintes par des rythmes professionnels qui ne coïncident pas avec les rythmes de vie de l'enfant. Outre l'accueil des 0-3 ans (l'accueil de la petite enfance), c'est l'accueil extrascolaire (l'accueil des 3-12 ans) qui est le plus connu, visible et demandé. A celui-ci s'ajoute l'accueil flexible (tôt / tard), l'accueil d'urgence, l'accueil des enfants malades...

Tous les lieux où vivent les enfants avant 12 ans sont, par essence, des lieux de prévention.

Les structures de garde d'enfants revêtent un rôle essentiel pour le bien-être des enfants et l'égalité des sexes. La recherche universitaire a montré que la qualité et l'accessibilité des services d'accueil à l'enfance étaient d'une importance sans égale pour la prospérité économique et le bien-être social des enfants. Il est notamment démontré qu'un mode d'accueil de bonne qualité a pour effet de réduire les taux de pauvreté chez les enfants.

Au niveau européen, on souligne aussi que l'accueil de l'enfant contribue à la croissance économique. Il semble en tout cas envisageable de financer efficacement un dispositif universel d'accueil à l'enfance : les expériences suédoise et danoise ont fait apparaître que les coûts s'élevaient à moins de 2% du PIB. Des études universitaires ont aussi montré que l'accueil de l'enfance produit des avantages qui en compensent largement les coûts. Il a été estimé que, au travers des impôts qu'elle verse sur toute sa vie professionnelle, une mère de famille active remboursera un montant bien supérieur aux sommes engagées à l'origine par les pouvoirs publics en faveur de la garde de son enfant. Des structures d'accueil de l'enfance accessibles à tous présentent donc pour le budget de l'État un bilan qui, loin d'être négatif ou simplement neutre, s'avère au contraire positif, y compris à moyen terme.

L'accueil extrascolaire est un lieu de garde, un lieu d'éducation mais c'est surtout et avant tout un lieu de vie pour l'enfant. Le secteur de l'accueil des 3-12 ans est varié : de l'accueil des enfants durant les vacances (plaines de vacances, séjours, camps...) et pendant l'année scolaire (accueil extrascolaire ou garderie scolaire, animations du mercredi après-midi /du week-end, école de devoirs, organisations sportives, centres de créativité, centres de jeunes...).

Le secteur de l'accueil des 3-12 ans est, toujours à ce jour, beaucoup moins structuré que le secteur de l'accueil de la petite enfance. D'autre part, les modes d'accueil et les milieux d'accueil fréquentés par un même enfant sont beaucoup plus nombreux et plus diversifiés que pour les 0-3 ans. Par exemple, un même enfant fréquentera, durant la semaine, la garderie scolaire de son école, le club de sport, l'atelier de théâtre et, durant les vacances scolaires, de multiples et divers milieux d'accueil pouvant être différents chaque semaine.

Cette multiplicité et cette diversité constituent les richesses de l'extrascolaire, tandis que la continuité dans les pratiques d'accueil est une absolue nécessité pour offrir à l'enfant une prise en charge de qualité.

2. Les difficultés rencontrées en Communauté française

Manque de places d'accueil

Il y a un manque cruel de places d'accueil pour les enfants de 0 à 3 ans. Cela empêche nombre de parents, et de mères en particulier, de maintenir, trouver ou retrouver un emploi. Il les contraint même parfois à interrompre leur carrière. D'autres parents en arrivent à confier leurs enfants à des personnes non qualifiées ou non déclarées, non encadrées, non contrôlées. Cette situation de pénurie a pour conséquences le développement d'un accueil précaire, l'acceptation par les parents d'un accueil dans des conditions indécentes, le développement d'accueil « au noir ». Cette situation engendre aussi l'émergence de solutions douteuses, de la part des responsables politiques, visant à répondre à la pression de la demande, débouchant sur une tendance à la marchandisation de l'accueil (titres services) et favorisant le développement d'un système à deux vitesses, entre ceux qui ont les moyens de s'offrir la qualité et ceux dont les finances ne le permettent pas.

