



Quel accueil pour la petite enfance ?

**Analyse CODE
Octobre 2009**

1. Introduction

La Convention internationale relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989 stipule que les États apportent une aide appropriée aux parents et assurent la mise en place d'institutions veillant au bien-être des enfants¹.

Dans ce cadre, la politique d'accueil de l'enfance répond à plusieurs fonctions, ce qui en fait un thème transversal de la société. En plus de son rôle éducatif, d'épanouissement personnel et de prévention, l'accueil de l'enfance est un levier pour la lutte contre la pauvreté et une plus grande égalité des chances dès le plus jeune âge. En outre, il contribue à améliorer la conciliation vie privée/vie professionnelle des familles et à offrir aux femmes la possibilité de rester sur le marché de l'emploi.

L'accueil de l'enfance a également une fonction économique non-négligeable : plusieurs études soulignent les effets positifs sur le Produit intérieur brut (PIB) de pays ayant investi massivement dans l'accueil de l'enfance, permettant aux parents (aux femmes en particulier) de reprendre le travail et diminuant les besoins en aide sociale plus tardive (et beaucoup plus coûteuse). Ces études démontrent que les politiques de l'enfance peuvent rapporter jusqu'à 8 fois plus qu'elles ne coûtent².

Les enjeux qui se jouent dans le secteur de la petite enfance sont capitaux pour l'avenir de notre société. De nombreuses études scientifiques soulignent l'importance des premières années dans la vie de l'enfant : la qualité de son environnement et des interactions avec son entourage au cours des premiers mois de sa vie ont un rôle décisif sur son développement.

Les services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants comportent un énorme potentiel positif, à savoir la possibilité de donner aux enfants le meilleur départ possible dans la vie, de réduire l'instauration précoce d'inégalités, de faire avancer l'égalité hommes/femmes, de stimuler les résultats scolaires et d'investir dans la citoyenneté. Pour les Etats, l'accueil de l'enfance, comme précisé ci-dessus, peut avoir des effets très positifs sur le plan économique et augmenter les retours d'investissement public dans l'éducation. Des services médiocres, par contre, comportent un potentiel négatif dans l'immédiat et à long terme. Une protection inadéquate à ce stade particulièrement critique peut se traduire par des bases fragiles et une structure chancelante pour l'apprentissage futur.

¹ Article 18, al. 2 de la Convention internationale des droits de l'enfant, 1989. Loi du 25 novembre 1991 portant approbation de la Convention relative aux droits de l'enfant, M.B., 17 janvier 1992.

² Voir Bilan Innocenti 8, « La transition en cours dans la garde et l'éducation de l'enfant », UNICEF, décembre 2008.

2. Nos constats en Communauté française

Les besoins des familles concernant la petite enfance

Les enfants sont directement affectés par nombre de changements sociaux tels les modifications des structures familiales, la participation accrue des mères au marché du travail, les conséquences du fait de grandir dans des sociétés multiculturelles, les mouvements démographiques entre Etats et à l'intérieur des Etats. Dans ce contexte, les besoins des parents sont aujourd'hui beaucoup plus diversifiés qu'une prise en charge cinq jours par semaine, entre 7h30 et 18h.

Par ailleurs, une pression accrue de remise à l'emploi s'exerce sur les parents sans travail. Ces pressions ne tiennent généralement pas compte de la situation familiale ni de l'extrême difficulté pour ceux-ci de trouver un accueil pour leur enfant.

Malgré les efforts réels accomplis en Communauté française, les besoins en matière d'accueil de la petite enfance restent très largement non rencontrés, particulièrement en Région de Bruxelles-Capitale qui connaît une croissance démographique infantine très marquée³. Malgré le développement de l'offre d'accueil, la pénurie est ressentie de plus en plus fortement, et touche en particulier les populations les plus défavorisées de la société.

Cette situation empêche nombre de parents, et de mères en particulier, de maintenir, trouver ou retrouver un emploi ou une formation. Cela les contraint parfois à interrompre leur carrière. Certains parents en arrivent à confier leurs enfants à des personnes non qualifiées ou non déclarées... ou à jongler avec diverses solutions d'accueil se succédant au fil des jours de la semaine.

Si l'inscription sur les listes d'attente à partir du 4^e mois de grossesse minimum permet d'éviter des réservations de places dans des délais aberrants, elle met aussi les parents en situation de grande insécurité. En effet, souvent, les réponses qui leur sont apportées sont particulièrement tardives (elles interviennent souvent après la naissance).