Au niveau extrascolaire également, on est confronté à un manque de places d'accueil de qualité et accessibles à tous. Le pénurie n'est cependant pas généralisée : les garderies scolaires permettent généralement de répondre à la demande d'accueil découlant de la population scolaire de l'école mais cela se fait au prix de conditions d'accueil souvent déplorables. Le manque de places se fait particulièrement ressentir pour les enfants de moins de 6 ans, surtout pour les petits de 2,5 à 4 ans.

Manque de qualification du personnel d'accueil et le manque d'exigences de formation

L'accueil des enfants nécessite un encadrement de qualité : bien qu'il s'agisse d'un accueil collectif, il faut connaître finement chaque enfant, s'adresser à leur individualité. Il faut mettre en place une organisation qui donne une place spécifique à chacun. Cela ne s'improvise pas.

Pour être un professionnel de l'accueil extrascolaire, il faut allier des qualités pédagogiques et des qualités humaines. Or, tant pour ce qui concerne le 0-3 ans que le 3-12 ans, le niveau de qualification du personnel d'accueil, est, de manière générale, très, trop bas. De plus, si le niveau actuel est très bas, souvent encore inférieur aux exigences minimales actuellement en vigueur en Communauté française, il faut constater que le niveau d'exigence actuel en Communauté française est totalement insatisfaisant au regard des exigences de qualification en vigueur dans d'autres pays européens et, plus fondamentalement, au regard de l'importance que revêtent les temps d'accueil dans le développement (cognitif, relationnel...) des enfants.

En outre, un manque de coordination entre les différentes formations organisées ne permet pas, à ce jour, de valoriser certaines formations proposées aux accueillants (dans le cadre du décret ATL). Ces formations devraient pourtant pouvoir être valorisées dans le cadre d'un cursus débouchant sur une certification, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Manque de reconnaissance du personnel : pas de statut, pas de salaire, pas d'avenir...

Le statut du personnel accueillant dans le secteur extrascolaire se caractérise par une très grande précarité. Formation, statut, ces deux problématiques sont fortement liées. Comment encourager les personnes à se former quand elles sont rémunérées via le système de chèques ALE et qu'elles sont menacées d'être exclues du chômage dès lors que les formations suivies ne peuvent pas être valorisées auprès de l'organisme de versement des allocations ?

Pourtant, soulignons l'importance de la formation et d'une dynamique d'équipe pour se remettre en question : il faut du temps pour les professionnels pour pouvoir prendre du recul sur leurs pratiques.

La logique de court terme du statut pour la plupart des accueillant-e-s sous forme de contrats de volontaires, ALE, activa, PTP, s'oppose radicalement à la logique de long terme de la formation. Même si on rencontre des accueillant-e-s expérimenté-e-s, de manière générale, le secteur de l'accueil extrascolaire se caractérise par un grand turn-over. Au-delà même, mais sans l'oublier, des situations difficiles vécues par les accueillant-e-s, un autre problème se pose. En effet, dans ces conditions, la politique de formation menée par l'ONE ressemble à un puits sans fond qu'on tenterait de remplir.

Manque de normes de qualité s'appliquant à tous, tout le temps

Jusqu'à ce jour, excepté le Code de qualité de l'accueil, aucun texte de référence officiel ne balisait, en Communauté française, les pratiques d'accueil des enfants de 3 à 12 ans. Le Code de qualité de l'accueil s'impose à toute personne ou organisme qui exerce l'accueil d'enfants de 0 à 12 ans de manière régulière en dehors du milieu familial. Il s'agit d'un recueil de principes psychopédagogiques fondamentaux. Toutefois, il ne prescrit aucune norme en terme d'encadrement, d'équipement, par exemple. En pratique, même si de grandes avancées ont eu lieu au cours des 5 dernières années, il reste des milieux d'accueil qui ne disposent pas de projet d'accueil et qui ne se sont pas déclarés à l'ONE (en dépit de ce que prévoit la législation).