Face à la pression de la demande, nous assistons à l'émergence de solutions alternatives « à tout prix » et inacceptables telles que l'élargissement des titres-services à l'accueil d'enfants, organisant une marchandisation de l'accueil et favorisant le développement d'un système à deux vitesses, renforçant les inégalités, l'isolement et organisant une rupture avec le principe de solidarité, fondateur de notre vie en société.

Par ailleurs, l'accueil de l'enfant est encore trop lié au statut social des parents. De nombreuses places d'accueil sont catégorisées en fonction du statut social des parents et, comme c'est le cas pour les places d'accueil pour "personnes rentrantes", l'enfant perd sa place d'accueil le jour où son parent termine sa formation et change de statut. Aussi, ce sont en particulier les enfants les plus défavorisés, soit ceux qui en ont le plus besoin, qui souffrent majoritairement du manque de places d'accueil.

Un critère de discrimination positive (D+) est pris en considération lors des programmations, c'est-à-dire lors de la sélection des milieux d'accueil pour la création de nouvelles places. Toutefois, cette priorité est contrebalancée par d'autres critères favorisant, par exemple, la création de places là où le taux de travail des femmes est le plus élevé. De plus, ces critères sont pris en compte dans la sélection des milieux d'accueil, lors de la création de nouvelles places, ils ne s'appliquent pas lors de l'attribution des places au sein d'un milieu d'accueil.

³ La Région bruxelloise enregistre le taux de natalité le plus élevé du pays, soit 15,9 % (voir notamment Vanessa Lhuillier, "Des bébés par milliers" in Le Soir, 2 février 2008).

Enfin, le système de participation financière parentale⁴ ne va pas suffisamment dans le sens d'une réelle égalité des chances. Même si celui-ci tient compte des revenus du foyer, on peut observer que cette PFP tourne toujours autour de 11% des revenus du ménage⁵. Or, 11% pour un ménage qui dispose d'un revenu mensuel de 1.000€ constitue une charge beaucoup plus lourde que pour un ménage dont le revenu mensuel s'élève à 5.000€.

Le sous financement du secteur

Le secteur de l'accueil de l'enfance en Communauté française se caractérise par un sous-financement structurel. Alors que les premières années de la vie sont les plus cruciales en termes de développement cognitif, émotionnel et langagier, c'est à cet âge que les investissements publics en matière d'éducation sont les plus bas.

Pourtant, plusieurs analyses⁶ ont démontré, dans des contextes différents, qu'investir dans l'accueil et l'éducation de la petite enfance constitue pour les États une action particulièrement rentable. Des interventions précoces visant la petite enfance sont bien plus rentables que des interventions plus tardives telles que la réduction des effectifs par enseignant-e, la formation professionnelle, les programmes de réinsertion pour jeunes délinquants ou les dépenses consacrées à la police. Des études récentes démontrent que le volume des recettes pour les finances publiques découlant d'investissements dans les structures d'accueil à l'enfance de qualité peuvent représenter jusqu'à 7 ou 8 fois le capital investi ! Soulignons que ceci ne se vérifie que s'il s'agit d'un accueil de qualité.

Investir dans un accueil de qualité des enfants constitue dès lors une action publique qui fait à la fois progresser l'équité et la justice sociale et qui en même temps promeut la productivité dans l'ensemble de l'économie et de la société.

La logique actuelle vise surtout à soutenir les nouveaux projets afin d'augmenter le nombre de places disponibles, au détriment des places déjà existantes. Cela amène parfois à des aberrations (fermeture de milieux d'accueil pour rouvrir sous forme de nouveaux projets).

Les milieux de la petite enfance rencontrent une difficulté croissante à concilier une logique de service d'intérêt public, s'adaptant aux besoins des parents et assurant une constance dans la qualité de l'accueil, avec un impératif de rentabilité financière inhérent au mode de financement en vigueur. Les milieux d'accueil subventionnés doivent jongler avec les horaires morcelés de présence des enfants, les irrégularités dans les présences des enfants, le turn-over. Si du point de vue des parents, on peut concevoir qu'ils ne paient que lorsque leur enfant est présent, ce système individualiste, couplé à l'obligation d'assurer un taux d'occupation des places de 80%, met les milieux d'accueil dans une situation précaire, voire intenable. En outre, ceci amène certains d'entre eux à privilégier des demandes d'accueil plus "régulières" au détriment d'autres plus "complexes". Ce système constitue, en cela, un frein à l'égalité des chances.

Il est enfin regrettable que très peu de soutien financier soit octroyé aux initiatives de qualité permettant de faire entrer la culture sous toutes ses formes au sein des milieux d'accueil : musique, théâtre, conte, arts plastiques...

⁴ L'arrêté du 27 février 2003 portant réglementation générale des milieux d'accueil, tel que modifié par les arrêtés du 24 septembre 2003 et 28 avril 2004, impose aux milieux d'accueil agréés, notamment, de solliciter auprès des parents une participation financière (appelée Participation Financière Parentale, en abrégé PFP) sur base du revenu mensuel net du ménage.

⁵ Chiffres récoltés auprès du Réseau Coordination Enfance www.rce-bruxelles.be.

⁶ Groupe du PSE au Comité des Régions, « 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 », 2007. Voir aussi Bilan Innocenti 8, UNICEF, décembre 2008.

3. Nos recommandations

Au vu de la législation et des pratiques actuelles en Communauté française en matière d'accueil de la petite enfance, plusieurs recommandations nous semblent pouvoir être émises :

- **Mener une politique de l'accueil mettant l'intérêt supérieur de l'enfant au centre des préoccupations** : une politique guidée par la Convention internationale des droits de l'enfant. L'accueil des enfants doit allier soin et apprentissage, il suppose le respect du rôle des parents en tant qu'éducateurs premiers et le respect de l'identité culturelle de l'enfant, la stimulation de ses capacités créatives, intellectuelles et spirituelles, son bien-être, des possibilités d'auto-expression et de jeu, la protection des enfants contre toutes formes de brimades et de violences, un soutien aux enfants handicapés pour les amener au plus grand degré possible d'autonomie et à une insertion sociale complète, et un travail permettant aux enfants de se préparer aux responsabilités de la vie et de participer au fonctionnement d'une société démocratique, dans un esprit de tolérance et d'égalité ;
- **Reconnaître l'accueil des enfants comme un droit inconditionnel** : assurer une accessibilité de l'accueil pour tout enfant, quelle que soit la situation de ses parents sur le plan financier, de l'état civil, en matière d'emploi, quels que soient ses besoins pédagogiques spéciaux, son origine ethno-linguistique, ses handicaps éventuels, etc. Tout comme c'est le cas en Finlande, en Suède et au Danemark⁷, 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 ;
- **Garantir le libre choix pour les parents quant à l'éducation de leur enfant durant ses premières années de vie** : congé parental et/ou recours aux services d'accueil de l'enfance. Garantir ce choix, en améliorant les conditions du congé parental (augmentation du montant perçu, flexibilité, etc.) tout en développant le nombre et la qualité des services d'accueil ;
- **Promouvoir l'accès universel à des services de qualité et cibler les actions en matière de politique à l'Enfance de manière à assurer** :
 - l'épanouissement de la personnalité et des capacités des enfants dans toute la mesure de leurs potentialités ;
 - l'accompagnement des parents dans l'exercice de leurs responsabilités ;
 - l'établissement de standards de qualité pour ces services, guidés par l'intérêt supérieur de l'enfant ;
- **Poursuivre les efforts en vue de développer l'offre d'accueil de qualité**. Le taux de 33 % fixé par les objectifs de Barcelone ne peut être considéré comme le but ultime mais comme une étape ;
- **Assurer une cohérence entre les politiques de l'enfance et des familles**.
- **Envisager la mise en place de mécanismes visant à simplifier la recherche de places d'accueil pour les parents**, par exemple via des points d'information sur le plan local (assurant accessibilité, équité, etc.). Cette centralisation ne devrait toutefois pas se faire au détriment de la liberté des parents de choisir le milieu d'accueil de leur enfant (en fonction du projet pédagogique) ;
- **Diminuer structurellement la participation financière des parents pour les bas et moyens revenus** de manière à faciliter l'accès à l'accueil aux enfants ayant des besoins spécifiques ainsi qu'aux

⁷ Groupe du PSE au Comité des Régions, « 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 », 2007.

enfants issus de familles défavorisées. Fixer des plafonds pour la participation financière des parents pour tous les types d'accueil, en concertation avec les acteurs du secteur : sans alourdir la charge administrative des opérateurs d'accueil, veiller à la mise en place de mécanismes assurant l'accessibilité de tous et notamment des publics les plus défavorisés.