Depuis 2005, deux conseillères pédagogiques de l'ONE se sont investies dans la réalisation d'un référentiel psychopédagogique à destination des milieux d'accueil pour enfants de 3 à 12 ans. Ce référentiel pour un accueil de qualité des enfants de 3 à 12 ans s'inscrit dans la lignée du Code de qualité de l'accueil. Tout en respectant la diversité et la multiplicité de l'accueil extrascolaire, il balise la qualité de l'accueil extrascolaire des enfants.

Ceci étant, il faut souligner un manque réel d'exigences et de contrôle de la qualité pour l'accueil des 6 à 12 ans : à ce jour, un milieu accueillant de manière régulière des enfants de cette tranche d'âge est contraint de se déclarer à l'ONE et de se conformer au Code de Qualité. Ceci étant, s'il ne prétend à aucun agrément ni subventionnement, ce milieu d'accueil peut fonctionner sans qu'aucun contrôle ne soit exercé par l'ONE sur ses activités.

Manque d'infrastructures, manque d'équipements

Il faut regretter le manque de réglementation au niveau de l'équipement et des infrastructures. Bien que le Code de qualité de l'accueil prévoit qu'afin de réunir pour chaque enfant les conditions d'accueil les plus propices à son développement intégré sur les plans physique, psychologique, cognitif, affectif et social, tout milieu d'accueil doit préserver et encourager le désir de découvrir de l'enfant en organisant des espaces de vie adaptés à ses besoins, en mettant à sa disposition du

matériel et lui donnant accès à des activités, le cas échéant, diversifiées, il s'avère que la réalité de terrain est toute autre : bon nombre de milieux d'accueil vivent des conditions d'occupation précaires.

En outre, les subsides (déjà fort insuffisants) dont peuvent se prévaloir les structures d'accueil excluent presque toujours les équipements.

Aucune législation particulière ne régit la question des infrastructures d'accueil extrascolaire, contrairement aux aires de jeux publiques, par exemple. Il n'y a pas non plus actuellement de législation permettant aux lieux d'accueil extrascolaire de bénéficier de crédits d'infrastructure permettant de réaliser des travaux de rénovation ou de sécurisation des locaux.

Manque de liens avec les autres politiques et avec les autres acteurs de l'éducation

L'accueil de l'enfance souffre aussi d'un manque de politique globale autour de l'enfant, en Communauté française, et d'un manque de reconnaissance et de lien fonctionnel avec les autres acteurs de l'éducation. Pourtant, pour l'enfant, il ne lui est pas possible de « compartimenter » sa vie et le besoin de cohérence est prégnant !

Manque de continuité dans l'accueil extrascolaire

Le milieu d'accueil de la petite enfance se caractérise par une continuité importante de l'accueil. Dès que l'enfant atteint l'âge de 2,5 ans et qu'il rentre à l'école maternelle, son temps est beaucoup plus morcelé : il y a l'accueil du matin, la matinée, le repas, la sieste, l'après-midi, la fin du temps scolaire et pour une grande majorité d'enfants, l'accueil après l'école, en « garderie scolaire ». Des personnes différentes se succèdent auprès de l'enfant au fil de ces différents moments de la journée. L'accueillante du soir est souvent différente de l'accueillante présente le matin et de celle présente durant le temps de midi. Dans ces conditions, il apparaît essentiel de penser la cohérence et la continuité dans l'accueil et la prise en charge des enfants.

Cette continuité est d'autant plus nécessaire qu'un grand nombre d'enfants peuvent être amenés à fréquenter successivement, parfois au cours d'une même journée, des services d'accueil différents (la garderie, l'école de devoirs, la maison de quartier). C'est sans doute ce qui différencie le plus l'accueil des 3-12 ans de celui de la petite enfance (0-3 ans).