- **Reconnaître le rôle éducatif joué par l'accueil de l'enfance** et lui accorder une place d'importance égale à celle octroyée aujourd'hui aux autres lieux d'éducation et de socialisation de l'enfant ;
- **Reconnaître le rôle de prévention essentiel joué par l'accueil de la petite enfance** dans le combat pour l'égalité des chances et la lutte contre la pauvreté ;
- **Reconnaître formellement l'accueil de l'enfance comme service d'utilité publique**, excluant toute forme de marchandisation de ce secteur. Garantir la pérennité du financement public pour couvrir le fonctionnement et l'infrastructure des services d'accueil ;
- **Valoriser la mixité sociale au sein des milieux d'accueil** ;
- **Promouvoir une culture participative.** Encourager, au sein de tout milieu d'accueil, la participation des enfants dès le plus jeune âge. Favoriser la collaboration et impliquer les parents et les communautés locales, de même que les spécialistes de l'enfance et les institutions académiques dans la définition de la qualité et le suivi des services à la petite enfance. Mettre en évidence l'importance du recrutement du personnel qui représente la diversité ethnique de la communauté ;
- **Instaurer des pratiques durables d'évaluation** de l'évolution de l'enfant au sein du milieu d'accueil, des qualités professionnelles des accueillant-e-s, du projet pédagogique et des politiques mises en place, pour un accueil qui garantisse la bienveillance.

4. Conclusion

Le principe fondamental d'une politique globale pour l'enfance est d'offrir des services d'accueil souples, cohérents et de qualité, dont l'accès est égal pour tous les enfants, que leurs parents soient actifs ou non.

Pour y parvenir, la politique d'accueil de l'enfance doit s'articuler autour de deux piliers.

Le premier pilier doit reposer sur une conception de l'enfance et de l'éducation basée sur le principe de l'égalité des chances. La structure d'accueil collectif est le symbole de cette égalité des chances. La socialisation collective et précoce des enfants les soumet à une égalité de traitement et vise à donner des chances égales à tous les enfants, quelle que soit leur origine sociale. Tous devraient avoir le droit à une place dans les structures d'accueil indépendamment de l'endroit où ils vivent, des revenus familiaux, du fait que leurs parents aient une activité professionnelle ou non, du fait qu'ils présentent ou non un handicap ou d'autres besoins particuliers. Ce droit des enfants ne représente en aucun cas une alternative aux congés de maternité ou aux congés parentaux (qui sont déjà un droit pour tous les parents européens). En effet, tous ces droits sont nécessaires et précieux, pour les enfants comme pour les parents.

Le second pilier renvoie à la question de la conciliation vie familiale/vie professionnelle et au « libre choix » des parents (des mères, principalement) de poursuivre ou non leur activité professionnelle durant les premières années de vie de leurs enfants. Cette philosophie du « libre choix » doit s'inscrire dans les actions politiques, en facilitant notamment l'accueil des enfants, tant par l'octroi de congés que par le développement de services collectifs.

En ratifiant la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, l'État belge s'est engagé à ce que dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale. Dans ce contexte, les besoins des parents de concilier vie familiale/vie professionnelle ne peuvent mettre l'intérêt de l'enfant au second plan.

Dans le contexte de crise économique et de mutation sociale et culturelle (augmentation des familles monoparentales et des séparations, etc.) que nous vivons aujourd'hui, l'investissement pour la petite enfance présente l'unique potentiel de promouvoir l'égalité et la justice sociale, d'accroître la productivité et d'engranger les retombées les plus bénéfiques. Il est indispensable que les pouvoirs publics prennent en compte, à tous les niveaux, les besoins des familles, que ce soit en matière d'accueil, d'accompagnement, de santé, et de soutien au rôle parental ou de promotion des droits de l'enfant.

Pour toutes ces raisons, l'accueil de l'enfant doit, au même titre que l'enseignement, être une priorité. Et, guidés par l'intérêt supérieur de l'enfant, les critères de qualité doivent donc être une priorité absolue d'orientation des politiques d'accueil de l'enfance.

En outre, il apparaît essentiel que les responsables politiques parviennent à répondre à ces besoins tout en veillant à ne pas opposer :

- l'amélioration des politiques familiales et l'amélioration des conditions d'accueil sur les plans qualitatif et quantitatif. Ce sont d'ailleurs les pays les plus avancés en matière de politiques familiales qui présentent également le meilleur bilan au niveau de l'accueil de l'enfance ;
- qualité et quantité : ces deux axes de développement de l'accueil sont nécessaires et indissociables ;
- l'augmentation de la qualification du personnel et le risque d'une pénurie de travailleurs dans le secteur : c'est en revalorisant les professions du secteur de l'accueil de l'enfance et en augmentant progressivement les exigences de qualification que l'on développera l'intérêt à travailler dans ce secteur.

Cette analyse a été réalisée par Séverine Acerbis (Badje) pour la Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (CODE). Elle représente la position de la majorité de ses membres.

*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 (Bruxelles Accueil et Développement pour la Jeunesse et l'Enfance), le Conseil de la Jeunesse, 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. De plus amples informations peuvent être obtenues via notre site. www.lacode.be
Rue Marché aux Poulets 30 à 1000 Bruxelles*

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