Il est important d'offrir à l'enfant, surtout lorsqu'il a moins de 6 ans, suffisamment de repères afin de lui permettre d'anticiper et qu'il se sente en sécurité. Une certaine stabilité, régularité, dans l'accueil est essentielle. Un long chemin reste à parcourir à ce niveau pour ce qui concerne les temps d'accueil. Le statut précaire des accueillantes extrascolaires pose en effet un problème fondamental. Travaillant souvent sous statut d'ALE, les accueillantes extrascolaires présentent le plus souvent des temps de travail morcelés. Plusieurs accueillantes se succèdent au cours d'une même journée et en raison de leurs statuts précaires, plusieurs accueillantes se succèdent le plus souvent au cours d'une année scolaire...

Alliance éducative trop peu présente

Accueillir un enfant, c'est aussi accueillir ses parents. Et les parents doivent se sentir en confiance. C'est une condition nécessaire à l'épanouissement de l'enfant. Il est donc important de penser la place des parents au sein du milieu d'accueil extrascolaire (ou de l'école). Les accueillantes extrascolaires

jouent habituellement un rôle de « tampon » entre l'école et la famille. Et ce rôle doit être pensé... Les accueillantes extrascolaires pourraient en effet jouer un rôle important dans la place faite aux parents au sein de l'école. A condition qu'on leur en donne les moyens et qu'elles soient reconnues dans ce rôle.

Une cohérence dans le projet pédagogique et les règles de vie entre les différents lieux de vie de l'enfant est essentielle. Les temps scolaires et extrascolaires peuvent bien entendu nécessiter des règles de vie différentes, des cadres adaptés aux différentes réalités. Simplement, ces différences doivent pouvoir être connues, discutées entre adultes et expliquées à l'enfant. Pour ce faire, associer les accueillantes extrascolaires à l'équipe éducative, ce qui est encore très rare dans la réalité, favoriserait une plus grande cohérence dans l'organisation de l'accueil de l'enfant au sein de l'école.

Pour assurer une cohérence, il est essentiel que les différents acteurs qui se succèdent auprès de l'enfant au cours de sa journée aient l'occasion de se parler et de s'informer mutuellement. Pour prendre en charge l'enfant, il est important que chacun sache ce que celui-ci a vécu précédemment : a-t-il bien dormi ? à quel type d'activités a-t-il pris part le matin ? a-t-il un besoin particulier ? qui viendra le rechercher ?

Le manque de lien se vit également avec les services d'accompagnement des enfants et de soutien à la parentalité.

Des besoins non rencontrés

L'accueil des enfants scolarisés sur le temps de midi est assurément le plus fréquenté et paradoxalement le moins balisé de tous les accueils.

L'accueil des 2,5 à 4 ans : à ce jour, peu de structures d'accueil extrascolaire organisent l'accueil des enfants dès l'âge de 2,5 ans. Ceci tient notamment aux manques de moyens du secteur de l'extrascolaire. L'accueil du tout petit demande des moyens supplémentaires en termes d'encadrement, de mobilier, d'aménagement des locaux. De nombreuses structures considèrent dès lors ne pas en avoir les moyens et n'organisent l'accueil des enfants qu'à partir de 4 – 5 voire 6 ans.

Les enfants handicapés ont le droit de s'épanouir dans la pratique d'un sport, d'avoir accès aux activités récréatives et de loisirs et d'être accueillis, comme tout autre enfant, dans l'espace-temps entre la famille et l'école. Notre société doit leur assurer une intégration sociale aussi complète que possible. L'accessibilité des milieux d'accueil extrascolaire doit être égale pour tous, sans discrimination. (cfr. Convention internationale relative aux droits de l'enfant, Article 23)

Or, on constate à ce jour un manque cruel de places pour les enfants porteurs de handicap et une demande croissante des parents pour des activités en intégration pour leur enfant.

Pourtant, l'intégration extrascolaire des enfants porteurs de handicap, c'est :

- offrir aux enfants handicapés une ouverture sur le monde que le système d'enseignement et de prise en charge traditionnel de ces enfants en Communauté française ne permet pas.
- donner la possibilité à chaque enfant de s'ouvrir à la différence. Côté le handicap et en découvrir ses multiples facettes donne à chaque enfant la chance d'augmenter son regard positif sur les personnes handicapées et la différence en général.

- apporter une réponse au besoin de répit des familles ayant un enfant handicapé et leur proposer une solution de garde, notamment durant les vacances scolaires, lorsque, bien souvent, l'école d'enseignement spécialisé ferme ses portes.
- contribuer à l'essor d'une société ouverte à la différence. Le handicap et les personnes handicapées devraient être pris en compte dans tous les domaines de la vie collective.

Le développement d'un accueil de qualité, par du personnel compétent se pose aussi à ce niveau. Accueillir un enfant à besoins spécifiques nécessite souvent un encadrement renforcé et le développement de compétences spécifiques. Ces deux aspects, fondamentaux pour un accueil de qualité, ne sont que très peu soutenus par la législation en cours en Communauté française.

Des mesures incohérentes

La déductibilité fiscale des frais de garde, élargie en 2006 à l'accueil des enfants de 3 à 12 ans, constitue une mesure peu équitable. Cette mesure ne bénéficie qu'aux parents qui paient des impôts et ce, d'autant plus que leur taux d'imposition est élevé, autrement dit que leurs revenus sont importants.

Pour les milieux d'accueil extrascolaire, beaucoup moins structuré que le secteur de l'accueil de la petite enfance, les moyens, déjà très limités, qui doivent être engagés pour l'administration de la mesure, le sont au détriment de la qualité de l'accueil. Quant à l'élargissement extrême de la mesure de déductibilité à toute activité extrascolaire, il pénalise les pouvoirs organisateurs qui font de nombreux efforts en vue de progresser dans l'offre d'un accueil de qualité (notamment en engageant du personnel qualifié).

En outre, que dire d'une mesure qui permet de déduire jusqu'à 11,20 euros/jour, prix largement supérieur au coût moyen de l'accueil extrascolaire ? Elle a pour effet pervers une tendance à l'augmentation du prix de l'accueil des enfants et le rend de facto inaccessible aux familles ayant les revenus les plus faibles.

Enfin, cette mesure de déductibilité fiscale représente un manque à gagner considérable pour l'État belge, au profit d'une certaine catégorie de parents. Pourtant, ce dont le secteur de l'accueil, tant extrascolaire que petite enfance, a besoin, c'est avant tout de soutien afin d'augmenter l'offre et la qualité de cet accueil.

Manque de moyens : la cause de tous les maux ?

La plupart de ces milieux d'accueil vivent aujourd'hui de bouts de ficelle, en particulier l'accueil extrascolaire.

Et la très grande majorité des difficultés rencontrées, présentées ci-dessus, sont dues à une cause qui n'est certes pas la seule mais qui est fondamentale : le **manque de moyens financiers** ! La politique de l'accueil de l'enfance est, dans les grandes lignes, une politique consensuelle. Bien qu'il existe des divergences quant à certaines orientations (accueil collectif / accueil par des accueillantes à domicile, accueil dans les écoles / accueil en dehors des écoles...), toutes les tendances politiques se rejoignent sur la priorité des politiques à l'enfance. Mais dès qu'il s'agit de parler de moyens, l'accueil de l'enfance se retrouve systématiquement le parent pauvre...

Pour se faire une idée, le budget initial 2007 de la Communauté française s'élevait à plus de 7 milliards d'euros. Le budget consacré à l'enfance (englobant tant la politique d'accueil que le financement de l'accompagnement des enfants assuré par l'ONE) s'élevait à 176 millions d'euros, alors que l'enseignement se voyait, quant à lui, attribuer plus de 5,5 milliards d'euros...

3. Recommandations

La CODE recommande la mise en oeuvre de politiques visant à faire face au :

- manque de places pour l'accueil de la petite enfance ;
- manque de moyens pour la mise en oeuvre de ces politiques ;
- manque de places pour l'accueil des enfants ayant des besoins spécifiques (porteurs de handicap, notamment) ;
- manque de cadre et de financement pour l'accueil des enfants sur le temps de midi dans les écoles.

Tout comme c'est le cas en Finlande, en Suède et au Danemark, l'accueil de la petite enfance devrait être un droit social reconnu. Cela signifie que les parents ont ainsi la garantie, lorsque l'enfant atteint un âge donné, qu'une place lui est réservée dans une structure d'accueil publique. De très nombreux efforts doivent encore être consentis pour développer le nombre de places d'accueil pour les enfants de 0 à 3 ans. Toute l'offre d'accueil doit en outre se caractériser par une qualité et une accessibilité à tout public. En outre, le taux de 33% fixé par les objectifs de Barcelone ne peut être considéré comme le but ultime mais comme une étape.

Des mesures doivent aussi être prises en vue de développer le nombre et la qualité des possibilités d'accueil extrascolaire, particulièrement pour les petits de moins de 6 ans.

La CODE recommande que des mesures soient prises pour faciliter l'accès à l'accueil des enfants pour les enfants de familles défavorisées, souvent isolés, vivant dans des logements étroits et insalubres, mais qui souvent n'entrent pas dans les conditions (emploi) ou n'ont pas les moyens financiers pour y accéder. Ce sont pourtant des lieux privilégiés de socialisation, d'épanouissement, de découvertes.

Enfin, vu l'importance de soutenir et développer une politique de l'accueil de l'enfant qui permette aux travailleurs de concilier vie familiale et vie professionnelle et vu le rôle joué par l'accueil extrascolaire dans ce cadre, puisqu'il est directement lié à l'emploi des parents, la CODE recommande le maintien d'un soutien fédéral aux différentes formes d'accueil.

**Pour la CODE,
Séverine Acerbis (BADJE)**

Références

Décret du 17 juillet 2002 portant réforme de l'Office de la Naissance et de l'Enfance, en abrégé "ONE"

Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 17 décembre 2003 fixant le code de qualité de l'accueil

Décret du 3 juillet 2003 relatif à la coordination de l'accueil des enfants durant leur temps libre et au soutien de l'accueil extrascolaire, entré en application le 1^{er} janvier 2004

Décret du 17 mai 1999 relatif aux centres de vacances, entré en application le 20 septembre 2001

L'article 113, § 1er, du Code des impôts sur les revenus 1992, modifié par les lois du 6 juillet 2004 et du 27 décembre 2005

« Les enfants d'abord : la mise en œuvre aux niveaux local, régional et national des objectifs de Barcelone sur l'accueil de la petite enfance », publication du Groupe du PES au Comité des Régions, 2007.

Cette analyse a été réalisée par la Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (CODE) en collaboration avec BADJE (Bruxelles Accueil et Développement pour la Jeunesse et l'Enfance). La CODE est un réseau d'associations ayant pour objectif de veiller à la bonne application de la Convention relative aux droits de l'enfant en Belgique. En font partie : Amnesty international, ATD Quart Monde, BADJE, DEI (Défense des enfants international) Belgique section francophone, ECPAT (End Child Prostitution and Trafficking of Children for sexual purposes), la Ligue des droits de l'Homme, la Ligue des familles, Plan Belgique et UNICEF Belgique. La CODE a notamment pour objet de réaliser un rapport alternatif sur l'application de la Convention qui est destiné au Comité des droits de l'enfant des Nations Unies. Voir www.lacode.be.

*Avec le soutien du Ministère de la Communauté française
Direction générale de la Culture – Service général de la jeunesse et de l'éducation permanente.*